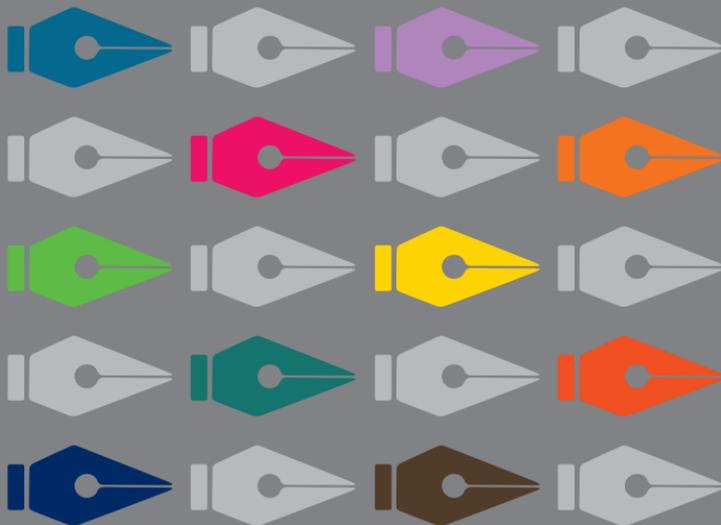


COMISIÓN
ESTATAL
ELECTORAL
NUEVO LEÓN



DEMOCRACIA BAJO PALABRA

VIGÉSIMO ANIVERSARIO
DEL CERTAMEN DE ENSAYO POLÍTICO



DEMOCRACIA BAJO PALABRA

Vigésimo aniversario del Certamen de Ensayo Político



DEMOCRACIA BAJO PALABRA

Vigésimo aniversario del Certamen de Ensayo Político



COMISIÓN ESTATAL ELECTORAL NUEVO LEÓN

Dr. Mario Alberto Garza Castillo

Consejero Presidente

Mtra. Miriam Guadalupe Hinojosa Dieck

Consejera Electoral

Mtra. Sara Lozano Alamilla

Consejera Electoral

Mtro. Luigui Villegas Alarcón

Consejero Electoral

Lic. Rocío Rosiles Mejía

Consejera Electoral

Mtro. Alfonso Roiz Elizondo

Consejero Electoral

Lic. Héctor García Marroquín

Secretario Ejecutivo

DEMOCRACIA BAJO PALABRA

Vigésimo aniversario

del Certamen de Ensayo Político

© Comisión Estatal Electoral Nuevo León

5 de mayo 975 ote., col. Centro,

Monterrey, Nuevo León, México, C. P. 64000

www.ceenl.mx

© Autores: César Morales Oyarvide, Juan Carlos

Montero Bagatella, Rafael Enrique Valenzuela

Mendoza, Rocío Araceli Galarza Molina, Antonio

Faustino Torres, Esteban Manuel Gómez Becerra, José

Said Sánchez Martínez, Carlos Ernesto Ichuta Nina,

Pablo de los Cobos Alcalá y Cynthia Rodríguez García.

ISBN: 978-607-7895-47-3

Editado en México, 2020

Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta.

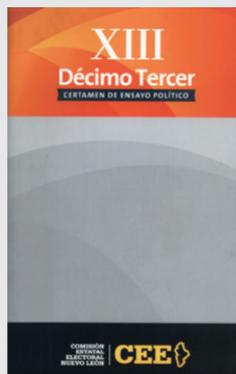
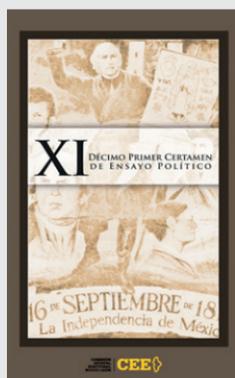
CONTENIDO

- 11 Mensaje del Consejero Presidente
- 15 XI CERTAMEN DE ENSAYO POLÍTICO
Sufragio efectivo, sí reelección legislativa
consecutiva
César Morales Oyarvide
- 41 XII CERTAMEN DE ENSAYO POLÍTICO
El semipresidencialismo como alternativa
para el presidencialismo mexicano
Juan Carlos Montero Bagatella
- 77 XIII CERTAMEN DE ENSAYO POLÍTICO
De la periferia al centro. Análisis de un gobierno
abierto como vía para la consolidación de la
democracia en México
Rafael Enrique Valenzuela Mendoza
- 109 XIV CERTAMEN DE ENSAYO POLÍTICO
La plaza pública virtual en construcción: retos y
oportunidades de las TIC en la política
Rocío Araceli Galarza Molina

- 143 XV CERTAMEN DE ENSAYO POLÍTICO
El Instituto Nacional Electoral y los círculos de
desconfianza política en México
Antonio Faustino Torres
- 171 XVI CERTAMEN DE ENSAYO POLÍTICO
El reencuentro de las candidaturas independientes
en México, un ejercicio de perspectivas dentro de un
régimen de partidos
Esteban Manuel Gómez Becerra
- 197 XVII CERTAMEN DE ENSAYO POLÍTICO
La pluralidad partidista y la deuda pública
subnacional en México, 2001–2014
José Saíd Sánchez Martínez
- 231 XVIII CERTAMEN DE ENSAYO POLÍTICO
¿Ciudadanos o votantes? La centralidad del voto en
la democracia latinoamericana
Carlos Ernesto Ichuta Nina
- 263 XIX CERTAMEN DE ENSAYO POLÍTICO
Democracia 2.0.18: la democracia para la generación
millennial
Pablo de los Cobos Alcalá
- 291 XX CERTAMEN DE ENSAYO POLÍTICO
Efectos de la reforma electoral de 2014 sobre el
comportamiento del voto por mujeres candidatas a
diputadas federales en México, 2012–2018
Cynthia Rodríguez García

CERTAMEN DE ENSAYO POLÍTICO

Publicaciones de 2010 a 2019



MENSAJE DEL CONSEJERO PRESIDENTE

Celebramos veinte años desde que la Comisión Estatal Electoral Nuevo León instauró el Certamen de Ensayo Político. A lo largo de dos décadas, ha logrado abrirse paso como uno de los foros más relevantes en el continente para discurrir sobre temas de innegable relevancia para la vida política de la región. Durante los últimos tiempos me ha tocado encabezar una tradición que me precede, y que tiene como sustento fortalecer las columnas democráticas de nuestro estado, del país y e incluso del continente, a través de la divulgación y promoción de la cultura democrática.

La primera edición del concurso se realizó en 1999 con la temática «Ciudadanos, partidos y democracia», en aquel momento su alcance era solo estatal y participaron 44 personas; cinco años después el número de participantes prácticamente se había duplicado.

Para el año 2013 nuestro certamen ya se había consolidado en el estado, por lo que su convocatoria se extendió por todo el país. Decenas de ensayos abordaron tópicos interesantes, innovadores y disruptivos; se habló del voto electrónico, de la importancia de los derechos de la infancia en la democracia, e incluso se adelantaba ya un importante debate sobre las candidaturas independientes en Nuevo León.

Solo tres años después, y ya con un nivel nacional afianzado, el certamen acogió el sentir democrático que se vive en toda la región. Con importantes ensayos provenientes de distintos países, se llevó a cabo la primera edición continental. Se abordaron de forma vehemente temas tan complejos como los alcances y limitaciones de la reelección en América Latina, la igualdad de género en el espacio público y los movimientos sociales y su influencia en las agendas políticas.

Según pasan los años, el ímpetu de la ciudadanía por participar no ha mermado, todo lo contrario. En cada convocatoria recibimos en promedio 64 trabajos, todos de alta calidad académica y discursiva, con ideas importantes para abonar al debate sobre los grandes temas que impactan a la democracia en Nuevo León, México y el continente.

Sin duda es una ocasión para celebrar, pero también para agradecer a las más de 1,200 personas que durante este tiempo nos han acompañado con sus ensayos; gracias a ustedes la arena democrática se ha fortalecido y enriquecido; es imposible cuantificar el valor de los trabajos que año con año se han presentado en el marco de uno de nuestros certámenes más emblemáticos.

Tampoco quisiera dejar de agradecer a las personas que a través del tiempo han tenido la difícil tarea de evaluar cada uno de los ensayos que se presentan; son cientos de horas de estudio, trabajo y deliberación las que sostienen dos décadas de labor ininterrumpida en favor de la cultura democrática.

Por supuesto, tampoco puedo dejar de mencionar el oficio del personal técnico de la Comisión Estatal Electoral que durante este periodo ha hecho posible que la democracia se nutra de los trabajos de pensadoras y

pensadores de todas las latitudes del continente. Por supuesto, también merecen una mención especial las comisionadas, comisionados, consejeras y consejeros electorales actuales y anteriores, nada sería posible sin su apoyo constante a este tipo de iniciativas.

Esta edición conmemorativa refrenda las bases que han permitido al Certamen de Ensayo Político ser un referente en la región y muestra la fortaleza de nuestro compromiso patente con la divulgación y promoción de la cultura democrática, por lo que continuaremos, incansablemente, con el impulso de dichas acciones, las cuales son indispensables para una sociedad plural, democrática y libre.

Dr. Mario Alberto Garza Castillo
Consejero Presidente
Comisión Estatal Electoral Nuevo León

XI CERTAMEN DE ENSAYO POLÍTICO



SUFRAGIO EFECTIVO, SÍ REELECCIÓN LEGISLATIVA CONSECUTIVA

César Morales Oyarvide

Si, como sostiene el constitucionalista Miguel Carbonell, «la posibilidad de reelegir o no a los integrantes de los poderes públicos, es decir, la determinación de la temporalidad durante la que los funcionarios públicos electos por sufragio popular pueden permanecer en sus puestos, es una de las decisiones fundamentales de cualquier orden jurídico-político» (p. 105), y la reelección se entiende como «la repetición del mandato para el cual un representante popular es electo a un periodo posterior en el mismo cargo, no importando si esto se da de manera inmediata o discontinua» (IIL,¹ 2002, p. 6), este ensayo defiende las bondades de la reelección legislativa consecutiva, aboga por la reforma de los artículos constitucionales 59 —el cual prohíbe la reelección inmediata para diputados federales y senadores— y 116, fracción II, párrafo segundo, —que hace lo propio con los diputados

1 Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República.

locales—² para de este modo equipararnos a la mayoría de las democracias avanzadas del mundo que la permiten.

La reelección es un asunto especialmente controvertido en nuestro país, cuyo planteamiento fue considerado de mal gusto por mucho tiempo debido sobre todo al temor en torno a la reelección presidencial (Carbonell, 2004, p. 276) y a las tensiones que se han suscitado primero entre los llamados principios revolucionarios de no reelección del Ejecutivo y después a todo cargo público, y entre los derechos ciudadanos a elegir a los gobernantes (Anaya, 2004, p. 365). Me limitaré a tratar el tema de la reelección consecutiva de los legisladores mexicanos; es decir, no se discutirá la reelección legislativa en general, que ya existe y se permite de forma indirecta, sino la reelección consecutiva y no discontinua, actualmente prohibida.

Si bien hoy podemos discutir este tema con libertad y plenitud, tradicionalmente el debate había estado ausente o engañosamente mezclaba la reelección legislativa con la presidencial (Carbonell, 2004, p. 105). En el caso mexicano no diferenciar entre ambas ha tenido graves efectos para la discusión, pues la reelección presidencial tiene una historia muy particular, determinada por la experiencia de la dictadura de Porfirio Díaz y la frase de Madero «Sufragio efectivo, no reelección» lema de la lucha revolucionaria originalmente dirigido solo al Ejecutivo, pero que los herederos de la Revolución en el PNR buscaron y lograron extender a todos los cargos públicos en 1933, lo cual dejó este uso posterior grabado en el imaginario popular y convirtió a la no reelección en

2 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf

un «tabú político» (Anaya, 2004, p. 368). Por ello, en México se ha considerado que la reelección, sin distinción, está asociada a los regímenes dictatoriales, autoritarios y antidemocráticos. Como argumenta Anaya, una visión incompleta de nuestra historia ha producido que en la reflexión del tema se confundan las implicaciones concernientes a la reelección del Poder Ejecutivo con las del Legislativo, y que sea desde las implicaciones autoritarias que acompañan a la primera donde se generen los criterios para juzgar la segunda (p. 366).

En la actualidad, el debate sobre la conveniencia o no de la reelección legislativa consecutiva se desarrolla no solo dentro del congreso y la academia, aunque ciertamente es una idea defendida por algunos políticos y, sobre todo, académicos que estiman que sería una mejora para el sistema político. Sin embargo, para el grueso de la población es una de las propuestas de reforma peor valoradas. Si se revisa la Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, casi dos tercios —64% de los ciudadanos— estarían en contra de la reelección inmediata de diputados federales, senadores, y diputados locales (ENCUP, 2008).

Se está ante una contradicción: por un lado, el proceso de democratización cuenta con un sistema electoral moderno, ciudadanizado y eficiente; por el otro, intentamos un rediseño de nuestras instituciones para hacerlas concordar con la pluralidad del país. Al mismo tiempo, estamos inmersos en una «crisis de la representación» (Gargarella, 1995) en la que confluyen la *escisión* entre representantes y representados y una creciente desconfianza y desencanto de la ciudadanía hacia la clase política; en definitiva, somos una democracia joven pero ya con signos de agotamiento. Frente a esta

situación, defendemos la pertinencia de la reelección legislativa consecutiva como una medida necesaria para encontrar soluciones a los problemas políticos del país.

El ensayo comienza revisando los hitos más importantes en la historia de la no reelección legislativa para demostrar que no es un principio secular de la política mexicana; le sigue una radiografía de las legislaturas entre 1934 y 1997 con enfoque en la no reelección legislativa inmediata y sus consecuencias negativas para la profesionalización y fortaleza del congreso; después se entrará al debate con argumentos a favor y en contra de la reforma para terminar con unas breves conclusiones.

UN POCO DE HISTORIA

Los antecedentes jurídicos de la no reelección consecutiva para legisladores en México se remontan a la Constitución de Cádiz, artículo 110, y al Decreto Constitucional sancionado en Apatzingán en 1814, artículo 57 (De Dios, 1999, pp. 154-155). Sin embargo, la realidad es que en prácticamente todas las constituciones del país se habla directa o indirectamente de la reelección legislativa consecutiva, y estos dos casos anteriores son una excepción (IIL, 2002, p. 8). De hecho, en la Constitución de 1917 originalmente no había obstáculos para la reelección de los legisladores, aunque prohibía expresamente la del Ejecutivo; la voz revolucionaria de Madero, «Sufragio efectivo, no reelección», se dirigió solo al Poder Ejecutivo sin cuestionar el derecho a la reelección en el Poder Legislativo.

En la historia de la no reelección legislativa relativa destacan dos años: 1933 y 1964. En 1933 el Congreso de

la Unión ratificó un conjunto de reformas a la Constitución de 1917 con las cuales se prohibía la reelección del presidente y los gobernadores, así como la reelección inmediata de diputados federales, senadores, legisladores estatales y presidentes municipales. Su objetivo fue eliminar la posibilidad de reelección de cualquier expresidente, con miras en el fallido experimento de Obregón en 1928, y así reducir la inestabilidad latente en intentos de esta naturaleza (Weldon, 2003, p. 33) al regresar en este punto al texto original de 1917. Sin embargo, negar la reelección para el periodo inmediato posterior a legisladores y ayuntamientos fue una novedad: esto no había sido siquiera contemplado en la convención de Querétaro de 1917.

Weldon propone dos razones para explicar las reformas: en primer lugar, contribuían a la centralización de poderes en torno a las dependencias federales de gobierno en manos del liderazgo del PNR, específicamente del «Jefe Máximo», Plutarco Elías Calles, y, posteriormente, a partir de Cárdenas, del presidente. En segundo lugar, aceleraban la centralización del poder a nivel nacional, como parte de un proyecto que pretendía debilitar a partidos y maquinarias políticas locales en beneficio del CEN del PNR, partido oficial nacional (p. 34)

En el debate de las reformas, los argumentos en contra de estas enfatizaban que violaban un derecho ciudadano: el de votar y ser votado sin más condición que la de ser ciudadano en pleno ejercicio de sus derechos (Anaya, 2004, pp. 382-383). La respuesta llegó de voz del líder del CEN del PNR, Pérez Treviño: «El derecho de los ciudadanos deberá posponerse frente al derecho de la multitud. Quemaremos [dijo] nuestros derechos en aras de nuestros principios» (Anaya, p. 383). El principio era

el de Madero contra Díaz; es decir, una demanda revolucionaria originalmente muy acotada que para el liderazgo del PNR fue útil interpretar en sentido amplio.

Irónicamente, las reformas constitucionales de 1933 ayudan a explicar el surgimiento del presidencialismo mexicano, como explica J. Weldon. Para este autor, el presidencialismo fue resultado del debilitamiento del Poder Legislativo, lo cual se logró por medio de una realineación de las preferencias de los diputados y senadores, provocada por las reformas. Una vez prohibida la reelección inmediata y obstaculizadas las carreras legislativas, los legisladores ya no tenían incentivos para atender a sus representados ni ser responsables ante los mismos. Los líderes del partido eran quienes, por medio del control de los procesos de nominación, determinaban el futuro político de los legisladores al terminar su mandato, así los intereses de los congresistas se alinearon con los de los líderes del partido (p. 40). Como resultado de las reformas pareció introducirse facilidad a la rotación, renovación e inclusión de futuros actores políticos en el congreso, pero también se implantó un desequilibrio importante en la relación entre el Poder Ejecutivo y Legislativo en México.

Tras 1933, el tema de la reelección legislativa permaneció ausente del discurso político hasta 1964. A fines de ese año se discutió una enmienda al artículo 59 constitucional para permitir la reelección inmediata de los diputados federales propuesta por el PPS, liderado por Lombardo Toledano. La exposición de motivos se refirió a la necesidad de complementar la reforma de los diputados de partido de oposición de 1963 (Careaga, 2003, pp. 64-66) con medidas tendientes a aumentar la profesionalización de los legisladores: volver, en fin, al texto original

de la Constitución de 1917 en lo referente a la reelección de diputados.

Por constituir la mayoría de ambas cámaras, la posición del PRI era decisiva para realizar o no la reforma. La cuestión fue que apareció una clara división entre las cámaras (Anaya, 2004). La enmienda se aprobó por una amplia mayoría en la Cámara de Diputados, pero ocho meses después, en septiembre de 1965, al iniciar el siguiente periodo de sesiones, el Senado de la República la rechazó unánimemente, sin discusión en el pleno, lo cual mostró la cara conservadora del régimen. Aunque, para estudios del tema, la propuesta había muerto desde antes: desde la convención del PRI de abril de 1965 (Careaga, 2003, p. 80) en la que, ya «con línea» posiblemente a causa de la decisión orientadora —en contra— de Díaz Ordaz, el líder del CEN del PRI, Carlos Madrazo, insta a votar en contra de la propuesta por considerarla poco adecuada.

Se ha argumentado (Careaga, 2003, pp. 93-97) que este resultado arroja luz sobre la mecánica del sistema político mexicano posrevolucionario que, debido a las reformas antirreeleccionistas de 1933 y a la consolidación de un partido-cartel hegemónico, centraba su dinámica en la lógica de la sucesión presidencial. La intentona reeleccionista de 1964-65 fue una tentativa de cambiar las reglas del gran juego de la política mexicana. De acuerdo con Careaga (2003), creo que la reforma fracasó porque amenazaba con descentralizar el poder de nominación en el partido, y esto hubiera representado un cambio definitivo en el equilibrio político al dislocarlo y con él posiblemente a la hegemonía priista. Al final, la acción conjunta de diversos actores impidió que se cambiaran las reglas de acceso y ejercicio del poder, lo cual logró la subsistencia del equilibrio político existente.

EL CONGRESO SIN REELECCIÓN: UNA RADIOGRAFÍA (1934-1997)

En un trabajo dedicado al estudio de las legislaturas mexicanas de 1934 a 1997, Emma Campos definió la situación actual del legislador mexicano como una de «irresponsabilidad pública, de escasa experiencia y de amateurismo legislativo» (p. 100), y concluyó que la experiencia de los legisladores mexicanos ha sido muy escasa y que la no reelección consecutiva ha imposibilitado cualquier tipo de profesionalización. Esta rigurosa investigación evidencia que, contrario a la creencia de que es posible conseguir profesionalización y experiencia legislativa con la reelección discontinua, por más de 60 años el congreso ha estado integrado por *amateurs*, cuyas implicaciones políticas son de gran trascendencia, ya que mientras no contemos con legisladores experimentados no se tendrá un Poder Legislativo fuerte y un verdadero equilibrio de poderes.

Campos señala que, debido a los obstáculos a la reelección legislativa consecutiva para cada una de las legislaturas de 1934 a 1997, solo un promedio de 14% de sus miembros ha contado con experiencia previa como diputado federal. En todas las legislaturas, la aplastante mayoría es de novatos. Con el añadido de que más de la mitad de los diputados que se reeligió, lo hizo por distritos distintos, lo que manifiesta que la prohibición de la reelección inmediata desincentiva el desarrollo de una relación de rendición de cuentas entre representante y representados. «De hecho nos dice pareciera incluso que existe un incentivo inverso: el individuo que ya fue diputado por un distrito y nunca dio la cara a sus representantes tiene incentivos para, de ser de nuevo

candidato, serlo por otro distrito. Es decir, el sistema no solo desincentiva la responsabilidad, sino que premia la irresponsabilidad» (Campos, p. 117). En el caso del Senado, aunque las cifras demuestran que de las dos cámaras es la que ha acumulado más experiencia, los senadores tampoco se reeligen mucho. En promedio la mitad de las bancadas de cada legislatura ha sido antes diputado federal. El problema es que 77.5% de ellos estuvo en la cámara baja solo una vez.

Campos utiliza un argumento de Benito Nacif para explicar este hecho: la reelección no sucesiva es baja porque se ve como signo de fracaso político, ya que el marco institucional de México crea incentivos para desarrollar ambición progresiva y buscar siempre puestos más altos en vez de una ambición estática permanecer como legislador (p. 121). Esto explicaría también por qué tan pocos políticos que han sido legisladores federales vuelven a la legislatura local.

Otra cuestión fundamental es saber cuánto tiempo dejan pasar los parlamentarios reelectos entre elecciones; dato importante, pues la experiencia no solo se adquiere por la permanencia sino también por la continuidad. De poco sirve la reelección en las cámaras si los pocos diputados que se reeligen lo hacen después de años, cuando los asuntos públicos han cambiado. Nuestra autora señala que menos de la mitad de los legisladores reelectos lo fueron inmediatamente después de haber satisfecho la restricción constitucional un periodo. Todos los demás esperaron por lo menos uno más, «un brinco», lo que quiere decir que en más de la mitad de los casos la acumulación de experiencia legislativa fue un proceso interrumpido por varios años. Los casos extremos de reelecciones que se dieron con entre nueve y

27 años de intermedio son casi 39% del total, unos 150 diputados.

Por último, frente a la argumentación de que pasar de una cámara a otra es una forma de ganar experiencia, la evidencia presentada señala que los casos de reelección consecutiva alterna no solo son escasos 6% del total de congresistas, sino que la gran mayoría —65% de ellos— se compone de individuos electos dos veces; generalmente pasan de la Cámara de Diputados al Senado y fueron novatos dos veces. Que esto dé lugar a una profesionalización profunda es bastante cuestionable.

La conclusión de Campos, que suscribo, es clara: «mientras no haya reelección legislativa inmediata y carreras legislativas, la profesionalización, especialización y acumulación de experiencia de los legisladores será algo, si no imposible, sí muy difícil de obtener para la gran mayoría de los legisladores y México continuará teniendo un Congreso débil y poco profesional» (p. 151); en donde, agregó que los congresistas seguirán representando más a su partido que a sus votantes, con la consecuente lejanía entre poder público y ciudadanía.

EL DEBATE ACTUAL: LOS ARGUMENTOS EN PUGNA

Entramos ahora a sopesar los argumentos esgrimidos en torno a la reelección legislativa consecutiva, a favor y en contra de ella.

A favor

1. El primer argumento para defender la reelección legislativa sucesiva es que esta posibilitará la existencia de carreras parlamentarias como una for-

ma de profesionalizar y especializar la función legislativa. Sería una forma de capitalizar la experiencia acumulada y el aprendizaje (Acle, 2002), necesaria para resolver las grandes cuestiones nacionales, especialmente en el sistema presidencial (Reyes del Campillo, 2009, p. 37) (Valenzuela, 2004). Estas funciones serían: ejercer una mejor vigilancia sobre el gobierno, legislar con mayor conocimiento y supervisar eficazmente las consecuencias de la legislación vigente (Dworak, 2003, p. 232).

Como bien apunta Campos, un elemento esencial para el desarrollo de la carrera parlamentaria es la continuidad. La no reelección sucesiva la interrumpe de varias maneras:

Impide que los legisladores se dediquen de tiempo completo a legislar, porque tienen que ocuparse en concretar lo que harán una vez que termine su encargo; al reelegirse después de tres o seis años de haber dejado la cámara tienen que volver a empezar por actualizarse en los cambios que se han desarrollado tanto al interior como al exterior del ámbito legislativo; [...] e incentiva la pereza porque gran parte de lo aprendido no puede capitalizarse (p. 98).

Ahora bien, la permanencia no es condición suficiente para que un legislador quiera especializarse. No hay garantía de que los representantes, al poder hacer una carrera, se vayan a especializar en alguna de las actividades del congreso. Sin embargo, la no reelección garantiza que no lo harán.

Tal como explica Dworak, sin reelección consecutiva, los congresistas que quieren iniciar una carrera parlamentaria dependen solo de los partidos para continuar su vida política, pues estos seleccionan los cargos. Si se presenta la posibilidad de reelección consecutiva de los congresistas, también los electores decidirán sobre su futuro. En consecuencia, el parlamentario recurriría a alguna estrategia que maximice sus posibilidades de seguir: la comunicación con sus votantes, y la especialización en comisiones que adquirirían una mayor relevancia serían dos importantes actividades que puede realizar para conseguir ese objetivo (Dworak, 2003, p. 233). Esta continuidad y especialización son más necesarias que nunca si se considera que actualmente la tarea legislativa se ha vuelto muy compleja. Hoy en día se multiplican las leyes especializadas y sumamente complicadas (Carbonell, 2000, p. 110), y para ello se necesitan «expertos trabajando», Lujambio *dixit*, y no *amateurs*.

2. La cercanía y la rendición de cuentas. Uno de los mecanismos que garantizan el correcto funcionamiento de la democracia representativa como régimen político es la posibilidad de los ciudadanos de exigir cuentas a sus gobernantes. Esta rendición de cuentas o *accountability* subyace en la reelección, pues esta tiene como uno de sus objetivos permitir al elector evaluar el desempeño de su representante mediante la posibilidad de reelegir y cultivar a los representantes capaces y responsables y sancionar, no reeligiéndolos, a los que no cumplen su papel. En cambio, como señalan

diversos autores (Campos, 2003, p. 107), cuando la reelección no está permitida o está limitada, y el futuro político del legislador depende más del partido que del elector, se imposibilita este proceso de evaluación y se desincentiva el que los legisladores asuman la responsabilidad de sus acciones para con los ciudadanos, ya que se centrarán en mantener buenas relaciones con su partido.

Paralelamente, esta rendición de cuentas obligaría a buscar un mayor contacto con los ciudadanos que votaron por ellos, pues su carrera política dependería más del apoyo popular que de las cúpulas de sus partidos (Acle, 2002). Así, al tener un contacto más firme y a largo plazo entre representantes y representados uno que vaya más allá de las campañas y elecciones, se mejoraría sustancialmente la democracia mexicana al renovar la vinculación entre la clase política y la ciudadanía (Dworak, 2004, p. 2).

Finalmente, Poiré conecta esto con la información política y la transparencia, condiciones inherentes al buen funcionamiento de un sistema democrático: «la reelección inmediata genera un círculo virtuoso de la información política respecto a los gobernantes, activando la demanda ciudadana por la misma, y haciendo así atractiva la inversión en su generación para los propios actores políticos, y para los medios de comunicación» (2005). La no reelección, por el contrario, corta estos incentivos. Los escépticos, en cambio, creen que esto sería cierto con las autoridades locales, pero no con las federales, que «después de resolver sobre cientos de iniciativas podrían ma-

nipular y publicitar solo las que les permitieran verse bien ante los ojos de la ciudadanía» (Reyes del Campillo, 2009, p. 37).

3. Un congreso *comme il faut*. Como corolario de los dos argumentos anteriores, sostengo que la reelección legislativa ayudaría a tener un congreso «como debe ser». Según escribe Valenzuela: «en un sistema presidencial el Poder legislativo tiene que ser fuerte, un foro viable para lograr acuerdos políticos entre partidos y entre estos y el Ejecutivo. Para ello se requiere que los legisladores tengan peso político dentro de sus colectividades políticas, que ellos y no los dirigentes partidistas puedan jugar un papel importante en el diseño de las estrategias legislativas y políticas para conformar los compromisos necesarios para gobernar» (2004). En este sentido, la reelección de legisladores es fundamental.
4. La soberanía. El argumento más abstracto es uno que se utilizó ya en los debates históricos: el de la soberanía. La reelección junto a la posibilidad de revocación de mandato incrementa la soberanía y el poder de decisión del ciudadano, su derecho de poner y quitar gobernantes es el verdadero sufragio efectivo. El problema ocurre cuando, como señala Saavedra Weise, con el argumento de que sea el pueblo quien decida, se opta por instrumentos plebiscitarios que buscan legitimar decisiones arbitrarias (2009) y la permanencia en el poder de un grupo. Quizá por esto este argumento por sí solo no es el que se ha utilizado más en México para defender la reelección legislativa consecutiva.

5. El ahorro. Finalmente, una de las razones, sostiene Dworak, por las que gastamos cantidades exageradas de recursos en lo electoral es que cada tres años se tienen que promover miles de nuevos rostros para los cargos de elección popular. Al basarse las campañas en rostros, la mayoría nuevos, y promesas, y no en los resultados de gestiones pasadas, los recursos que se requieren son mayores que en el resto del mundo donde un legislador, al competir por su mismo puesto, es reconocido en su distrito (Dworak, 2005) Con la reelección legislativa consecutiva la inversión en medios requerida sería mucho menor.

En contra

1. Se alega que, con el restablecimiento de las carreras legislativas, se reactivarían los cacicazgos locales, al poder ellos intervenir de manera más directa en la selección de candidatos y en las elecciones. Paralelamente se advierte que la reelección legislativa provocaría que los parlamentarios tiendan a permanecer demasiado tiempo en sus cargos, lo cual llevaría al estancamiento de la clase legislativa (Reyes del Campillo, 2009, p. 37). Como sugiere Cornelius, después de siete décadas de gobierno presidencialista y centralizado, México se mueve hacia un sistema político en el que compiten activamente por el poder el centro y la periferia, esta última con mayores recursos financieros bajo su control, debido a la descentralización fiscal (Cornelius citado por Ortega, 2001, p. 24). Contrario a la opinión que ve a los diversos regímenes subnacionales como terrenos fértiles para

lograr mayores avances democratizadores, Cornelius considera que bien pueden estar actuando como obstáculos a la conclusión de la transición democrática (p. 242).

Ligamos esto con el concepto de Edward Gibson de «autoritarismos subnacionales» en un contexto de democratización. Para él, un hecho importante pero poco resaltado de la «tercera ola» de transiciones a la democracia fue que con la democratización nacional llegaba la consolidación de autoritarismos subnacionales (p. 219). El debilitamiento del poder autoritario durante las transiciones estuvo frecuentemente acompañado por un cambio en el equilibrio de poder entre el centro y la periferia. En el caso de México la reducción del poder central en la política nacional produjo tendencias democratizantes en muchos estados, pero también liberó a caciques locales en otros, que pudieron hacer uso de las redes clientelares locales, de los recursos económicos y de maquinarias políticas para consolidar proyectos autoritarios provinciales (Gibson, 2006, 220-221).

Pese a esto, concuerdo con Dworak cuando considera el escenario augurado por este argumento poco probable, debido a la naturaleza del sistema electoral, la pluralidad y competitividad de nuestros partidos. Los caciques son propios de sociedades no plurales, donde no existe competencia por el poder (Dworak, 2003, pp. 250-251). Si bien es cierto que, de restablecerse la reelección, existirán distritos donde los caciques podrían predominar, su porcentaje sería bajo y la competencia electoral desgastaría paulatinamen-

te su influencia. Por otro lado, es exagerado suponer que estos grupos locales controlarían a todos los legisladores (Dworak, 252).

2. Se argumenta que al restablecerse las carreras legislativas se fomentará un mayor personalismo que genere regionalismo, corrupción, y fin de la disciplina en las bancadas. El legislador profesional tenderá a defender intereses locales o sectoriales sobre los del partido, dejando este último de existir prácticamente como actor parlamentario (Reyes del Campillo, 2009, p. 37). Sin embargo, nuestro sistema electoral desincentiva casi del todo las actitudes personalistas o particularistas de los legisladores frente a los partidos: solo los partidos pueden postular candidatos a cargos de elección popular (Dworak, 2003, p. 255 y pp. 266-267). De restablecerse la reelección, la cohesión ciertamente disminuiría, aunque no hay incentivos institucionales para que descienda a niveles inmanejables. Hay que pensar que la conducta parlamentaria no se presenta en extremos de disciplina e indisciplina, sino en algún punto intermedio (Dworak, 2003, p. 268).

En cuanto a la corrupción, se argumenta que, ya que los políticos son corruptos, sin duda los legisladores reelectos estarían más expuestos a los poderes fácticos y terminarían siendo sus rehenes (Reyes del Campillo, 2009, p. 37). Sin embargo, esto es algo que puede ocurrir haya o no reelección. Usarlo como argumento en contra de la reelección solo es una forma de azuzar miedos.

3. Un principio fundamental ¿o un mito político? Hay quienes consideran a la no reelección un principio

que constituye la base fundamental del sistema político mexicano, del cual derivaría la estabilidad política que el país ha disfrutado y que por esto no debe ser cambiado. Así, el análisis de De Dios Calles de las obras de constitucionalistas posrevolucionarios concluye que la doctrina mexicana es en esencia antirreeleccionista (De Dios Calles, 1999, p. 152). Se alega, en fin, que dicho principio está arraigado en el *ethos* del pueblo mexicano.

Se ha impuesto la idea de que la no reelección para los cargos públicos es un logro que viene de la Revolución mexicana, sin saber que, como hemos visto, Madero dirigió la frase «Sufragio efectivo...» solo contra la reelección del presidente Díaz, y que la Constitución de 1917 en su redacción original permitió la reelección indefinida de los legisladores federales y locales. Como señala Anaya, años de falta de argumentación y de discursos viscerales antirreeleccionistas, crearon un verdadero tabú político (2004, p. 368), y elevó a principio lo que solo fue una respuesta concreta a una coyuntura histórica. Un mito político carente de verdad.

4. La resistencia popular. Paradójicamente, la popularidad de nuestros representantes populares es muy baja (Acle, 2002). Por esa razón, la propuesta de que puedan ser reelectos consecutivamente despierta recelos en la ciudadanía, cuando no abiertas resistencias. Años de un solo partido en el poder crearon la imagen de un legislador perezoso e irresponsable. Un parlamentario preocupado nada más por cumplir con aprobar las iniciativas del presidente en turno para hacer constar su lealtad, con la esperanza de ser eventualmente

premiado con un puesto; en no pocos casos, aprovechaba su investidura para el enriquecimiento y beneficio personal. Esto hace que en el imaginario colectivo el papel fundamental de los legisladores esté degradado. Sin embargo, la impopularidad de la medida es un argumento para no impulsar la reelección legislativa solo para quien considere el triunfo electoral inmediato una prioridad frente al avance democrático a largo plazo. Para contrarrestar este rechazo, advierte un connotado jurista, hará falta una ardua labor de pedagogía política por parte de quienes defienden las ventajas de la reelección consecutiva (Carbonell, 2000, p. 113).

5. El *timing*. Quizá el argumento más sensato en contra haya sido uno esgrimido en 1964: el carácter prematuro de la medida, la falta de tino para elegir el tiempo de la propuesta. Se dijo que el atraso político del país y la falta de competitividad de las elecciones hacían dudar de la deseabilidad de la reforma (Careaga, 2003, p. 75). Si bien antaño fue una crítica certera, hoy, que contamos con un sistema de partidos competitivo, parece que la reelección legislativa es una medida acorde a nuestro desarrollo democrático. Recordemos que mientras que «la reelección en un régimen autoritario significa la momificación de la clase política, en uno transicional o de democracia emergente, puede ayudar significativamente a la autonomía del Poder Legislativo y al mejoramiento de la representación política», como señala Carbonell (2000, p. 276). Los obstáculos que impedían que la reelección funcionase normalmente comienzan a superarse, y esta bien podría ser una realidad.

CONCLUSIONES

Por medio del repaso histórico, la radiografía de las legislaturas mexicanas del siglo XX y el balance entre argumentos a favor y en contra, el objetivo de este ensayo ha sido destacar la importancia que, para el funcionamiento de las instituciones democráticas, tiene la posibilidad de reelección consecutiva de los legisladores. Considero que la reciente normalización de la vida democrática mexicana da la oportunidad de proponer temas tradicionalmente prohibidos, modificar reglas otrora consideradas intocables. Desde esa perspectiva, creo, con Anaya, que la sociedad mexicana ha madurado lo suficiente para debatir el tema de la reelección legislativa consecutiva y sopesar las maneras en que la recuperación de este derecho podría introducir cambios favorables en la vida política del país (Anaya, 2004, p. 400-401). Aunque siempre existirá el riesgo de «aristocratizar» el congreso, la reelección legislativa bajo un diseño que contemple la necesidad de renovación e inclusión en las cámaras, es un medio adecuado para profesionalizar a los congresistas y así hacerlos más capaces de satisfacer las necesidades del país mediante la elaboración de mejores leyes y la vigilancia efectiva del Ejecutivo por un Legislativo fortalecido, elemento indispensable para un equilibrio y una división de poderes reales. Serviría además para juzgar el trabajo de los legisladores al dar al ciudadano la posibilidad de premiar y castigar de manera directa su desempeño en la siguiente elección, al hacerlos más responsables.

Evidentemente, la reelección por sí sola no garantizará el fortalecimiento del congreso. Es una condición necesaria para ello, pero no suficiente.

De hecho, hay consenso en que la reelección debe ser «una más dentro del conjunto de medidas que hay que tomar para ir fortaleciendo nuestro Poder Legislativo y alcanzar de esa manera una democracia más robusta. Junto a ella debemos considerar también la pertinencia de ampliar los periodos ordinarios de sesiones, mejorar los instrumentos de control parlamentario, contar con un mejor sistema de supervisión del gasto público, fortalecer el trabajo de las comisiones parlamentarias, y tener más tiempo para estudiar el proyecto de presupuesto que anualmente presenta el presidente (Carbognell, 2000, p. 277).

Agregaría otras más como las candidaturas ciudadanas para romper el monopolio de los partidos como única vía de acceder al Congreso, y la posibilidad de revocación de mandato, el otro lado de la moneda y una forma más de ejercer la *accountability* entre representado y representante. Con todo y esta necesidad de un amplio abanico de reformas, la profesionalización de los legisladores *per se* no solo es deseable, sino imprescindible para que México pueda contar con los congresistas que necesita (Campos, 2003, p. 151).

Finalmente, frente a los defensores del *statu quo* que esgrimen la idea de una no reelección relativa o no como principio inamovible, pienso con Dworak que:

Todo arreglo institucional existe para resolver problemas que enfrenta una sociedad en un momento específico. Por ello, una vez que se resuelve ese problema, la institución desaparece o se transforma. Este fue el caso de la no reelección legislativa. Hoy día nuestras instituciones democráticas están en un proceso de replantea-

miento al transitarse de un sistema de partido hegemónico a uno donde la pluralidad política es una realidad.

En este contexto, la reelección legislativa es la reforma que actualizaría la democracia mexicana junto con las democracias modernas (Dworak, 2003, p. 5). Sin caer en el sueño del optimismo institucional como la panacea contra todos los males de nuestra democracia no hay arreglo institucional que garantice el buen gobierno, creo que el rediseño de las instituciones tiene un papel indispensable para la profundización de la democratización mexicana y el abandono de los vestigios del autoritarismo.

Sabemos que la reelección legislativa consecutiva no resolverá por sí sola todos los problemas del país; sin embargo, la defendemos porque estamos seguros de que es una precondition para solucionarlos, una forma de acercarnos a tener un gobierno responsivo y responsable, y un sufragio verdaderamente efectivo.

REFERENCIAS

- Acle T., Alfredo (2002). «Reelección y rendición de cuentas». En *El Financiero*, 1 de junio de 2002.
- Anaya Merchant, Luis (2004). «Experiencias políticas e imaginarios sociales sobre la reelección en México, 1928-1964. La transformación de un derecho ciudadano en un principio político y un tabú social». En *Historia Mexicana*, vol. LIV, no. 2. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Campos Vargas, Emma (2003). «Un Congreso sin congresistas. La no-reelección consecutiva en el Poder Legislativo mexicano, 1934-1997». En Dworak, Fernando (coord.). *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*. Ciudad de México: FCE: Cámara de Diputados.
- Carbonell, Miguel (2000). «Hacia un Congreso profesional: la no reelección legislativa en México». En Pérez, Germán y Martínez, Antonia (comps.). *La Cámara de Diputados en México*. Ciudad de México: Cámara de Diputados: FLACSO: M.A. Porrúa.
- (2004). «Reseña: El legislador a examen. El debate sobre la reelección Legislativa en México». En Dworak, Fernando (coord.). *Cuestiones constitucionales*, no. 11, Ciudad de México: UNAM.
- Careaga, Maite (2003). «El fracaso de la reforma reeleccionista de 1964-1965». En Dworak, Fernando (coord.). *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*. Ciudad de México: FCE: Cámara de Diputados.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>
- Cornelius, Wayne (2001). «Huecos en la democratización: la política subnacional como un obstáculo en la transición mexicana». En Ortega, Reynaldo (ed.). *Caminos a la democracia*. Ciudad de México: El Colegio de México.

- Dios Calles, Citlallin Batilde de (1999). «¿Sufragio efectivo! ¿No reelección?». En Orozco, José de Jesús (coord.). *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*. Ciudad de México: UNAM-III.
- Dworak, Fernando (2003). «¿Cómo sería el Congreso con reelección? Una prospectiva acerca del posible efecto del restablecimiento de la carrera parlamentaria en México». En Dworak, Fernando (coord.). *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*. Ciudad de México: FCE: Cámara de Diputados.
- (2004). «The Myth of No Reelection and Democracy in Mexico». En *Voices of Mexico*. no. 66. Ciudad de México: UNAM.
- (2005). «La reelección legislativa: herramienta de transparencia electoral». En *El Financiero*, 28 de octubre de 2005.
- Gargarella, Roberto (1995). *Nos los representantes: crítica a los fundamentos del sistema representativo*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- Gibson, Edward (2006). «Autoritarismo subnacional: estrategias territoriales de control político en regímenes democráticos». En *Desafíos*, no. 14, Bogotá: Universidad del Rosario.
- Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (2002). *Reelección legislativa*. Ciudad de México: Senado de la República.
- Poiré, Alejandro (2005). «Democracia, transparencia y reelección». En *Milenio Diario*, 4 febrero de 2005.
- Reyes del Campillo, Juan Francisco (2009). «Pros y contras de la reelección consecutiva». En *Revista EMEEQUIS*, 12 de octubre de 2009.

- Saavedra Weise, Agustín (2009). «¡Sufragio efectivo: no reelección!». En *El Deber*, 10 de julio de 2009.
- Secretaría de Gobernación (2009). Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2008. Recuperado de: <http://www.encup.gob.mx/index.php>
- Valenzuela, Arturo (2004). «Reelección legislativa, la reforma necesaria». En *El Universal*, 30 de septiembre de 2004.
- Weldon, Jeffrey (2003). «El Congreso, las maquinarias políticas locales y el Maximato: las reformas no reeleccionistas de 1933». En Dworak, Fernando (coord.). *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*. Ciudad de México: FCE: Cámara Diputados.

XII CERTAMEN DE ENSAYO POLÍTICO



EL SEMIPRESIDENCIALISMO COMO ALTERNATIVA PARA EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO

Juan Carlos Montero Bagatella

INTRODUCCIÓN

México atraviesa por una seria crisis de seguridad pública que pone en riesgo su gobernabilidad democrática. La consolidación de la democracia en México se ve amenazada seriamente ante la incapacidad gubernamental para responder a la crisis y brindar respuestas satisfactorias a la sociedad, que comienza a exigir mejores resultados y el ejercicio de una «mano dura», la cual puede pasar por alto los derechos humanos y las libertades democráticas.

La manera en que el gobierno actúa para enfrentar la crisis de seguridad parece ser un asunto relativo al análisis de políticas públicas, poco relacionado con las teorías sobre formas de gobierno, pero en realidad, no es así. Las formas y sistemas de gobierno determinan el marco institucional a través del cual se ejerce la autoridad, sus límites y controles. En el caso de México, la crisis de seguridad se relaciona con la incapacidad del gobierno para implementar políticas que vayan más allá de los periodos

gubernamentales, con la falta de participación del Congreso de la Unión en la evaluación y retroalimentación de las políticas en la materia y sin aprobación de las reformas legales necesarias, entre otras cuestiones.

La democracia en México enfrenta el reto: necesita fortalecer su sistema de gobierno para avanzar hacia su consolidación; de lo contrario, la parálisis gubernamental contribuirá a incrementar la insatisfacción hacia la democracia y la probabilidad de un cambio hacia un sistema autoritario, apoyado en la promesa de un gobierno capaz de responder a las demandas ciudadanas, en particular, en materia de seguridad pública.

En este trabajo se discute el presidencialismo mexicano y se analiza la posibilidad de implementar un semipresidencialismo como alternativa para mejorar el desempeño gubernamental. En primer lugar, se exponen las características del presidencialismo, el parlamentarismo y el semipresidencialismo como alternativa intermedia; en segundo, se analiza el presidencialismo mexicano y la posibilidad de transformar la forma de gobierno en un semipresidencialismo; en tercero, si se considera que transformar la forma de gobierno implica también a las entidades federativas, se discuten las características del presidencialismo en los estados y las posibilidades del cambio; y finalmente se presenta un apartado de conclusiones.

La hipótesis central del trabajo es que el semipresidencialismo como forma de gobierno es una alternativa para transformar el sistema político en México, mediante el acotamiento del presidencialismo, la construcción de mecanismos institucionales que coadyuven a reducir y canalizar el conflicto entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, y a través de la generación de coaliciones sólidas.

das que integren un gobierno soportado por el congreso y no por el presidente.

PRESIDENCIALISMO, PARLAMENTARISMO Y SEMIPRESIDENCIALISMO

El presidencialismo y el parlamentarismo son los dos sistemas que los regímenes democráticos adoptan para estructurar y ejercer el gobierno. La adopción de un sistema parlamentario o presidencial determina la estructura institucional en que se dividirá el poder, lo cual significa establecer sus límites, frenos y contrapesos. Esta delimitación conduce a definir los actores institucionales con poder de veto —es decir, con la capacidad de detener la acción de otro poder— que, si bien evitan el ejercicio discrecional del poder, también dan cabida a la posibilidad de impedir que el gobierno funcione (Tsebellis, 2006). De esta manera tenemos que la división de poderes, característica fundamental de una república, evita, por un lado, el ejercicio discrecional del poder; y por el otro, en caso de existir demasiados controles, puede paralizar al Estado.

Los autores que apoyan el presidencialismo sostienen que entre sus características se encuentra la capacidad de responder rápidamente a eventos «urgentes» o «emergencias», mientras que el parlamentarismo reduce las capacidades del gobierno para reaccionar ante eventos no previstos (Blais y Massicotte, 2002). Por otra parte, los autores que defienden al parlamentarismo destacan su capacidad para lograr acuerdos sólidos, estables y perdurables a través del tiempo, lo que permite reducir de manera considerable el conflicto político y social, el

cual se canaliza hacia las instituciones políticas, y permite así una mayor gobernabilidad. A su vez, estos autores señalan al presidencialismo como una forma de gobierno conflictiva y proclive a la parálisis gubernamental.

Así, tenemos que el diseño del sistema presidencial conduce, de manera inherente, a incentivar el conflicto. Al no estar sujeto el gobierno a ratificación o posibles censuras por parte del congreso, se le brinda un poder casi ilimitado. De manera adicional, debido a que el presidencialismo se relaciona con escasos periodos de reelección, el límite temporal del gobierno conduce a los candidatos a prometer a los ciudadanos acciones que van más allá de sus capacidades reales, lo que genera simpatías en campaña electoral e inconformidad en cuanto demuestra su incapacidad de cumplir con sus promesas (Centeno, 1998).

El problema con el presidencialismo, según Linz (1998) y Sartori (2001), es que tanto el presidente como el congreso tienen una legitimidad basada en la elección popular, lo que los lleva a entrar en conflicto. Esta disputa tiende a incrementarse cuando el presidente electo representa a la minoría política mejor organizada, mientras que en el congreso, otras minorías menos organizadas constituyen en conjunto una oposición mucho mayor que la que eligió al presidente. En estos casos surge el problema expresado por Linz (1998, p. 34) cuando pregunta: ¿quién está más legitimado para hablar en el nombre del pueblo: el presidente o la mayoría en el congreso que se opone a su política?

Los defensores del parlamentarismo señalan que en esta forma de gobierno los actores políticos están obligados a formar acuerdos de manera consensual, lo cual los hace más proclives a la negociación que al conflicto

y a generar gobiernos más estables a través del tiempo (Lijphart, 2000). Sin embargo, no abordan casos en que los actores se encuentren en igualdad de fuerzas políticas, lo cual tiende a generar la misma parálisis a la que se refieren los críticos del presidencialismo.

Los problemas de los sistemas presidenciales no son de fácil solución, no se resuelven solo con la decisión de cambiar hacia el parlamentarismo. Dieter Nohlen, cuando analiza los presidencialismos¹ en América Latina, señala lo siguiente:

El problema no está en el presidente o en las instituciones del presidencialismo, sino en una cierta práctica y entendimiento del presidencialismo que está íntimamente ligada a la cultura política de América Latina. Pero la cultura política no cambió de un día para otro, aun cuando se cambiara radicalmente el sistema político. El problema no radica en el modelo institucional, sino en el comportamiento de los diferentes actores (como los partidos políticos), el cual está muy ligado a la cultura política dominante (2006, pp. 36-37).

1 Tanto Arend Lijphart (2000) como Giovanni Sartori (2001) señalan que los conflictos en el congreso tienden a resolverse con mayor facilidad a través de la disolución del congreso y el llamado a nuevas elecciones, con lo que tienden a romperse las parálisis. Debe considerarse que las crisis de sistemas presidenciales y de los parlamentarios son muy diferentes. A decir de Linz (1998, p. 171), «las crisis de los sistemas parlamentarios son crisis de gobierno, no de régimen». En ese mismo sentido Michael Coppedge (1990, p. 11) señala que si bien los gobiernos presidenciales tienen claras debilidades y los parlamentarios tienen claras fortalezas, los gobiernos parlamentarios también enfrentan serios problemas, aunque estos no son comparables con el riesgo de parálisis gubernamental y posible caída del régimen democrático que son característicos del presidencialismo.

Ante el reconocimiento de que el presidencialismo tiene raíces profundas, y que genera importantes conflictos y riesgos para la democracia, diversas propuestas han surgido para tratar de reducir el poder del presidente y fortalecer los pesos y contrapesos de los poderes Legislativo y Judicial (Perina, 2005). En particular, Dieter Nohlen (2006, p. 42) señala que debido a la dificultad que representa cambiar un sistema presidencial por otro parlamentario, en el caso de los países latinoamericanos, sería preferible avanzar primero hacia una forma intermedia representada en la figura del semipresidencialismo.

El semipresidencialismo es una forma de gobierno que busca reducir el poder del presidente y fortalecer las capacidades del Poder Legislativo. Su característica básica radica en ser una «estructura dual, con dos cabezas», que separa al jefe de Estado, en la figura del presidente que es electo popularmente, del jefe de gobierno, en la figura de un primer ministro elegido por el congreso (Sartori, 2001, p. 137; Elgie, 2011, p. 2). Esta forma de gobierno resulta atractiva cuando existen divisiones políticas importantes entre quienes apoyan al presidencialismo y quienes apoyan el parlamentarismo, cuando un país busca mostrarse más democrático ante el resto del mundo, cuando una nación políticamente inestable busca fortalecer la autoridad ejecutiva y construir un liderazgo, o cuando se busca reducir el poder del presidente para fortalecer al poder legislativo (Elgie, 2011). En términos muy generales, se puede definir a un gobierno como semipresidencialista cuando no es dependiente de la permanencia del presidente (Elgie, 2011, p. 4).²

2 El semipresidencialismo varía en su funcionamiento de acuerdo al grupo político al que pertenecen el presidente y la mayoría en el

El semipresidencialismo permite manejar de mejor manera la pluralidad y los conflictos al interior del congreso, fomentando la construcción de alianzas que integren gobiernos estables y perdurables. De acuerdo con Sartori (2001, p. 139), esta forma de gobierno cuenta con mecanismos que reducen el riesgo de una parálisis gubernamental. En específico, su principal beneficio es la posibilidad de que funcione en gobiernos divididos, ya sea por los mecanismos para reducir la parálisis o porque debilita al presidente y lo obliga a cohabitar con un primer ministro, que hará coaliciones mayoritarias para integrar un gobierno sólido (Linz, 1998, p. 183).

A pesar de lo anterior, Juan Linz señala que la parálisis puede seguir presente cuando:

- a) presidente y primer ministro son de grupos políticos diferentes;
- b) hay coaliciones inestables debido a una alta pluralidad al interior del congreso; y
- c) el presidente tiene la facultad de disolver al congreso.

En estos casos, Linz (1998, p. 101) destaca que el presidente no se vuelve una figura simbólica, sino que tiene poderes importantes que le permiten intervenir en

congreso. En casos en que el presidente y la mayoría en el congreso pertenecen al mismo grupo, se configura un gobierno presidencialista; cuando pertenecen a grupos distintos, el gobierno funciona de manera similar al parlamentarismo, debido al choque entre el primer ministro y el presidente, de entre los cuales, prevalece la figura del primer ministro, por contar con el apoyo del congreso (Sartori, 2001, p. 140).

el gobierno, además de mantener la legitimidad que le brinda la elección popular.³

El semipresidencialismo reduce el poder del presidente, pero eso no implica que se resuelva por completo el problema de una posible parálisis debido al enfrentamiento del mandatario con la oposición en el congreso, incluso él podría exacerbar ese conflicto. Lo que ocurre, dice Linz, es que se reproduce el problema fundamental del presidencialismo: la legitimidad dual entre el congreso y el presidente, sobre todo cuando la disolución de aquél y la realización de nuevas elecciones no resuelven el conflicto, sino que confirman la pluralidad de actores.

A partir de las consideraciones expuestas por Linz se puede afirmar que para que una forma de gobierno funcione resulta necesario que uno de los poderes prevalezca sobre el otro. Si los poderes se encuentran en igualdad de facultades, existe un alto riesgo de parálisis gubernamental, pero si en un gobierno semipresidencialista el congreso no tiene facultades suficientes y ocupa un papel secundario, entonces ese gobierno encabezado por el primer ministro tendrá un apoyo endeble. En ese sentido, Linz (1998, p. 112) propone un diseño institucional que fortalezca al congreso por encima del presidente, y al respecto señala que el sistema puede funcionar «cuando se convierte *de facto* en un sistema parlamentario».

3 Como ejemplo de ello, Jalali (2011, p. 19) señala que en el caso de Portugal, el presidente, si bien no tiene la capacidad de intervenir directamente en el gobierno, sí tiene la capacidad de establecer la agenda influyendo en la opinión pública. Este caso pone de manifiesto que en el semipresidencialismo se mantiene la legitimidad dual característica del presidencialismo y, aunque el presidente no tenga influencia directa sobre el gobierno, puede incidir empleando su legitimidad derivada de su forma de elección.

El semipresidencialismo es una alternativa para hacer más democrático el ejercicio del poder presidencial y avanzar así gradualmente hacia un parlamentarismo. Es un camino accesible ante el reconocimiento de la complejidad que implica cambiar de un sistema presidencial hacia uno parlamentario. Por esta razón, a continuación expondremos las características generales del presidencialismo mexicano y las posibles implicaciones para realizar una transformación institucional hacia el semipresidencialismo.

EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO

El presidencialismo en México ha sido estudiado y criticado como un obstáculo para la consolidación democrática. Los trabajos clásicos de Daniel Cosío Villegas (1982) y de Pablo González Casanova (1972) destacan la amplitud y la discrecionalidad del poder del presidente, en especial lo que Cosío Villegas denomina «facultades metaconstitucionales del presidente» y que son abordadas a profundidad por Jorge Carpizo (2000) en su clásico trabajo *El presidencialismo mexicano*.

En términos generales, los autores referidos y otros estudiosos del presidencialismo en México han destacado a esta forma de gobierno como un ejercicio autoritario del poder, sin contrapesos, identificado directamente con el sistema de partido hegemónico. Se ha destacado que el sistema político mexicano fue diseñado *ad hoc* para el ejercicio autoritario del poder presidencial, funcional en un escenario poco plural; sin embargo, en la actualidad dicho diseño se ha vuelto un obstáculo y una amenaza para la gobernabilidad.

La falta de funcionamiento del presidencialismo en un entorno plural se ha demostrado en la incapacidad del gobierno para formar coaliciones al interior del Poder Legislativo.⁴ En particular, cuando el presidente cohabita con una mayoría de otro partido en el congreso es prácticamente imposible lograr las reformas necesarias para un mejor desempeño del gobierno.⁵ Los gobiernos divididos en México son un fenómeno reciente y rápidamente han evidenciado la incapacidad institucional del presidencialismo para garantizar la colaboración entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en estos periodos.

Los casos en los que el presidente ha cohabitado con un congreso con una mayoría opositora se expresan en la Tabla 1, en esta se muestra que a partir de 1997 el Partido Revolucionario Institucional (PRI) se convirtió en la primera minoría en el congreso. En este caso, se permitía que en la Cámara de Diputados la oposición formara coaliciones que sobrepasaran al PRI; sin embargo, incluso entonces el número de diputados que conservó este partido lo mantuvo como un actor con poder de veto, debido a que aún era necesario para alcanzar las mayorías calificadas (75% de los diputados), necesarias para reformar la Constitución y porque conservó la mayoría en Senado de la República.

4 Se entiende por coalición ganadora a aquella mayoría mínima necesaria para impulsar una reforma legal o constitucional (Lijphart, 2000).

5 La cohabitación es entendida por Sartori (2001) como la convivencia entre un Ejecutivo de un partido político con un Ejecutivo de otro partido diferente al del presidente.

TABLA 1
Partidos mayoritarios en poderes Ejecutivo y Legislativo

Periodo	Legislatura	Partido mayoritario		Partido del presidente de la República
		Cámara de Diputados	Cámara de Senadores	
1988 - 1991	LIV	PRI (52%)	PRI (94%)	PRI
1991 - 1994	LV	PRI (64%)	PRI (95%)	
1994 - 1997	LVI	PRI (60%)	PRI (74%)	PRI
1997 - 2000	LVII	PRI (48%)	PRI (60%)	
2000 - 2003	LVIII	PRI (42%)	PRI (47%)	PAN
2003 - 2006	LIX	PRI (47%)	PRI (45%)	
2006 - 2009	LX	PRI (41%)	PRI (40%)	PAN
2009 - 2012	LXI	PRI (40%)	PRI (39%)	

Fuente: elaboración propia con datos del Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC).

El problema del presidencialismo es que los partidos de oposición están más interesados en el fracaso del presidente para obtener mejores resultados electorales en la siguiente elección; por esta razón, la oposición tiene incentivos para bloquear al gobierno, al no aprobar las reformas necesarias, en lugar de apoyarle.

México necesita mecanismos institucionales que rompan el incentivo de los partidos políticos en el congreso y exhorten a la formación de coaliciones sólidas que puedan impulsar la gobernabilidad.

En vista de que el parlamentarismo es una opción muy lejana debido a la magnitud de los cambios que requiere —no solo legales sino también culturales—, el semipresidencialismo puede ser una opción atractiva para dar un paso hacia él. Y para cuestionar las posibilidades del semipresidencialismo, vale la pena hacer un primer ejer-

cicio de simulación para el gobierno federal a través de la pregunta: ¿cómo se habría configurado el gobierno en un sistema semipresidencial en el periodo 1988–2012?⁶

En caso de que el gobierno fuera elegido únicamente por la Cámara de Diputados, para alcanzar las mayorías calificadas (75%), hemos analizado como coaliciones posibles las siguientes:

- a) Partido mayoritario más la primera minoría; es decir, al partido que hubiera alcanzado la mayoría simple al interior de la cámara sumado al segundo partido con más diputados;
- b) Partido mayoritario más la oposición en su conjunto sin la primera minoría, explorando la posibilidad de que el partido mayoritario no tomara en cuenta para las negociaciones al segundo partido con más diputados, y apoyándose en cambio en todos los demás partidos; y
- c) La oposición en su conjunto sin el partido mayoritario, que implica suponer que la oposición se uniera y no tomara en cuenta al dicho partido para las negociaciones. Los resultados serían los siguientes.

6 En nuestro ejercicio de simulación consideraremos, en primer lugar, que el semipresidencialismo en México se caracterizaría por mantener un gobierno responsable ante el congreso, pero también frente al presidente, y reconocería a este con la capacidad de rechazar a aquel mediante el ejercicio de su poder de veto por una sola vez. Esto lo haremos en reconocimiento de que la cultura política en México no se puede cambiar tan fácilmente y, al responsabilizar al gobierno de un sistema semipresidencial solo frente al congreso, sería dar un paso muy grande hacia el parlamentarismo, el cual difícilmente se podría aceptar en la realidad. En segundo lugar, consideraremos que la elección del gobierno al interior del congreso se haría con 75% de los votos, por lo que analizaremos qué coaliciones permitirían alcanzar ese porcentaje.

TABLA 2
Alianzas posibles en la Cámara de Diputados

Período	Legislatura	Partido mayoritario + Primera minoría	Partido mayoritario + Oposición en conjunto - Primera minoría	Oposición en conjunto - Partido mayoritario
1988 - 1991	LIV	PRI + PAN (72%)	PRI + Oposición - PAN (80%)	Oposición - PRI (48%)
1991 - 1994	LV	PRI + PAN (82%)	PRI + Oposición - PAN (82%)	Oposición - PRI (36%)
1994 - 1997	LVI	PRI + PAN (84%)	PRI + Oposición - PAN (74%)	Oposición - PRI (40%)
1997 - 2000	LVII	PRI + PAN (73%)	PRI + Oposición - PAN (75%)	Oposición - PRI (52%)
2000 - 2003	LVIII	PRI + PAN (83%)	PRI + Oposición - PAN (54%)	Oposición - PRI (58%)
2003 - 2006	LIX	PRI + PAN (76%)	PRI + Oposición - PAN (61%)	Oposición - PRI (53%)
2006 - 2000	LX	PRI + PAN (66%)	PRI + Oposición - PAN (79%)	Oposición - PRI (59%)
2009 - 2012	LXI	PRI + PAN (70%)	PRI + Oposición - PAN (65%)	Oposición - PRI (60%)

La Tabla 2 demuestra que solo en las legislaturas LV, LVI y LVIII el PRI y el Partido Acción Nacional (PAN) pudieron haberse aliado sin tomar en cuenta al resto de la oposición para alcanzar las mayorías calificadas, lo cual quiere decir que, en caso de haber un semipresidencialismo, habría resultado ser la coalición que sostuviera al gobierno. Esta situación no tendría como resultado un gobierno sólido, ya que, en primer lugar, en un semipresidencialismo el presidente no es solo un emblema, sino que mantiene un importante poder, debido a que mantiene la legitimidad que le brinda el voto popular, por lo que, aunque el gobierno ya no sea responsable ante él, tiene la capacidad de influirlo y de influir en la opinión pública, tal como demuestran Jalali (2011) y Elgie (1999; 2011). En segundo lugar, debido a que la competencia por la presidencia de la República en México coloca al PRI y al PAN en una posición de abierta compe-

tencia, es altamente probable que ambos partidos no se coaligaran en el congreso, sino que buscaran el fracaso del otro para beneficiarse electoralmente de esto en la elección siguiente.

En conclusión, no es posible afirmar que los principales partidos al interior del congreso se coaligarán entre sí y que el semipresidencialismo desarrollará mecanismos para evitar la parálisis; al contrario, la incapacidad para formar alianzas legislativas en la actualidad y el enfrentamiento político al interior del congreso abren la puerta a posibles crisis de gobierno, como la que atraviesa Bélgica.

Por otro lado, si se considera la posibilidad de que el partido mayoritario y el segundo partido con más diputados estuvieran enfrentados políticamente, en la mitad de las legislaturas analizadas el partido mayoritario podría excluir al segundo partido con más diputados; únicamente en las legislaturas LVI, LVIII, LIX y LXI el partido mayoritario se ve obligado a negociar con la segunda mayoría. Finalmente, en ningún caso es posible excluir al partido mayoritario de las negociaciones, ya que la oposición en su conjunto no tiene el porcentaje de diputados necesarios para alcanzar las mayorías calificadas.

Por lo tanto, el desempeño legislativo mejora cuando el presidente tiene una clara mayoría al interior del congreso, sin embargo, este es un fenómeno poco frecuente. En la realidad se hace constante la obligatoriedad para negociar con la oposición y es imposible excluir de las negociaciones a la segunda mayoría. De esta manera, existe un importante riesgo de que la segunda minoría busque paralizar al gobierno y, en caso de que se tuviera un semipresidencialismo, esto implicaría negociaciones muy conflictivas para integrar al gobierno que no estaría

apoyado en una coalición sólida debido a los enfrentamientos entre los partidos políticos.

Los datos señalados demuestran que el PRI y el PAN podrían construir una coalición ganadora sólida en el periodo estudiado, la cual permitiera alcanzar las mayorías calificadas y, en el caso de un semipresidencialismo, integrar y sostener a un gobierno sólido. Sin embargo, en caso de que el PRI y el PAN se enfrentaran políticamente por intereses electorales en la elección presidencial siguiente y decidieran no formar las coaliciones ganadoras, generarían una crisis gubernamental en la mitad de las legislaturas analizadas, además de dificultar de manera importante la integración de las coaliciones ganadoras, debido a que, al incrementarse el número de partidos con los cuales habría que negociar, se elevarían los costos políticos para el partido mayoritario y se elevaría el valor político de los partidos pequeños, lo cual llevaría a la posibilidad de que estos ejerzan cierto «chantaje» sobre el partido mayoritario para alcanzar las mayorías calificadas (Sartori, 2001). En consecuencia, la inestabilidad que se ha tenido al interior de la Cámara de Diputados y la dificultad para formar coaliciones ganadoras se traduciría en la misma dificultad para integrar un gobierno y sostenerlo durante un largo periodo de tiempo.

A partir de los datos anteriores puede decirse que no existe evidencia que permita afirmar que al establecerse un semipresidencialismo en México pudiera contarse con un gobierno más sólido y pudiera evitarse la parálisis gubernamental. En caso de haber existido un semipresidencialismo en México en el periodo de 1988-2012, los gobiernos habrían tenido que integrarse principalmente por coaliciones entre PRI y PAN, con las mismas dificult-

tades que estos partidos han enfrentado en la toma de decisiones legislativas al interior del congreso.

Después de la alternancia de 2000, se han mostrado las dificultades del sistema político mexicano para funcionar en un entorno político totalmente diferente al que se vivió cuando se diseñaron las instituciones políticas; tal como señala Mauricio Merino (2003), el contexto y los actores políticos han cambiado, pero no así las instituciones políticas. El riesgo, según Selee y Peschard (2010), es que, a pesar del cambio político a partir de la alternancia, se ha permitido la permanencia, el acomodo y la adaptación de viejos actores que mantienen una cultura política autoritaria, que han negociado exitosamente su continuidad, al mantener un importante poder de veto que les hace políticamente fuertes, y que debilitan de manera importante a las nuevas instituciones del sistema político mexicano.

El cambio político por el que atraviesa nuestro país nos ubica en un ambiente en que conviven viejas y nuevas instituciones, con viejos y nuevos actores. El gran riesgo radica en que estos y aquellas se confunden entre sí, con la posibilidad de que sean los viejos actores los que prevalezcan y ahoguen el cambio que no acaba por concretarse. Debido a que nos encontramos en un periodo de transición, las instituciones democráticas aún son débiles y siguen constantemente amenazadas por los viejos actores que buscan conservar su poder de veto.

La transformación de las instituciones en México no puede limitarse solo al gobierno federal, sino que habría de alcanzar a los estados, donde el presidencialismo también es un problema. En el caso de las entidades federativas, los problemas del presidencialismo se representan en:

- a) El ejercicio de un poder casi ilimitado por parte del Ejecutivo estatal, sobre todo cuando no existe un equilibrio en el congreso local, que es controlado por un solo partido, lo cual deriva en una falta de autonomía en otras instituciones como el Poder Judicial, las instituciones electorales, de transparencia, de auditoría, de derechos humanos, entre otras; y
- b) La parálisis gubernamental en los estados en los que la pluralidad ha generado gobiernos divididos (Montero, 2010).

En el caso de los estados, es evidente la convivencia entre las viejas y nuevas instituciones de la democracia. Por un lado, hay entidades en las que, a pesar de la alternancia política, no se han generado contrapesos institucionales al poder presidencial, lo cual permite un ejercicio casi ilimitado del poder; y por otro, existen estados en los que la pluralidad política demuestra la incapacidad de las instituciones para canalizar el conflicto entre poderes, lo que genera parálisis.

Los problemas del presidencialismo a nivel federal se han reproducido en los estados, por lo que al buscar transformar el sistema debe tomarse en cuenta también a las entidades federativas. Tal como señala Diego Valadés:

en la mayoría de las entidades subsisten tanto las atribuciones centralizadoras que resultan del sistema constitucional, cuanto las que derivan de un sistema político que [...] sigue funcionando conforme a los patrones del autoritarismo [...] ha pasado inadvertido que en buena parte de los estados se mantienen prácticamente incólumes a las prácticas de un poder muy concentrado [...] (2005, p. XIII).

Los gobernadores son parte de los viejos actores políticos que han sabido negociar su permanencia y acomodarse exitosamente en el contexto político actual, tal como señalan Selee y Peschard (2010), al ejercer sus funciones de una manera autoritaria, aprovechar un sistema institucional diseñado para funcionar de esa manera y apoyarse en un discurso federalista que ha favorecido la conservación de esta forma de ejercer el poder (Valadés, 2005: p. XIV).

La propuesta de cambiar la forma de gobierno en México, para avanzar hacia una forma más democrática a través del semipresidencialismo, debe tomar en cuenta a los estados. A continuación se analiza la integración de las 31 legislaturas locales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como la relación partidista con el Poder Ejecutivo en el periodo 2000-2010.

La hipótesis del apartado es que en los casos en que los poderes Ejecutivo y Legislativo fueran de un solo partido, los contrapesos en los estados serían menores. Esto permitiría el ejercicio del Poder Ejecutivo sin suficientes controles y conduciría a instituciones poco autónomas, pero a un adecuado funcionamiento del presidencialismo. En caso contrario, al haber mayor división política al interior de los poderes legislativos y entre el Legislativo y el Ejecutivo se obliga a la configuración gradual de una democracia consensual, con un incremento de los controles al Ejecutivo y a la autonomía de instituciones, que sin embargo generaría importantes conflictos inherentes al sistema presidencial y aumentaría el riesgo de una parálisis. La hipótesis alternativa permite afirmar que un sistema semipresidencial en las entidades federativas construiría un entorno institucional capaz de canalizar el conflicto entre poderes Ejecutivo y Legislativo, lo cual

brindaría estabilidad gubernamental a través de un primer ministro o jefe de gobierno estatal.

LAS POSIBILIDADES DEL SEMIPRESIDENCIALISM EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

La observación de la composición de las legislaturas locales y de los ejecutivos locales en el periodo 2000-2010 muestra la concentración del poder en los estados alrededor de pocos actores políticos. En la mayoría de las entidades federativas, un solo partido integra los poderes Ejecutivo y Legislativo, con escasa oposición en el segundo. Además, la alternancia en los poderes es un fenómeno poco frecuente, por lo que existen pocos incentivos para que la integración del Poder Judicial e instituciones como las electorales, entre otras, se haga de manera plural, lo cual permite que el mismo partido postule a actores favorables a sus intereses políticos y fomenta la lealtad política hacia el gobernador entre aquellos que deseen ser postulados a algún cargo.

Para someter a prueba las hipótesis del trabajo se analizará la composición de las legislaturas locales en México durante el periodo 2000-2010 y la relación con el Poder Ejecutivo, en función de lo competitiva que haya sido la elección de gobernador.⁷ Los datos provistos por

7 A partir de las aportaciones de Linz (1998) y de Sartori (2003), expuestas al inicio del trabajo, asumiremos que la oposición que realiza un partido político representado en el congreso contra el Poder Ejecutivo, varía en función de la competitividad en las elecciones gubernamentales, por lo tanto, mientras más competitiva sea la elección y el partido opositor tenga mayores probabilidades de ganar la siguiente elección al gobierno, mayor será la oposición y, mientras la competitividad sea menor, la oposición también será menor.

Montero (2010) muestran que los partidos mayoritarios obtienen su representación al ganar casi la totalidad de los distritos de mayoría relativa, lo cual lleva a que la oposición logre colocarse principalmente por el principio de representación proporcional, elemento que ya había sido destacado por Lujambio (2000). Los datos recopilados para este trabajo hacen evidente que:

1. En la mayoría de las legislaturas (92 casos) un solo partido controla la mayoría absoluta (50% + 1), lo que le permite tomar la mayor parte de las decisiones legislativas sin buscar el consenso del resto de los partidos.
2. Incluso en el caso de las legislaturas en las que un partido alcanza la mayoría relativa al obtener al menos 30% de los diputados locales (40 casos), este partido puede tomar las decisiones sin el apoyo de los demás, siempre y cuando el conjunto de la oposición no se alié en su contra.
3. En todos los casos en que el partido mayoritario no alcanza la mayoría absoluta, la oposición en su conjunto debe aliarse para lograr los consensos necesarios para la aprobación de sus propuestas legislativas, lo que eleva los costos de negociación para la oposición, en función del número de partidos representados en el congreso. En estas situaciones, la oposición —siempre y cuando se alié— puede generar una parálisis gubernamental.
4. Solo en los casos en los que el partido mayoritario tiene un porcentaje de diputados menor a 30% (dos estados), permite que la oposición en su conjunto tome decisiones que requieren de mayorías calificadas, al excluirle de la decisión; sin embar-

go, para ello se requiere de la integración de la oposición en su conjunto.

5. Los gobiernos divididos en las entidades federativas son fenómenos poco frecuentes, lo que permite un adecuado funcionamiento del sistema presidencial, con la posibilidad de un ejercicio autoritario de este poder.⁸
6. En los estados donde sí ha habido gobiernos divididos, el fenómeno se ha vuelto constante y genera conflictos contra el Ejecutivo que se han traducido en la generación de una nueva forma de negociar entre los poderes, pero también en situaciones de parálisis gubernamental.⁹
7. La alternancia, tanto en los ejecutivos como en el partido mayoritario al interior del congreso local, es un fenómeno poco frecuente.

Debido a que ningún partido puede alcanzar, por sí mismo, las mayorías calificadas en el Poder Legislativo, la negociación para integrar el gobierno en un sistema semipresidencial sería obligatoria. Sin embargo, los datos y las consideraciones enumeradas anteriormente exponen que en 92 legislaturas un solo partido tiene la mitad o más de los diputados locales, por lo que requeriría de pocos escaños más para alcanzar la mayoría califica-

8 Los gobiernos divididos se exponen al final, en el Apéndice 2.

9 Al observarse que la frecuencia de las alternancias y los gobiernos divididos se incrementa en Aguascalientes, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Nuevo León y Tlaxcala, puede presumirse que en dichos estados se habría desarrollado una cultura de la negociación y diálogo entre el Ejecutivo y el Legislativo o que dichos estados enfrentan situaciones de parálisis gubernamental que requieren una transformación institucional en la que el semipresidencialismo destaca como una opción previa al parlamentarismo.

da que le permitiría integrar al gobierno, sobre todo en las 37 legislaturas en las que un partido alcanzó al menos 50% de los diputados. Esta situación daría cabida a que el partido mayoritario pasara por alto a la segunda minoría y se aliara con uno o más partidos pequeños, lo cual exacerbaría y no reduciría el conflicto político al interior del congreso.

A partir de las afirmaciones anteriores, debemos preguntarnos, ¿en cuántas legislaturas el partido mayoritario puede pasar por alto a la primera minoría y en cuántas la negociación entre el partido mayoritario y la segunda minoría permiten excluir al resto de los partidos? Para responder la pregunta, a continuación se muestran las posibles coaliciones que se pueden establecer para alcanzar las mayorías calificadas.

TABLA 3
Posibles coaliciones al interior de congresos locales

Mayoritario + Primera minoría	Mayoritario + Oposición - Primera minoría	Oposición - Partido mayoritario
121	16	4

La Tabla 3 hace explícita la obligatoriedad que tienen los partidos mayoritarios para negociar sus propuestas junto con la primera minoría, ya que solo en 16 legislaturas podría excluirle de las negociaciones. Asimismo, es más importante señalar que, en las 121 legislaturas referidas, la primera minoría puede paralizar al gobierno y que en las legislaturas en las que hay partidos dominantes estos deben negociar con la segunda minoría.

Los datos anteriores nos llevan a afirmar que, en el caso de contar con un sistema semipresidencialista, en

las entidades federativas la gran mayoría de los gobiernos serían integrados por coaliciones entre dos partidos, lo cual podría fácilmente excluir al resto de la oposición debido a una escasa pluralidad. Adicionalmente, debido a que en su mayoría los gobernadores son de los partidos mayoritarios, el semipresidencialismo en realidad funcionaría como un presidencialismo.

Al señalar que las coaliciones ganadoras se deben integrar con los dos principales partidos en las legislaturas locales, debe cuestionarse qué tan dispuesta está la segunda minoría de negociar con el partido mayoritario. Suponemos que al ser altamente competitiva la elección de gobernador —al asumir que los partidos que tienen posibilidades de ganar la elección son los mismos que se encuentran representados en el congreso local— habrá mayores incentivos para bloquear la coalición, mientras que al ser menos competitiva la elección de gobernador, habrá mayores incentivos para formar coaliciones sólidas y poco conflictivas.

En la gran mayoría de los casos analizados, los partidos políticos al interior de las legislaturas locales tienen incentivos para oponerse y bloquear al partido mayoritario, lo cual generaría inestabilidad y parálisis debido a que los datos expuestos anteriormente señalan que no es posible pasar por alto la negociación entre estos partidos. De esta manera, en caso de contar con un semipresidencialismo, el partido mayoritario habría tenido que coaligarse con la primera minoría en la mayoría de las legislaturas estudiadas; sin embargo, las primeras minorías tienen altos incentivos para bloquear y dificultar la coalición, por lo que no generarían un gobierno sólido y estable.

En conclusión, el semipresidencialismo en las entidades federativas en México no generaría gobiernos só-

lidos y estables, por lo que su objetivo principal no sería alcanzado. Por otro lado, debe enfatizarse que en la gran mayoría de los casos analizados, al existir pocos gobiernos divididos, si existiera un semipresidencialismo, el sistema funcionaría como un presidencialismo, por lo que el remplazo de sistema no tendría cambios significativos en la gobernabilidad de las entidades federativas.

CONCLUSIONES

El semipresidencialismo como forma de gobierno en México es una alternativa atractiva para democratizar el sistema político y avanzar hacia el parlamentarismo. Sin embargo, a lo largo de este ensayo hemos demostrado que, si el objetivo es construir un gobierno sólido y estable, responsable ante el congreso y no ante el presidente, encabezado por un jefe de gobierno identificado con un primer ministro, existe poca evidencia de que pueda funcionar así.

A pesar de que el semipresidencialismo reduce el poder del presidente, no resuelve el problema de la legitimidad dual que genera, de forma inherente, el diseño del presidencialismo. Por lo tanto, no debe subestimarse el papel que tendría el presidente en un sistema presidencial y el atractivo que tiene ocupar este cargo, por lo que los partidos de oposición representados en el congreso seguirán contando con incentivos para buscar el fracaso de sus oponentes. De esta manera, el semipresidencialismo también puede enfrentar parálisis gubernamentales debido a la incapacidad de formar coaliciones para integrar el gobierno.

La situación se reproduce en las entidades federativas, donde la concentración del poder aún no se altera de manera similar a como ha sucedido a nivel nacional, por lo que de haber un semipresidencialismo funcionaría de la misma manera que el presidencialismo, debido a que en la mayoría de los casos analizados el mismo partido del gobernador es el mayoritario al interior del congreso. Por otro lado, en los casos en que existe mayor pluralidad y competencia política, aunque se redujera el poder del gobernador, seguiría existiendo el incentivo para fomentar la oposición y la parálisis al interior de los congresos locales. En consecuencia, el semipresidencialismo no generaría coaliciones sólidas y, por lo tanto, tampoco un gobierno estable.

Por tanto, el semipresidencialismo en México no es una alternativa viable en nivel nacional ni estatal. Sin embargo, es necesario desarrollar instituciones sólidas que reduzcan el poder del presidente de la República y de los gobernadores. En particular, al pensar en el tema de seguridad que se planteó al inicio, es necesario que haya una mejor rendición de cuentas, y que el Poder Legislativo se involucre de manera más profunda en estos temas, para coadyuvar en la implementación de acciones que permitan enfrentar la crisis que enfrentamos actualmente. Es necesario desarrollar instrumentos de colaboración entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, que permitan generar acciones trascendentales en materia de seguridad, que vayan más allá de los periodos legislativos o de gobierno, y para ello debe avanzarse en materia de reelección legislativa, transparencia, equilibrios de poderes, lo cual genere mejoras y permita avanzar hacia una mejor democracia.

REFERENCIAS

- Blais, André y Massicotte, Louis (2002). «Electoral Systems». En LeDuc, Lawrence *et al.*, *Comparing Democracies 2* (2002). *New challenges in the Study of Elections and Voting*. California: Sage Publications.
- Carpizo, Jorge (2000). *El presidencialismo mexicano*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Centeno, Miguel Ángel (1998). «Transition in Mexico». En Mainwaring, Scott y Valenzuela, Arturo (1998). *Politics, society, and Democracy*. Estados Unidos de América: West-view Press.
- Coppedge, Michael (1990). *Democratic Governability in Latin America: The Emerging Agenda*. Washington: Georgetown University, Occasional Paper Series, no. 6.
- Cosío Villegas, Daniel (1972). *El sistema político mexicano: las posibilidades de cambio*. Ciudad de México: Joaquín Mortiz.
- Elgie, Robert (1999). «The politics of semi-presidentialism». En Elgie, Robert, *Semi-Presidentialism in Europe* (1999). Nueva York: Oxford University Press.
- (2011). «Semi-Presidentialis: What have we learned?». en Elgie, Robert *et al.* (2011). *Semi-Presidentialism and Democracy*. Nueva York: Palgrave MacMillan.
- Elgie, Robert y Schleiter, Petra (2011). «Durability of Semi-Presidential Democracies». En Elgie, Robert *et al.* (2011). *Semi-Presidentialism and Democracy*. Nueva York: Palgrave MacMillan.
- Lijphart, Arendt (2000). *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza.
- Linz, Juan (1998). *La crisis del presidencialismo*. Madrid: Alianza.
- Merino, Mauricio (2003). *La transición votada*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Montero, Juan (2010). «Equilibrios políticos en las entidades federativas», *Revista Estudios Políticos*, no. 82, octubre.

- Nohlen, Dieter (2006). «Reflexiones sobre gobernabilidad y política». En Salinas Figueredo, Darío (coord.) (2006). *Democratización y tensiones de gobernabilidad en América Latina*. Ciudad de México: Gernika.
- Perina, Rubén M. (2005). «Gobernabilidad democrática, sistema de pesos y contrapesos y poder legislativo». En Arias, César y Ramacciotti, Beatriz (eds.) (2005). *Hacia el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática: situación y perspectivas del presidencialismo y parlamentarismo en América Latina*. Washington: Georgetown University.
- Sartori, Giovanni (2001). *Ingeniería constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- (2003). *¿Qué es la democracia?* Ciudad de México: Taurus.
- Selee, Andrew y Peschard, Jacqueline (2006). «Mexico's democratic Challenges». En Tsebellis, George (2006). *Jugadores con veto: cómo funcionan las instituciones políticas*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Valadés, Diego (2005). «Introducción». En Valadés, Diego y Serna de la Garza, José María (2005). *Federalismo y regionalismo*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.

APÉNDICE 1
Integración de las legislaturas locales en México, 2000-2010

	Legislatura	Periodo	PAN		PRI		PRD		PT		PVEM		CONV		PANAL		Otro		Total
			MR	RP	MR	RP	MR	RP	MR	RP	MR	RP	MR	RP	MR	RP	MR	RP	
Aguascalientes	LVII	1998-2001	12	4	6	4		1											27
	LVIII	2001-2004	7	3	9	3		1	1	1	1	1							27
	LIX	2004-2007	16	2	2	2		1		1	1	1		1					27
	LX	2007-2010	7	2	12	2		1				1		2					27
	LXI	2010-2013	7	2	11	2		1		1		1		1		1			27
Baja California	XVI	1998-2001	11		6	7		4											28
	XVII	2001-2004	14		3	8		2			1								28
	XVIII	2004-2007	12		5	6		3				1						1	28
	XIX	2007-2010	11	1	2	6		1				1			3			1	26
Baja California Sur	IX	1999-2002	1	3	1	3	13												21
	X	2002-2005		2	4	2	11												21
	XI	2005-2008		1		2	16			2		1							21
	XII	2008-2011		2	1	1	14								1	1		1	21
XIII	2011-2014	7		4	2	3	1						1		1		2	21	
Campeche	LVII	2000-2003	6	8	15	5		3		1									38
	LVIII	2003-2006	5	8	16	2		1						3					35
	LIX	2006-2009	6	7	14	2	1	2						2		1			35
	LX	2009-2012	4	10	15	2						1			2	1			35
Chihuahua	LIX	1998-2001	6	6	16	2		3											33
	LX	2001-2004	6	5	16	2		2		2									33
	LXI	2004-2007	5	5	17	1		3		2									33
	LXII	2007-2010	7	5	14	1		1		1		1			1	2			33
	LXIII	2010-2013	7	5	15	3		1		1		1							33
Coahuila	LV	2000-2002	1	4	19	4												4	32
	LVI	2003-2005	4	4	16	4		3		2								2	35
	LVII	2006-2008	4	4	16	4				1		2						2	33
	LVIII	2009-2011		7	20			1										3	31
Colima	LIII	2000-2003	4	4	12	1		3		1									25
	LIV	2003-2006	5	4	11	2		2										2	26
	LV	2006-2009	7	3	8	4		2			1								25
	LVI	2009-2011	4	3	10	4				1					2	1			25
Chiapas	LX	1998-2001	2	3	21	5	1	5		2								1	40
	LXI	2001-2004	2	3	21	5	1	5		2								1	40
	LXII	2004-2007	4	3	11	6	7	3	1	1	1	2		1					40
	LXIII	2007-2010	4	3	9	5	7	3	1	1	1	2	1	1	1	1			40
	LXIV	2010-2013	7	2	7	5	6	2		2	3	3		1	1	1			40

	Legislatura	Periodo	PAN		PRI		PRD		PT		PVEM		CONV		PANAL		Otro		Total
			MR	RP	MR	RP	MR	RP	MR	RP	MR	RP	MR	RP	MR	RP	MR	RP	
Distrito Federal	II	2000-2003	14	3		16	18	1		1	7	1		2				3	66
	III	2003-2006	3	13		7	37					5						1	66
	IV	2006-2009	4	12		5	34	1		1		2		1		4		2	66
	V	2009-2011	4	5	8		34		1	5		4	1	1		2		1	66
	LXI	1998-2001	3	4	12			2		4									25
Durango	LXII	2001-2004	2	6	13			1		3									25
	LXIII	2004-2007		7	15			1		1								1	25
	LXIV	2007-2010		8	17			2		1						1		1	30
	LXV	2010-2013	3	2	11	6		1		1		1		1	2	1		1	30
	LVIII	2000-2003	22	1		9		2											35
Guanajuato	LIX	2003-2006	18	1	3	6	1	3		1		3							36
	LX	2006-2009	22	1		7		3		1		2							36
	LXI	2009-2011	22			8		1			3		1		1				36
Guerrero	LVI	1999-2002		1	23	7	5	9										1	46
	LVII	2002-2005		4	16	4	12	5		1		1		2				1	46
	LVIII	2005-2008	1	3	9	4	18	4		2		2		3					46
	LIX	2008-2011	1	2	13	4	13	4		1		2	1	2		1			44
Hidalgo	LVII	1999-2002	2	5	16	2		3		1									29
	LVIII	2002-2005		4	18			7											29
	LIX	2005-2008		2	18	3		3		1		2							29
	LX	2008-2011		3	18	1		4				1			3				30
	LXI	2011-2014	3	2	15	3		2		1		1		1	2				30
Jalisco	LVI	2001-2004	14	7	6	10		2			1								40
	LVII	2004-2007	11	6	14	5		2				2							40
	LVIII	2007-2010	19	1	1	12		3		1		1			2				40
	LIX	2010-2013	9	8	12	6		2				2							39
Edo. de México	LIV	2000-2003	21	8	18	8	6	10		1		2							75
	LV	2003-2006	11	12	23		10	9		3		4		2				1	74
	LVI	2006-2009	9	11	19	2	16	4		3		7		3					74
	LVII	2009-2012	10	2	40		3	5		3		3		3		5		1	75
Michoacán	LVIII	1998-2001		4	17	1		7		1									30
	LIX	2002-2005	1	4	10	7	13	4		1									40
	LX	2005-2008	3	3	10	5	10	7		1		1							40
	LXI	2008-2012	8	4	5	5	11	3		1		1		1		1			40
Morelos	XLVIII	2000-2003	10	5	8	4		3											30
	XLIX	2003-2006	9		5	3	4	4				3		2					30
	L	2006-2009	9	3		4	9	2				1			2				30
	LI	2009-2011	3	3	15			3		1		2		2		1			30
Nayarit	XXVI	1999-2002	4	2	5	6	7	2	2	1								1	30
	XXVII	2002-2005		7	18			1		1								3	30
	XXVIII	2005-2008		2	16	2	2	4		2			1				1	30	
	XXIX	2008-2011	1	5	14	2		3				2		1		2			30

	Legislatura	Periodo	PAN		PRI		PRD		PT		PVEM		CONV		PANAL		Otro		Total	
			MR	RP	MR	RP	MR	RP	MR	RP	MR	RP	MR	RP	MR	RP	MR	RP		
Nuevo León	LXIX	2000-2003	16	7	10	6		1		2										42
	LXX	2003-2006	6	5	20	6		1		3				1						42
	LXXI	2006-2009	16	6	10	5		3								2				42
	LXXII	2009-2012	12	5	14	6		1		1		1				2				42
Oaxaca	LVII	1998-2001		4	23	2	2	10												41
	LVIII	2001-2004		7	24	1	1	7		1									1	42
	LXIX	2004-2007	3	3	18	5	4	4		1		1							3	42
	LX	2007-2010		4	25			6		2				2		1			5	45
	LXI	2010-2013	8	3	9	7	5	4	1	1				2	1					1
Puebla	LIV	1999-2002	1	6	25	1		4		1		1								39
	LV	2002-2005	6	4	20	5		2		1		1		2						41
	LVI	2005-2008	3	8	23	3		1		1		1		1						41
	LVII	2008-2011	1	7	25	1		2		2				1		2				41
	LVIII	2011-2014	14	6	11	5				1	1	2		1						41
Queretaro	LIII	2000-2003	9	3	6	2		2				1							2	25
	LIV	2003-2006	8	4	7			2						1					3	25
	LV	2006-2009	12	4	3	1		2				1		1		1				25
	LVI	2009-2012	7	3	6	3		1				1		1	2	1				25
Quintana Roo	IX	1999-2002		2	11	4	4	3		1										25
	X	2002-2005		3	14			3				2	1	2						25
	XI	2005-2008	3	1	6	2	5	2					1	4						24
	XII	2008-2011	1	3	13	1		1		1	1	2				1				24
San Luis Potosí	LVI	2000-2003	6	5	9	6		1												27
	LVII	2003-2006	6	5	8	4		2				1							1	27
	LVIII	2006-2009	13	2	2	3	1	3		1		1							1	27
	LIX	2009-2012	9	3	6	3		1		1		1				2		1		27
	LVI	1998-2001	3	8	21	3		5												40
Sinaloa	LVII	2001-2004	3	9	20	1		3	1	2									1	40
	LVIII	2004-2007	5	10	18	3	1	2		1										40
	LIX	2007-2010	8	6	17	5		2								2				40
	LX	2010-2013	9	3	14	6		2		1		1		1	1	2				40
	LVI	2000-2003	9	5	10	5	2	2												33
Sonora	LVII	2003-2006	6	6	15	2		2												31
	LVIII	2006-2009	7	6	13	1		4							1	1				33
	LIX	2009-2011	9	5	10	2		2				2				3				33
	LVI	1998-2000		1	18	1		11												31
Tabasco	LVII	2001-2003		2	12	4	6	6		1										31
	LVIII	2004-2006	1	2	9	5	11	6				1								35
	LIX	2006-2009		2	10	8	4	11												35
	LX	2010-2012	2	1	12	6	6	5		1		1			1					35

	Legislatura	Periodo	PAN		PRI		PRD		PT		PVEM		CONV		PANAL		Otro		Total	
			MR	RP	MR	RP	MR	RP	MR	RP	MR	RP	MR	RP	MR	RP	MR	RP		
Tamaulipas	LVI	1998-2001		6	17	3	2	4												32
	LVII	2001-2004	2	5	16	3		3	1	2										32
	LVIII	2004-2007	2	8	17	1		2		2										32
	LIX	2007-2010	8	1	17	1		2		1									2	32
	LX	2010-2013		8	17	2		2		1					1					32
Tlaxcala	LVI	1998-2001		3	16	1	2	6	1	2		1								32
	LVII	2001-2004		3	14		5	6		2		1						1	32	
	LVIII	2004-2007	3	3	8	2	8	2		3		1		1					1	32
	LIX	2007-2010	14			3	5	3		2		1		1		1			1	31
	LX	2010-2013	8	4	10	2	1	2		2				1					2	32
Veracruz	LIX	2000-2004	4	7	20	7		4		1		1		1						45
	LX	2004-2007	14	7	13	8	2	4				1	1							50
	LXI	2007-2010	10	1	29	2		4		1				2					1	50
	LXII	2010-2013	7	7	20	9	1	2							3	1				50
Yucatán	LV	1998-2001	5	3	10	6		1												25
	LVI	2001-2004	7	5	8	4		1												25
	LVII	2004-2007	9	4	6	4		2												25
	LVIII	2007-2010	5	4	10	4		1											1	25
	LVI	1998-2001	1	5	11	1	6	4		1										29
Zacatecas	LVII	2001-2004	1	3	7	3	10	3		2				1						30
	LVIII	2004-2007	1	3	3	3	12	3	2	2				1						30
	LIX	2007-2010	2	3	9	3	4	3	2	1		1	1	1						30
	LX	2010-2013	2	4	11		1	4	2	2					2	2				30

Fuente: Sitios web de los congresos locales, unidades de enlace y de institutos electorales estatales.

APÉNDICE 2
Gobiernos divididos en México (2000-2010)

		Legislatura		Gobernadores	
		Periodo	Partido	Partido	Periodo
Aguascalientes	LVII	1998-2001	PAN	PAN	1998-2004
	LVIII	2001-2004	PRI		2004-2010
	LIX	2004-2007	PAN		PRI
	LX	2007-2010	PRI	1995-2001	
	LXI	2010-2013			
Baja California	XVI	1998-2001	PRI	PAN	2001-2007
	XVII	2001-2004	PAN		2007-2013
	XVIII	2004-2007			
Baja California Sur	XIX	2007-2010			1999-2005
	IX	1999-2002	PRD	PRD	2005-2011
	X	2002-2005			
	XI	2005-2008			
XII	2008-2011			2011-2015	
Campeche	XIII	2011-2014	PAN	PAN	
	LVII	2000-2003	PRI	PRI	1997-2015
	LVIII	2003-2006			2003-2009
	LIX	2006-2009			2009-2015
LX	2009-2012				
Chihuahua	LIX	1998-2001	PRI	PRI	1998-2004
	LX	2001-2004			2004-2010
	LXI	2004-2007			2010-2016
	LXII	2007-2010			
Coahuila	LXIII	2010-2013			
	LV	2000-2002	PRI	PRI	1999-2005
	LVI	2003-2005			2005-2011
	LVII	2006-2008			
LVIII	2009-2011				
Colima	LIII	2000-2003	PRI	PRI	1997-2003
	LIV	2003-2006			2003-2005
	LV	2006-2009			2005-2009
	LVI	2009-2011			2009-2015
Chiapas	LX	1998-2001	PRI	PRI	1998-2000
	LXI	2001-2004			2000-2006
	LXII	2004-2007			
	LXIII	2007-2010		PRD	2006-2012
LXIV	2010-2013				

	Legislatura			Gobernadores			
	Periodo	Partido	Partido	Periodo			
Distrito Federal	II	2000-2003	PRD	PRD	2000-2006		
	III	2003-2006					
	IV	2006-2009					
	V	2009-2011					
Durango	LXI	1998-2001	PRD	PRD	1998-2004		
	LXII	2001-2004					
	LXIII	2004-2007					
	LXIV	2007-2010					
	LXV	2010-2013					
Guanajuato	LVIII	2000-2003	PAN	PAN	2000-2006		
	LIX	2003-2006					
	LX	2006-2009					
Guerrero	LVI	1999-2002	PRI	PRI	1999-2005		
	LVII	2002-2005					
	LVIII	2005-2008	PRD	PRD	2005-2011		
	LIX	2008-2011					
Hidalgo	LVII	1999-2002	PRI	PRI	1999-2005		
	LVIII	2002-2005					
	LIX	2005-2008					
	LX	2008-2011					
	LXI	2011-2014					
Jalisco	LVI	2001-2004	PAN	PAN	2001-2007		
	LVII	2004-2007	PRI				
	LVIII	2007-2010	PAN				
	LIX	2010-2013	PRI				
Edo. de México	LIV	2000-2003	PAN	PRI	1999-2005		
	LV	2003-2006					
	LVI	2006-2009	PRI				
	LVII	2009-2012					
Michoacán	LVIII	1998-2001	PRI	PRI	1996-2002		
	LIX	2002-2005					
	LX	2005-2008	PRD			PRD	2002-2008
	LXI	2008-2012					
Morelos	XLVIII	2000-2003	PAN	PAN	2000-2006		
	XLIX	2003-2006					
	L	2006-2009	PRI			PRI	2006-2012
	LI	2009-2011					
Nayarit	XXVI	1999-2002	PRI	PAN	1999-2005		
	XXVII	2002-2005					
	XXVIII	2005-2008		PRI	PRI	2005-2011	
	XXIX	2008-2011					

		Legislatura		Gobernadores	
		Periodo	Partido	Partido	Periodo
Nuevo León	LXIX	2000-2003	PAN	PAN	1997-2003
	LXX	2003-2006	PRI		2003-2009
	LXXI	2006-2009	PAN	PRI	2009-2015
	LXXII	2009-2012	PRI		
Oaxaca	LVII	1998-2001	PRI	PRI	1998-2004
	LVIII	2001-2004			2004-2010
	LXIX	2004-2007			
	LX	2007-2010			
	LXI	2010-2013		PAN	2010-2016
Puebla	LIV	1999-2002	PRI	PRI	1998-2004
	LV	2002-2005			2004-2010
	LVI	2005-2008			
	LVII	2008-2011			
Queretaro	LVIII	2011-2014	PAN	PAN	2010-2016
	LIII	2000-2003	PAN		1997-2003
	LIV	2003-2006		PAN	2003-2009
	LV	2006-2009			
LVI	2009-2012	PRI		2009-2015	
Quintana Roo	IX	1999-2002	PRI	PRI	1999-2005
	X	2002-2005			2005-2011
	XI	2005-2008			
	XII	2008-2011			
San Luis Potosí	LVI	2000-2003	PRI	PRI	1997-2003
	LVII	2003-2006		PAN	2003-2009
	LVIII	2006-2009	PAN		
	LIX	2009-2012		PRI	2009-2015
Sinaloa	LVI	1998-2001	PRI	PRI	1998-2004
	LVII	2001-2004			2004-2010
	LVIII	2004-2007			
	LIX	2007-2010			
	LX	2010-2013		PAN	2010-2016
Sonora	LVI	2000-2003	PRI		1997-2003
	LVII	2003-2006		PRI	2003-2009
	LVIII	2006-2009			
	LIX	2009-2011		PAN	2009-2015
Tabasco	LVI	1998-2000	PRI	PRI	1995-2001
	LVII	2001-2003			2001-2002 2006
	LVIII	2004-2006	PRD		
	LIX	2006-2009	PRI		2007-2012
	LX	2010-2012			

	Legislatura			Gobernadores	
	Periodo	Partido	Partido	Periodo	
Tamaulipas	LVI	1998-2001	PRI	PRI	1998-2004
	LVII	2001-2004			
	LVIII	2004-2007			
	LIX	2007-2010			
	LX	2010-2013			
Tlaxcala	LVI	1998-2001	PRI	PRD	1998-2004
	LVII	2001-2004	PRD		
	LVIII	2004-2007	PRI/PRD		
	LIX	2007-2010	PRI		
	LX	2010-2013	PRI/PAN		
Veracruz	LIX	2000-2004	PRI	PRI	1998-2004
	LX	2004-2007	PAN/PRI		
	LXI	2007-2010	PRI		
	LXII	2010-2013			
Yucatán	LV	1998-2001	PRI	PRI	1995-2001
	LVI	2001-2004	PAN/PRI	PAN	2001-2007
	LVII	2004-2007	PAN		
	LVIII	2007-2010	PRI		
LX	2010-2013	PRI			
Zacatecas	LVI	1998-2001	PRI	PRI	1998-2004
	LVII	2001-2004	PRD	PRD	
	LVIII	2004-2007			
	LIX	2007-2010			
	LX	2010-2013	PRI	PRI	

Fuente: Sitios web de los congresos locales, unidades de enlace y de institutos electorales estatales.

XIII CERTAMEN DE ENSAYO POLÍTICO



DE LA PERIFERIA AL CENTRO.
ANÁLISIS DE UN GOBIERNO ABIERTO
COMO VÍA PARA LA CONSOLIDACIÓN
DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO
Rafael Enrique Valenzuela Mendoza

A MANERA DE INTRODUCCIÓN

Hacia el último cuarto del siglo xx, México experimentó importantes transformaciones en su régimen político que lograron efectos positivos sobre el sistema de partidos, lo cual favoreció condiciones que permitieron superar el «sistema de partido hegemónico» (Sartori, 1980), como se denominó por muchos años al caso mexicano. De esta forma aparece una pluralidad de fuerzas políticas que se fueron inscribiendo en el marco de un sistema electoral que finalmente logró abrirle paso a una mayor competitividad, fruto de importantes cambios en las reglas de juego.

En México, la dinámica del cambio político y la alternancia en el poder se han movido en una trayectoria que va desde las regiones al centro del país; se trata de una ruta de transición política que inicia desde los gobiernos

de proximidad o locales, que se dirige hacia la cúspide de un sistema federal, hecho observable a partir de que «los primeros gobernadores distintos del Partido Revolucionario Institucional (PRI) hayan sido primero, presidentes municipales» (Lujambio, 2000), así como el hecho de que el primer presidente de la República distinto del PRI, fue primero gobernador de un estado. Otros autores denominan esta dinámica de cambio político «centrípeto» (Mizrahi, 2002), en referencia a que los primeros signos de transición política van desde la periferia hacia el centro. Como ha quedado expresado, la alternancia en el poder se presenta por vez primera en el ámbito local, cuando la oposición al PRI, específicamente el Partido Acción Nacional (PAN) gana las primeras dos capitales de estado en el país en 1967: Hermosillo, Sonora y Mérida, Yucatán (Lujambio, 2000). Con reformas de este calado, la ciudadanía cifró sus esperanzas en la idea de que con gobiernos más democráticos, se establecerían gobiernos de mejores resultados. No obstante, durante la primera década del siglo XXI, se ha podido observar que la alternancia ha dado como resultado una mayor calidad de la democracia procedimental, aunque esta aún no se traduce en mejores gobiernos.

El objetivo general de este ensayo es analizar las condiciones que impiden que la calidad de la democracia se traduzca en gobiernos más eficientes, de mayor calidad y confiabilidad. A partir de una revisión de la literatura y un marco empírico para México, resulta pertinente interrogarse qué condiciones requiere el país para transitar hacia la consolidación de su democracia en los próximos años. La literatura revisada indica que tales condiciones están fuertemente relacionadas con cuatro componentes que dan forma a un gobierno abierto:

1. Rendición de cuentas
2. Transparencia
3. Participación
4. Colaboración

Como nota metodológica, se advierte que el análisis de la democracia se realiza a partir de dos dimensiones categóricas, una de acceso al poder y otra de su ejercicio. La premisa central de este documento establece que, si ambas dimensiones no logran articularse por los cuatro componentes del gobierno abierto, entonces se ven afectadas las condiciones que hacen posible que una democracia de calidad se traduzca en gobiernos que a su vez mejoren las condiciones del régimen político. Se trata de un círculo virtuoso que se retroalimenta y que se forma de relaciones dinámicas entre actores que crean condiciones y situaciones complejas que inciden en la consolidación de la democracia en México.

1. LA DEMOCRACIA COMO INSUMO Y RESULTADO EN EL SISTEMA

Sobre democracia existen diversos tratados que comprenden desde sus orígenes en Grecia, donde las decisiones eran tomadas sin intermediarios en el ágora ateniense (Bauman, 2006; Sartori, 2007), hasta aquellos que abordan la democracia representativa moderna como alternativa viable, ante la imposibilidad de instrumentación de procesos decisorios en forma directa, donde el principio de la representación política trae consigo la adopción de un pluralismo político que denota un cambio en la naturaleza de la democracia (Mouffe, 2003, p. 36;

Dahl, 1992). Enseguida se estilán breves pinceladas que definen el concepto democracia, y se intenta mostrar que el debate se ha trasladado de una legitimidad democrática basada en la elección, a una legitimidad basada en la acción de gobernar. Vista desde una perspectiva sistémica, la democracia puede ser analizada como resultado o como insumo del sistema político y formas de gobierno.

1.1. La democracia como resultado de la poliarquía

Cuando la democracia es concebida como resultado, entonces se define como producto de «un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establece quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos» (Bobbio, 2008). Esto deviene en el derecho inalienable de los ciudadanos de aceptar, o bien, rechazar a quienes habrán de gobernarle (Schumpeter, 1996). Los gobiernos democráticos, que se caracterizan por reglas y procedimientos, «son de hecho poliarquías» (Sartori, 2003, p. 22), razón por la que habría que destacar que una democracia resulta de instituciones. Dahl (1992, p. 267) funda el concepto de poliarquía con base en siete instituciones:

1. Funcionarios electos
2. Elecciones libres
3. Sufragio inclusivo
4. Derecho a ocupar cargos públicos
5. Libertad de expresión
6. Variedad de fuentes de información
7. Autonomía asociativa

La poliarquía es un conjunto de instituciones necesarias para el funcionamiento del proceso democrático a gran escala, y es también un régimen político que se distingue por dos rasgos concretos: una ciudadanía extendida en una alta proporción y un conjunto de derechos ciudadanos que pueden oponerse a los altos funcionarios del gobierno, e incluso hacerlos abandonar el cargo mediante el voto. Se trata de un concepto que refiere a un orden político, el cual se singulariza por siete instituciones, las mínimas necesarias para considerar a un país como democrático. Morlino (2005) explica que un régimen que se conciba democrático al menos debe contar con mecanismos que hagan prevalecer cuatro condiciones empíricas que dibujan el umbral mínimo:

1. Sufragio universal
2. Elecciones libres, periódicas y competidas
3. Existencia de más de un partido
4. Fuentes de información diferentes y alternas

Una democracia que resulta de un conjunto de reglas y procedimientos da origen a un gobierno legítimo a través de una representación otorgada en el marco de una elección que decidió, mediante mecanismos ciertos de agregación de preferencias y avalados por autoridades competentes, hacer prevalecer la decisión de la mayoría de los votantes. Por décadas, los países centraron sus esfuerzos en generar los insumos necesarios para obtener una democracia legítima, situada en una dimensión procedimental. Así, la ciudadanía ciñó sus esperanzas en gobiernos electos en forma democrática, al considerar que bastaba una legitimidad procedimental para resolver los problemas sociales y erradicar la corrupción,

es decir, una legitimidad derivada del acceso al cargo público. El argumento era impecable: gobiernos electos en forma democrática conducirían a gobiernos más responsables y capaces de resolver las demandas, las cuales bajo un régimen autoritario no eran atendidas y quedaban marginadas o sujetas a la discrecionalidad del gobernante en turno.

Sin embargo, la realidad mostró que los problemas resultaron ser más complejos de lo establecido bajo esa premisa, lo que condujo a especialistas a tomar en cuenta consideraciones que posibilitaran evaluar a los gobiernos, no solo en función de su legitimidad democrática del acceso al poder, sino también en virtud de la eficacia de su acción y los resultados obtenidos. La complejidad de los problemas a los que se hace mención, se explica a partir de una realidad cambiante, la cual fue modificando escenarios y limitando las capacidades institucionales de los actores electos democráticamente. Así, durante la primera década del siglo XXI, se ha venido externando un consenso en torno al problema de la legitimidad, el cual se ha desplazado del sujeto o institución (gobierno), al proceso o acción de gobernar, es decir, el nodo central de la problemática en la actualidad está ubicado en «el gobernar más que en el gobierno» (Aguilar, 2007; 2009).

1.2. La democracia como insumo de un gobierno abierto

Bajo esta mirada, se estima que la lógica de análisis de la democracia como insumo en el marco de un enfoque sistémico, cobra mayor relevancia, sin que ello signifique de ninguna manera que los estudios sobre la democracia como resultado de la poliarquía pierdan relevancia,

sino que las condiciones actuales exigen pasar al estudio de la acción de los gobiernos electos en democracia. No obstante, no debe dejarse de lado que la democracia per se sigue siendo condición necesaria de la existencia de un régimen democrático. Tan sencillo como que, sin elecciones libres, sin votos y sin ciudadanos, no existe la democracia y, en consecuencia, no existe la condición primaria que permita abrir paso al análisis de la eficacia, la capacidad y la calidad de cualquier gobierno democrático. Sin democracia, no hay gobierno democrático. Lo anterior es posible representarlo como un círculo virtuoso, que inicia y se cierra en el mismo punto: la democracia.

Diversos estudios históricos acerca de la evolución de las instituciones y estructuras gubernamentales muestran evidencia de que los gobiernos tienen un menor margen de maniobrar, si se considera que factores como el efecto multiplicador del cambio tecnológico en la llamada *era del conocimiento*, y la aparición de fenómenos como la globalización y mercados débilmente regulados, han contribuido a que los gobiernos dejen de ser actores únicos y a despertar una sociedad que se observa cada vez más activa en la búsqueda de soluciones a demandas sociales. De esta forma, es posible establecer que las capacidades institucionales, sus rutinas, estructuras y formas de gestión, no logran adaptarse a la misma velocidad con la que cambia la realidad y, en consecuencia, se reflejan importantes limitaciones de los actores políticos en el ejercicio del poder, un poder infraestructural¹

1 Mann (2007) define el poder infraestructural como «la capacidad del Estado para penetrar realmente la sociedad civil, y poner en ejecución logísticamente las decisiones políticas por todo el país».

que aparece disminuido para resolver las demandas sociales que recibe el gobierno (Surel, 2006; Mann, 2007). Esto obedece a que la democracia es un sistema político abierto, que debe reconocer la influencia de otros sistemas como el social y el económico. De tales influencias del entorno con otros sistemas fluyen perturbaciones² que hacen que el sistema democrático trate de adaptarse a las circunstancias en las que se encuentra, e intenta así incrementar sus capacidades directivas y transitar hacia nuevos puntos de equilibrio (Easton, 2001).

Los flujos de un sistema político abierto permiten múltiples puntos de equilibrio, que se manifiestan en dos dimensiones de análisis de la democracia:

1. Como insumo del sistema; es decir, como una relación donde la democracia es variable independiente³ de las formas de gobierno.
2. Como resultado de una ecuación que está en función de la suma de múltiples instituciones (poliarquía), lo que implica que la democracia es una variable dependiente.⁴

2 Se denomina perturbación en el sistema político a todo fenómeno de cambio o crisis que impulsa a las instituciones a encontrar nuevos equilibrios en la relación entre actores y fuerzas intervinientes.

3 Se representa de la siguiente forma: $f(x) = y$, donde $x =$ gobierno abierto; $y =$ democracia. Un gobierno abierto está en función de la democracia. Solo en una democracia es posible concebir los cuatro componentes de un gobierno abierto: 1) rendición de cuentas, 2) transparencia, 3) participación y 4) colaboración.

4 Se representa de la siguiente forma: $f(x) = y$, donde $x =$ democracia; $y =$ poliarquía. La democracia está en función de las instituciones de la poliarquía: 1) funcionarios electos, 2) elecciones libres, 3) sufragio inclusivo, 4) derecho a ocupar cargos públicos, 5) libertad de expresión, 6) variedad de fuentes de información y 7) autonomía asociativa.

En lo sucesivo se aborda el análisis de la democracia desde la óptica de una variable independiente, lo que permite introducir cuatro componentes centrales a la ecuación: rendición de cuentas, transparencia, participación cívica y colaboración. Cada uno cumple una función en el círculo virtuoso del análisis de la democracia: vincular las dos dimensiones de la democracia, a saber, por un lado, los procedimientos de acceso al poder y, por otro, los instrumentos para su ejercicio.

2. DEMOCRACIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

El primer componente que une ambas dimensiones de la democracia es la rendición de cuentas. O'Donnell (2003) establece que «para que la democracia funcione adecuadamente, los gobernantes deben someterse a tres tipos de *accountability*». Este último concepto, al igual que otras ideas políticas extraídas del idioma inglés, no tiene un equivalente exacto al ser traducido al castellano. En ocasiones se le traduce como control, fiscalización, o como responsabilidad. Sin embargo, la traducción más común y la más cercana es la rendición de cuentas, la cual se define como «la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público, *answerability*. Por otro lado, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violentado sus deberes públicos, *enforcement*». (Schedler, 2008).

Esta definición destaca los tres supuestos fundamentales que sustentan la rendición de cuentas: información, justificación y sanción. El primero involucra el derecho del ciudadano a recibir información, y la co-

rrrelativa obligación de la autoridad de divulgar todos los datos necesarios. El segundo concierne al derecho a recibir una explicación de una decisión tomada por la autoridad, y su correlativa obligación de la autoridad de justificar y argumentar la decisión tomada en el ejercicio del poder público.

Normalmente cuando se exige información a las autoridades, y llega a otorgarse, sucede que es de manera poco precisa. Al igual ocurre cuando el ciudadano solicita la argumentación de cierta decisión, la explicación resulta no ser del todo confiable, por lo regular. Todo esto implica poner en marcha una estructura de incentivos que favorezca el respeto pleno de los derechos del ciudadano y el cumplimiento cabal de las obligaciones de la autoridad. Ciertamente se trata de una relación gobierno-ciudadanía que exige la generación de datos y una formulación argumentativa, que se provea mediante la instrumentación de un esquema de incentivos selectivos⁵ (Olson, 2002). Así, se configura la sanción como el tercer supuesto de la rendición de cuentas.

Siguiendo a O'Donnell (2003) es posible establecer la existencia de dos tipos de *accountability* (o rendición de cuentas), una de corte vertical y otra horizontal. La primera, denominada rendición de cuentas vertical (RCV),

5 Olson (2002) establece que los incentivos selectivos se aplican a los individuos que según contribuyan, o no, a procurar el bien colectivo. Los incentivos selectivos pueden ser positivos o negativos. Una penalización, censura, castigo o sanción es un incentivo negativo, dado que se trata de mecanismos que implican una pérdida para el actor público o privado. Por otro lado, un incentivo selectivo positivo puede ser un beneficio, un privilegio o un ingreso en cualquier sentido que se entienda.

porque hace referencia a los controles que ejerce el ciudadano mediante derechos constitucionales que deben prevalecer por encima de los poderes constituidos. Es decir, se trata de controles externos sobre el Estado. En la RCV se ubican la rendición de cuentas electoral y la societal. La electoral resulta de la institucionalización de elecciones libres, en la cual el ciudadano, con su voto, premia o castiga al partido gobernante en el ejercicio del poder; la societal es un mecanismo de control, no electoral, basado en acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos sociales y ciudadanos, que buscan se sancione a servidores públicos que consideran han cometido alguna ilegalidad (Peruzzoti y Smulovitz, 2002; O'Donnell, 2003).

Por otra parte, la rendición de cuentas horizontal (RCH) establece un conjunto de mecanismos de control, inter e intraestatales; son de tipo horizontal porque aluden al principio de división de poderes y fórmulas generadoras de coordinación legal, estratégica y de gestión, con la finalidad de hacer válida y posible la RCH entre poderes y órdenes de gobierno. El término rendición de cuentas apunta a muy variadas relaciones entre gobierno y ciudadanía, distintas en grado e intensidad, que van desde el conflicto hasta la colaboración. No deben concebirse como relaciones unidireccionales donde el ciudadano ejerce su derecho y la autoridad acata su obligación sin la menor fricción o diferendo con el primero. Por esa razón, la rendición de cuentas persigue la puesta en marcha de mecanismos eficientes de sanción y control, bajo el supuesto de que son relaciones dinámicas, que se retroalimentan a partir de los actores, pueden establecerse reglas para una correcta adapta-

ción a las condiciones cambiantes, con el fin de favorecer la eficacia de tales mecanismos empleados.⁶

Con base en las investigaciones realizadas por O'Donnell, se conoce que las poliarquías latinoamericanas exhiben un importante déficit de rendición de cuentas horizontal, que se vincula directamente al ejercicio del poder público. Incluso el laureado investigador llega a cuestionar la naturaleza representativa de tales regímenes, a los cuales denominó «democracias delegativas». Estas últimas destacan porque el triunfador de la elección presidencial tiene el legítimo derecho de gobernar, pero lo hace discrecionalmente debido a los nulos controles entre poderes públicos, limitado solo por débiles relaciones de control del poder existentes en ese momento, así como por un periodo limitado de sus funciones que se circunscribe a lo dispuesto en términos de la constitución política, lo que implica que solo existe rendición de cuentas electoral por la vía del voto, con nula presencia societal y división de poderes (O'Donnell, 2009).

En este tipo de democracia, la delegación de la representación se da en el momento del voto, pero posteriormente no operan mecanismos eficaces para hacer valer la responsabilidad de los servidores públicos electos, quienes ejercen la función pública, mediante un respeto parcial de las leyes vigentes, en un contexto jurídico donde la anomia se manifiesta y permite el predominio de la regla de la mayoría (Morlino, 2005). En una democracia delegativa, el acceso al poder público está fuera de todo cuestionamiento, la potestad del cargo se ejerce en forma legítima, pero se mantiene

6 Una incorrecta adaptación sería para no favorecer la eficacia de los mecanismos aludidos.

débil el componente liberal y republicano del que gozan las democracias representativas.⁷ En suma, la evidencia teórica y empírica del problema de la legitimidad democrática indica la existencia de un importante déficit del ejercicio del poder, esto es, bajo rendimiento en la acción de gobernar.

3. LAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS DE UN GOBIERNO ABIERTO

Los otros componentes que fortalecen la vinculación entre las dos dimensiones de la democracia son tres: transparencia, participación y colaboración. Cada uno es un pilar de un gobierno abierto, concepto que empieza a consolidarse en la agenda internacional de los países, se identifica en sus primeras definiciones como lo opuesto a la secrecía y el manejo discrecional de la función pública. Se puede señalar con certeza que gobierno abierto es un concepto que está en evolución y reconstrucción.

A partir de una revisión al estado del arte, se identifican diversas tendencias en torno al gobierno abierto, entre las cuales se rescatan tres como las más importantes. La primera corresponde a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), organismo que asocia fuertemente el gobierno abierto al desarrollo de la transparencia y el acceso a la información pública

7 El componente liberal al que hago referencia se constituye por la división de poderes y el respeto a los derechos de libertad e igualdad, así como a los principios jurídicos que se contienen en el precepto constitucional. El componente republicano se refiere a las acciones de monitoreo y presión que ejercen organismos de la sociedad civil sobre la autoridad electa.

(Caddy, 2003; Roberts, 2009), su énfasis está en el gobierno abierto transparente; la segunda, la Organización de Estados Americanos (OEA), lo concibe como una iniciativa para incidir a favor del combate a la corrupción; y la tercera, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), establece que algunos países lo conciben como la siguiente generación de reformas al gobierno digital y electrónico, con énfasis en un gobierno abierto participativo y colaborativo (Concha y Naser, 2012).

Por tratarse de un concepto en evolución, no sorprende la existencia de múltiples acercamientos, pero es fundamental destacar que gobierno abierto es un medio y no el fin mismo (Gobierno de Estados Unidos, 2011). El concepto aparece varias décadas atrás, pero aún sigue en constante cambio, de tal forma que la idea de gobierno abierto no es tan reciente, y algunos expresan que es tan antigua como la propia democracia, y que además subyace a la mayoría de las constituciones y leyes fundamentales de los estados occidentales modernos (Calderón y Lorenzo, 2010).

Un gobierno abierto busca preservar y hacer efectivos los derechos de los ciudadanos frente a la información que sobre ellos disponen las organizaciones públicas. (Ramírez Alujas, 2011). Busca implementar cambios en distintas dimensiones, que van desde un cambio cultural que impulse una nueva ética en el servicio público —en la cual el cliente se transforme en ciudadano activo y el servidor público trascienda como un colaborador que agrega valor público a la función pública— hasta un cambio en los procesos de la administración pública, para alejarse de la tradición de una jerarquía burocrática que todo lo puede, y no todo resuelve. Instrumentar una

burocracia más horizontal que jerárquica precisa de un cambio en la organización pública y replantear estrategias y objetivos encaminados a lograr resultados de valor para el ciudadano. Lo anterior parte de una visión relacional que supera el conflicto, y facilita condiciones de colaboración, donde el ciudadano pueda también aportar su experiencia a la función pública, aun cuando no se trate de un experto consultor en la materia (Linares, 2010). Cada uno de estos cambios pretende diseminar un cambio en la actitud del servidor público, producir nuevas formas de colaboración, tales como la asociación, la coordinación y las alianzas, entre otras.

Un gobierno abierto se inclina por «una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente» (Calderón y Lorenzo, 2010). Una apertura del gobierno se identifica con el grado en que los ciudadanos pueden monitorear e influir en los procesos gubernamentales a través del acceso a la información pública y a las arenas donde se toma la decisión (Meijer, Curtin, y Hillebrandt, 2012). Implica que empresas, organizaciones de la sociedad civil (osc) y ciudadanos puedan conocer a través de información relevante y comprensible; hacer con base en servicios y realizar transacciones desde y con el gobierno, y crear con la idea de participar en el proceso de toma de decisiones (Ramírez Alujas, 2011). Esta definición establece los tres verbos esenciales que caracterizan la apertura gubernamental: conocer (transparencia), hacer (participación); y crear (colaboración).

De esta forma se configuran los tres pilares fundamentales que dan forma al gobierno abierto, componentes que representan instituciones de alto contenido democrático. Sin embargo, tal como están concebidos en el entramado institucional mexicano, conviene explorar la existencia de amplias limitaciones que evitan que el modelo cuente con la viabilidad para hacer de un gobierno abierto un camino para la consolidación de la democracia en México.

3.1. Gobierno abierto transparente

De los tres componentes señalados, la transparencia es el componente con mayor grado de institucionalización en México. El artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece que toda información es pública, con excepción de la clasificada como reservada y la alusiva a datos personales. Mientras que la transparencia se concibe, en una perspectiva jurídica, como una obligación del gobierno a informar, el derecho que tutela la carta magna es el acceso a la información pública. La transparencia «es un recurso estratégico fundamental para la democracia», se trata de un valor en la organización pública que le da un sentido de inclusión y responsabilidad (López Ayllón 2011). Del precepto constitucional se infieren dos características: 1) que el principio de máxima publicidad al que alude la fracción I del artículo 6, equivale a máxima transparencia y, 2) que establece el acceso gratuito de la información, fracción III del artículo 6, no implica la inexistencia de costos, sino que el gobierno debe absorberlos.

En relación a la máxima transparencia, la Ley Fede-

ral de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LTAIP), artículo 7, establece un catálogo de información mínima obligatoria que el gobierno debe poner a disposición de quien desee conocer algunos puntos relevantes como la estructura orgánica, presupuesto, remuneración, marco normativo, entre otros. Destaca el mismo artículo de la LTAIP que es obligatoria la publicación de «cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que con base a la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público». De cumplirse esto último, estaríamos frente a mejores condiciones para abrir las ventanas del gobierno a la sociedad. Investigaciones en materia de transparencia revelan que todavía existen diferencias sustantivas entre la federación y las entidades federativas en esta materia, ya que «parecen responder, apenas, a cubrir la formalidad de contar con información pública de oficio» (López Ayllón, 2011).

Por otra parte, es obligación del actor gubernamental absorber los costos de acceso a la información, lo que implica salvaguardar ese derecho fundamental a un menor costo. Para ello se requiere del uso de las tecnologías de la información como medio inequívoco para eficientar el acceso a la información. Un gobierno electrónico resulta fundamental en una etapa inicial, para después fijar las bases de la colaboración entre ciudadanos y sociedad civil, toda vez que la vocación de este concepto no parte del compromiso de repensar la administración, ni busca generar cambios radicales en sus modelos de gestión y cultura organizativa, solo tecnifica los procesos, y en el mejor de los casos se digitaliza la burocracia. Gobierno abierto se basa en la tecnología para eficientar la garantía de acceso a la información, y desarrollar nuevos proce-

sos que incidan en la transformación de la administración pública y promover nuevas formas de asociación como alternativa a la relación de conflicto que tradicionalmente define la relación gobierno y ciudadanía.

El gobierno abierto va más allá de la transparencia, tal como está concebida. No solo se trata de que el ciudadano observe lo que hace el gobierno (actor pasivo), sino avanzar en otras características que provean las condiciones necesarias para favorecer una participación colaborativa del ciudadano y el actor gubernamental. Avanzar hacia un gobierno abierto, estará supeditado a la implementación de una reforma de segunda o tercera generación de transparencia, que reconozca la imprescindible noción de calidad de la información, la cual se define como un conjunto de atributos que fortalecen el derecho de acceso a la información pública, tales como disponibilidad, utilidad, asequibilidad e interoperabilidad de toda la información pública. Cada uno significa un atributo que atiende un grado específico de la calidad de la información. el gobierno mexicano publicó un acuerdo secretarial,⁸ a través del cual el titular de la Secretaría de la Función Pública (SFP) instruye la creación de un esquema de interoperabilidad, mediante el cual se mandata a las dependencias federales a publicar información en formatos similares y abiertos, a través de una plataforma común (SEGOB, 2011). Aun cuando a la fecha se tienen acciones inconclusas sobre las que resulta aventurado externar alguna opinión, el gobierno federal parece desestimar una propuesta de mayor envergadura.

8 Acuerdo por el que se establece el Esquema de Interoperabilidad y de Datos Abiertos de la Administración Pública Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 6 de septiembre de 2011.

3.2. Gobierno abierto participativo

El segundo componente, la participación cívica, indica una estrecha relación con una transparencia activa, como prerrequisito de una participación como la que exige un gobierno abierto. La participación en un gobierno abierto no se refiere a consultas ciudadanas no vinculantes a las decisiones gubernamentales sin espacios públicos de colaboración, tampoco a las movilizaciones ciudadanas ni a la implementación de figuras como el referéndum, plebiscito o revocación de mandato, es decir, se aparta del concepto tradicional de participación ciudadana definido en la legislación nacional.⁹

La participación cívica se define como la acción pública donde la ciudadanía se interesa individual, en grupo o colectivamente en formar parte de la toma de decisiones junto con el gobierno, para lograr soluciones en la atención de los problemas públicos, lo cual abre la oportunidad a la ciudadanía de incidir en los asuntos públicos y no solo a expertos consultores. La participación en un gobierno abierto es inclusiva, no exclusiva, pero exige una participación cívica informada del tema o política pública donde pretende incidir y el apoyo de la tecnología para ir impulsando un marco de completa apertura. Nemirovski (2010) establece una importante distinción

9 De la revisión a las constituciones locales y la legislación estatal de las 31 entidades federativas y del Distrito Federal, destaca Campeche como la única entidad que no ha promulgado ley de participación ciudadana. Los casos de Chihuahua, Estado de México, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tlaxcala y Veracruz no cuentan con ley de participación ciudadana, pero sí con instrumentos jurídicos que la hacen posible. Ninguna norma de las revisadas prevé un tipo de participación cívica como la que requiere un gobierno abierto.

entre la relación gobierno y ciudadanía, quien expresa que «no es lo mismo una relación abierta entre los ciudadanos y sus mandatarios, que una sostenida en moldes ortodoxos y tradicionales», con los cuales la burocracia estatal intenta cumplir las demandas de sus ciudadanos.

3.3. Gobierno abierto colaborativo

El tercer componente, la colaboración, se refiere al proceso de sinergia entre ciudadano y gobierno, que se irá desarrollando progresivamente en la medida en que la administración pública aumente su compromiso de favorecer la participación cívica. En un gobierno abierto, para que la participación posea un carácter de colaboración, es necesario superar la posición de conflicto que existe entre gobierno y ciudadanos. Por tanto, la colaboración no solo se limita a establecer acciones coordinadas entre los diferentes órganos estatales, sino que corresponde a una nueva visión relacional, donde se abordan los asuntos públicos para crear situaciones de carácter colaborativo en la solución de problemáticas comunes. El compromiso de la alta dirección de un gobierno resulta clave para superar el conflicto que supone la participación cívica y conducir a estadios de colaboración que se manifiesten en alianzas y compromisos estables para implementar proyectos, aun aquellos que destaquen por su complejidad. Cusba (2012) señala:

El proceso de colaboración en el ámbito de lo público sigue entonces una ruta incremental en la cual, a medida en que los ciudadanos y actores privados se involucran

en las tareas de gobierno y en proyectos complejos, la apertura gana aceptación en los organismos gubernamentales. De esta manera, la colaboración abierta produce efectos sinérgicos de múltiples partes que colaboran y los resultados se observan en ahorro de tiempo y costos, mayor calidad y mayor innovación en los servicios públicos y en la formulación de políticas y normas.

La adopción de un esquema de colaboración en un gobierno abierto es un proceso evolutivo que debe acompañarse de herramientas tecnológicas, así como instrumentos de política y política pública. Este esquema exige la definición de un proceso ordenado y planeado, el cual lleve progresivamente al cumplimiento de metas, objetivos y estrategias, concebidas desde la administración pública con un enfoque abierto. Sin embargo, el Gráfico 1 muestra cómo las relaciones entre gobierno y ciudadanía pueden adoptar múltiples formas, que van desde el conflicto hasta la colaboración, y nombra como dicotomía relacional a la naturaleza de la interacción entre gobierno y ciudadanos. En este ensayo se reconoce que las relaciones parten del conflicto hacia la colaboración, y que un gobierno abierto parte de la premisa de establecer las bases para superar la condición de conflicto.

4. MÉXICO EN EL CONCIERTO LATINOAMERICANO DE LA DEMOCRACIA

A poco más de una década de que la Universidad de Klagenfurt, en Austria, emprendió un macroproyecto para medir la calidad de la democracia, ha publicado anualmente resultados en una perspectiva internacional com-

parada. Su propuesta de medición se basa en una fórmula conceptualizada a partir de la suma de libertades y otras características del sistema político, es decir, la calidad de la política, más el desempeño de dimensiones no políticas que van de la mano con la calidad de la sociedad (Campbell, 2008). Con base en esta propuesta se diseñó el *Ranking of democracy*, y las últimas mediciones se publicaron en 2011, que corresponden a un total de 110 países. Los rangos de variación que se dan a conocer en el mejoramiento de la democracia en el período de 2006 a 2010, oscilan entre menos (-) 2.4 y más (+) 6.3 puntos.

El Cuadro 1 se elabora a partir de un ejercicio de filtración de la base de datos del *ranking*,¹⁰ en el cual se da cuenta de la realidad de México respecto al resto de los países de América y el Caribe. La variación de 2006 a 2010 que refleja el Cuadro 1 permite reconocer la tendencia y el impacto de la medición. Paraguay, Uruguay, Trinidad y Tobago, Costa Rica y Panamá sobresalen como los cinco regímenes que más ganaron en el índice de calidad de democracia entre 2006 y 2010. No necesariamente significa que sean los países de mayor calidad democrática, sino que tuvieron un mayor avance respecto a sí mismos en 2006. Por ejemplo, Chile no está entre los primeros cinco mencionados por tener un puntaje en el índice de 1.3 de variación positiva. Avanzó dos posiciones respecto a su propio casillero en la lista de 2006, mientras que Panamá, que tiene 1.8 de variación positiva (0.5 más que Chile), solo mejoró una posición de la tabla global. La variación ayuda a comprender la tendencia en términos de democratización, pero también se advierte la impor-

¹⁰ Base de datos obtenida de Global Democracy Ranking. Recuperado de: <http://www.democracyranking.org> el 3 de agosto de 2012.

tancia de conocer el contexto de cada país, a fin de tener una imagen más completa de la dinámica de sus regímenes.

Las cinco democracias que ocupan las últimas cinco posiciones en la lista son Honduras, México, Venezuela, Nicaragua y Jamaica. El penúltimo lugar es México, el cual tuvo una variación de -1.9 ; pasó del lugar 48 en 2006 al 53 en 2010 de la tabla global de 110 países. Venezuela es la antepenúltima posición, y tuvo una variación de -1.5 , al perder ocho posiciones (tres más que México) respecto a 2006; descendió del lugar 72 al 80 de la tabla global de 110 países en 2010. Paraguay fue la nación que más avance tuvo de América y el Caribe entre 2006 y 2010; se desplazó positivamente 11 casillas, al quedar en el 59 de 110. Aun cuando México está entre los países con mayor pérdida de puntos (-1.9), solo por encima de Honduras, ocupa el lugar 53 de 110, situado aún arriba de Paraguay. Los datos georeferenciados del *Ranking of democracy* muestran en 2010 que en América y el Caribe predominan democracias de mediana y alta calidad, ninguna se ubica entre los primeros 10 del orbe; sin embargo, existen dos países del continente americano de bajo nivel en la calidad democrática, Guatemala y Venezuela (Campbell, Pözlbauer, Thorthen y Pözlbauer, 2011). Por otro lado, Honduras (lugar 73 de 110) y Paraguay (lugar 59 de 110) han experimentado en el último decenio una fuerte turbulencia política, derivada de la destitución de su respectivo presidente en funciones, electo de forma legítima y democrática en las urnas, al sufrir un quiebre momentáneo en el equilibrio de poderes. Sin ahondar en las causas de su remoción, en ambos casos se puso en marcha el mecanismo de sustitución del presidente, previsto en el marco normativo de cada

país, a fin de restaurar el orden constitucional y convocar a elecciones presidenciales.

México goza de una mayor estabilidad institucional que lo aleja de tal circunstancia, ocupa el lugar 53 de 110, y es considerada una nación de mediana calidad democrática de acuerdo con el mapa continental (Campbell, Pözlbauer, Thorthen y Pözlbauer, 2011). Tres grandes reformas a la legislación federal en materia electoral, particularmente en 1993, 1996 y 2007, han fortalecido a las instituciones responsables de administrar la democracia mexicana. No obstante, el contexto que rodeó las últimas dos elecciones de presidente de la República (2006 y 2012), invitan a seguir perfeccionando algunos aspectos de la dimensión electoral de la democracia. Los conflictos en el sistema político mexicano se mantienen dentro del tercer nivel de consenso que estableció Sartori (2007) en su teoría de la democracia. Se trata un nivel creado ex profeso para fijar reglas para disentir entre quienes compiten por el poder y quienes lo ejercen.¹¹

11 Sartori (2007, pp. 122-125) establece tres niveles de consenso en torno a la democracia. El primero corresponde al conjunto de valores fundamentales, denominado «consenso básico». En ese nivel los valores de libertad e igualdad son los que definen un nivel de creencias y fines por los que debe velar todo régimen que se precie democrático. El segundo está vinculado al «consenso de las reglas» del juego, en el cual se establece que la regla principal de toda democracia es la regla de la mayoría, condición necesaria y suficiente para establecer una segunda regla para la solución de conflictos. El tercer nivel, «consenso de la acción política», se trata de un consenso para tolerar el disenso, entendido este último como la divergencia frente al ejercicio del poder de los que gobiernan, no se trata de un disenso respecto al régimen democrático, sino de la acción. El disenso se asume como productor de cambios bajo un contexto de pluralismo democrático.

CUADRO 1
*Comparativo de los países de América y el Caribe
 en sus procesos de democratización entre 2006 y 2010*

Países de América y el Caribe	Posición en el Rank global 2006	Posición en el Rank global 2010	Impacto de la variación índice 2006-2010	Variación de posición en el Rank global 2006-2010
Paraguay	70	59	3.5	+11
Uruguay	29	22	2.3	+7
Trinidad y Tobago	47	45	2.1	+2
Costa Rica	33	31	2.0	+2
Panamá	39	38	1.8	+1
Guatemala	78	74	1.4	+4
Chile	26	24	1.3	+2
República Dominicana	46	44	1.3	+2
Argentina	40	40	1.1	0
Estados Unidos	15	15	1.0	0
El Salvador	49	48	1.0	+1
Brasil	43	43	0.9	0
Canadá	12	12	0.7	0
Perú	45	46	0.7	-1
Ecuador	50	51	0.4	-1
Bolivia	57	61	0.0	-4
Colombia	53	56	-0.3	-3
Jamaica	44	47	-0.3	-3
Nicaragua	58	65	-0.8	-7
Venezuela	72	80	-1.5	-8
México	48	53	-1.9	-5
Honduras	63	73	-2.4	-10

Fuente: resultados de un ejercicio de filtrar datos del *Ranking of democracy*.
 Campbell *et al.*, 2011.

¿POR QUÉ UN GOBIERNO ABIERTO? UNA REFLEXIÓN FINAL

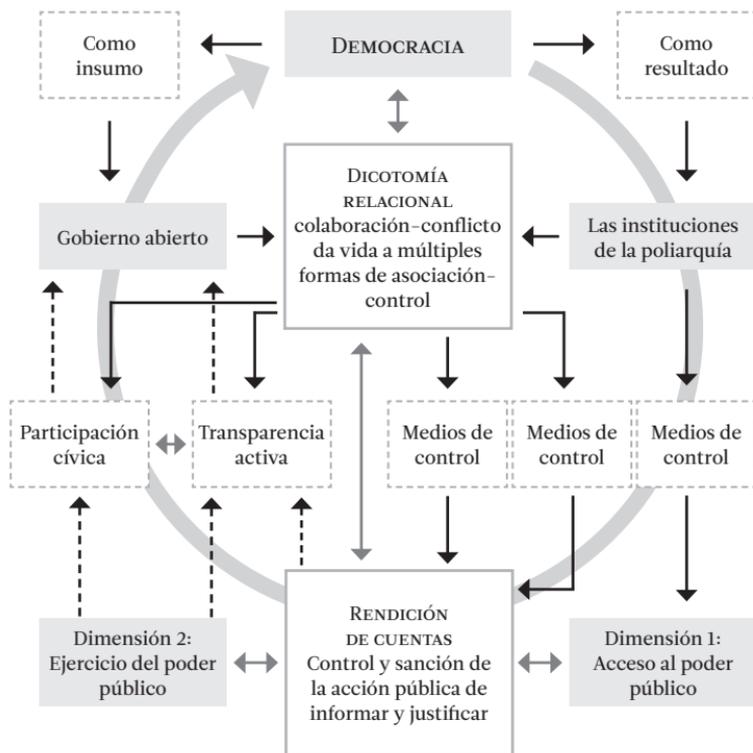
Al igual que sucedió en fenómenos políticos como la alternancia y el impulso de reformas que fortalecieron la dimensión electoral de la democracia, es posible atisbar un gobierno abierto como vía emergente para transitar hacia la consolidación de la democracia en México. Visualizar un gobierno abierto desde las regiones facilita la comprensión de aquellas condiciones que lo hacen un sistema viable, cuyos insumos son los cuatro componentes descritos, que exigen contextualizarse a la realidad de las regiones en México, si se atiende que:

1. La consolidación de la democracia es un proceso dinámico y complejo, el cual visto desde un enfoque sistémico se alimenta de múltiples relaciones de tipo bidireccional y otras que son unidireccionales. El Gráfico 1 muestra cómo la democracia es un sistema que se retroalimenta en doble vía, y permite una visión panorámica que confirma la complejidad relacional de los componentes, cuyos actores políticos y ciudadanos desempeñan un papel central.
2. Existen importantes limitaciones en materia de transparencia en México, lo que representa una restricción fundamental en la viabilidad del modelo de gobierno abierto, que supone avanzar en dirección de un modelo de gestión pública, cuyo eje central sea la generación de datos abiertos a todos los usuarios interesados en producir información, pero no cualquier información, sino aquella de valor público. Si falla el componente de

la transparencia, el modelo no funciona, ya que es requisito fundamental para una participación cívica con incidencia en la gestión pública.

3. Existe evidencia de fuertes limitaciones a la propuesta de un gobierno abierto en México, cuya viabilidad está supeditada a su implementación en las regiones, más que a nivel macro. Otros trabajos han identificado experiencias de gobiernos locales y subnacionales, que dan cuenta de lo anterior. Delimitar el modelo de gobierno abierto a las regiones permite considerar e identificar variables exógenas al modelo.
4. Mientras no exista una visión estratégica gubernamental que rescate los cuatro componentes de un gobierno abierto y las condiciones para ejercer el poder de una forma abierta sean lejanas, la democracia mexicana se verá debilitada en una de sus dimensiones a grado tal de impedir que México se transforme en una democracia consolidada.

GRÁFICO 1
Modelo dinámico del círculo virtuoso para la consolidación de la democracia por la vía de un gobierno abierto



Fuente: Elaboración propia con información de autores citados en el presente documento.

REFERENCIAS

- Aguilar Villanueva, Luis (2007). «El aporte de la política pública y la nueva gestión pública a la gobernanza». En *XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública* (2007). Santo Domingo: CLAD.
- (2009). *Gobernanza y gestión pública*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Bauman, Zygmunt (2006). *En busca de la política*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, Norberto (2008). *El futuro de la democracia*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Caddy, Joanne (2003). «Acces to infomation». En Caddy, Joanne y Verguez, Christian (2003). *Open Government: Fostering Dialogue with Civil Society*. París: OCDE, pp. 73-78.
- Calderón, César y Lorenzo, Sebastián (2010). *Open Government: Gobierno abierto*. Alcalá: Algón.
- Campbell, David (2008). *The Basic Concept for the Democracy Ranking of the Quality of Democracy*. Viena: Democracy Ranking.
- Campbell, David *et al.* (2011). *Democracy ranking: quality of democracy in the world*. Mapa georeferenciado de 110 países. Viena.
- Concha, Gastón y Naser, Alejandra (2012). *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cusba, Enrique (2012). «El gobierno en doble vía con las personas». En Concha, Gastón y Naser, Alejandra (2012). *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Dahl, Robert (1992). *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós.

- Easton, David (2001). «Categorías para el análisis sistémico de la política». En Batlle, Albert (2001). *Diez textos básicos de ciencia política*. Barcelona: Ariel, pp. 221-230.
- Gobierno de Estados Unidos (2011). «The Obama Administration's Commitment to Open Government: A status report». Washington: United States Government.
- Linares, Javier (2010). «Diez claves para entender la colaboración en el modelo Open Government». En Calderón, César y Lorenzo, Sebastián (2010). *Open Government*. Andalucía: Algón, pp. 51-74.
- López Ayllón, Sergio (coord.). (2011). *Métrica de la transparencia 2010*. Ciudad de México: CIDE: COMAIP.
- Lujambio, Alonso (2000). *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*. Ciudad de México: Océano.
- Mann, Michel (2007). «El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados». En Acuña, Carlos (2007). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate del ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado-Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, pp. 55-78.
- Meijer, Albert et al. (2012). *Open government: connecting vision and voice*. International Review of Administrative Sciences, pp. 10-29.
- Mizrahi, Yemile (2002). «Democracia, eficiencia y participación: los dilemas de los gobiernos de oposición en México» en Elizondo Mayer-Sierra, Carlos y Nacif Hernández, Benito (2002). *Lecturas sobre el cambio político en México*. Ciudad de México: CIDE: Fondo de Cultura Económica.
- Morlino, Leonardo (2005). *Democracia y democratizaciones*. Ciudad de México: Centro de Estudios de Política Comparada.
- Mouffe, Chantal (2003). *La paradoja democrática*. Barcelona: Gedisa.

- Nemirovski, Osvaldo (2010). «Cambio cultural». En Calderón, César y Lorenzo, Sebastián (2010). *Open Government: Gobierno abierto*. Andalucía: Algón, pp. 87-101.
- O'Donnell, Guillermo (2003). «Democracia, Desarrollo Humano y Derechos Humanos». En O'Donnell, Guillermo, Iazeta, Osvaldo y Vargas Cullel, Jorge (2003). *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía*. Santa Fe, Argentina: Homo Sapiens, pp. 25-148.
- . (2009). «Democracia delegativa». En *Journal of democracy en español*, pp. 7-23.
- O'Donnell, Guillermo, Iazeta, Osvaldo y Vargas Cullel, Jorge (2003). *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía*. Santa Fe, Argentina: Homo Sapiens
- Olson, Mancur (2002). *The Logic of Collective Action. Public goods and the theory of groups*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Peruzzoti, Enrique y Smulovitz, Catalina. (2002). *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas Grupo.
- Ramírez-Alujas, Álvaro (2011). «Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales», *Enfoques*, vol. 9, no. 15, pp. 99-125.
- Roberts, Alasdair (2009). «La lucha por gobiernos abiertos». En Sandoval, Irma Eréndira (2009). *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre estado, mercado y sociedad*. Ciudad de México: UNAM: Siglo XXI Editores, pp. 180-200.
- Sandoval, Irma Eréndira (2009). *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*. Ciudad de México: UNAM: Siglo XXI Editores, pp. 180-200.
- Sartori, Giovanni (1980). *Partidos y sistemas de partidos* (vol. 1). Madrid: Alianza.

- (2003). *¿Qué es la democracia?* Ciudad de México: Taurus.
- (2007). *Teoría de la democracia. Tomo 1. El debate contemporáneo*. Madrid: Alianza Universidad.
- (2007a). *Teoría de la democracia. Tomo 2. Los problemas clásicos*. Madrid: Alianza.
- Schedler, Andreas (2008). *¿Qué es la rendición de cuentas?* Ciudad de México: IFAI.
- Schumpeter, Joseph (1996). *Capitalismo, democracia y socialismo. Tomo II*. Barcelona: Folio.
- SEGOB. (2011). «Acuerdo por el que se establece el Esquema de Interoperabilidad y de Datos Abiertos de la Administración Pública Federal». Ciudad de México: *Diario Oficial de la Federación*, 6 de septiembre de 2011.
- Surel, Yves (2006). «Relaciones entre la política y la política pública». En Franco, Rolando y Lanzaro, Jorge (2006). *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*. Buenos Aires: CEPAL: FLACSO: Ministerio de Asuntos Extranjeros de Francia: Miño y Dávila, pp. 43-73.

XIV CERTAMEN DE ENSAYO POLÍTICO



LA PLAZA PÚBLICA VIRTUAL EN CONSTRUCCIÓN: RETOS Y OPORTUNIDADES DE LAS TIC EN LA POLÍTICA

Rocío Araceli Galarza Molina

El reconocimiento de un avance tecnológico generalmente se da en función de qué tanto acompaña a la vida cotidiana; o bien, en la magnitud de los cambios que trae consigo. Es común escuchar en una conversación de sobremesa cómo los teléfonos inteligentes, el internet y los sitios para redes sociales cambian dinámicas del día a día. Quizás la pregunta que evade la sobremesa, pero que merece una discusión seria es qué tanto cambian a los ciudadanos y cómo se ha modificado el entorno político e institucional. A fin de cuentas, hacer o participar en política no es algo cotidiano, pero sí un asunto republicano.

En un contexto en el que la política es altamente impactada por los medios tradicionales, no extraña que una plataforma con la influencia que tiene internet en la actualidad haya abierto la posibilidad para que se generen transformaciones importantes en la práctica de aquella a través de este nuevo medio.

No obstante, debatir solo las posibilidades teóricas de la política 2.0¹ o su relación con las tecnologías de la información y comunicación (TIC) es únicamente el punto de partida. Si lo que se quiere es que estas herramientas se transformen en factores de empoderamiento político, hay que saber, al día de hoy, para qué están siendo utilizadas estas tecnologías.

El objetivo de este ensayo es hacer un análisis del uso e impacto actual de las TIC en la política en México desde dos perspectivas: la clase política, por un lado, y la ciudadanía, por el otro. El estudio de esta relación debe hacerse de manera cuidadosa, ya que existen factores inherentes a los sistemas políticos, económicos y sociales en cada país que repercuten en las oportunidades de uso que brindan estas herramientas.

La idea principal de este texto es que en este país la forma tradicional de hacer política ha permeado en la incorporación de las nuevas tecnologías, estas concebidas de forma vertical (al estilo que se usa en los medios tradicionales) y se soslaya el elemento de interacción, característico de la sociedad de la información. Por su parte, la ciudadanía se ha apropiado de manera más positiva de las TIC, lo que ha llevado a la conformación de un nuevo grupo de opinión, denominado por algunos autores círculo magenta, integrado por miles de ciudadanos informados a través de internet, interesados en política y dispuestos a aportar y retransmitir ideas sobre el tema. No hay duda de que las TIC poseen gran potencial democratizador. Sin embargo, este segmento de

1 Derivado del concepto web 2.0 que se enfoca en la habilidad de los usuarios para crear y compartir información en la red (Trejo Delarbre, 2011).

opinión no ha logrado utilizar las herramientas digitales para traducirlas en acciones de control social; únicamente se ha ido consolidando como un termómetro de la opinión en torno a temas de interés público, el cual progresivamente ha tenido que ser atendido por la clase política.

Para respaldar estas ideas, lo primero que se revisará en el ensayo son algunos argumentos teóricos sobre la vinculación entre tecnología y sociedad que llevaron a la sociedad de la información y las características de la misma. Luego se presentará la definición de TIC que se tomará como base para el texto, para luego delinear algunas tendencias mundiales y estadísticas en México, que den luz sobre el lugar en el que se encuentra el país en cuanto a estas tecnologías. Después se explicarán las principales vertientes en las que las TIC han modificado la política. Esto se extenderá con ejemplos a nivel internacional, así como con información acerca de las tendencias observadas en México, en particular durante el proceso electoral federal de 2012. A continuación, se analizarán dos casos de Nuevo León que son ilustrativos de las principales ideas planteadas en este ensayo. Al final, se retomarán los argumentos más relevantes sobre lo que aquí se discute.

LA DIGITALIZACIÓN DE LA SOCIEDAD

El estudio de una tecnología no está completo si se observa únicamente su aparición, acumulación, expansión o extinción, pues la sola referencia a su presencia o crecimiento no da claridad sobre sus causas, posibles consecuencias en su entorno, o su futuro. En el prólogo

«La red y el yo», del libro *La era de la información*, Manuel Castells establece directamente que tecnología es sociedad y que esta última no puede ser comprendida o representada sin sus herramientas técnicas (aportadas por la primera).

Por supuesto, la tecnología no determina la sociedad. Tampoco la sociedad dicta el curso del cambio tecnológico, ya que muchos factores, incluidos la invención e iniciativas personales, intervienen en el proceso del descubrimiento científico, la innovación tecnológica y las aplicaciones sociales, de modo que el resultado final depende de un complejo modelo de interacción (1999, p. 31).

El autor señala que hay que situar al proceso tecnológico en el contexto social en el que tiene lugar y que le da forma. Así, Castells llega a la definición de una sociedad capitalista e informacional, que se originó y difundió en un periodo específico de reestructuración del capitalismo y de revolución tecnológica. En ella, «el internet es el corazón de un nuevo paradigma sociotécnico que constituye en realidad la base material de nuestras vidas y de nuestras formas de relación, de trabajo y de comunicación» (Castells, 2001, p. 12). A su vez, aclara, el sistema de valores, creencias y formas de construir mentalmente una sociedad es decisivo en la producción y en las formas de internet.

Trejo Delarbre (2001) configura una lista de 10 características de la sociedad de la información (ver Tabla 1), en la que por un lado reconoce las posibilidades de este nuevo paradigma, pero también hace referencia a los problemas que este conlleva.

TABLA 1
Características de la sociedad de la información

Positivas (+)	
Exuberancia	Apabullante cantidad de información disponible
Omnipresencia	Disponibilidad de información en casi todos lados
Irradiación	Fronteras desdibujadas
Velocidad	Transmisión y recepción inmediata de mensajes
Heterogeneidad	Diversidad de actitudes, contenidos y opiniones de internet
Ambivalentes (+/-)	
Multilateralidad/Centralidad	La información tiene mucha circulación, pero se genera desde pocos lugares
Interactividad/Unilateralidad	Posibilidad de generar contenido por parte de los usuarios. Poco explotada en realidad. «Creativos pasivos»
Negativas (-)	
Desigualdad	Brecha digital. Exclusión por conectividad
Desorientación	«Aturdimiento» colectivo por exceso de información
Ciudadanía pasiva	Poca reflexión o participación por parte de los usuarios de internet

Fuente: Elaboración propia con información de Trejo Delarbre (2001).

Es así como internet es considerado revolucionario y, sin embargo, sus características y consecuencias no pueden ser evaluadas de forma ajena a las condiciones de cada sociedad, porque incide en sus actividades fundamentales.

De acuerdo con esta línea, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) incluye entre los criterios a valorar en sus miembros el grado de avance de las nuevas tecnologías, precisamente por considerarlas un factor preponderante en el desarrollo actual y futuro de las actividades económicas y sociales de cada país.

Las tecnologías de la información y de la comunicación son una tecnología de propósito general. En otras palabras, constituyen una infraestructura fundamental para las actividades económicas y sociales, similar al rol que continuamente juegan varias redes de transporte y de energía. Desde una perspectiva de política pública, las redes de comunicación de banda ancha y los servicios que estas proveen, no solo sustentan actividades económicas y sociales existentes, sino que también poseen el potencial para innovación tremenda en estas y otras áreas creadas en el futuro (OCDE, 2013, p. 36).

TIC: HACIA UNA DEFINICIÓN

Antes de proseguir en el ensayo, es importante aportar una definición del concepto tecnologías de información y comunicación (TIC). Este proceso encierra una paradoja: a pesar de que las TIC están pensadas desde un punto de vista convergente, su significado enfrenta variaciones de país a país, y los esfuerzos por generar una definición unificada están delimitados por cómo se les percibe en cada lugar.

Uno de los primeros esfuerzos por definir a las TIC lo hizo la OCDE en 1998. Se trataba de entenderlas como un sector económico productivo. De esta manera, se acordó «definir al sector TIC como una combinación de industrias de manufactura y servicios que capturan, transmiten y muestran datos e información de manera electrónica» (OCDE, 2002, p.81). Esta definición brinda dos elementos importantes a considerar: las TIC no solo abarcan los dispositivos tecnológicos, sino que también

representan plataformas y servicios, además de que estas tecnologías están íntimamente ligadas al sector de telecomunicaciones, área que es motor de la convergencia tecnológica.

Por otro lado, el Banco Mundial contempla una definición un poco más extensa de las TIC, las cuales abarcan «*hardware*, *software*, redes y medios para la recolección, almacenamiento, procesamiento, transmisión y presentación de información (voz, datos, texto, imágenes), así como servicios relacionados» (Banco Mundial, 2013). A su vez, el organismo internacional divide a las TIC en dos áreas, la infraestructura de comunicación e información, que se refiere a las redes y servicios por los que se transmite esta información; así como las tecnologías de la información (TI), que abarcan el *software* y el *hardware*. Como se puede observar, el Banco Mundial mantiene algunos elementos de la definición de la OCDE y agrega la noción de «redes» por las cuales se transmite la información y se prestan servicios que se presentan a través de *software* y *hardware*.

Para este texto se tomará como base la definición del Banco Mundial de TIC, pues se considera que la inclusión del término redes conlleva un aspecto muy importante de este concepto que fue planteado por los autores Jordán y de León: el internet de banda ancha es un componente clave de las TIC, ya que una de sus características fundamentales y de éxito es su rol en la convergencia tecnológica que supone la eliminación progresiva de los límites entre servicios de telecomunicaciones (voz, datos, texto, internet) y radiodifusión (radio, televisión, medios) al usar la banda ancha como plataforma en común (2011, p. 15).

TIC EN MÉXICO

Una analogía para entender hacia dónde van las tendencias en uso de TIC es decir que los usuarios están buscando automóviles más modernos y más rápidos, siempre y cuando tengan acceso a autopistas más grandes. En efecto, el usuario está migrando a celulares más modernos que funcionan como su puerta de entrada a la banda ancha móvil, pero busca puntos de acceso fijo (wifi) para conectar su dispositivo a esa red. El teléfono inteligente es el vehículo, pero las redes fijas de banda ancha son la carretera, no las redes móviles.

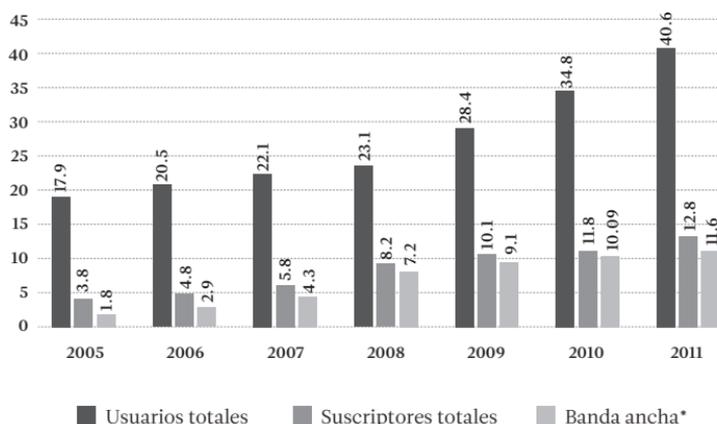
De acuerdo con la OCDE, en 2011 había un total de 2,066 conexiones en los países miembros, de las cuales 65.3% eran suscripciones móviles (2013, p. 15). La explicación, indica el organismo, es que los teléfonos inteligentes se están volviendo más populares.

Paradójicamente, estos dispositivos están «abandonando» las redes móviles en cuanto al uso de internet. De acuerdo con el último reporte Communications Outlook de la OCDE (2013, p. 15), la mayoría de los datos procesados o tráfico de dispositivos como tablets y celulares se realizan a través de wifi o redes fijas en 80%. En suma, mientras que las TIC móviles van ganando terreno como puerta de entrada a internet (Euromonitor, 2012), las redes fijas son las que hacen el trabajo pesado al soportar la mayor parte del tráfico de datos de estos dispositivos (OCDE, 2013, p. 32).

En México se van replicando estas tendencias, pero aún se tiene un rezago comparativo en cuanto a la penetración de estas tecnologías. El acceso a internet y la adopción de TIC han crecido, pero aún no se tienen tasas de suscripción satisfactorias.

De acuerdo con la OCDE, el motor de las telecomunicaciones en México es la telefonía celular. De 43.7 millones de suscriptores totales en 2005, se llegó a un total de 98.1 millones en 2012 de acuerdo con cifras de COFETEL (2013). Vale la pena destacar que la mayoría de estos usuarios está suscrita bajo la modalidad de prepago. El número de internautas también ha crecido en México: de solo 17.9 millones en 2005 a aproximadamente 40.6 millones en 2011.

GRÁFICO 1
Crecimiento de usuarios y suscriptores en millones



*Se suman solo tecnologías de banda ancha (XDSL y Cable coaxial).

Fuente: COFETEL, 2013.

En cambio, el paso de la banda ancha ha sido más lento, pues en 2011 se contaban 11.6 millones de suscripciones. La demanda de este servicio sí se ha incrementado (en 2005 solo había 1.8 millones de suscriptores) pero en términos de acceso aún sigue existiendo una brecha significativa entre quienes «usan internet» y quienes

«tienen internet». El número de suscripciones de banda ancha actual solo representa un 22% de los hogares mexicanos. El Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO, 2011, pp. 19-20) estima que en el país la tasa es de 4.3 suscripciones de banda ancha por cada 100 habitantes, aún muy lejos de la media de 25 por cada 100 que registra en promedio la OCDE.

En suma, aunque en México el crecimiento en la demanda de estos servicios indique que se está «poniendo al corriente», aún se está lejos de cerrar la brecha digital en los hogares. Al tomarse en cuenta el ritmo de crecimiento de la demanda de celulares y de acceso a internet de banda ancha se puede notar cómo México muestra una mayor dinámica en la adopción de telefonía celular, que son una puerta de entrada a internet. El caso mexicano muestra cómo la demanda de TIC y banda ancha se están incrementando, pero esta se encuentra limitada directamente por el ingreso. Por ejemplo, datos del INEGI (2012) muestran que 58.9% de los hogares que tienen computadora, pero no internet, no contratan el servicio por falta de recursos económicos, mientras que la OCDE observa que solo 20% de los usuarios de celulares tienen teléfonos inteligentes.

Es así que el análisis de estos dos mercados (banda ancha y telefonía celular) permite ver que en México hay rezago en la penetración de las TIC. Empero, no cabe duda de que los usuarios buscan cada día más consumir estos servicios, por lo que el atraso (al estar en la parte baja de la calificación con respecto a otros países más desarrollados) no es argumento suficiente para decir que en México no hay cómo hacerlas una oportunidad. Así ha quedado demostrado en episodios recientes en México, sobre los cuales se profundizará más adelante.

TIC Y POLÍTICA

De manera general, la importancia de las TIC en la política se puede encontrar en dos vertientes. Por un lado, de acuerdo con Ballines Valdés (2011), su uso es útil para la participación política porque permiten el acceso a la información política, y a actividades que antes eran inexistentes, que involucran intercambio de opiniones y el envío de estímulos movilizadores. Posibilitan una conexión entre gobernados e instancias políticas y de gobierno «internet aparece, para muchos, como el ágora moderna, pues aparentemente amplía la esfera parlamentaria, haciendo de cada usuario miembro de una gran asamblea» (p. 22).

Por otra parte, el autor señala que la posibilidad de captura del voto electoral ha llevado a partidos políticos a incorporar la tecnología digital a sus campañas, por el potencial efectivo, económico y poderoso que implican para acercar su oferta política al ciudadano.

Si bien las TIC son una herramienta poderosa, no se debe perder de vista que no tienen un objetivo en sí mismas y solo en el cumplimiento de un propósito establecido otorgan sentido a su existencia (Obregón, 2011). Con esto en perspectiva, y si se considera que su uso de manera expandida tiene apenas poco más de una década, es como se debe analizar el potencial de las TIC en la política.

Allí donde hay una movilización social, internet se convierte en un instrumento dinámico de cambio social; allí donde hay burocratización política y política estrictamente mediática de representación ciudadana, internet es un simple tablón de anuncios. Hay que cam-

biar la política para cambiar internet y, entonces, el uso político de internet puede revertir en un cambio de la política en sí misma (Castells, citado en Sádaba Rodríguez, 2002, p. 17).

Un botón de muestra de cómo el potencial de una tecnología está en función de cómo y por quién es utilizada está representado en los datos que aporta el estudio denominado Twiplomacy (2013), realizado por la firma de relaciones públicas y comunicaciones global Burson-Marsteller, el cual provee importantes detalles sobre cómo usan los líderes políticos en el mundo la plataforma Twitter.

De 505 cuentas analizadas (que incluyen a jefes de Estado, jefes de Gobierno, ministros de relaciones exteriores e instituciones de gobierno) solo la tercera parte tuitean por sí mismos y muy pocos de ellos lo hacen de forma regular (2.7% del total de las cuentas analizadas). El reporte señala que además de que la interacción con los seguidores es poca, los intercambios entre los mismos líderes tampoco son numerosos. En promedio, los líderes del mundo siguen a ocho de sus homólogos, y el principal ejemplo de esta falta de interacción es el presidente de Estados Unidos, Barack Obama, quien es el más seguido por sus semejantes, mientras que él solo sigue las cuentas de cuatro líderes políticos.

Twiplomacy también establece que muchos gobiernos utilizan sus cuentas de Twitter para actualizar de manera automática la información de su Facebook o página web. Es el caso del presidente de México, Enrique Peña Nieto, cuyos tuits en su mayoría son relacionados con actos oficiales y acciones de gobierno y solo 13% destinados a contestar (*replies*) a sus seguidores.

El modelo de comunicación política a lo largo de décadas ha estado caracterizado por una clase política sumamente dependiente de los medios, al grado de que, de acuerdo con Sartori en su descripción de lo que él denomina videopolítica, los políticos están más apegados a acontecimientos mediáticos que a los acontecimientos genuinos en una sociedad (2001, p. 140). No debe extrañar que la manera de comunicarse que resulta normal a los políticos y servidores públicos es vertical y unidireccional, al estilo de los medios masivos electrónicos tradicionales (la radio y la televisión), y que al toparse con un nuevo medio que permite alcanzar a las masas (como Twitter u otra red social), sea esta la forma en la que intenten capitalizarlo, e ignoren sus distintas características (una de las más importantes, la interactividad).

De igual forma, en lo que se refiere a la participación política y las movilizaciones sociales digitales, hay quienes buscan matizar las posibilidades que las nuevas tecnologías de la información aportan. Sádaba sugiere cierto escepticismo para evitar caer en la trampa del «determinismo tecnológico» y en un pensamiento ingenuo que lleve a asignar un poder reformista a la red de redes. «Internet no puede ser una solución técnica para un problema político sino una herramienta que complementa y articula sus potencialidades con la realidad social en que se enmarca» (2002, p. 18).

Borge, Cardenal y Malpica (2012) en su estudio «El impacto del internet en la participación política: revisando el papel del interés político» concluyen que internet sí está teniendo un efecto sobre la implicación en actividades políticas, que va más allá de las teorías del refuerzo de los perfiles de participantes ya existentes en el mundo presencial. «Se puede considerar que un nue-

vo perfil está comenzando a realizar, al menos, una actividad en política: los usuarios habilidosos con internet que carecen de motivación por la política» (p. 747).

No obstante, si se remite a un ejemplo concreto, tras la ola de levantamientos sociales en países como Túnez y Egipto a partir de 2010, conocida como Primavera Árabe, la emoción por los beneficios aportados por las TIC en esos eventos ha amainado y en su lugar han surgido desde posturas más moderadas respecto al uso que se hizo de las tecnologías digitales en estos movimientos, hasta detractores de la idea del protagonismo que tienen estas herramientas.

Malcolm Gladwell en su artículo «Does Egypt Need Twitter?» cuestiona el hecho de que los activistas en esta época sean catalogados por las herramientas que usan más que por sus mensajes.

En estos momentos hay protestas en Egipto que aparentemente podrían derrocar al gobierno. Hay miles de cosas importantes que pueden decirse acerca de los orígenes y las implicaciones... Pero seguramente, el hecho menos importante acerca de ellas es que algunos de los manifestantes podrían (o tal vez no) haber utilizado en un punto u otro algunas herramientas de nuevos medios para comunicarse el uno con el otro (2011).²

En cambio, hay quienes no dejan de darle valor a lo que se puede lograr con plataformas como Twitter y Facebook, al convertir a la gente en redes de noticias individuales. «De lo que yo, y quizá ustedes, ya nos dimos

2 La traducción al español es de la autora.

cuenta, es que las personas interesadas que seguimos se convirtieron en nódulos individuales de información, usando las herramientas que tienen para que funcionaran como sus propias redes de noticias» (Tsotsis, citado en Sutter, 2011). No obstante, cabe señalar que la dependencia de estas herramientas puede ser de utilidad a ambos lados en un conflicto de esta naturaleza. Puede facilitar el hallar disidentes o manifestantes, o en caso de gobiernos de dictadores que controlan el uso de internet, suspender el servicio del mismo de tal manera que se dificulte o imposibilite la comunicación por esta vía.

TIC Y POLÍTICA EN MÉXICO

En el análisis realizado por el proyecto Delphos 2012 respecto a los comicios federales de ese año se establecen algunos puntos importantes respecto al papel que jugaron las nuevas tecnologías en el proceso electoral para elegir al presidente de la República. En general, el grupo de investigadores que participó en este proyecto encontró dos tendencias distintas en cuanto a la apropiación de redes sociales que hicieron los políticos y los ciudadanos.

Sobre los políticos se concluyó que hubo una falta de comprensión de esta nueva arena de comunicación. «El medio fue utilizado para destruir más que para entablar una interacción e involucramiento con los usuarios» (Martínez, Cárdenas y Barrueta, 2013, p. 245).

La reacción en momentos de crisis potencializadas por la viralidad del internet —como lo fueron la desafortunada presentación de Enrique Peña Nieto en la Feria del Libro en Guadalajara, así como la tensa presentación

ante alumnos de la Universidad Iberoamericana— también pusieron a prueba la capacidad de respuesta de los estrategas de campaña ante una ola de mensajes negativos en redes sociales. El principal problema con el que se toparon los asesores políticos fue que, en los medios digitales, el control del mensaje está en manos de la audiencia. «A fin de cuentas, el incidente de la Iberoamericana reafirma la naturaleza especial del flujo de contenido en las redes sociales, y de qué manera se escapó de los planes estratégicos diseñados por los equipos de campaña» (Equipo Delphos 2012, 2013, p. 342).

En este suceso, los estudiantes del plantel respondieron a señalamientos de la dirigencia priista que ponían en duda que quienes increparon a Peña Nieto fueran alumnos. Esto motivó una muestra de apoyo a través de videos en internet de jóvenes que mostraban su credencial universitaria, lo cual derivó en los primeros esfuerzos de coordinación de estudiantes en contra de la acusación de los priistas, que terminó por convertirse en el movimiento #YoSoy132, al conjuntarse varios núcleos estudiantiles que usaron las TIC para establecer los primeros contactos que llevaron a la movilización. Aunque sí tuvieron protestas en la calle y la satisfacción de algunas demandas (como la realización de un debate presidencial), la falta de un liderazgo sólido y el fin de las elecciones terminaron por debilitar al grupo. El potencial de las TIC sirvió como chispa de inicio, pero no lograron «institucionalizar» estos canales como métodos de movilización unificada. Su mayor éxito fue incidir en la agenda mediática «más por su condición de nuevo vocero (jóvenes universitarios) que por el argumento, nada nuevo, de su protesta (alianza de las televisoras con el PRI)» (p. 342).

Una de las conclusiones de estos autores, respecto al modelo de comunicación política electoral, es que las condiciones regulatorias sobre el acceso a medios electrónicos tradicionales generaron en la elección de 2012 una saturación de las audiencias por la deficiente calidad y sobre todo la exagerada cantidad de *spots* políticos en radio y televisión. Para el caso de redes sociales, señalan que la «fascinación por el volumen» que tienen los políticos fue replicada, debido a que partidos y candidatos evaluaron como principal atributo de estas plataformas su naturaleza movilizadora, más que como constructora de significados; sin olvidar las posibilidades «ilimitadas» de espacio que la plataforma de internet representa y que sus contenidos no están regulados.³ «La documentada práctica en los cuartos de guerra de los candidatos, para generar volumen y tendencias favorables o desfavorables a uno u otro candidato, pronto convirtió al ciberespacio en una fábrica de frases con ciclos de vida verdaderamente efímeros» (p. 362).

3 El desfase entre la aplicación de las TIC a la política y el marco regulatorio para las campañas electorales y la comunicación política en general es un aspecto importante a considerar, ya que tanto las experiencias internacionales como la mexicana han mostrado que la legislación queda obsoleta con respecto a la incorporación de nuevas tecnologías a los modelos de comunicación de funcionarios públicos, partidos políticos y candidatos y candidatas, así como con respecto a la apropiación que la ciudadanía hace de estos espacios digitales para manifestarse sobre este tipo de temas.

El Observatorio Electoral 2012 de la UNAM apunta que esta situación genera una tensión entre la libertad de sufragio público y la libertad de expresión, ahora en el contexto de las redes sociales, es decir, hay una tensión entre dos libertades fundamentales, de tal forma que los efectos de las nuevas plataformas comunicativas 2.0 resultan completamente asimétricos al mundo del derecho (2012, p. 221).

En cambio, por el lado de la ciudadanía para los autores quedó de manifiesto —pese a que su uso no deja de estar condicionado por la posibilidad de acceso a internet en México— que con las nuevas tecnologías se ha creado un nuevo segmento de opinión. Adicional al círculo rojo (de la minoría informada y crítica) y al círculo verde (de la gran mayoría, que se informa por medios tradicionales), ahora se encuentra también el círculo magenta «formado por los miles de usuarios de internet interesados libremente en temas políticos, que dedican buena parte del tiempo diario a emitir y retransmitir opiniones» (p. 336). Una característica importante de los internautas que participaron en el estudio de Delphos 2012 para evaluar los *spots* políticos que se generaron en esa campaña fue que tenían una alta disposición a votar y que su selección la harían luego de conocer las opciones. Este grupo poblacional significaba un nicho de oportunidad para quienes supieran aprovechar sus estrategias digitales.

El potencial interactivo y su naturaleza multicanal, y la posibilidad de compartir en tiempo real audio y video, son quizá los mejores atributos de las redes sociales. En la medida en que la conversación incluya a más personas y vaya haciendo el perfil de los usuarios más heterogéneo de lo que hoy es podremos decir que, en efecto, estos espacios de socialización política irán ocupando un espacio central en el desarrollo de las campañas (p. 362).

El reto de los políticos, tanto en campañas como en funciones, es el entender esta virtud y capitalizarla y, sin embargo, lo que se percibe hasta ahora es que, si bien sí han incorporado las nuevas tecnologías en sus estrate-

gias comunicacionales, lo siguen haciendo bajo el paradigma de la política tradicional.

De igual forma en Nuevo León pueden encontrarse ejemplos de cómo esta situación ha sido aprovechada por ambas partes: los políticos explotan su promoción en la red, ante las restricciones legales para hacerlo por radio y televisión; y la ciudadanía usa las plataformas digitales como vehículo de protesta ante temas de interés social.

CASO 1:

LAS REDES SOCIALES DE MARGARITA ARELLANES

Las cuentas de personajes políticos en redes sociales no desaparecen con las campañas electorales. Es evidente que los perfiles en Facebook o Twitter son herramientas de comunicación que pasan de la campaña a la administración pública y que se presentan como un canal adicional a los medios electrónicos o impresos. El potencial del internet como un conducto de mensajes e interacción presenta una oportunidad comunicativa para el político, ya que puede desarrollar estrategias de promoción personal, de su administración e incluso de su partido, pero también tiene la posibilidad de aprovechar la interactividad de la red, es decir, la comunicación de dos vías a través de internet y por conducto de las TIC. Desde luego, a veces la primera opción es más atractiva que la segunda, puesto que los cargos de elección popular también son «trampolines» hacia otros puestos que pueden representarle al político un salto en su carrera política.

Para propósitos de este ensayo se describirán algunos elementos del uso de redes sociales de la alcaldesa

de Monterrey, la panista Margarita Alicia Arellanes Cervantes. Vale la pena aclarar que se elige analizar su caso no porque represente un caso «modelo» en cuanto al uso de las redes, sino por su visibilidad, es decir, por su cargo representa la máxima autoridad de la capital nuevoleonense, lo cual le otorga un peso específico en la política local y le da responsabilidades frente a un número importante de ciudadanos. Además de eso, la oficina que ocupa es una plataforma política útil para alcanzar un cargo más ambicioso, como la gubernatura, versión que ha circulado ya en varios espacios de opinión de la prensa local.

El ejemplo de Arellanes muestra cómo las TIC facilitan la promoción personal y no la construcción de ciudadanía. La argumentación que da sustento a este enunciado es que, en primer lugar, las cuentas asociadas a la edil no desarrollan la comunicación en dos vías y que, en segunda instancia, funcionan como herramienta de promoción, tanto de su persona como de su administración. En este caso se elige analizar su desempeño en Facebook y Twitter, ya que son los sitios de redes sociales más difundidos y que permiten un uso fácil de la comunicación bidireccional, además de que están plenamente integradas en TIC como dispositivos móviles a través de teléfonos celulares, tablets y computadoras.

La promoción de la imagen de Arellanes ha sido motivo de discusión incluso antes de la elección de 2012, en la que la panista fue electa. El número 239 del suplemento de contenidos sociales *Chic*, de Grupo Milenio, que comenzó a circular el 2 de junio de 2011 (un año antes de los comicios) la puso en su portada, acompañada del titular «Margarita Arellanes. Una mujer con sentido social». La entonces delegada de la Secretaría de Desarrollo Social

en Nuevo León fue criticada incluso por miembros de su partido, por anticiparse a los procesos internos del PAN.

No se puede decir que Arellanes fue la única que recurrió a esta técnica de promoción. Lo cuestionable es el uso de estos métodos para «adelantarse» en la carrera por una candidatura, o para ganar espacios «extras» a los que están regulados por las autoridades electorales. Lo mismo pasa con el internet: no se discute que los personajes de la política hagan uso de herramientas como redes sociales para promover sus mensajes, pero lo cuestionable desde el punto de vista democrático es que la red sirva solo como un medio de promoción y no de diálogo o empoderamiento de la ciudadanía.

Si bien las TIC le dan al político poder y espacio sin límite para difundir sus mensajes, también son una posibilidad para la entrada de crisis comunicativas o cuestionamientos por parte de los usuarios y los ciudadanos en general. Uno de los casos más emblemáticos de cómo, gracias a las TIC, los políticos pueden quedar expuestos al escrutinio público nos remonta forzosamente al caso de la edil de Monterrey por la polémica desatada cuando en un evento de una asociación religiosa entregó simbólicamente las llaves a Jesucristo.

Este episodio no puede ser entendido sin la importancia de las TIC. El sábado 8 de junio de 2013, Arellanes habló en el evento «Monterrey Ora», a donde fue invitada por la Alianza de Pastores de Monterrey, y en su discurso declaró su intención de «entregar» a Jesucristo las llaves de la ciudad. Lo particular de este suceso es que de inicio se propagó a través de internet, es decir, no se difundió a través de las televisoras locales, sino en Youtube. De esta manera, el «control» de este mensaje quedó dividido en dos partes. Por un lado, Arellanes

tuvo en todo momento la decisión sobre qué mensaje presentar ante los asistentes al evento. No obstante, el «encuadre» de su discurso no estuvo en sus manos, ya que la difusión por internet permite que llegue a espacios que facilitan la discusión inmediata en torno al contenido sin que exista un mediador. Además de esto, los sitios como Twitter y Facebook brindan las posibilidades de compartir un video y promoverlo con una opinión (un encuadre de quien lo emite), lo que le da al usuario la posibilidad de promoverlo como algo positivo o negativo, sin que el protagonista pueda tener el control del tono con el que se difunde.

Mientras que la reacción a su acto en el evento religioso se dio primordialmente a través de las redes sociales—con opiniones en contra, pero también a favor—, ninguna de las cuentas asociadas a la alcaldesa emitió algún posicionamiento oficial respecto al suceso. De hecho, fue el lunes 10 de junio cuando Arellanes se pronunció oficialmente mediante una conferencia de prensa, en donde defendió su asistencia al evento religioso al asegurar que no había incumplido alguna norma legal y que el acto había sido hecho a título personal.

Si se observa la dinámica de sus cuentas en Facebook y Twitter, se puede encontrar claramente que la edil sí promovió su asistencia al evento, pero en ningún momento utilizó estos medios para responder a críticas o muestras de aprobación. Incluso después de su pronunciamiento oficial mantuvo el «silencio» sobre el tema: no existe ningún enunciado que deje constancia en estos sitios de redes sociales que Arellanes defendió su asistencia al evento y que «ofreció» la ciudad a título personal.

Su asistencia, en cambio, sí quedó documentada. El 8 de junio en su cuenta de Twitter escribió «Agradez-

co mucho la invitación al evento de “Monterrey Ora”. Les comparto el álbum», con una liga a la colección de fotos que cargó en su página de Facebook, en donde se pueden observar gráficas del acontecimiento. En su página de Facebook no aparece algún mensaje de texto en el que defienda su participación, solo aparece el álbum fotográfico. Finalmente, en su cuenta de Twitter, Arellanes escribió el 10 de junio una entrada en la que se lee solamente «Por iniciar conferencia de prensa», pero no se hace mención de que esta fue la convocatoria a medios en la que emitió su posicionamiento público en defensa de su participación en «Monterrey Ora». En pocas palabras, en las redes sociales únicamente se promovió la asistencia de Arellanes, pero nunca fueron usadas para defender o debatir sobre las implicaciones del acto simbólico de la «entrega de llaves».

Este suceso es significativo para entender de modo global el uso de estas herramientas digitales por parte de la munícipe regiomontana. Aunque un análisis de contenido formal podría arrojar mucha más luz sobre los hábitos y la estrategia en general, se puede observar que la información expuesta en los sitios de redes sociales no obedece a una lógica de interacción, y que se mantiene un modelo de comunicación «vertical» en donde los mensajes se emiten en un solo sentido.

En la cuenta de Twitter de Arellanes Cervantes se pueden encontrar principalmente: saludos a integrantes de la clase política por su cumpleaños, ligas a sus álbumes fotográficos en Facebook, promoción de actividades del municipio y partidistas, saludos de buenos días, y rifas de boletos. Sus interacciones son muy limitadas, generalmente son algunos retuits de mensajes de emergencias, como solicitudes de donación de sangre.

No figuran conversaciones o discusiones de la edil a través de este sitio de redes sociales.

En Facebook se mantiene esta tendencia de comunicación vertical, con la diferencia de que se hace un uso más extendido de contenidos multimedia que no tienen el objetivo de fomentar la interacción, sino de reforzar el lado visual de la página. Desde luego que también hay mensajes (actualizaciones de estado) en donde se repiten algunas tendencias encontradas en su cuenta de Twitter, como son la promoción de actividades o de programas de gobierno, y saludos de «buenos días». Destacan algunos enlaces que generalmente se usan para dar más información sobre las mismas actividades municipales o que permiten ver en tiempo real las sesiones del Cabildo de Monterrey. No obstante, el material fotográfico es el elemento principal de su página de Facebook, en donde se cuentan por lo menos 144 álbumes exclusivamente de su periodo al frente de la Alcaldía regiomontana, y existen aún más colecciones de gráficos de la campaña por este cargo, así como de su función como delegada de la SEDESOL en Nuevo León. En estas galerías se encuentran actividades del municipio, eventos partidistas, graduaciones, giras de trabajo y apariciones en medios de comunicación. Si bien la opción de tener comentarios en fotografías o en actualizaciones de estado permite que existan comentarios críticos, o preguntas por parte de los usuarios, estas no las contesta la administración de la página, sino que son atendidas principalmente por una cuenta identificada como «Atención Ciudadana», la cual únicamente canaliza a los usuarios al darles un número telefónico o correo electrónico para ponerse en contacto. En suma, Facebook no logra ser un espacio de interacción entre la ciudadanía y la funcionaria, y más

bien se presenta como un escaparate multimedia para promover su imagen en los eventos de su agenda.

CASO 2.

TWITTER VS. LEY ANTI CYBERBULLYING

El 29 de mayo de 2013, el Congreso del Estado de Nuevo León aprobó una reforma al Código Penal estatal para castigar hasta con cinco años de cárcel a casos de acoso en medios electrónicos e internet, concepto que coloquialmente fue bautizado como *cyberbullying*. El congreso local modificó el artículo 345 de dicho código con la aprobación de una adición para contemplar como culpable de delito de difamación a quien «utilice cualquier medio electrónico para difundir, revelar, ceder o transmitir una o más imágenes, grabaciones audiovisuales o texto para causarle a una o varias personas deshonra, descrédito, perjuicio o exponerla al desprecio de alguien» (citado en *El Universal*, 2013).

Esta nueva disposición enfrentó rápidamente objeciones por parte de usuarios de redes sociales —particularmente en Twitter—, quienes opinaban que este cambio se trataba en realidad de una «ley mordaza» para evitar que estos espacios virtuales fueran usados para criticar a funcionarios públicos, políticos o sus familiares. Este «temor» se fundamentó en casos donde las redes fueron, más que espacios de denuncia, ventanas para el comentario sobre conductas cuestionables de políticos o sus familiares, por ejemplo, el de los «lujos» que Paulina Romero Deschamps, hija del líder del sindicato petrolero y senador, Carlos Romero Deschamps, presumía en su cuenta de Facebook.

La preocupación por la reforma contra el *cyberbullying* en Nuevo León fue recibida en Twitter como una manera de «blindar» a los miembros de la clase política de estos «bochornos virtuales», ya que en esencia no era la tipificación del delito lo que se reclamaba, sino términos ambiguos o sujetos a una alta discrecionalidad en conceptos como la deshonra, el descrédito y el desprecio, por ejemplo. En este sentido, es importante enfatizar que el internet se convirtió en una herramienta para emitir opiniones al respecto, pero no en un elemento de organización de una acción de control social unificada en contra de la legislación.

Se pueden documentar esfuerzos por separado para reclamar esta reforma legal. Por ejemplo, el colectivo Anonymous fue de los primeros en reaccionar con un ataque a la página del congreso, la cual se mantuvo «caída» durante varias horas por considerar que los legisladores de Nuevo León habían aprobado una «ley mordaza». Por otro lado, la organización Artículo 19 emitió un comunicado en contra de la disposición para castigar el *cyberbullying*, al alegar que se estaba limitando la libertad de expresión de los ciudadanos con la penalización del comentario en internet. En cuanto al tráfico en Twitter, los comentarios sobre la modificación del Código Penal generalmente fueron acompañados por el *hashtag* #Cyberbullying. Vale la pena destacar que mediante esta etiqueta se registraron tuits de usuarios que no eran de Nuevo León, pero que se unieron a la discusión del tema, considerado ampliamente como una reforma legal que vulneraba el derecho de expresión en la red y que protegía, de paso, a los personajes políticos.

A pesar de que la discusión en Twitter de este suceso no se tradujo en un movimiento unificado y que, por el contrario, varias ONG expresaron su rechazo de manera individual, el gobernador de Nuevo León, Rodrigo Medina de la Cruz, anunció a principios de junio que vetaría la reforma para evitar que los comentarios negativos en contra de alguna persona fueran motivo de persecución, es decir, para impedir que la adición al Código Penal pudiera convertirse en una cláusula que atentara contra la libertad de expresión.

El caso del *cyberbullying* muestra cómo las redes sociales, hoy centrales en el panorama de las TIC, son una herramienta que puede generar acción política. Desafortunadamente, este caso no se prestó para una acción de control social organizada que derivara en una estrategia para trasladar el reclamo de la red a las calles y al plano institucional. En cambio, Twitter se convirtió en un sensor, en un termómetro para indicar que la reforma al Código Penal era impopular y generaba descontento por percibirse como una reducción de una garantía individual. De este modo, a pesar de que en México la cantidad de usuarios de Twitter e internet es aún baja en comparación con otros países, dicha red sirvió para generar «volumen» en la discusión, una suerte de «megáfono» que magnificó el reclamo hacia la determinación del congreso. En este aspecto radicó su valor. El veto del gobernador no se puede entender sin la presión generada a través de Twitter, usado como una ventana de comentario más que de control social, puesto que, en su administración, Medina de la Cruz solo había usado esta atribución en contra de dos modificaciones, una a la Ley de Señalamientos Viales y otra a la de Transporte.

CONCLUSIÓN

Las TIC traen consigo la promesa de borrar límites tecnológicos, pero también políticos. La expectativa de conectar a ciudadanos y líderes políticos en una plaza pública virtual a través de internet está todavía lejos de cumplirse, pues ambas partes tienen aún asignaturas pendientes en su proceso de apropiación de estas tecnologías.

En este ensayo se observó que los políticos, lejos de transitar a la web 2.0, han usado estas herramientas tecnológicas para complementar sus estrategias en el modelo de comunicación política actual. Internet significa entonces una extensión de los medios tradicionales en términos estratégicos, con la intención de aprovechar este espacio para fines de promoción personal. Debido a que la regulación de los medios tradicionales electrónicos e impresos presenta límites a esta clase de promoción, los sitios de redes sociales son el vehículo ideal para «sacarle la vuelta» a estas restricciones por ser espacios sin regulación en términos de contenido. De esta manera, la estrategia desecha como prioridad el potencial interactivo de las redes, al mantener así un modelo de comunicación vertical y unidireccional.

La ciudadanía, por otro lado, tampoco ha logrado hacer de las TIC conductos efectivos para las estrategias de control social. Estas herramientas son «individuales» por naturaleza, especialmente los dispositivos móviles o las computadoras personales, por lo que es normal que el potencial colectivo de las TIC no aparezca de modo inmediato, a pesar del entusiasmo de la Primavera Árabe, en donde se muestra claramente que estas tecnologías fueron el conducto y no la causa. En México, y concre-

tamente en Nuevo León, la «primavera» parece no florecer debido a que las TIC son una ventana de opinión y una oportunidad para que la información tenga mayor circulación, pero no se ha encontrado la combinación para convertir a esta «ventana» en una puerta para la reconfiguración de la agenda de los problemas y la política pública en las manos del ciudadano.

El saldo final nos muestra que, en efecto, hay cosas por hacer, pero que sin duda las TIC tienen un efecto democratizador con el potencial de «darle el balón» a la ciudadanía. El mensaje de los políticos sigue siendo de una vía, pero su control tiene hoy en día más posibilidades de salirse de las manos de estos agentes. En tiempos de crisis se vuelve más difícil para los políticos controlar el mensaje, pues este pasa a los usuarios que, con su creatividad o su simple comentario promueven un ángulo que no sale del *war room*, sino que se construye poco a poco en la red. Empero, no hay que olvidar que la «viralidad» puede ser un distractor, pues no es lo mismo una cascada de tuits desde la ciudadanía sobre un asunto público, que mensajes «negativos» promovidos por los políticos y sus equipos de trabajo. El riesgo de la «viralidad» es que las estrategias de golpeteo político se conviertan en un tema que se confunda con el de la crítica emanada desde el ciudadano.

Las TIC nos ayudan a redimensionar problemas sociales y políticos «a nivel de tierra» y, quizás para este caso, el más importante sea el de la relación agente-principal. Como se ha visto, las estrategias de comunicación vertical eluden esta noción entre el político y la ciudadanía, pues la falta de interacción y el énfasis en la promoción personal y partidista muestran que se mantiene un vínculo donde el elemento principal tiende a ser el partido

y no el ciudadano. El potencial de estas tecnologías para el ciudadano radica en reclamar con ellas la posibilidad de construir la agenda pública y, con ello, reafirmar que la ciudadanía es el elemento principal para el agente político. La oportunidad depende de un trabajo en dos vías: una ciudadanía más orientada a los usos cívicos de las TIC y políticos capaces de ver el potencial de la web 2.0 no solo para sus propias carreras políticas, sino para el servicio público.

REFERENCIAS

- Banco Mundial (2013). *Ict glossary guide*. Recuperado de: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/ONANDCOMMUNICATIONANDTECHNOLOGIES/0,,contentMDK:21035032-menuPK:282850-pagePK:210058-piPK:210062-theSitePK:282823-isCURL:Y,00.html> el 8 de julio de 2013
- Ballinas Valdés, Cristopher (2011). *Participación política y las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Temas selectos del Derecho Electoral*, 25. Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Borge, Rosa, Cardenal, Ana Sofía y Malpica, Claudia (2012). «El impacto de internet en la participación política: revisando el interés del interés político», *Arbor Ciencia, pensamiento y cultura*, vol. 188-756, pp. 733-750. Recuperado de: <http://arbor.revistas.csic.es/index.php/arbor/article/view/1497/1508> el 20 de julio de 2013.
- Burson-Marsteller (2013). *Twitplomacy*. Recuperado de: 25 de julio de 2013 en <http://twitplomacy.com/>
- Castells, Manuel (1999). *La era de la información. Economía sociedad y cultura*, tomo I. Madrid: Siglo XXI Editores.
- . (2001). «Internet y la sociedad red. Lección inaugural del programa de doctorado sobre la sociedad de la información y el conocimiento (UOC)», *La Factoría*, no. 14-15. Recuperado de: http://www.cabuenes.org/03/documentos/cursos/globalizacion/bloque2/glob_bfq2_08.pdf el 28 de julio de 2013.
- COFETEL (2013). *Sistema de información estadística de mercados de telecomunicaciones (SIEMT)*. Recuperado de: <http://siemt.cft.gob.mx/SIEM/home.php> el 28 de julio de 2013.
- El Universal* (2013). «NL dará cárcel a *cyberbullying*; tuiteros responden». Recuperado de: <http://www.eluniversal.com>

- com.mx/notas/926697.html el 29 de julio de 2013.
- Equipo Delphos 2012 (2013). «Balance 2012 y prospectiva de la comunicación electoral». En Jara, José Rubén y Garnica, Alejandro (comp.) (2013). *Audiencias saturadas, comunicación fallida. El impacto de los spots y las noticias en la campaña presidencial 2012*. Ciudad de México: Grupo Delphi.
- Equipo de trabajo del Observatorio Electoral 2012 (2012) «¿Qué sucederá durante la jornada electoral del primero de julio en el contexto de las redes sociales?», *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, no. 2, pp. 211–222.
- Euromonitor (2012). Technology, communications and media: Mexico. Consultada en la base de datos Euromonitor International.
- Gladwell, Malcom (2011). «Does Egypt Need Twitter?», *The New Yorker*. Recuperado de: <http://www.newyorker.com/online/blogs/newsdesk/2011/02/does-egypt-need-twitter.html>
- IMCO (2011). Telecommunications industry in Mexico: Performance and market structure analysis, and conflicts of interest prevailing between operators and authorities. S. I.: Instituto Mexicano de la Competitividad, IMCO.
- INEGI (2012). Hogares con computadora que no cuentan con conexión a Internet por principales razones, 2002 a 2012. Recuperado de: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/si-sept/default.aspx?t=tinf203ys=estyc=19350> el 5 de agosto de 2013.
- Jordán, Valeria y de León, Omar (2011). «Broadband and the digital revolution». En Jordán, Valeria, Galperin, Hernán y Peres, Wilson (eds.) (2011). *Fasttracking the Digital revolution: Broadband for Latin America and the Caribbean*, Santiago: United Nations/ECLAC.
- Martínez, Mauricio, Cárdenas, Ignacio y Barrueta, Ricardo (2013). «Recepción e impacto de los spots y la mercado-

- tecnia electoral en los votantes». En Jara, José Rubén y Garnica, Alejandro (comp.) (2013). *Audiencias saturadas, comunicación fallida. El impacto de los spots y las noticias en la campaña presidencial 2012*. Ciudad de México: Grupo Delphi.
- Obragón, Héctor (2011). «Cómo alinear las TIC a las políticas públicas», *Política digital en línea*. Recuperado de: <http://www.politicadigital.com.mx/?P=leernoticia&Article=20783> el 25 de julio de 2013.
- OCDE (2002). *Measuring the information economy*. Recuperado de: <http://www.oecd.org/sti/ieconomy/2771153.pdf> el 29 de julio de 2013.
- (2012). *OECD Review of Telecommunication Policy and Regulation in Mexico*. OECD Publishing. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264060111>-en el 28 de julio de 2013.
- (2013). *OECD Communications Outlook 2013*. OECD Publishing. Recuperado de: http://dx.doi.org/10.1787/comms_outlook-2013-en el 27 de julio de 2013.
- OSILAC (2004). El estado de las estadísticas sobre sociedad de la información en los institutos nacionales de estadística de América Latina y El Caribe: documento de soporte para el taller sobre la medición de la sociedad de la información en América Latina y El Caribe. Sitio de CEPAL/ICA. Recuperado de: <http://www.itu.int/wsis/stocktaking/docs/activities/1102712635/statistics-es.pdf> el 29 de julio de 2013.
- Sádaba Rodríguez, Igor (2002). *Nuevas tecnologías y política: Acción colectiva y movimientos sociales en la sociedad de la información*. Universidad Nacional de Educación a Distancia. Recuperado de: http://www.uned.es/ntedu/espanol/master/segundo/modulos/poder-y-control/medios_disponemos_sadaba.pdf el 24 de julio de 2013.
- Sartori, Giovanni (2000). *Homo videns. La sociedad teledirigida*. Ciudad de México: Taurus.

Sutter, John (2011). «Internet, pieza clave en Egipto, ¿debe ser un derecho humano?», CNN México. Recuperado de: <http://mexico.cnn.com/tecnologia/2011/02/03/internet-pieza-clave-en-egipto-debe-ser-un-derecho-humano> el 23 de julio de 2013.

Trejo Delarbre, Raúl (2011). «¿Hacia una política 2.0? Potencialidades y límites de la red de redes», *Nueva Sociedad*, no. 235, pp. 62-73.

--- (2001). «Vivir en la Sociedad de la Información. Orden global y dimensiones locales en el universo digital», *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología, Sociedad e Información*, no. 1. Recuperado de: <http://www.oei.es/revis-tactsi/numero1/trejo.htm> el 20 de julio de 2013.

Vanguardia (2013). «Medina veta reforma aprobada por el Congreso de N. L. contra el *cyberbullying*». Recuperado de: <http://www.vanguardia.com.mx> el 29 de julio de 2013.

XV CERTAMEN DE ENSAYO POLÍTICO



EL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL Y LOS CÍRCULOS DE DESCONFIANZA POLÍTICA EN MÉXICO

Antonio Faustino Torres

INTRODUCCIÓN

La reforma político-electoral de 2014 introdujo un cambio fundamental en la organización de las elecciones: se transitó de un modelo federalizado hacia un semicentralismo electoral. Precisamente, la indefinición es la principal característica de la reforma que introdujo una nueva legislación electoral federal en la que se dejan varios temas fundamentales a discreción de los consejeros electorales del Instituto Nacional Electoral, lo cual representa una involución en la certidumbre de los plazos y procedimientos que establecía el sistema electoral anterior. El principal motivo de la reforma —de acuerdo con los partidos que la impulsaron— fue el cuestionamiento de la independencia de los institutos electorales estatales a los que se les acusaba de estar controlados por los gobernadores. En otras palabras, se cuestionaba

la capacidad de los órganos electorales para organizar elecciones libres y justas.

Sin embargo, cabe preguntarse en primer lugar si el diagnóstico realizado por los partidos políticos es correcto y, en un segundo momento, si la centralización de la organización de las elecciones puede considerarse como una efectiva solución. Desde nuestro punto de vista, la modificación fue resultado del mantenimiento de la desconfianza interpartidista por un amplio periodo de tiempo, la cual se explica al menos por dos razones: por el mantenimiento de un régimen electoral donde los partidos políticos se han convertido en instituciones preponderantes en la vida de los órganos electorales, y por la tendencia a desconfiar de las instituciones electorales que surgió en la etapa en que el gobierno tenía en sus manos la organización de las elecciones y que ha permanecido a pesar de que las instituciones políticas han evolucionado hacia un modelo de autonomía.

En adelante realizamos un análisis sobre los modelos de administración electoral en México poniendo de relieve que el nuevo instituto electoral tuvo como fundamento la desconfianza política entre partidos y no un desempeño faccioso de los órganos electorales.

La estructura de este ensayo está organizada en los siguientes apartados: primero, una revisión teórica sobre los tipos de órganos electorales y la confianza política; segundo, la creación del IFE y el cambio de la organización electoral de un modelo gubernamental a uno independiente; tercero, la centralización e incertidumbre que significó la creación del INE; y cuarto, los problemas de la desconfianza interpartidista y la involución electoral con la nueva reforma.

LOS ÓRGANOS ELECTORALES Y LA CONFIANZA POLÍTICA

Los órganos electorales —OE en adelante— tienen al menos dos fines específicos que ayudan a conceptualizarlos, uno administrativo y otro jurisdiccional. A partir de este primer acercamiento podemos advertir que un OE no tiene solo un significado particular, sino que puede tratarse al menos de dos: un ente encargado de la administración de los procesos electorales; o bien, de uno que se encarga de lo contencioso electoral. Por lo anterior, es preciso señalar que el análisis que desarrollaremos se enfocará exclusivamente en los administrativos, los cuales son conceptualizados como entes encargados de la administración del proceso electoral (Hernández Becerra, 1989).

El origen de los OE administrativos se produjo en Europa después de la Primera Guerra Mundial, cuando se sustrajo de los parlamentos la facultad de autocalificar las elecciones y decidir sobre los reclamos electorales, con el argumento de que eran competencias que debían separarse de la influencia de los poderes públicos por su naturaleza jurisdiccional (Urruty Navata, 2007, p. 14). Mientras que en América Latina datan de los años 20 del siglo pasado cuando surgieron OE especializados y permanentes de carácter autónomo, independientes del ejecutivo —Uruguay y Chile fueron los primeros en la región— (Orozco Henríquez y Zovatto, 2008, p. 117).

Los OE son instituciones fundamentales para la democracia, ya que en última instancia aseguran la gobernabilidad política. Su importancia se observa de mejor manera en los países en transición debido a que contribuyen, entre otras cuestiones a «la reconciliación nacional, la estabilidad política, la consolidación de la de-

mocracia, y el Estado de derecho» (López Pintor, 2004, p. 42).

Ahora bien, en cuanto a los modelos de OE se presentan fundamentalmente tres: el independiente, el gubernamental y el mixto (Wall *et al.*, 2006, p. 7).

- a) El independiente lo es institucionalmente. Además de ser autónomo del Poder Ejecutivo, define y administra su propio presupuesto. No rinde cuenta alguna al gobierno o departamento gubernamental y si lo hace tal vez sea a la legislatura, Poder Judicial o al jefe del Estado —en el caso de un sistema parlamentario—. Este modelo está integrado por agentes ajenos al gobierno en turno.
- b) El tipo gubernamental. El Poder Ejecutivo administra las elecciones por medio del ministro del interior, su similar o alguna otra autoridad perteneciente al gobierno. Tiene presencia a nivel nacional, está dirigido por un funcionario perteneciente al gobierno y rinde cuentas ante el ministerio del gabinete. Su presupuesto le es designado.
- c) El diseño híbrido o mixto, compuesto por dos partes —una política y una local—. La pieza política se encarga de monitorear y supervisar que nada se salga de los planes, es independiente del Poder Ejecutivo. La segunda parte se encarga de implementar a nivel local el proceso electoral, ubicado en un departamento del gobierno estatal, provincial o según sea el caso.

La tendencia a nivel mundial es incorporar OE autónomos, «independientes del Ejecutivo, que incluyen a re-

presentantes de los partidos políticos, y cuyo personal está compuesto, en su mayoría, por profesionales y funcionarios del Estado» (López Pintor, 2004, p. 13). Mientras que el modelo gubernamental es considerado como históricamente residual, ya que cada vez se presenta en menos países.

Uno de los principales aspectos para analizar es cómo se integra el máximo órgano de dirección de los OE. De acuerdo con Estévez Fernández y Magar Meurs (2008, p. 258) se pueden ubicar claramente dos modelos de integración: el *party watchdog* y el *ombudsman*. El primero está basado en una integración partidizada, donde lo importante es que todas las fuerzas políticas tengan representación; idealmente por medio de la suma de parcialidades se llegaría a un equilibrio de posiciones y, por lo tanto, a la confianza electoral. Por otra parte, el *ombudsman* es un modelo que privilegia la integración del máximo órgano de dirección por profesionales expertos en materia electoral y apartidistas insertos en modelos de administración electoral independientes.

Ahora bien, en cuanto a las funciones que los OE deben cumplir sobresalen dos principalmente. La primera es la administración del proceso electoral, que incluye desde el registro de los involucrados hasta el cómputo de los resultados, pasando por la contienda electoral. La segunda, y más a largo plazo, es generar confianza entre los partidos políticos y también en el electorado (López Pintor, 2004, p. 140), es decir, por medio de un desempeño profesional a lo largo del tiempo dan certidumbre de que existen condiciones equitativas y que los triunfos se deciden por la voluntad popular; sin embargo, para ello resulta fundamental una clase política comprometida con los valores democráticos. Específicamente, se

requiere de un mínimo grado de confianza entre los representantes políticos.

Respecto al OE, sobre el análisis de la confianza política existen al menos tres vertientes: 1) la perspectiva culturalista. Explica la confianza como un proceso amplio en el que la interiorización de valores democráticos o autoritarios resulta fundamental (Del Tronco Paganelli, 2012, p. 229); 2) la perspectiva racional-culturalista, la cual sostiene que la desconfianza hacia las instituciones y actores políticos se explica por el deficiente desempeño de estos en relación con las expectativas generadas (Del Tronco Paganelli, 2012, p. 229); 3) la perspectiva institucionalista, que señala que la confianza está íntimamente ligada a la respuesta racional de los individuos ante el desempeño institucional, y es determinada por el éxito o fracaso de políticas públicas y por el desarrollo económico general (Przeworski, 1995a).

Los enfoques teóricos antes descritos nos ayudarán a explicar nuestra realidad, al poner énfasis en las modificaciones al OE con la reforma política de 2014. Precisamente, en el apartado siguiente se analizan el surgimiento del IFE y los problemas de la desconfianza hacia el gobierno y entre partidos.

LA CREACIÓN DEL IFE: UN EFÍMERO ACUERDO INTERPARTIDISTA

Las cuestionadas elecciones presidenciales de 1988, en las que el partido hegemónico se hizo de la victoria en un contexto de fuertes acusaciones de fraude, minaron la confianza en la administración de las elecciones que hasta entonces estaba en manos de la Comisión Federal

Electoral —un OE gubernamental—. Esta crisis política fue superada, entre otras medidas, a través de la creación del Instituto Federal Electoral —IFE— en el que se redujo la influencia del gobierno, aunque no se eliminó por completo.

Fueron necesarias dos reformas electorales más (1994 y 1996) para sustraer la influencia del gobierno en el máximo órgano de dirección del IFE y para que se lograra consolidar el modelo de independencia. Este modelo generó confianza entre los partidos, así como en la sociedad, y permitió que se transitara de un sistema de partido hegemónico al pluralismo limitado (Becerra Laguna, Salazar Ugarte y Woldenberg Karakowsky, 2000, p. 209).

El acuerdo que dio origen al IFE estuvo fuertemente influenciado por la crisis política de 1988, la cual reclamaba elecciones limpias sin la intervención del gobierno; por lo anterior, se consiguió un piso mínimo desde el cual se pretendía resolver el que hasta ese momento se vislumbraba como el principal problema para el funcionamiento democrático. Así, el IFE surgió con gran legitimidad por el acuerdo de los tres principales partidos políticos nacionales y logró consolidarse como ente garante de elecciones confiables en la elección intermedia de 1997 y principalmente en la presidencial de 2000.

Sin embargo, el acuerdo que puso en manos de los partidos la integración del Consejo General del IFE pronto entró en crisis debido a la desconfianza interpartidista que se reflejó en la intención de reservarse el mayor número de patrocinios de consejeros, con lo cual se distorsionó el modelo de integración que supone una representación igualitaria. Ello se debe a que la clase política mantiene la idea de que controlando el OE puede asegu-

rarse triunfos electorales, como lo hacía el entonces partido hegemónico, es decir, los dirigentes partidistas aún no han adquirido un compromiso con los valores democráticos para aceptar que la democracia es un régimen que institucionaliza la incertidumbre de los resultados electorales. Como lo señala Przeworski (1995b, p. 86):

La democracia está consolidada cuando la mayor parte de los conflictos se dirimen por medio de las instituciones democráticas, cuando nadie puede controlar los resultados, ni antes ni después y estos se dan dentro de ciertos límites predecibles, a pesar de ser inciertos, y son acatados por las fuerzas políticas significativas.

No obstante, un rasgo autoritario de la clase política mexicana es la idea errónea de que a través del control de los OE se pueden modificar los resultados y asegurar victorias, así como el que la derrota electoral se deba a un desempeño faccioso de dichos órganos. Debido a lo anterior, podemos explicar que las instituciones electorales vivan en un permanente cuestionamiento por parte de los partidos políticos y que sean las renovaciones del Consejo General los momentos de mayor tensión, como ocurrió en 2003, 2008 y 2010.

Precisamente en 2003 es cuando se hizo patente que el problema de la desconfianza no había sido superado, ya que se excluyó a un partido político nacional del patrocinio de consejeros electorales, lo cual fue un aspecto grave debido a que el modelo de integración del consejo requiere la distribución entre los principales partidos políticos —*party watchdog*—. La falta de acuerdos entre los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados, encargados de la nominación y aprobación de los con-

sejeros electorales, condujo a una integración sin ningún patrocinio del Partido de la Revolución Democrática (PRD). Lo anterior dio lugar a que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Acción Nacional (PAN) se adjudicaran cuatro consejeros cada uno, y uno el Verde Ecologista de México (PVEM) (Flores Vera, Jaramillo Aranza y Zamitiz Gamboa, 2010, p. 54). La situación se agravó luego de que ese consejo fue el que se encargó de desarrollar las elecciones presidenciales del 2006, cuando el estrecho margen de victoria respecto al segundo lugar derivó en que se le acusara de parcialidad al instituto.

Mientras que en la primera renovación parcial de 2008 el PAN logró presentar la candidatura de Leonardo Valdés Zurita como un perfil sin veto por el PRD, sino que se asumiera como una figura afín a este último, aunque en los hechos tuviera vínculos cercanos al PAN. Este último partido se vio beneficiado al también lograr incluir a Benito Nacif dentro del consejo (Flores Vera, Jaramillo Aranza y Zamitiz Gamboa, 2010, p. 64), por lo que de nuevo se volvió a excluir al PRD en el patrocinio de consejeros, lo cual resultó grave debido a que el candidato perredista acusó al consejo de un desempeño faccioso en las elecciones presidenciales de 2012. En lo referente a la segunda renovación parcial (2008) se llegó a un acuerdo equitativo en el cual cada fuerza política nacional propuso un consejero: por el PAN, María Macarita Elizondo Gasperín; por el PRI, Francisco Javier Guerrero Aguirre; y por el PRD Alfredo Figueroa Fernández (Flores Vera, Jaramillo Aranza y Zamitiz Gamboa, 2010, p. 79).

En 2010 las posiciones de los partidos parecían irreconciliables, en el proceso electoral federal de 2012 urgía contar con el Consejo General completo. Las negociaciones en torno a la designación de los tres consejeros

electorales se prolongaron casi por 14 meses, debido a la intención de los partidos de reservarse la propuesta de dos de los tres consejeros (*La Jornada*, 16 de diciembre 2011). Ante dicha crisis, los partidos políticos recurrieron a una «comisión de personajes» con prestigio social para destrabar las negociaciones.¹ La comisión propuso una representación igualitaria, misma que fue aceptada por los partidos políticos, cada partido propuso a un consejero: el PRD a Lorenzo Córdova Vianello; el PAN a María Marván Laborde; y el PRI a Sergio García Ramírez (*El Universal*, 16 diciembre de 2011).

Por último, con la integración del Consejo General del INE no se repitieron las condiciones previas debido a que se introdujo un «comité de evaluación», similar al de 2010, compuesto por personajes con amplio prestigio social que incluían a tres representantes de la Cámara de Diputados, dos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y dos del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI).² Lo anterior fue una innovación establecida por los partidos que permitió que el proceso estuviera exento de los problemas de renovaciones anteriores; sin embargo, la decisión final seguía en manos de la Cámara de Diputados.³

1 Los encargados de la designación fueron José Narro, rector de la unam; José Paoli Bolio, académico miembro del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; Cuauhtémoc Cárdenas, político, miembro fundador del PRD; y Jorge Carpizo, exprocurador de la República y exrector de la UNAM (*La Jornada*, 16 de diciembre 2011).

2 Por parte del IFAI se nombró a Enrique Cárdenas Sánchez y Soledad Loaeza; por la CNDH se designó a José Antonio Lozano Diez y a Tonatiuh Guillén López; mientras que por la Cámara de Diputados se nombró a Jorge Moreno Collado, Alejandro González Alcocer y Ricardo Becerra Laguna (*Milenio*, 20 de febrero 2014).

3 También cabe decir que en la reforma constitucional publicada en febrero de 2014 se preveía que de vencerse el plazo para que la Cá-

Esta composición se explica porque los partidos estuvieron especialmente comprometidos por la trascendencia de cambiar a un instituto con más de dos décadas de existencia, lo cual fue una presión que impedía retirarse de la mesa de negociación y los impelía llegar a acuerdos. Además, el número de consejeros se amplió de nueve a 11, y se estableció un sistema de escalonamiento, es decir, por nueve años se designó a Lorenzo Córdova Vianello, Adriana Margarita Favela Herrera, José Roberto Ruiz Saldaña y Ciro Murayama Rendón; por seis años a Marco Antonio Baños, Enrique Andrade, Alejandra Pamela San Martín y Benito Nacif; y por tres años a Beatriz Eugenia Galindo, Arturo Sánchez y Javier Santiago Castillo⁴ (*El Universal*, 4 abril de 2014).

No obstante, aún falta observar su desempeño y no resultaría extraño que persistieran las acusaciones de subordinación y control del partido con más patrocinios. Esto se puede observar en el Cuadro 1.

Como se observa, el acuerdo político fundador del instituto no fue lo suficientemente sólido para perdurar más allá de la primera renovación de los consejeros electorales postalternancia. Lo cierto es que los partidos políticos no resistieron la tentación de culpar al OE de las

mara de Diputados nombrara a los consejeros (por el voto de al menos dos terceras partes), se realizaría la elección en dicha cámara por insaculación y en caso necesario lo haría la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante el mismo método (CPEUM, reforma de 2014, artículo 41, apartado A, a).

4 Los consejeros fueron electos por 417 votos a favor de diputados del PRI, PAN, PRD, PVEM, Nueva Alianza y un sector del PT, hubo cuatro abstenciones de legisladores perredistas y petistas, y 41 en contra de Movimiento Ciudadano y de integrantes del PRD y del PT (*La Jornada*, 4 de abril de 2014).

derrotas electorales, sin importarles que esas manifestaciones públicas erosionaran su institucionalidad.

CUADRO 1
Consejeros electorales por partido político patrocinador 2003-2014

Partido	2003	2008 A	2008 B	2010	2014
PAN	4 María Teresa González Luna, Arturo Sánchez Gutiérrez, Andrés Alba Márquez y Rodrigo Morales Manzanares	2 Benito Nacif Hernández y Leonardo Valdés	1 María Macarita Elizondo Gasperín	1 María Marván Laborde	3 José Roberto Ruiz, Benito Nacif Hernández y Arturo Sánchez Gutiérrez
PRI	4 Luis Carlos Ugalde, Alejandra Latapi, Virgilio Andrade Martínez y María de Lourdes López Flores	1 Marco Antonio Baños	1 Francisco Javier Guerrero Aguirre	1 Sergio García Ramírez	5 Lorenzo Córdova Vianello, Margarita Favela, Marco Antonio Baños, Beatriz Galindo, Enrique Andrade González
PRD	0	0	1 Alfredo Figueroa Fernández	1 Lorenzo Córdova Vianello	3 Ciro Murayama, Pamela San Martín y Javier Santiago
PVEM	1 Marco Antonio Gómez Alcántar	0	0	0	0
Total	9	3	3	3	11

Fuente: Elaboración propia con datos hemerográficos de Flores Vera, Jaramillo Aranza y Zamitiz Gamboa.

Con base en lo anterior, podemos entender que el principal problema de las instituciones electorales —federal y locales— es la disonancia entre el modelo independiente y la integración de los consejos generales basada en el acuerdo de los partidos, es decir, ante las renovaciones de consejeros electorales los partidos políticos evidencian que mantienen una serie de valores no democráticos que los llevan a desconfiar en los demás y por ello intentan controlar el órgano a través del patrocinio del mayor número de integrantes con la idea de beneficiarse de este predominio. Dicha estrategia se observa en todos los partidos políticos, lo cual lleva a preguntarnos el motivo de este afán de control de un ente que por definición debe ser independiente. Una respuesta razonable es que los partidos no están acostumbrados a vivir con instituciones autónomas, ya que consideran que las instituciones electorales «o están conmigo o en mi contra», es decir, para la clase política aún persiste un tipo de cultura política autoritaria, cuya principal expresión es la desconfianza en organismos independientes.

EL INE: CENTRALIZACIÓN DE LAS ELECCIONES E INCERTIDUMBRE ELECTORAL

La reforma que introdujo un nuevo modelo de organización electoral estuvo basada en un acuerdo entre los tres principales partidos políticos nacionales denominado «Pacto por México», en cuyo compromiso 90 se establecía el objetivo de cambiar el sistema de administración electoral, eliminar el IFE y los 32 institutos electorales locales para crear una sola autoridad, el Instituto

Nacional Electoral —INE—, encargado de organizar todos los comicios.

Las razones que fundamentaban el cambio eran dos: 1) la supuesta colonización de los institutos electorales locales por los gobernadores; y 2) lo costoso de mantener dos tipos de autoridades electorales administrativas que coexisten simultáneamente (Peschard Mariscal, 2014). A pesar de que los tres principales partidos políticos estuvieron de acuerdo en el diagnóstico, fueron el PAN y el PRD quienes presentaron la propuesta y el partido en el gobierno la asumió como propia. Precisamente, las propuestas de los partidos de oposición permiten observar que no se realizó un diagnóstico profundo, ya que se hizo considerando un hipotético beneficio electoral derivado de evitar la «intromisión de los gobernadores» —priistas— en las elecciones estatales, lo cual se observa en las iniciativas presentadas por el PAN y el PRD. El primero señala que en muchos estados del país las elecciones no se desarrollan de manera libre y equitativa, pues «muchos gobernadores han colonizado las instituciones electorales a partir del control que la mayoría tiene de su congreso local, responsable del nombramiento y han explotado recursos del Estado con fines partidistas para garantizar el triunfo de su partido» con el aval de los organismos estatales encargados del desarrollo de las contiendas electorales (Grupo Parlamentario del PAN, 2013, p. 6).

La propuesta presentada por el PRD resulta muy similar, en la exposición de motivos se señala que «La certeza, imparcialidad e independencia de los institutos electorales locales han sido arrebatadas por los partidos y los poderes fácticos locales. Los gobernadores extienden su poder político a las vulnerables estructuras electorales de sus estados» (Grupo Parlamentario del PRD, 2013, p. 6).

Por lo anterior, el PAN y el PRD veían en el IFE al ente capaz de realizar elecciones confiables, por esa razón es la conveniencia de que organizara también las locales. Sin embargo, el resultado de las negociaciones no llevó al centralismo, sino a un modelo intermedio en el que, si bien coexisten el OE federal y los locales, estos últimos pierden su carácter autónomo y sus funciones pueden ser atraídas por el INE cuando «no existan las condiciones necesarias para el desarrollo de elecciones» o cuando por el voto de al menos ocho consejeros lo juzguen necesario. Además de que los consejeros electorales de los institutos locales serán nombrados por los integrantes del INE (CPEUM, artículo 41, apartado C). Mientras que en el mismo artículo se señalan las funciones de los órganos locales, entre las que destaca la educación cívica y, en caso de no ser atraídas las elecciones por el INE, se les faculta para desarrollarlas como hasta antes de la reforma.

Por otra parte, para integrar el Consejo General del INE se añadió que la Cámara de Diputados tendría que convocar a la elección de un comité técnico de evaluación que reciba y evalúe a los candidatos, quien seleccionará 11 quintetas con los mejores evaluados. Un elemento que contribuye a reducir el problema de la selección de consejeros, que señalamos en el apartado anterior, aunque no lo soluciona debido a que sigue latente el problema de la falta de acuerdos en el número de patrocinios por partidos políticos, cuyos grupos parlamentarios deben aprobar por las dos terceras partes, y eventualmente volver a vivir una situación como en 2003, 2008 y 2010.

En resumen, se crea un súper OE con capacidades incluso mayores que las que tenía el modelo de administra-

ción gubernamental, previo al surgimiento del IFE. Especialmente porque se le faculta atraer elecciones locales y se le confiere la responsabilidad de designar a los consejeros electorales estatales, además de que se establecen una serie de indefiniciones, contrario al principio de certeza, por medio de las cuales el INE puede «decidir» si hace uso o no de dichas facultades. De acuerdo con Woldenberg Karakowsky (2014):

Se les ha dado a los consejeros del INE grados de discrecionalidad terribles, ahora se lee en la constitución «deberá» nombrar consejeros y «podrá» removerlos. Nuestra ley electoral iba en un camino hacia la certeza, y con la ley electoral nueva se introduce una incertidumbre enorme al establecer numerosos temas en los que se introdujo la palabra «podrá».

Concretamente, en el apartado C, numeral II constitucional, se señala que con la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos del Consejo General, el Instituto Nacional Electoral podrá:

- a) Asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales;
- b) delegar en dichos órganos electorales las atribuciones a que se refiere el inciso a del apartado B sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento, o
- c) atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación.

Es decir, la discrecionalidad e incertidumbre se derivan de que el instituto tiene la facultad de:

- a) Organizar las elecciones estatales cuando no existan las garantías para que el ente local las desarrolle, lo cual queda a juicio de los consejeros del INE y bajo las modalidades de «asunción» y «atracción» (LGIPE, artículo 120), en el primer caso de forma total y en el segundo ya iniciado el proceso electoral se puede solicitar que se haga cargo el INE. En ambos casos se establece que la petición partirá de los consejeros del INE —por al menos cuatro de ellos— o por la mayoría de los integrantes del consejo general local. Ello, previsiblemente, será un tema de discordia entre los partidos políticos, ya que no existen los medios necesarios para asegurar que una entidad tiene un OE «subordinado» o independiente, debido a que depende del lugar que ocupe cada partido —oposición o gobierno— en la entidad; por lo que es probable que este tema sea uno de los más discutidos y rebatidos en detrimento de la confiabilidad del INE.
- b) «Asunción» y «atracción», los cuales quedan a juicio de los consejeros de INE (LGIPE, artículo 120). En ambas modalidades se establece que tendrán que ser aprobados por los consejeros del INE, el primero, con la votación mínima de cuatro consejeros; el segundo por ocho consejeros.
- c) En cuanto al segundo tema, el apartado B, inciso a, se refiere a funciones como la de fiscalización, por ejemplo, que eventualmente puede ser «delegada» a los organismos locales, a juicio de los consejeros del INE por al menos el apoyo de

ocho de sus miembros, aunque posteriormente establece que «puede reasumir su ejercicio directo en cualquier momento». Esto último significa que los partidos políticos tendrán —aun iniciado el proceso electoral por un órgano local— la capacidad de impugnar su comportamiento y recurrir al INE para que reasuma el papel de organizar las elecciones, lo cual solo podría entenderse en un contexto de nula confianza entre los partidos y las instituciones.

- d) Finalmente, la posibilidad de atraer decisiones de los órganos locales y crear criterios de interpretación se observa como un recurso más para cuestionar la presencia de órganos que en cualquier momento pueden ser rebatidos, sus decisiones anuladas y sus integrantes removidos.

Sobre este último punto, hay que añadir a las amplias facultades del INE la del nombramiento, y en su caso remoción, de los consejeros electorales locales —seis consejeros electorales y un consejero presidente por cada uno, es decir, 224 en los 32 estados (LGIPE, artículo 44, h)— la fiscalización en los estados y en lo federal de precampañas y campañas (LGIPE, artículo 195), así como la posibilidad de que realicen las elecciones de autoridades intrapartidistas cuando así lo decidan los partidos políticos (LGIPE, artículo 144, ff).

Lo anterior indudablemente convertirá al INE en un órgano que sea el objeto de críticas ante procesos competitivos en cualquier cargo de elección popular, lo cual podría restarle confianza debido a que además de los «397 procesos electorales federales —una elección presidencial; 96 de senadores; y 300 de diputados federa-

les— se sumarían 3,576 procesos más del nivel estatal —691 de los distritos locales; 2,456 de los municipios y delegaciones; y 32 de las gubernaturas y del jefe de gobierno del DF—» (Mirón Lince, 2013, p. 75). Sin considerar las elecciones internas de los partidos políticos que podrían sumarse al calendario en caso de atraer todas las elecciones en el nivel federal y local.

El INE, contrario a lo que necesitan la democracia y los partidos, reviste mayor incertidumbre en la dirección de las elecciones y por lo tanto menores condiciones para el surgimiento de la confianza interpartidista. Si bien el problema de la designación de los consejeros electorales se atendió hasta cierto punto, se creó un problema más grande que tiene que ver con la organización de las elecciones, un tema que ya estaba superado con el modelo federalizado en donde cada instituto estatal era responsable de ello en su estado. Con el INE se introducen elementos que minan la confiabilidad de los OE y con ello surgen mayores excusas para que los partidos sigan señalándolos como entes colonizados por el gobierno, caracterizados por un comportamiento parcial.

LOS PROBLEMAS DE LA DESCONFIANZA INTERPARTIDISTA Y LA INVOLUCIÓN ELECTORAL

La desconfianza sobre el tema electoral en México ha sido un problema permanente entre la clase política, lo cual evidencia una cultura política autoritaria que aspira al control del OE como medio para asegurarse triunfos electorales. Si bien con la creación del IFE y su paulatina independencia efectiva del gobierno se consiguió superar un legado de manipulación y fraudes electora-

les, pronto el problema de la designación de consejeros electorales echó por tierra la confianza entre partidos.

Desde la lógica de los dos partidos políticos que impulsaron la reforma al OE, estos «han contribuido» a sostener la hegemonía priista, aunque cabe mencionar que en la integración de los OE «manipulados» han votado a favor de los consejeros que los integran, como ejemplo podemos mencionar la conformación del Consejo General del INE, en la que se estableció una mayoría priista avalada por PAN, PANAL, PVEM y una parte del PRD y PT, como se mencionó más arriba.

De acuerdo con Alarcón Olguín (2013) «desde que se instituyó el sistema federal de organización electoral no ha existido un solo caso de conducta dolosa de la autoridad electoral local o federal en la declaratoria de ganador, ni en algún otro aspecto que implique una subordinación a gobierno alguno». Lo anterior hubiera sido posible de identificar en caso de haber realizado un proceso de análisis serio sobre cómo mejorar al OE federal. Del mismo modo dicho diagnóstico hubiera mostrado la urgencia de revitalizar el compromiso democrático y federalista a través del fortalecimiento de los institutos locales y de reglas más claras sobre la designación de consejeros electorales, que ha sido el principal problema del instituto.

Sin embargo, desde una perspectiva amplia podemos observar la repetitiva dinámica de reformas a la ley electoral debido a la desconfianza interpartidista que cuestiona los defectos de las leyes que ellos mismos se dieron, como lo afirma Zuckermann Behar (2014):

Siempre he imaginado a los partidos diseñando la nueva ley electoral en un cuarto, y en el de junto a expertos en tretas buscando la manera de darle la vuelta a la legis-

lación electoral que está a punto de aprobarse. He ahí el problema de este asunto: mientras los partidos tengan una cultura de engañar al otro utilizando lagunas dentro de la ley, no habrá manera de que finalmente haya confianza entre ellos. Y a mayor desconfianza, más reglas.

Con la reforma político-electoral de 2013 los partidos políticos han evidenciado que prefieren seguir moviéndose en espacios de incertidumbre respecto al OE, antes que plantear cambios más profundos que trasciendan la desconfianza permanente. Al respecto resulta elocuente el diagnóstico que Alarcón Olguín presentó en el foro «Reforma electoral 2013: los retos para la gobernabilidad democrática», en el cual destaca los problemas de desempeño y desconfianza entre partidos. De acuerdo con su análisis se trata de elementos que se relacionan: el cuestionable desempeño de los partidos políticos genera desconfianza, y esta se expande hacia los OE:

El problema de desempeño, primero, hacia los propios partidos políticos. Evidentemente se percibe que el desempeño no corresponde a las expectativas, y por lo tanto, los partidos políticos generan un primer círculo de desconfianza que extienden a los consejeros electorales, a los magistrados, a la opinión pública, y así sucesivamente. Los círculos se vuelven concéntricos, como una piedra que hubiéramos echado en el estanque (Alarcón Olguín, 2013, pp. 189-190).

La desconfianza interpartidista se ha convertido en una constante gracias al régimen electoral que surgió a partir de 1990, en el que los partidos políticos trataron de compensar el control gubernamental que caracterizó la

organización de las elecciones hasta antes de la creación del IFE. Ello implicó que se le permitieron tener representantes en las estructuras colegiadas de decisión de manera equitativa —independientemente de su porcentaje de votación— con voz pero sin voto (Becerra Chávez, 2003, p. 49). Del mismo modo, permitió que fueran las fracciones parlamentarias quienes propusieran a los integrantes del Consejo General en lugar de ser propuestos por el presidente de la República a partir de 1996 (Becerra Chávez, 2003, p. 60).

Si bien, a partir de 1996 se estableció un OE federal independiente, lo cierto es que los partidos políticos no se adaptaron al cambio institucional y su comportamiento obedece a valores no democráticos —como lo sugiere la corriente culturalista sobre la confianza de la que se habló más arriba—. Esto se puede observar en el comportamiento que guardan con los oe, principalmente en dos aspectos: la sistemática aspiración de controlar el órgano para «mejorar las garantías de triunfo» y evitar que otros partidos se coloquen por encima, y porque ante la derrota electoral los candidatos culpan al árbitro, ya que lo consideran al servicio del partido ganador.

Por todo lo anterior, en este trabajo planteamos que para superar la dinámica de desconfianza interpartidista se tienen que considerar los siguientes elementos:

- a) Desconcentración de funciones del OE federal, tales como las jurisdiccionales, las de fiscalización, desarrollo de elecciones locales e intrapartidistas. Con lo anterior no se trata de eximirlo de responsabilidades, sino de que sea la función administrativa la principal y las relacionadas con litigios sea adoptada por entes capaces de resolverlas,

como los Tribunales Electorales; mientras que la fiscalización podría ser atraída por la Auditoría Superior de la Federación; las elecciones locales deberían ser desarrolladas por los órganos estatales, en colaboración con el federal, y finalmente, las elecciones de autoridades interpartidistas deben ser resueltas por las instancias partidistas, ya que ello es responsabilidad de su vida interna que varía en cada caso.

- b) Un piso mínimo de confianza entre partidos que permita integrar los consejos de los OE de manera equitativa, al establecer el sistema *party watchdog* de manera explícita donde cada partido con representación en el congreso tenga la posibilidad de patrocinar a un consejero electoral. Además de comprometerse a un desempeño profesional que evite descalificaciones sin fundamento, es decir, exigir que los representantes partidistas practiquen valores democráticos y no autoritarios.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Los círculos de desconfianza política en México han atravesado por varias etapas: la primera relacionada con el control gubernamental del desarrollo de las elecciones —que entró en crisis con la elección de 1988—; la segunda, a partir de 1990 con el surgimiento del IFE los partidos políticos asumieron el control del régimen electoral a través de reformas electorales y se arrogaron la responsabilidad de designar a los consejeros electorales —lo que tuvo un momento crítico en 2003 al dejar a un partido político nacional sin representante en el Con-

sejo General—; la tercera, con el establecimiento del INE, produjo una involución respecto a la organización de las elecciones al semicentralizar y concentrar las atribuciones que anteriormente estaban distribuidas en órganos locales.

Sobre esta última etapa, aún más grave resulta que en la integración del INE el PRI se reservara el patrocinio de cinco consejeros electorales, mientras que el PAN y el PRD solo se quedaron con tres cada uno. Con dicha integración el PRI se reservó el cargo de consejero presidente con el consentimiento de los otros partidos, lo anterior pareció significar un nivel de «compromiso» elevado —ya que a diferencia de las anteriores renovaciones no hubo conflictos y además se cumplieron con los plazos previstos— aunque todavía falta observar su desempeño donde la desventaja en el número de patrocinios podría dar lugar a imputaciones de «subordinación» como ha sucedido antes.

Además, es de cuestionar que se recurra a una latente centralización de la organización de las elecciones como remedio a supuestos contextos donde los gobernadores han colonizado los OE, ya que este fenómeno podría replicarse en el recién creado INE. Especialmente si consideramos que quienes promovieron la reforma fueron los partidos de oposición al que se encuentra en la presidencia de la República. Del mismo modo, es cuestionable que la reforma fuera más allá de la posibilidad de atraer la organización de las elecciones locales, ya que se le otorgaron nuevas atribuciones con altos grados de discrecionalidad, es decir, se establecieron leyes que no dan certidumbre ni a los órganos locales ni a los partidos políticos.

En resumen, el INE surge como una consecuencia de una clase política que no ha logrado establecer niveles mínimos de confianza interpartidista. Por lo que la última reforma electoral no significa mejores condiciones para asegurar la confianza en la organización de las elecciones; por el contrario, da amplios espacios para que se siga reproduciendo la lógica no democrática de los partidos políticos que desconfían de una actuación independiente al intentar centralizar la responsabilidad de las elecciones en el país.

REFERENCIAS

- Alarcón Olguín, Víctor (2013). «Hacia la evaluación del desempeño de las instituciones electorales». En González Magallanes, Alfa Eliana (coord.) (2013). *Reforma electoral 2013: los retos para la gobernabilidad democrática*. Ciudad de México: PRD: SOMEE. Recuperado de: http://diputados-prd.org.mx/libros/lxii/reforma_electoral_2013_web.pdf
- Becerra Laguna, Ricardo, Salazar Ugarte, Pedro y Woldenberg Karakowsky, José (2000). *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*. Ciudad de México: Cal y Arena, pp. 209-491.
- Becerra Chávez, Pablo Javier (2003). «El Instituto Federal Electoral: la ruta de las reformas recientes y la agenda actual». En Becerra Chávez, Pablo Javier, et al. (coords.). *Contexto y propuestas para una agenda de reforma electoral en México*. Ciudad de México: UAM: Senado de la República, pp. 41-82.
- Birch, Sarah (2007). *Electoral Management Bodies and the Electoral Integrity: Evidence from Eastern Europe and the Former Soviet Union*. University of Essex, p. 20.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) (2013). En *Diario Oficial de la Federación*, 10 de febrero de 2013.
- Del Tronco Paganelli, José (2012). «Causas de la desconfianza política en México», *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 40, julio-diciembre, pp. 227-251.
- El Universal* (2011). 16 de diciembre de 2011.
- (2014). 4 de abril de 2014.
- Estévez Fernández, Raúl Federico y Magar Meurs, Eric (2008). «Partisanship in non-partisan electoral agencies and democratic compliance: Evidence from Mexico's Federal Election Institute», *Electoral Studies*, no. 27.

- Flores Vera, Juan Antonio; Jaramillo Aranza, Marianna y Zamitiz Gamboa, Héctor (coords.) (2010). *La actuación de los consejeros electorales del IFE. Observación electoral 2009*. Ciudad de México: Fundación Estado y Sociedad, pp. 54–224.
- Grupo Parlamentario del PAN de la LXII Legislatura (2013). «Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos», *Gaceta Parlamentaria*, 24 de septiembre de 2013.
- Grupo Parlamentario del PRD de la LXII Legislatura (2013). «Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos», *Gaceta Parlamentaria*, 24 de septiembre de 2013.
- Hernández Becerra, Augusto (1989). «Organismos electorales». En *Diccionario Electoral*. San José de Costa Rica: Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL).
- La Jornada* (2011). 16 de diciembre de 2011.
- (2014). 4 de abril de 2014.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) (2014). En *Diario Oficial de la Federación*, 23 de mayo de 2014.
- López Pintor, Rafael (2004). *Administración electoral y consolidación democrática*. Lima: IDEA, pp. 13–140.
- Milenio* (2014). 20 de febrero de 2014.
- Mirón Lince, Rosa María (2013). «Reforma electoral 2013. Modelo de autoridad electoral». En González Magallanes, Alfa Eliana (coord.) (2013). *Reforma electoral 2013: los retos para la gobernabilidad democrática*. Ciudad de México: PRD: SOME. Recuperado de: http://diputadosprd.org.mx/libros/lxii/reforma_electoral_2013_web.pdf
- Orozco Henríquez, José de Jesús y Zovatto, Daniel (2008). «Reforma política y electoral en América Latina 1978–2007:

- lectura regional comparada». En Orozco Henríquez, Jesús y Zovatto, Daniel (2008). *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*. Ciudad de México: IJ-UNAM, p. 117.
- Peschard Mariscal, Jacqueline (2014). «La virtual anulación del federalismo electoral». En *El Universal*, 19 de mayo de 2014.
- Przeworski, Adam (1995a). *Democracia y mercado*. Cambridge: Cambridge University Press.
- (1995b). *Sustainable Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 155.
- Silva-Herzog Márquez, Jesús (2008). «Vacuidad socialdemócrata», *Voz y Voto*, no. 188, octubre de 2008.
- Urruty Navatta, Carlos Alberto (2007). «La importancia de los organismos electorales», *Revista de Derecho Electoral*, no. 3, primer semestre 2007, pp. 1-26.
- Wall, Alan *et al.* (2006). *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*. Estocolmo: IDEA, p. 373.
- Woldenberg Karakowski, José (2014). Entrevista en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Ciudad Universitaria, Ciudad de México, llevada a cabo el 20 de enero de 2014,.
- Zuckermann Behar, Leo (2014). «Los partidos en México, un ogro voraz», *Excélsior*, 19 de mayo de 2014.

XVI CERTAMEN DE ENSAYO POLÍTICO



EL REENCUENTRO DE LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES EN MÉXICO, UN EJERCICIO DE PERSPECTIVAS DENTRO DE UN RÉGIMEN DE PARTIDOS

Esteban Manuel Gómez Becerra

In-

Un prefijo de origen latino que tiene una fuerza privativa o negativa, especialmente de los adjetivos y los sustantivos.

Depender

- a) Estar subordinado a una autoridad o jurisdicción.
- b) Producirse o ser causado o condicionado por alguien o algo.
- c) Estar o quedar al arbitrio de una voluntad.

El presente trabajo tiene por objeto ofrecer a los lectores jóvenes, y a aquellos que comienzan a familiarizarse con las candidaturas independientes en México, un panorama conceptual y metodológico para entender esta forma de representación política.

A través del ensayo se realiza un recorrido histórico desde la época posrevolucionaria hasta la actualidad, en el cual se describen algunas de las transformaciones más

relevantes del marco jurídico y del contexto político que llevaron al declive y resurgimiento de las candidaturas independientes.

Posteriormente se realiza una descripción a nivel práctico de las características de las candidaturas independientes en América Latina, para proponer a partir de ellas un esquema metodológico para su estudio y conceptualización.

Finalmente se analiza el caso de las candidaturas independientes en la Ciudad de México en el marco de la reforma constitucional en materia político-electoral del año 2014, y del proceso electoral ordinario 2014-2015, para indagar en cuestiones como la equidad en la contienda y el lugar de estas figuras en el sistema de partidos actual.

EL TRAYECTO DE LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES: UN BREVE RECUENTO HISTÓRICO

Si nos centramos en el momento actual, quizás sería pertinente pensar que las candidaturas independientes en México obedecen a un ejercicio novedoso de las fuerzas políticas que pone de manifiesto su disposición por mejorar la calidad del régimen democrático, casi al nivel que podríamos considerarlo un acto de buena voluntad, orientado a ceder a los ciudadanos parte del poder que los partidos políticos han monopolizado desde el inicio de la segunda mitad del siglo XX.

Sin embargo, quedarnos con la reflexión anterior sería desdeñar dos cosas: la historia misma de nuestra nación y la existencia de un derecho político fundamental que los ciudadanos mexicanos tenemos por lo menos desde 1917, emanado del documento constitucional elaborado

por el constituyente de Querétaro (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002, pp. 6-9).

En 1918 se publicó, derivada del mandato constitucional de la época, la Ley para la Elección de Poderes Federales que estableció, en su artículo 107, la posibilidad a candidatos que al ser independientes de partido político pudieran postularse a cargos de elección popular (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002, p. 8).

Dicha disposición abrió la oportunidad para que las entidades federativas legislaran sobre la materia durante 28 años. En 1946 el Congreso de la Unión aprobó la Ley Electoral Federal, en cuyo cuerpo legal dejaron de regularse las candidaturas independientes.

Coincidentemente, el año en que las candidaturas independientes dejaron de figurar en el marco jurídico federal mexicano se suscitó el nacimiento del partido hegemónico, el cual gobernaría la nación hasta el fin del milenio; pero también marcó el final de una tradición presidencial de individuos emanados de la milicia, al dar lugar al primer presidente civil: Miguel Alemán Valdés.

En ese trayecto histórico, el gobierno de México signó diferentes declaraciones, tratados y disposiciones internacionales que reconocían expresamente el derecho de todo ciudadano «a participar en el gobierno de su país» y «en condiciones de igualdad» (ONU, Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 21.1).¹ Sin embargo, un largo paréntesis de inmovilidad política se asentó

1 También se pueden consultar la Declaración Americana de los Derechos del Hombre del 2 de mayo de 1948, artículo XX; o el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos del 16 de diciembre de 1966, artículo 25.

sobre el sistema electoral mexicano, que no volvió a permitir la postulación independiente a los cargos federales.

En ese sentido, la monopolización del registro de candidaturas por parte del partido hegemónico y el resto de los partidos que componían el sistema se constituyó en un factor de control político por parte del aparato del Estado, que alcanzó incluso a los liderazgos ciudadanos (Meyer, 2010, pp. 119-120).

A nivel de las entidades federativas, las candidaturas independientes tuvieron otra trayectoria, ya que básicamente dependían de lo expresado por la legislación local, aunque paulatinamente se fueron imponiendo los usos, costumbres y reformas aplicadas por la política centralizadora del partido oficial.

En diferentes entidades del país las luchas ciudadanas aportaron importantes liderazgos. Uno de esos casos paradigmáticos lo constituyó la figura del doctor Salvador Nava Martínez en San Luis Potosí, quien se opuso al férreo cacicazgo de Gonzalo N. Santos, cuando en 1958 se postuló como candidato independiente a la alcaldía de la capital del estado y le ganó al candidato oficial por un amplio margen (Olvera y Chaguaceda, 2014). Pero en el plano de la contienda política federal no había señales de cambio, eran los años de mayor esplendor del sistema del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y los partidos opositores aceptaban a regañadientes la aplastante mayoría en la conformación de las cámaras del Congreso de la Unión o en la elección del presidente de la República (Singer Sochet, 2010, p. 138).

Dos tímidas reformas electorales se sucedieron entre 1963 y 1973 sin que las candidaturas independientes se volvieran a plantear. La paradigmática reforma de 1977 no contempló tampoco el tema, a pesar de ser funda-

cional de un sistema electoral moderno la configuración distinta de las cámaras y la conformación de un nuevo sistema de partidos políticos.

A partir de entonces las reformas electorales se centraron en el diseño del sistema político, el reparto del poder, la independencia de las autoridades electorales y, posteriormente, la búsqueda de la equidad en la contienda. Sin embargo, todo se concentró en las etapas procedimentales, en la búsqueda de la construcción de la confianza en las instituciones electorales y en su credibilidad.

En sentido estricto, la democracia mexicana se preocupó más por las reformas legales que por el fortalecimiento de las instituciones, y mucho menos en potenciar las capacidades cívicas de los ciudadanos y sus liderazgos naturales (Casar, 2013, pp. 147-161). Por ello, recuperar para los ciudadanos la posibilidad de postularse a una candidatura sin la mediación de los partidos políticos se presentaba casi como imposible.

En la actualidad, el tema ha sido retomado en el ámbito nacional, a partir de la disposición expresada en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado el 9 de agosto de 2012, en el cual se lee que:

Son derechos del ciudadano poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.

Lo anterior se ha visto reflejado en la más reciente legislación en la materia, concretamente en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) del año 2014. Esta suplió a su antecesor Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) promulgado en 1990, en cuyo artículo 175, párrafo 1, establecía que «corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular».

La disposición del anterior código fue blanco de revisiones jurisdiccionales, a la luz de distintos ordenamientos nacionales e incluso internacionales en materia de derechos humanos y políticos. En el año 2008 la Corte Interamericana de Derechos Humanos falló a favor de las candidaturas independientes en México, tras el intento negado a un ciudadano a postularse de forma independiente a partido político para la elección del Ejecutivo federal en 2006. Se desprendió como conclusión que el derecho a votar y ser votado para cargos de elección popular, plasmado en la constitución federal como un derecho humano, no restringe al ciudadano a ser postulado exclusivamente por un partido político, lo cual en todo caso constituiría un acto de discriminación.

Bajo este supuesto el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, identificado con la clave de expediente SUP-JDC-037/2001 (caso Michoacán), reconoció que los partidos políticos no tienen el monopolio de la postulación de candidaturas para cargos de elección popular. Sin embargo, en dicha resolución, la autoridad electoral precisó que correspondía al legislador ordinario legislar

respecto a las candidaturas independientes (Cabrera, 2007, pp. 37-40; Carbonell, 2012, pp. 215-219). Es así, y tras un trayecto de más de medio siglo, que la reforma electoral de 2014 retoma las candidaturas independientes para ser reguladas en el ámbito federal y local. La nueva LGIPE recupera el espíritu del artículo 35 constitucional de 1917, que durante más de medio siglo había permanecido latente, para dar oportunidad a ciudadanos que no sean postulados por partido político a contender para ocupar puestos de elección popular.

Lo anterior ha tenido resonancias a nivel local, y en cada estado de la federación las legislaturas locales han debido armonizar sus propios ordenamientos para regular y permitir el ejercicio de esta figura política.

POSIBLES PERSPECTIVAS HACIA EL ENTENDIMIENTO DE LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES

Es claro que el camino jurídico y legislativo recorrido en México para elevar después de casi ocho décadas —nuevamente— al marco constitucional las candidaturas independientes ha sido necesario para permitir que estas figuras tomen partido en el ámbito de las contiendas electorales. Es también un hecho que diversa literatura ha analizado con esmero su conceptualización y ha enfocado sus esfuerzos en comparar y cuestionar la «independencia» con que se envisten.

Sin embargo, en la transición de la que se ha considerado una nueva etapa del régimen democrático en México, es necesario que las autoridades electorales y legislativas, así como la academia y la ciudadanía, comiencen a pensar las formas como se evaluarán los re-

sultados políticos y sociales que generen estas formas de representación política.

Por esta razón, es necesario indagar en las generalidades y principales perspectivas a partir de las cuales estudiar los efectos de este tipo de candidaturas. Un buen punto de comienzo son algunos estudios realizados a nivel internacional sobre el tema para identificar características en común. El asunto de las candidaturas independientes no es nuevo en América Latina. Mariana Hernández ha identificado por lo menos 21 países fuera de México en donde la legislación ha incorporado alguna forma de este tipo de candidaturas. De ellos, al menos 10 consideran esta figura en su marco constitucional y de estos, la mitad permiten la postulación para presidente de la República, senadurías y diputaciones (Hernández O., 2012, pp. 33-34).

Aun cuando el término puede parecer simple, los candidatos independientes no son lo mismo en cada país y entre unos y otros existen diferencias sustanciales, las cuales van desde las formas de financiamiento y fiscalización, el tipo de apoyos que pueden recibir, los cargos a que pueden postularse, los requisitos que deben cumplir y su afiliación política y partidista.

Por ejemplo, en Chile, uno de los requisitos es que el candidato independiente no esté afiliado a partido político alguno para poder postularse; mas no así en Ecuador, donde los ciudadanos que contienden como independientes pueden contar con el apoyo de un partido o movimiento político creado expresamente para tal fin (Hernández O., 2012, p. 41).

Por otro lado, están las garantías que los candidatos independientes proveen al gobierno para poder contender y acceder a ciertas prerrogativas. En la mayoría de los

casos estas personas deben presentar un porcentaje de firmas de apoyo que varía de país a país y que se determina por las autoridades electorales en función de distintas variables, como el padrón electoral del ámbito territorial en donde se busca competir, el número de afiliados que el movimiento político tenga en cierta circunscripción o el porcentaje de votación más bajo que haya obtenido un diputado o senador en la elección inmediata anterior para tomarse como parámetro.

En Colombia, por ejemplo, el candidato debe de contratar una «póliza de seriedad» fijada por la autoridad electoral nacional, con el fin de evitar postulaciones de candidatos que no tienen posibilidad de competir con probabilidad de triunfo (Hernández, 2012, p. 36).

Las prerrogativas a candidaturas independientes son también un tema que se puede diferenciar entre las naciones latinoamericanas. Por ejemplo, hay países como Chile y Paraguay, que otorgan financiamiento público a los candidatos independientes y otros como Honduras en donde las erogaciones realizadas por el competidor son reembolsadas por su gobierno solo en caso de triunfo. En otros casos los recursos son provistos en especie; en Colombia, por ejemplo, se les permite acceso a los medios de comunicación estatales hasta 30 días antes de la elección y en República Dominicana no existen regulaciones al financiamiento sea público o privado (Hernández, 2012, pp. 38-40).

Sean cuales fueren sus características particulares en cada país, no debemos confundir a los candidatos independientes con individuos aislados que contendrán siempre en condiciones desiguales en una arena dominada esencialmente por los partidos políticos. Desde una perspectiva comparativa, podemos tratar de obser-

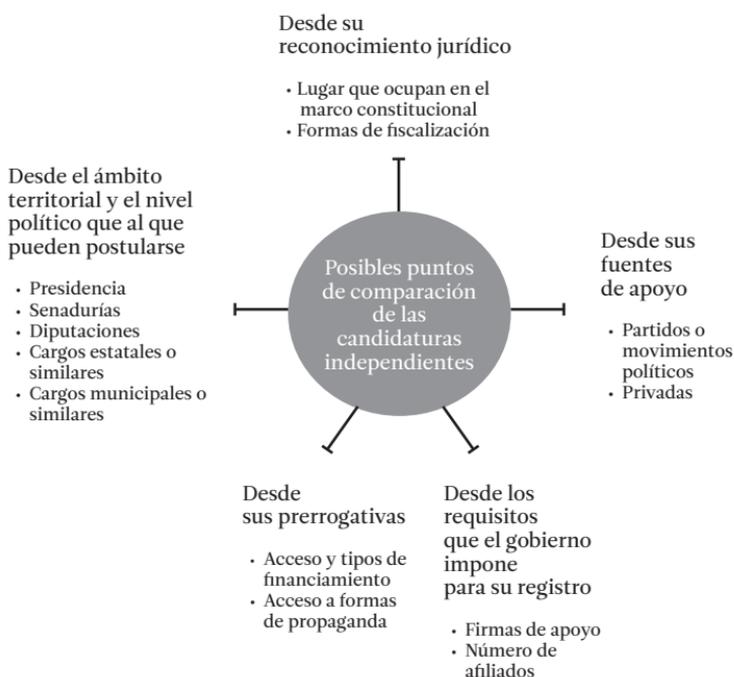
var sus generalidades para abrir el camino hacia diseños metodológicos que nos permitan entenderlos —más que desde posturas conceptuales— en los hechos de su propia práctica.

Tras revisar algunos de los casos latinoamericanos es posible proponer por lo menos cinco perspectivas, que pudieran tenerse en cuenta al momento de analizar las características de los candidatos independientes de forma comparativa:

- a) Desde su reconocimiento jurídico en el sistema normativo nacional, del cual emanan sus alcances políticos dentro del ámbito electoral institucional.
- b) Desde sus fuentes de apoyo, en las cuales pueden identificarse sus bases de simpatizantes, los movimientos y las organizaciones políticas o sociales que los respaldan y sus fuentes de financiamiento y organización.
- c) Desde los requisitos que el gobierno impone para su registro, en que se pueden identificar y analizar los procedimientos que cada ciudadano debe cumplir para alcanzar el registro como candidato.
- d) Desde sus prerrogativas, a partir de las cuales se puede analizar y ponderar el lugar que los candidatos independientes tienen dentro de la arena política, en un contexto de contienda electoral en el sistema de partidos.
- e) Desde el ámbito territorial y el nivel político al que pueden postularse, a partir de los que se puede analizar el alcance político de los candidatos independientes y sus posibles efectos en la administración pública y el Poder Legislativo. En esta perspectiva también se puede indagar sobre su

capacidad de negociación con las fuerzas políticas partidistas y el nivel de representatividad al que pueden aspirar.

El siguiente esquema es una representación gráfica de lo dicho y sin duda se realiza con la intención de ser perceptible.



EL CONTEXTO DE LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES DENTRO DEL SISTEMA DE PARTIDOS EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Como se ha mencionado, los candidatos independientes no son individuos en ausencia de respaldo social o polí-

tico —por lo menos no en la mayoría de los casos— que se lanzan de manera impetuosa y sin previsiones a competir en contra de partidos políticos, los cuales cuentan con amplios recursos financieros, bases de afiliados y estructuras operativas consolidadas en mayor o menor medida.

Para el momento en que las candidaturas independientes hacen su reaparición en la escena política mexicana, tras la reforma al artículo 35 constitucional del año 2012, ya existía un sistema de partidos que había dejado de ser «hegemónico» y comenzaba a transitar al «pluripartidismo», en el cual, al menos tres partidos políticos tienen amplias representaciones en el congreso y alternancias en gubernaturas en diversas entidades federativas (Sartori, 1994).

Para el caso de la Ciudad de México —ámbito territorial que ocupa al presente ensayo— las condiciones de competencia política generadas desde 1997, consolidaron un sistema de «partido dominante» a nivel local, en el cual el Partido de la Revolución Democrática (PRD) mantuvo la mayoría en la Asamblea Legislativa durante varias legislaturas y un control político en por lo menos 13 de las 16 delegaciones en tres trienios consecutivos, además de la totalidad de las jefaturas de gobierno.

Sin embargo, los resultados de la más reciente elección de 2015 dan muestra de que el dominio que el PRD sostuvo por más de tres lustros podría comenzar a declinar para dar paso a una tendencia de mayor pluralidad partidista. En este contexto es donde surgen las candidaturas independientes en la Ciudad de México, un territorio altamente competitivo en lo electoral y con una lista nominal de electores superior a los siete millones de ciudadanos.

¿Cuáles son las condiciones concretas para la competencia de las candidaturas independientes en la Ciudad de México?

En términos generales, todos los estados de la federación tienen un procedimiento similar para otorgar el registro como candidato independiente y comprende cinco etapas que son: *a)* convocatoria, *b)* registro de aspirantes, *c)* obtención de apoyo ciudadano, *d)* dictamen sobre el apoyo ciudadano, *e)* registro de la candidatura.

El Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal (COIPEDF), armonizado con la reforma constitucional de 2014, posibilita a los ciudadanos registrarse como candidatos para ocupar la jefatura de gobierno en el Distrito Federal, alguna de las 16 jefaturas delegacionales o de las diputaciones por mayoría relativa en cada uno de los 40 distritos uninominales en que se encuentra dividida la ciudad.

Para ello, los ciudadanos que deseen postularse deberán cumplir una serie de requisitos estipulados en el COIPEDF, vigilados y operados a partir de los lineamientos que emita en consonancia el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF).

El ordenamiento dispone que los candidatos independientes deban cumplir con los mismos requisitos que se establecen para las candidaturas propuestas por partidos políticos, como lo establece el artículo 294 del COIPEDF:

- a)* Contar con credencial para votar cuyo domicilio corresponda al Distrito Federal.
- b)* No desempeñarse como Magistrado Electoral o cargos de dirección en los órganos electorales fe-

derales o locales hasta cinco años antes del inicio del proceso electoral.

- c) No ocupar cargos de dirección en el gobierno federal, estatal o municipal, salvo que se separe 90 días antes de la elección.
- d) No estar inhabilitado para el servicio público.

Sin embargo, a los independientes se les restringe de haber sido integrantes de alguno de los órganos de dirección nacional o local de algún partido político, cuando menos tres años antes a la solicitud de registro.

Aparte de lo anterior, todo ciudadano que desee registrarse como candidato independiente tendrá que presentar un número de firmas de apoyo ciudadano ante el Instituto Electoral del Distrito Federal. Esta cantidad deberá ser equivalente a por lo menos 2% de la lista nominal de la circunscripción en que desee competir, es decir, de la totalidad del Distrito Federal para el caso de jefe de gobierno, de la delegación para jefe delegacional o del distrito uninominal para diputado de mayoría relativa a la Asamblea Legislativa.

Dichas firmas deberán estar distribuidas en 35% de las secciones electorales, distritos o delegaciones que correspondan a cada tipo de elección. El periodo de obtención de las firmas de apoyo ciudadano es coincidente con los tiempos establecidos para las precampañas o procesos de selección interna de los partidos políticos y debe realizarse con recursos provenientes de financiamiento privado, los cuales serán fiscalizados por la autoridad electoral.

Una vez entregadas a la autoridad electoral, las firmas de apoyo recabadas son verificadas y dictaminadas de acuerdo al procedimiento emitido por el IEDF, cuyo

Consejo General acreditará en su momento el registro de los aspirantes que hayan cumplido con la totalidad de los requisitos.

Registrados de manera oficial, los candidatos independientes tienen derecho a obtener financiamiento público, y a utilizar espacios en medios de comunicación en los tiempos correspondientes al Estado para realizar sus campañas políticas, que serán coincidentes en periodo con las de los partidos políticos.

Todos los candidatos independientes estarán sujetos a las mismas disposiciones de fiscalización, impuestas a las candidaturas registradas por los partidos políticos y deberán respetar los mismos topes de gasto durante las campañas electorales.²

A partir del esquema propuesto, se pueden describir a los candidatos en la Ciudad de México conforme a lo siguiente:

a) Por su reconocimiento jurídico

Actualmente se encuentran plenamente reconocidos e identificados en la legislación nacional y local en la Ciudad de México, lo que les permite una capacidad operativa y competitiva dentro del marco del Estado constitucional de derecho.

b) Desde sus fuentes de apoyo

La legislación actual no restringe el registro de los candidatos independientes por ser apoyados por algún movimiento político o alguna base de sim-

2 Lo referente a las candidaturas independientes en el Distrito Federal se puede consultar en el artículo 244 bis del capítulo V bis, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal.

patizantes, e incluso, ser militante de algún partido político tampoco es un impedimento, aunque sí establece plazos para haberse separado de puestos de dirección.³

c) Desde los requisitos que el gobierno impone para su registro

En general, los candidatos independientes en la Ciudad de México deben de cumplir los mismos que aquellos postulados por partidos políticos, pero además deben de obtener un porcentaje de firmas de apoyo ciudadano validadas de acuerdo al procedimiento emitido por la autoridad electoral. El proceso de recolección de firmas es fiscalizado y vigilado en lo referente a las formas de propaganda y financiamiento utilizadas.

d) Desde sus prerrogativas

De la misma forma que los candidatos de partido político, los independientes tienen acceso a los tiempos de radio y televisión destinados al Estado, además de que pueden realizar actos de proselitismo y propaganda política, una vez que han obtenido su registro y durante el mismo periodo de campaña política establecido para los partidos. Asimismo, los candidatos independientes que obtienen su registro tienen derecho a gozar de financiamiento público, el cual será similar al recibido por los partidos con nuevo registro dividido entre los tipos de elección a celebrarse y a su vez entre el número de candidaturas que alcancen su registro. También, estarán sujetos a los mismos topes

3 Al respecto puede revisarse el párrafo tercero del artículo 244 bis del COIPEDF.

de gasto de campaña y a los mismos lineamientos de fiscalización que sus pares de partido político.

e) Desde el ámbito territorial y el nivel político al que pueden postularse

En la Ciudad de México, los candidatos independientes pueden contender exactamente por los mismos cargos de elección popular que los partidos políticos. La excepción consiste en que los independientes no pueden acceder a diputados de representación proporcional en la Asamblea Legislativa.

ALGUNAS CUESTIONES FINALES PARA ANALIZAR
EL FUTURO DE LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES
EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Un asunto recurrente en el debate público referente a las candidaturas independientes consiste en analizar cuál es su lugar en términos de competitividad y equidad dentro de un sistema dominado por los partidos políticos. En el apartado anterior ya se han realizado algunas precisiones legales; sin embargo, es necesario acotar algunas cuestiones que tienen incidencia en el terreno de la política real.

En primer lugar, los aspirantes a candidatos independientes deben comprobar un porcentaje de apoyo ciudadano para obtener registro, mientras que los candidatos de partidos políticos pueden acceder a las candidaturas por distintas vías, determinadas por los órganos de dirección de cada instituto político, las cuales pueden ir desde competencias internas hasta designaciones directas, lo cual constituye una ventaja para los candidatos de partido.

Estas condiciones generaron tensiones sobre la autoidad electoral durante el proceso electoral 2014–2015 en la Ciudad de México, debido a que distintos aspirantes a candidatos independientes argumentaron que el tiempo otorgado para recabar las firmas de apoyo no era suficiente y suponía una situación de inequidad frente a los partidos políticos (Cruz, 2015).

En segundo lugar, el tema del financiamiento público para campañas electorales es de suma importancia para el análisis del tema. En el proceso electoral ordinario 2014–2015 el cálculo determinado por el IEDF, sobre el monto total que recibirían los 10 partidos políticos en contienda para financiamiento de campañas fue de \$109,920,598 pesos, suma que se distribuiría en función del porcentaje de votación obtenida en la elección anterior. Sin embargo, para los partidos de nueva creación, tres en total durante este proceso, la suma total asignada a cada uno ascendió a \$2,073,973 pesos. Por su parte, el financiamiento para la totalidad de candidatos independientes registrados, correspondió a \$2,073,973 pesos, —mismo monto que recibieron los partidos de reciente creación— dividido a su vez en dos partes iguales por tipo de elección —diputaciones a la Asamblea Legislativa y jefaturas delegacionales— y posteriormente a partes iguales entre el número de candidatos que obtuvieran su registro.⁴

4 Para conocer detalles sobre la distribución del financiamiento por partido político se puede consultar el Acuerdo del Consejo General del IEDF, por el que se determina el financiamiento público para gastos de campaña de los partidos políticos y candidatos independientes a ejercer en el Proceso Electoral Ordinario 2014–2015, aprobado el 9 de enero del año 2015.

En el proceso electoral ordinario 2014-2015 de la Ciudad de México, 94 fórmulas de aspirantes a ocupar una diputación en la Asamblea Legislativa manifestaron su intención ante la autoridad electoral, de las cuales solo cuatro lograron su registro. Por su parte, 51 ciudadanos manifestaron su intención por contender por alguna de las 16 jefaturas delegacionales; solo siete lograron su registro como candidatos.⁵ Lo anterior significa que los \$2,073,973 pesos, divididos a la mitad, corresponden a \$1,036,986 pesos, suma que debió dividirse entre el número de candidaturas registradas por tipo de elección.

Un buen parámetro de comparación para indagar sobre el nivel de equidad en el Distrito Federal es el financiamiento que puede obtener un candidato de partido de nueva creación frente a uno independiente con relación a la elección de diputados locales de mayoría relativa. Esto debido a que los partidos políticos están obligados por ley a postular candidaturas en cada uno de los 40 distritos uninominales en que se divide la ciudad, para tener derecho a la distribución de diputados de representación proporcional. Esta situación exige al menos en términos hipotéticos que cada partido destine un monto similar a cada uno de sus candidatos en cada distrito.

Lo anterior quiere decir que los partidos de nueva creación deben postular 40 diputados de mayoría relativa para acceder a curules de representación proporcional. En ese sentido, si se toma como rango el monto total otorgado para gastos de campaña a cada uno de los partidos que contendieron por primera vez —el cual

5 Con datos proporcionados por la Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas del Instituto Electoral del Distrito Federal.

ascendió a \$2,073,973 pesos y se otorgó para la totalidad de candidatos independientes, dividido en partes iguales por tipo de elección— se puede deducir que el monto máximo que se podría asignar a cada candidato a diputado de partido sería de \$51,489 pesos, siempre y cuando no postularan ningún candidato a jefaturas delegacionales.⁶

Por su parte, el monto asignado para campaña a diputaciones a la Asamblea Legislativa para candidatos independientes en 2015, ascendió a \$1,036,986 pesos, cantidad que debió distribuirse en partes iguales entre el número independientes que alcanzaron registro, cuatro en total; por lo cual cada una de estas fórmulas dispuso de \$259,246 pesos, cantidad sustancialmente mayor a la que accedieron en términos hipotéticos los de partidos políticos de reciente creación.

¿Existe equidad o inequidad en términos de financiamiento entre candidatos de partidos políticos e independientes? No es posible plantear una sola respuesta a esta interrogante, debido a la diversidad de variables y escenarios que pueden suscitarse en cada proceso electoral. Por ejemplo, el número de partidos de nueva creación, los que renueven su registro, los candidatos independientes que alcancen registro, los candidatos de partido que compiten, el número de coaliciones y candidaturas comunes, los topes de gastos de campaña fijados, etcétera.

Sin embargo, una situación que supone una ventaja para los partidos políticos es que, a diferencia de los

6 En este sentido debe precisarse que los partidos políticos son libres de distribuir sus recursos entre el número de candidatos postulados, siempre que no rebasen los topes de campaña establecidos.

candidatos independientes, tienen libertad para distribuir su financiamiento entre el número de candidaturas desde una perspectiva estratégica, siempre y cuando no se rebasen los topes de gasto. En otras palabras, mientras que los candidatos independientes solo pueden acceder a un monto fijo de financiamiento público, en proporción del número que hayan obtenido su registro, los partidos pueden aportar diferentes cantidades a sus candidatos en función de sus expectativas de victoria.

Aunque la elección de 2015 en la Ciudad de México no fue favorecedora para el triunfo de ningún candidato independiente, en términos de financiamiento se puede deducir que existieron algunas ventajas frente a los de partidos de nueva creación, debido al bajo número de independientes que alcanzaron su registro y por consiguiente el alto factor de distribución. Sin embargo, si se compara el financiamiento obtenido con respecto a los topes de gasto de campaña fijados, que ascendió en promedio en los 40 distritos locales a \$830,321 pesos,⁷ se puede afirmar que existe una brecha amplia, sobre todo si se compara frente a los candidatos de los partidos que obtuvieron mayor financiamiento.⁸

7 Obtenido a partir de las cifras expresadas en el Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, por el que se determina el Tope de Gastos de Campaña para Diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y Jefes Delegacionales, en el Proceso Electoral Ordinario 2014-2015, aprobado el 9 de enero del año 2015.

8 El Partido de la Revolución Democrática alcanzó, para el rubro de financiamiento anual para gastos de campaña, \$33,212,876 pesos. Acuerdo del Consejo General del IEDF, por el que se determina el financiamiento público para gastos de campaña de los partidos políticos y candidatos independientes a ejercer en el Proceso Electoral Ordinario 2014-2015, p. 16.

Indagar sobre el futuro de las candidaturas independientes en México es una tarea que se complica debido al número de variables que operan sobre su existencia. Posiblemente, su fortalecimiento o declive tenga que ver con la aceptación que generen en la ciudadanía y su capacidad para concebir nuevos derechos a través de la movilización social, las negociaciones políticas y los acuerdos legislativos.

La efectividad de los candidatos independientes podrá ser realmente medida durante el periodo y con los resultados alcanzados en el puesto de elección obtenido. Su valor, sin duda, deberá verse reflejado en las posiciones de autoridad que logren y en las respuestas que, desde ellas, sean capaces de articular frente a disturbios, demandas y tensiones que se susciten en el sistema político.

Por ahora, uno de los principales desafíos de quienes pretenden ser candidatos independientes es erigirse ante la opinión de los ciudadanos como alternativas creíbles y sólidas frente a las estructuras partidistas y sus plataformas políticas. Solo así podremos seguir en el camino de análisis y perfeccionamiento de esta vía de participación.

REFERENCIAS

- Cabrera A. Mauricio (2007). «Candidaturas independientes. Análisis crítico y propuestas de cambio». En Alfonso Jiménez, Armando *et al.* (coords.) (2007). *Tópicos del derecho parlamentario*, Ciudad de México: UNAM.
- Carbonell, Miguel (2012). «Participación política y candidaturas independientes», *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, no. 1, pp. 215-219. Ciudad de México: IJ-UNAM.
- Casar, María Amparo (2013). «Los arreglos institucionalidades y la funcionalidad de la democracia», *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, no. 3, pp. 147-161. Ciudad de México: IJ-UNAM.
- Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, texto vigente a marzo de 2015.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de agosto de 1990 (Abrogado).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, texto vigente a marzo de 2015.
- Cruz, Sofía (2015). «Piden candidatos ciudadanos ampliación de plazo para recopilación de firmas» MVS Noticias, 16 de enero de 2015. Recuperado de: <http://www.noticiasmvs.com/#!/noticias/piden-candidatosciudadanos-ampliacion-de-plazo-para-recopilacionde-firmas-60>
- Hernández O., Mariana (2012). *La importancia de las candidaturas independientes*. Ciudad de México: TEPJF.
- IEDF (2015). ACU-04-15. Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, por el que se determina el Financiamiento Público para Gastos de Campaña de los Partidos Políticos y Candidatos Independientes a ejercer en el Proceso Electoral Ordinario 2014-2015. Recuperado de: <http://www.iedf.org.mx/taip/cg/acu/2015/ACU-004-15.pdf>

- (2015). acu-05-15. Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, por el que se determina el Tope de Gastos de Campaña para Diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y Jefes Delegacionales, en el Proceso Electoral Ordinario 2014-2015. Recuperado de: <http://www.iedf.org.mx/taip/cg/acu/2015/ACU-005-15.pdf>
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, texto vigente a marzo de 2015.
- Meyer, Jean (2010). «El PNR/PRM como la nueva maquinaria electoral». En Medina Peña, Luis (2010). *El siglo del sufragio. De la no reelección a la alternancia*. Ciudad de México: FCE: CONACULTA: IFE: CONACYT.
- OEA. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Recuperado de: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>
- Olvera, Alberto J. y Chaguaceda, Armando (2014). «México: ¿Una democracia sin demócratas? Evocación de Salvador Nava Martínez», *Este País*, 1 de mayo de 2014. Recuperado de: <http://estepais.com/site/2014/mexico-una-democracia-sin-democratas-evocacion-de-salvador-nava-martinez/> el 11 de diciembre de 2014.
- ONU. Declaración Universal de Derechos Humanos. Recuperado de <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>
- . Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>
- Sartori, Giovanni (1994). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Singer S., Martha (2010). «Partido dominante y domesticación de la oposición 1951-1963». En Medina Peña, Luis. *El siglo*

del sufragio. De la no reelección a la alternancia. Ciudad de México: FCE, CONACULTA, IFE, CONACYT.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2002). *El derecho a ser votado y las candidaturas independientes: caso Michoacán.* Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Colección Sentencias Relevantes 5.

Woldenberg, José (2012). «Candidaturas ¿independientes?», *Nexos* 015, diciembre.

XVII CERTAMEN DE ENSAYO POLÍTICO



LA PLURALIDAD PARTIDISTA Y LA DEUDA PÚBLICA SUBNACIONAL EN MÉXICO, 2001 - 2014

José Saíd Sánchez Martínez

INTRODUCCIÓN

La mejora de las reglas electorales en México ha permitido la existencia de alternancias partidistas en el gobierno y una integración plural en el congreso. La pérdida de la mayoría del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en la Cámara de Diputados en 1997 y la alternancia presidencial en el año 2000 fueron vistas como pruebas de que México transitaba a una democracia.

Previamente, a nivel subnacional, se experimentó el mismo fenómeno, pues desde 1989 diferentes partidos de oposición comenzaron a ganar las gubernaturas y a expandir su presencia en los congresos estatales. No solo el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) han tenido la posibilidad de gobernar diversos estados, también se encuentran el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) en Chiapas (2012-2018) y, el más reciente, es un candidato independiente quien ganó la gubernatura en Nuevo León (2015-2021).

Asimismo, los gobiernos divididos ya son un elemento cotidiano de la política subnacional: entre 1989 y 2015, 94% de los estados lo ha experimentado en al menos una legislatura.

A pesar de este contexto, persisten problemas que afectan de manera importante las diversas dimensiones de la democracia. En este sentido, se ha destacado que las transiciones nacionales a la democracia en América Latina no implicaron su expansión homogénea por el territorio de cada país, lo cual se refleja en la continuidad de regímenes subnacionales que difícilmente cumplen con los elementos básicos de una democracia procedimental (Beer, 2000; Gervasoni, 2011a, 2011b; Gibson, 2007; Giraudy, 2015; Solt, 2003).

Por su puesto, también hay problemáticas en cuestiones más sustantivas como la relación entre poderes, el Estado de derecho, el respeto por los derechos humanos, la rendición de cuentas, los derechos sociales y el ejercicio de los derechos civiles y políticos, entre otros (PNUD, 2004, 2008).

México es una muestra de esto. En los últimos años, el aumento de la deuda pública por parte de los gobiernos estatales ha generado preocupación. A finales del año 2016, diversos gobernadores salientes dejaron sus cargos en medio de acusaciones de corrupción y heredaron a sus estados altos niveles de deuda pública. De persistir esta tendencia, es posible que los gobiernos futuros se vean obligados a recortar el gasto destinado a los servicios públicos para pagar tanto la deuda como sus intereses.

De lo anterior, se deriva y se justifica el cuestionamiento al ejercicio del poder a nivel subnacional; en este sentido, se ha argumentado que los gobernadores tienen un poder formidable frente al presidente y en relación

a los contrapesos institucionales de sus estados (Gutiérrez, 2013; Hernández, 2008; Langston, 2010; Sleman, 2014; Zuckerman, 2004, 2013). Paradójicamente, como expresa Elizondo:

La democracia dio a los gobernadores una autonomía notable, ya que en sus estados suelen controlar casi todo: desde el congreso local hasta el Poder Judicial, pasando por los órganos supuestamente autónomos como los institutos electorales y las comisiones de derechos humanos (2012, p. 153).

El sistema de pesos y contrapesos establece que las solicitudes de deuda del gobierno deben ser aprobadas por los congresos; sin embargo, parece que el control en manos del Poder Legislativo no se está ejerciendo. Lo anterior no sería extraño si en todos los estados existieran gobiernos unificados, pero no es el caso. Es difícil que un solo partido en el congreso pueda contar con los votos necesarios para aprobar las iniciativas del Ejecutivo. Por otro lado, también se podría esperar un comportamiento distinto entre los gobernadores en función del partido político al que pertenecen, pero ¿esto es así?, ¿los gobernadores del PRI, PAN o PRD muestran conductas diferentes?

A pesar de la importancia que ha adquirido el tema de la deuda subnacional, la mayor parte del debate se ha realizado desde la ciencia económica, por lo tanto, casi siempre se ignoran las variables partidistas en los análisis. En consecuencia, se desconoce si tales variables tienen una relación con el fenómeno.

En términos generales, la pregunta que aborda este ensayo es si la pluralidad partidista ha implicado un ejercicio distinto del poder; en términos específicos, si ha

implicado un manejo responsable de las finanzas públicas: ¿es diferente el nivel de deuda entre gobiernos divididos y unificados?, ¿el número efectivo de partidos se asocia con ciertos niveles de deuda?, ¿hay diferencias entre estados gobernados por el mismo partido del presidente y los aquellos por la oposición?, ¿se observan niveles distintos entre las entidades federativas en función del partido político en el gobierno?

Detrás de estas preguntas está una cuestión teórica de mayor relevancia: ¿qué efecto se puede esperar de la pluralidad partidista sobre el ejercicio del poder? La llegada de un partido distinto al gobierno implicaría ciertos cambios en la forma de gobernar. Además, se supondría que un congreso plural también actuaría de manera distinta frente a uno dominado solo por el partido del gobernador. También se espera que los estados gobernados por el mismo partido del presidente muestren una conducta contraria que aquellos de la oposición. Pero, ¿qué nos indica la evidencia empírica?

El presente ensayo busca ofrecer respuestas a estas preguntas. La hipótesis general que establecemos es que la pluralidad partidista sí tiene repercusiones en el ejercicio del poder, específicamente en el manejo de los recursos públicos. En términos particulares, las hipótesis son las siguientes:

1. A medida que el partido del gobernador tiene menos escaños en el congreso, el nivel de la deuda será menor (H1).
2. A mayor número efectivo de partidos menor deuda (H2).
3. Los gobiernos divididos presentarán menos deuda que los gobiernos unificados (H3).

4. Los estados gobernados por el mismo partido del presidente mostrarán menor deuda que aquellos gobernados por la oposición (H4).
5. El nivel de deuda será diferente en función del partido político en el gobierno estatal (H5).

El ensayo se divide de la siguiente manera. En la primera sección se describe cómo se ha comportado la deuda estatal entre 2001 y 2014. En la segunda se da paso a la teoría que utilizamos para explicar, por medio de las variables partidistas, este fenómeno. En la tercera mostramos los resultados del análisis y cerramos con un apartado de reflexiones y conclusiones tentativas.

LA DEUDA SUBNACIONAL EN MÉXICO

Como sucede a nivel federal, el sistema de pesos y contrapesos otorga a los congresos locales la facultad para autorizar la contratación de deuda solicitada por el Poder Ejecutivo.¹ En esta circunstancia es preciso resaltar que la participación del congreso es indispensable para este proceso y, como veremos a continuación, parece ser que el control del que dispone no se está ejerciendo como es debido, ya que los niveles de deuda han aumentado de manera significativa.

1 Excluimos de este análisis a la Ciudad de México porque no es la Asamblea Legislativa quien aprueba la deuda, sino el Congreso de la Unión (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 122). Por lo tanto, solo nos enfocamos en los 31 estados. El artículo 117, fracción VIII, establece los aspectos generales en el tema de la contratación de la deuda por parte de los estados y municipios.

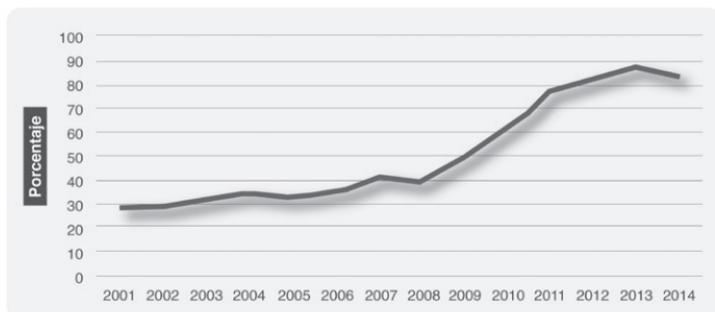
Comparativamente, la deuda subnacional de México es menor a la de países como Argentina y Brasil. En 1997, como porcentaje del producto interno bruto (PIB), la deuda mexicana fue de 2%, mientras que en Argentina y Brasil fue de 6 y 20%, respectivamente (Montemayor, 2003). Para 2009, en el mismo orden, los niveles fueron de 2.5, 9 y 13%. En 2015, en México llegó a 3.1% (CEFP, 2016). Cuando se mide la deuda en relación a los ingresos subnacionales, en 2003 los niveles de Argentina y Brasil fueron mayores a 150%.

Sin embargo, ambos países han mostrado una reducción: en 2013 Argentina llegó a 40%, mientras que en Brasil se ubicó alrededor de 100%. En contraste, en el mismo periodo, la deuda en México aumentó de 20 a 40% (CEPAL, 2016). Solo entre 2008 y 2011 creció 92.4% en términos nominales y 67.9% en términos reales (ASF, 2012).

Se han utilizado diversos indicadores para medir la deuda en México. Dos de ellos consideran su proporción con respecto al PIB estatal y a las participaciones. Medir la deuda en proporción a las aportaciones federales resulta interesante, ya que estas se pueden utilizar como garantía de pago. Es preciso recordar que los estados dependen de manera importante de las transferencias federales (*aportaciones y participaciones*): alrededor de 85% de sus ingresos provienen de ellas.

De manera general, las aportaciones son recursos etiquetados desde la federación, es decir, ya tienen un destino específico y no puede ser modificado. Y las participaciones son recursos soberanos de los estados, por lo tanto, es el gobierno estatal quien decide cómo distribuirlos. Incluso se pueden utilizar para el pago de las obligaciones financieras, previa autorización del congreso local (artículo 9, Ley de Coordinación Fiscal).

GRÁFICA 1
*Deuda estatal promedio como porcentaje de las participaciones:
2001-2014*



Fuente: Elaboración propia con base en información de la SHCP.

Entre 2001 y 2014, las participaciones representaron, en promedio, 33% de los ingresos estatales. Por su puesto, el porcentaje varía entre los estados. Por ejemplo, para el mismo periodo, las participaciones significaron, en promedio, 23.7% de los ingresos de Guerrero, mientras que en Tabasco llegaron a 49.5%.

Por lo anterior, decidimos medir la deuda estatal como porcentaje de las participaciones que recibe cada estado. Los datos provienen de los registros de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).² En la Gráfica 1 observamos el porcentaje promedio que representa la deuda de los estados respecto a sus participaciones. Se puede apreciar claramente el aumento a lo largo del tiempo: mientras que en 2001 representó 27.6%, para

2 La base de datos «Obligaciones financieras de entidades federativas, municipios y organismos con respecto a participaciones» se encuentra disponible en: http://obligaciones_entidades.hacienda.gob.mx/es/OBLIGACIONES_ENTIDADES/2015

2014 llegó a 83.8%. Se distingue que entre 2001 y 2006 el crecimiento fue moderado, pero a partir de 2008 los niveles aumentaron con mayor magnitud.

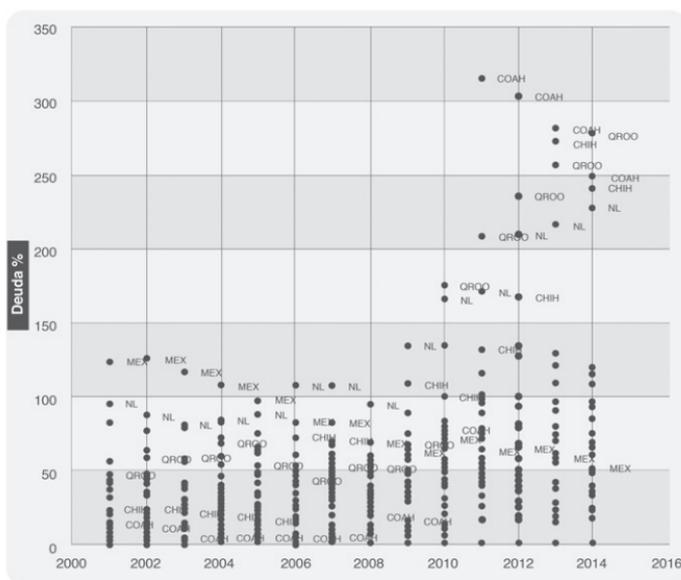
Sin embargo, tales promedios ocultan el comportamiento de la deuda entre los estados y dentro de ellos a lo largo del tiempo. El promedio para las 434 observaciones³ que abarca el periodo de estudio es de 50.3%, con un mínimo de 0 y un máximo de 315.8%. En la Gráfica 2 se observan los porcentajes de deuda por estado por año. Sin duda, destacan los niveles por arriba de 100%.

Al hacer un análisis —el cual ignore la estructura de panel de nuestra base de datos— se pueden identificar los *outliers* (valores extremos en la variable dependiente). De las 434 observaciones con las que contamos, se identifican 17 *outliers* con un nivel de deuda igual o mayor a 166%. Tales valores se concentran en los estados de Coahuila (años 2011-2014), Chihuahua (2012-2014), Nuevo León (2010-2014) y Quintana Roo (2010-2014). Aunque los máximos niveles de deuda se han acumulado en estos casos, es importante decir que en algunos de ellos la deuda fue menor al promedio de 50.3 %.

Por ejemplo, en Coahuila fue menor a 19% durante 10 años y en Chihuahua fue menor a 24% en cinco años. Sin embargo, se observa que, al inicio del periodo, el Estado de México y Nuevo León encabezaron los máximos porcentajes, es decir, en el primer caso se observa una reducción a lo largo del tiempo, en contraste, en Nuevo León solo se redujo algunos años y volvió a aumentar de manera importante.

3 Los 31 estados multiplicados por los 14 años del periodo de análisis equivalen a las 434 observaciones.

GRÁFICA 2
 Deuda estatal como porcentaje de las participaciones: 2001-2014⁴

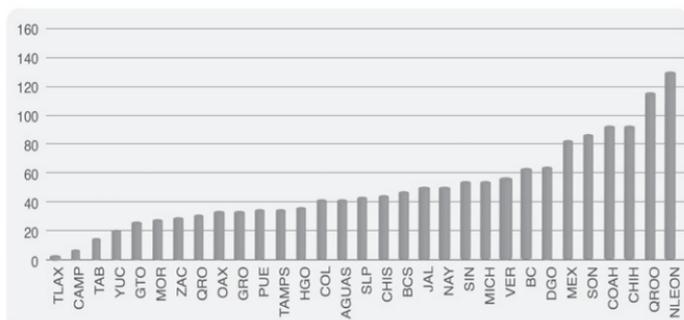


Fuente: Elaboración propia con base en información de la SHCP.

Por último, en la Gráfica 3 observamos el nivel de deuda promedio por estado; en los extremos está Tlaxcala con un promedio de 1.5% y Nuevo León con 133.9%. El comportamiento tan diferente de la deuda en términos espaciales y temporales conlleva la necesidad de buscar potenciales explicaciones. En la siguiente sección exponemos la teoría en la que nos basamos y describimos algunos resultados de las investigaciones previas.

4 Por cuestiones de claridad, solo etiquetamos el nombre en algunos casos.

GRÁFICA 3
*Promedio de deuda estatal como porcentaje
de las participaciones, 2001-2014*



Fuente: Elaboración propia con base en información de la SHCP.

LOS EFECTOS ESPERADOS DE LAS VARIABLES PARTIDISTAS

Las investigaciones sobre las finanzas públicas subnacionales han estudiado temas como las enmiendas al presupuesto, el gasto público, las transferencias federales, la dependencia financiera y la deuda pública (Carpizo, 2012; Flamand, 2006; Gámez e Ibarra, 2009; Ibarra, 2013; Kinto, 2014; Montemayor, 2003; Patrón, 2015; Sleman, 2014; Tépatch, 2012, 2015; Velázquez, 2006).

Como se indicó en la primera sección, los niveles de deuda han aumentado de manera importante en los últimos años. Los análisis han concluido que aspectos como la mayor oferta de crédito, la disminución de las tasas de interés, el déficit presupuestal, el tipo de regulación y la deficiente recaudación de los estados, entre otros, explican el aumento (ASF, 2011; Carpizo, 2012; Kinto, 2014; Tépatch, 2012, 2015).

Sin embargo, ¿qué establece la teoría respecto a los efectos de las variables partidistas? En relación al apoyo que tiene el Poder Ejecutivo en el congreso, el modelo del gobierno de partido (*party government*) considera al partido político como un instrumento que permite generar una acción coordinada y homogénea entre ambos poderes (Sundquist, 1988).

Para que lo anterior ocurra, es necesario que el partido en el gobierno tenga la mayoría de escaños, que el presidente sea reconocido su líder y que exista un alto grado de disciplina (Sundquist, 1988).⁵ Bajo tales condiciones, el primer mandatario será quien determine las acciones del congreso y logre obtener apoyo para sus políticas.

Sin embargo, cuando cada rama se encuentra en manos de partidos políticos diferentes, se espera una división de propósitos, principalmente porque las preferencias partidistas dominan su conducta (Kernell, 1991). Lo anterior se deriva de las características intrínsecas del sistema presidencial, es decir, de la elección separada de sus titulares y del periodo fijo en sus cargos, pero en especial de la legitimidad democrática dual (Linz, 1998).

Esta es una consecuencia de la elección popular de ambos poderes, lo cual provoca que, bajo gobiernos divididos, cada uno se proclame como el verdadero representante de la voluntad popular. También se ha argumentado que bajo un sistema multipartidista hay más probabilidades de que se generen conflictos entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo (Mainwaring, 1995).

5 En los estados de México se ha comprobado que existen altos niveles de disciplina partidista y que el gobernador es considerado como el líder del partido (Gutiérrez, 2013; Sleman, 2014).

Aunque tales conflictos pueden generar parálisis, semejante división de propósitos también puede llevar a la activación del sistema de pesos y contrapesos (Beer, 2000, 2001; Mainwaring y Shugart, 2002). Esto se explica porque hay razones de tipo electoral que llevan a actuar de manera diferente a cada rama. Así, el partido en el gobierno tiene como objetivo mantenerse en el cargo por un periodo más, mientras que los partidos de oposición en el congreso buscan, además de aumentar su número de escaños, ganar la gubernatura. Para concretar estos objetivos, cada partido buscará incidir en las políticas públicas con la finalidad de obtener un voto favorable en las elecciones siguientes. Una forma específica es influir en el presupuesto de egresos (Kiewiet y McCubbins, 1985).⁶

Por otro lado, se ha comprobado que cuando el partido del gobernador no tiene la mayoría de escaños, el congreso adquiere autonomía, independencia y actúa como contrapeso frente al Poder Ejecutivo (Beer, 2000, 2001; Benítez-Iturbe, 2008; Guerra, 2011; Solt, 2003, 2004). En el tema de la deuda, Montemayor (2003) mostró que cuando el gobernador tuvo la mayoría en el congreso, el nivel de deuda se incrementó en comparación con escenarios en donde la mayoría relativa estuvo en manos de la oposición (gobierno dividido). Sin embargo, Carpizo (2012) encontró un resultado en cierta medida distinto: que los *gobiernos divididos* en los que el partido del

6 A pesar de que los legisladores mexicanos no son buscadores de la reelección inmediata debido a su prohibición (al menos hasta la reforma de 2014), sí son buscadores de la reelección para su partido político (Benítez-Iturbe, 2008).

governador tiene la mayoría muestran más deuda que los *gobiernos unificados*.

En este ensayo argumentamos que cuando el gobernador no tiene la mayoría absoluta o cuando el congreso se compone de manera plural, este va a actuar modificando o rechazando las iniciativas de deuda del gobernador, lo que al final se reflejará en menores niveles de deuda. Hay diversas variables para representar esta afirmación. En el caso del estatus del gobierno⁷ se pueden utilizar variables cuantitativas y cualitativas: un ejemplo de las primeras es el porcentaje de escaños que tiene el partido del gobernador o el número efectivo de partidos, específicamente los índices de Molinar (1991) y de Laakso y Taagepera (1979), y aunque ninguno distingue cuál es el partido del gobernador, plantean que a medida que aumenta el número de efectivos de partidos, habrá más dificultades para aprobar sus iniciativas.

En el segundo caso está la distinción entre gobiernos unificados y gobiernos divididos. Se entiende por gobierno dividido el escenario en el que el partido del gobernador no cuenta con 50% más uno de los escaños en el congreso (Lujambio, 1996). Utilizamos tales variables para poner a prueba las siguientes hipótesis: H1, a menor porcentaje de escaños del partido del gobernador, menores niveles de deuda; H2, a medida que aumenta el número efectivo de partidos el nivel de deuda será menor; e H3, los estados con gobierno dividido mostrarán menores niveles de deuda que aquellos con gobierno unificado.

7 El concepto de estatus de gobierno hace referencia al tipo de apoyo partidista que tiene el Ejecutivo en el congreso, es decir, si tiene la mayoría o no (Cheibub, 2007).

Otra variable de interés es la configuración partidista vertical, es decir, la composición partidista entre los diferentes niveles de gobierno. En este sentido, hay *gobierno dividido vertical* cuando el partido del gobernador es diferente al del presidente. En el escenario opuesto, el *gobierno unificado vertical* existe cuando el gobernador pertenece al mismo partido del presidente.

El argumento teórico establece que el presidente o los líderes partidistas nacionales tienen los recursos necesarios para influir en los funcionarios de los niveles inferiores de gobierno, en este caso, de los gobernadores. Por su parte, los funcionarios estatales tienen incentivos para cooperar con la línea establecida desde arriba, ya que su futuro político depende no solo de las decisiones del partido, sino también del futuro electoral de sus colegas a nivel nacional (Jones, Sanguinetti y Tommasi, 2000; Rodden y Wibbels, 2002). Además, lo anterior se refuerza cuando los partidos políticos son altamente centralizados en sus decisiones (Dillinger y Webb, 1998; Garman, Haggard y Willis, 2001).

Una parte de las investigaciones ha mostrado evidencia al respecto. Por ejemplo, Rodden y Wibbels (2002) demostraron que a medida que más unidades subnacionales son gobernadas por el mismo partido del Ejecutivo nacional, los niveles de superávit aumentan y la inflación disminuye.

En el caso de las provincias argentinas, Jones, Sanguinetti y Tommasi (2000) indican que en contextos de gobiernos divididos verticales (GDV) el nivel de gasto fue mayor que con gobiernos unificados verticales (GUV). Para el caso mexicano, Flaman (2006) destaca que los estados con GUV han recibido menos transferencias fe-

derales que aquellos con GDV.⁸ Incluso se han detectado efectos a nivel municipal: cuando el partido del presidente controla los tres niveles de gobierno (nacional, estatal y municipal), los municipios presentan menores niveles de gasto que aquellos gobernados por un partido de oposición (Benton y Smith, 2013).

Derivado de lo anterior, esperamos que el presidente presione a los estados gobernados por su partido (GUV) para evitar el aumento de los niveles de deuda, ya que ello podría tener un efecto negativo en la economía nacional y, por lo tanto, un costo electoral futuro. En contraparte, debido a que el presidente no puede ejercer la misma presión en las entidades gobernadas por la oposición (GDV), estas tendrán mayores niveles de deuda. La hipótesis es: H4, los estados con gobierno dividido vertical tendrán más deuda que aquellos con gobierno unificado vertical.

Acorde con esta última hipótesis, una serie de estudios considera que los partidos políticos muestran diferencias entre sí una vez que están en el gobierno, lo cual se explica por la composición social de sus simpatizantes y por su ideología. En este sentido, un partido apoyado por las clases medias prefiere distribuir bienes públicos, mientras que uno por las clases populares buscará distribuirlos de forma particularista (Benítez-Iturbe, 2008).

A nivel estatal, se ha demostrado que los gobiernos panistas han implementado políticas de distribución de recursos menos discrecionales que los gobiernos priistas

8 En otros temas, los estados gobernados por un partido distinto al del presidente han enviado más iniciativas legislativas a la Cámara de Diputados que aquellos del mismo partido (Flamand, 2008).

TABLA 1
Estadística descriptiva de las variables partidistas 2001-2014

Variables	Observaciones	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Porcentaje de escaños del partido en el gobierno	434	47.8	12.7	15	76
Número efectivo de partidos (Molinar)	434	1.9	0.7	1.1	5.7
Número efectivo de partidos (Laakso y Taagepera)	434	2.8	0.7	1.7	6.3
Estatus del gobierno	434	0.5	0.5	0	1
<i>Gobierno dividido</i>	210 (48%)				
<i>Gobierno unificado</i>	224 (52%)				
Configuración partidista vertical	434	0.7	0.5	0	1
<i>Gobierno unificado vertical</i>	141 (32%)				
<i>Gobierno dividido vertical</i>	293 (68%)				
Partido en el gobierno estatal	434	0.2	0.4	0	1
<i>PRI</i>	254 (59%)				
<i>PAN</i>	94 (22%)				
<i>PRD</i>	57 (13%)				
<i>PAN-PRD</i>	29 (6%)				

Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP y los congresos estatales.

y perredistas (Benítez-Iturbe, 2008). Asimismo, se ha argumentado que los partidos de izquierda tienen preferencia por políticas fiscales expansionistas, toleran los déficits y favorecen instrumentos de deuda menos rentables. En cambio, los gobiernos de derecha prefieren presupuestos balanceados (lo que implicaría menores niveles de déficits y de deuda) y priorizan instrumentos de deuda más rentables (Alesina y Rosenthal, 1995).

Lo anterior fue comprobado a nivel municipal por Benton y Smith (2014), al destacar que la deuda en los municipios gobernados por el PAN es menor que en aquellos pertenecientes al PRI. De acuerdo esto, la hipótesis es: H5, los niveles de deuda son diferentes en función del partido en el gobierno.

En la siguiente sección ponemos a prueba estas hipótesis por medio de análisis bivariados para determinar si la pluralidad partidista ha implicado un manejo distinto de la deuda pública.

Antes de continuar, en la Tabla 1 se expone la estadística descriptiva de las variables partidistas que utilizamos. En términos generales, se puede observar que la pluralidad es un elemento característico de la política subnacional y, en este sentido, el porcentaje promedio de escaños del partido de los gobernadores es de 47.8%. Por otro lado, tanto el índice de Molinar como el de Laakso y Taagepera indican la existencia de sistemas con dos y tres partidos, respectivamente.

En relación al estatus del gobierno, se observa que 48% (210) de los estados contó con gobiernos divididos, mientras que 52% (224) tuvo unificados. En relación a la configuración partidista vertical, 32% (141) de las entidades fue gobernada por el mismo partido del presidente (GUV) y 68% (293) por uno de oposición (GDV).

Por último, en lo que respecta a la etiqueta del partido en el gobierno estatal, en 59% de los estados ha gobernado el PRI; en 22%, el PAN; en 13%, el PRD y en 6% una alianza PAN-PRD.⁹

CONTEXTOS PARTIDISTAS Y EL NIVEL DE DEUDA PÚBLICA: 2001-2014

Como se ha indicado, una de las variables que determina el tipo de relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo es la pluralidad partidista en el congreso. Sin embargo, al analizar los datos se observa que ni el porcentaje de escaños del partido del gobernador ni el número efectivo de partidos muestran una asociación con el nivel de deuda. Esto se muestra en las gráficas 4 y 5.

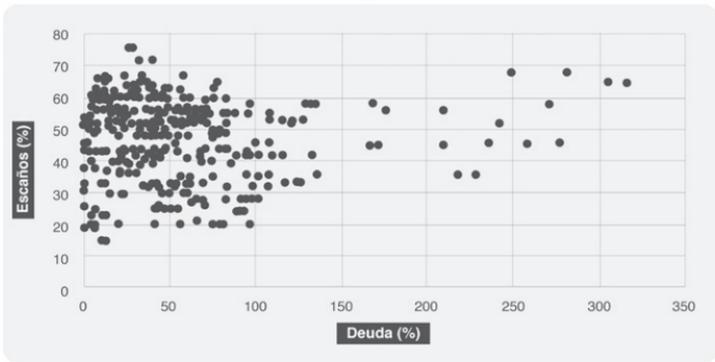
Además, el coeficiente de correlación de la deuda con cada variable es cercano a cero: de -0.0092 en el caso del porcentaje de escaños, 0.0156 con el índice de Molinar y de 0.0959 con el índice de Laakso y Taagepera. En consecuencia, no hay elementos para sostener las hipótesis 1 y 2. Los gobernadores no enfrentan dificultades para contratar más deuda a pesar de que el porcentaje de escaños de su partido disminuya o de que haya más partidos en el congreso.

Pero, ¿qué es lo que sucede cuando utilizamos la variable estatus del gobierno?, es decir, ¿hay diferencias en los niveles de deuda entre los gobiernos divididos (GD)

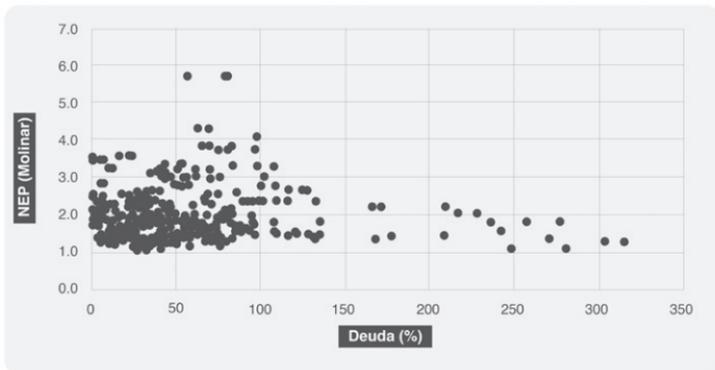
9 Es preciso hacer una breve aclaración metodológica al respecto. Las alianzas PAN-PRD se refieren a los casos en los que una alianza electoral entre estos partidos ganó las elecciones a la gubernatura. No se trata de coaliciones de gobierno sino de coaliciones electorales.

y los unificados (GU)? En la Gráfica 6 podemos observar ciertos comportamientos interesantes. En primer lugar, se observa una tendencia creciente de la deuda con ambos escenarios partidistas.

GRÁFICA 4
Puntos de dispersión: porcentaje de escaños y deuda



GRÁFICA 5
Puntos de dispersión: número efectivo de partidos (Molinar) y deuda



Fuente de las dos tablas: Elaboración propia con base en información de la SChP y los congresos estatales

En segundo lugar, se pueden identificar tres periodos: el primero va de 2002 a 2006, con mínimas diferencias de deuda entre GU y GD; el segundo va de 2007 a 2009, en el cual no solo las disparidades comienzan a aumentar, sino que también los GD tienen más deuda que los GU, algo que es contrario a lo esperado teóricamente y, por último, se encuentra el periodo de 2011 a 2014, en el cual el comportamiento se invierte y los GU están más endeudados que los GD, en concordancia con la teoría.

No obstante, ¿las diferencias para el periodo 2001-2014 son estadísticamente significativas? A partir de las 434 observaciones, el promedio de deuda de los GU es de 48.2% y el de los GD es de 52.5%. El resultado de la prueba t para comparar las medias de los dos grupos indica que la diferencia no es estadísticamente significativa. Por lo tanto, no podemos sostener la hipótesis 3.¹⁰ Lo anterior implica que los gobernadores no están enfrentando dificultades para aprobar sus iniciativas de deuda cuando su partido no tiene la mayoría absoluta en el congreso. Otra interpretación de esta conducta es que la oposición no está ejerciendo la función de control que le corresponde al Poder Legislativo.

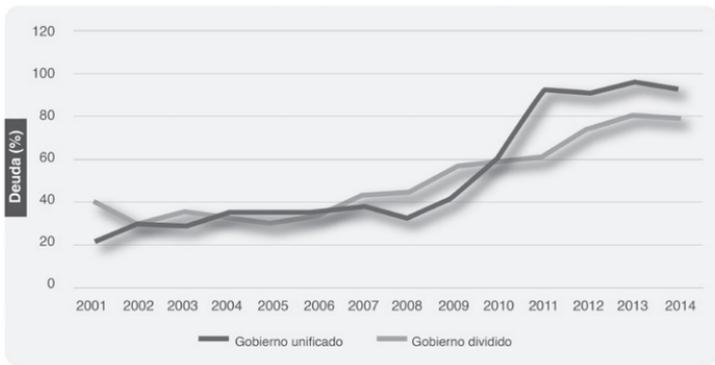
Como se comentó, desde 1989 los estados comenzaron a ser gobernados por partidos diferentes a los del presidente. Para el periodo que nos ocupa, 32% de ellos fue gobernado por el mismo partido (GUV) y 68% lo fue por uno de la oposición (GUV). En promedio, los GUV muestran mayor deuda que los GDV: 54.4 y 48.3%, respectivamente.

Sin embargo, como se puede observar en la Gráfica 7, durante la mayor parte del tiempo los estados con GUV

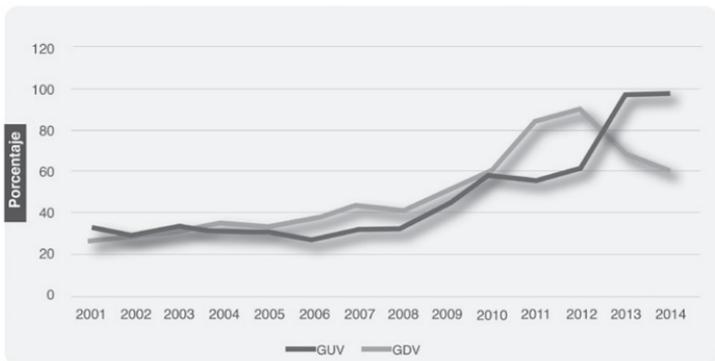
10 Los resultados se pueden consultar en la Tabla A del Anexo.

mostraron menores niveles que los GDV, lo que concuerda con la teoría. A partir de 2013 el comportamiento se invierte y son los GUUV quienes muestran mayores niveles de deuda, conducta que se desvía del argumento teórico.

GRÁFICA 6
Deuda pública de gobiernos unificados y divididos: 2001-2014



GRÁFICA 7
Deuda pública de los gobiernos unificados y divididos verticales: 2001-2014



Fuente de las dos gráficas: Elaboración propia con base en información de la SChP y los congresos estatales

De nuevo los resultados de la prueba t indican que las diferencias entre ambos grupos no son estadísticamente significativas, por lo tanto, rechazamos la hipótesis 4,¹¹ es decir, que sean o no gobernados por el mismo partido del presidente, los estados continúan aumentando sus niveles de deuda. Es posible que el Ejecutivo federal no tenga la voluntad o la capacidad para hacer que los estados gobernados por su partido disminuyan o controlen su nivel de deuda.

La siguiente variable a examinar es la etiqueta del partido en el gobierno. Por cuestiones de claridad solo nos concentramos en cuatro grupos: los estados gobernados por el PAN, por el PRI, por el PRD y por una coalición entre el PAN y el PRD. Durante el periodo de estudio, 59% de los estados fue gobernado por el PRI,¹² 22% por el PAN, 13% por el PRD y 7% por una coalición PAN-PRD.

¿Cuáles son los patrones de deuda de estos gobiernos? En promedio, el nivel de deuda de los gobiernos priistas es de 57.6%; el de los gobiernos panistas, 43.8%; el de los perredistas, 38% y aquellos con la coalición PAN-PRD, 31.7%. Como se observa en la Gráfica 8, en todos los casos el endeudamiento se ha incrementado.

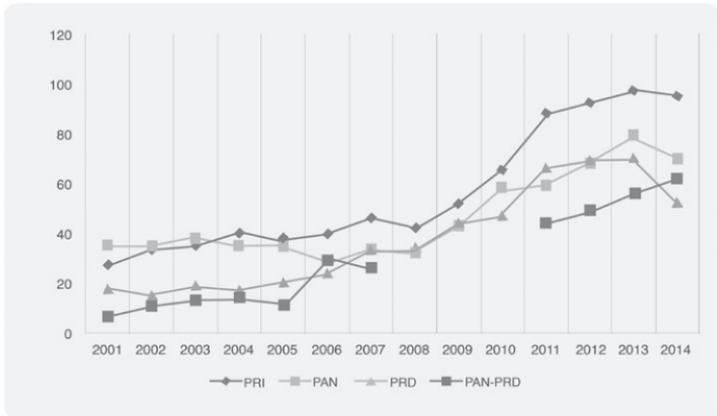
Por medio de un análisis de varianza (ANOVA) se determinó si las diferencias son estadísticamente significativas. Los resultados de la prueba de Bonferroni señalan que las diferencias entre los estados del PRI y el PRD, y entre los estados del PRI y el PAN-PRD, son estadísticamente significativas. En otras palabras, los gobiernos estatales priistas muestran mayores niveles de

11 Los resultados se muestran en la Tabla B del Anexo.

12 Ya que el PVEM ganó la gubernatura de Chiapas en alianza con el PRI, lo incluimos dentro del grupo de este partido.

deuda que aquellos gobernados por los partidos políticos señalados.¹³ Las diferencias entre el PRI y el PAN no son estadísticamente significativas. Sin embargo, no hay que perder de vista que a lo largo del periodo los partidos han hecho que la deuda aumente cada año. En promedio, no se observa que alguno de ellos la mantenga controlada o que la disminuya.

GRÁFICA 8
Deuda pública y etiqueta del partido en el gobierno: 2001-2014



Fuente: Elaboración propia con base en información de la SCHP y los congresos estatales.

CONCLUSIONES

El aumento de la deuda en los últimos años ha generado preocupación entre la opinión pública y en las investigaciones académicas. Los estudios han señalado que el

13 Significativo al nivel 0.05. Los resultados se muestran en la Tabla C del Anexo.

fenómeno se debe a diversos factores: al aumento del déficit presupuestal, la dependencia de las transferencias federales, el poco esfuerzo de los estados por aumentar su recaudación fiscal, la disminución de las tasas de interés, entre otros. Pero, ¿qué sucede con las variables partidistas?

En lo que respecta al estatus del gobierno, teóricamente se esperaría que a medida que el partido del gobernador disminuye su presencia en el congreso, habrá menor facilidad para que sus solicitudes de deuda sean aprobadas. Sin embargo, las variables que utilizamos no apoyan esta idea básica. Ni el porcentaje de escaños del partido del gobernador ni el número efectivo de partidos muestran una correlación con los porcentajes endeudamiento.

Asimismo, no encontramos una diferencia significativa entre los gobiernos divididos y los gobiernos unificados, lo cual resulta interesante porque el gobernador necesita la aprobación del congreso para contratar empréstitos; entonces, la evidencia sugiere que los gobernadores no han encontrado problemas cuando no tienen la mayoría absoluta en sus congresos. Los resultados no permitieron sostener las hipótesis H1, H2 y H3.

En relación a la configuración partidista vertical, los estados gobernados por el mismo partido del presidente muestran menores niveles de deuda que aquellos de la oposición. Sin embargo, las diferencias no son estadísticamente significativas. En consecuencia, se rechazó la hipótesis H4. Sin restar importancia a esto, es preciso indagar por qué el presidente ha permitido que las entidades gobernadas por su partido aumenten la deuda, especialmente porque semejante comportamiento puede implicar un costo electoral futuro.

Se encontraron diferencias significativas en función de la etiqueta del partido en el gobierno, pero solo en algunos casos. En general, los resultados indican que los estados gobernados por el PRI contratan más deuda que aquellos en manos del PRD y de las alianzas PAN-PRD. Aunque el PRI presenta más deuda que el pan, las diferencias no son estadísticamente significativas. Esto precisa más atención porque, en términos teóricos, se esperaría que un partido identificado con la derecha tuviera una menor propensión por endeudarse. Además, en promedio, todos los partidos han aumentado la deuda año con año. Ninguno de ellos muestra una reducción o control de ella de manera constante.

En suma, la evidencia pone en duda nuestras hipótesis. La pregunta general que abordó este ensayo fue: ¿qué se puede esperar de la pluralidad partidista en relación al ejercicio del poder? Los datos indican que no mucho. La forma en que se ejerce el poder en relación al manejo de la deuda no muestra cambios importantes. Diversos partidos políticos han estado al mando de los gobiernos estatales, pero no se comportan de manera diferente. Los congresos se integran con diversos partidos, pero no muestran un control efectivo del endeudamiento. Los estados gobernados por el mismo partido del presidente no se distinguen de aquellos en manos de la oposición.

Lo que este ensayo destaca es que, en el periodo de estudio, la pluralización partidista no ha mostrado un efecto contundente en el ejercicio del poder, específicamente, en el manejo de la deuda pública. Nuestra conclusión no es absoluta, ya que posiblemente haya diferencias en otros temas. Sin embargo, podemos advertir que la clase política gobernante se está comportando de manera homogénea.

Sin diferencias en el ejercicio del poder y en la administración del gobierno, ¿qué referencias tienen los ciudadanos para distinguir entre las fuerzas partidistas?, ¿qué alternativas hay cuando las opciones se comportan igual? Lo anterior puede afectar de manera negativa la calidad de las democracias subnacionales, ya que el pago de la deuda pone en riesgo la oferta de servicios públicos elementales y el funcionamiento del mismo gobierno. Con gobiernos endeudados, las democracias enfrentarán importantes retos en los próximos años. Ya los estamos enfrentando.

ANEXO

TABLA A
Resultados de la prueba t para medias entre dos grupos: gobiernos unificados y gobiernos divididos

Grupo	Obs	Mean	Std. Err.	Std. Dev.	[95% Conf. Interval]	
G unificado	224	48.20714	3.362057	50.31867	41.58167	54.83261
G dividido	210	52.49238	3.245166	47.02692	46.09493	58.88983
Combined	434	50.28065	2.339822	48.74473	45.68182	54.87947
Diff		-4.285238	4.68296		-13.48946	4.918983

TABLA B
Resultados de la prueba t para medias entre dos grupos: gobiernos unificados verticales y gobiernos divididos verticales

Grupo	Obs	Mean	Std. Err.	Std. Dev.	[95% Conf. Interval]	
guv	141	54.37872	4.792038	56.9023	44.90461	63.85284
guv	293	48.30853	2.585712	44.26027	43.21954	53.39753
Combined	434	50.28065	2.339822	48.74473	45.68182	54.87947
Diff		6.070191	4.993323		-3.744039	15.88442

TABLA C
Resultados del análisis de varianza (ANOVA) y prueba de Bonferroni

Source	SS	Df	MS	F	Prob > F
Between groups	36452.9907	3	12150.9969	5.27	0.0014
Within groups	992376.244	430	2307.85173		
Total	1028829.23	433	2376.04904		

REFERENCIAS

- Alesina, Alberto, y Rosenthal, Howard (1995). *Partisan Politics, Divided Government, and the Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2011). *Análisis de la deuda pública de las entidades federativas y municipios*. Ciudad de México: Cámara de Diputados.
- (2012). *Análisis de la deuda pública de las entidades federativas y municipios*. Ciudad de México: Cámara de Diputados.
- Beer, Caroline (2000). *Assessing the Consequences of Electoral Competition: Legislative Reform, Political Recruitment, and Fiscal Policy in the Mexican States* (tesis doctoral inédita). Albuquerque: The University of New Mexico.
- (2001). «Assessing the Consequences of Electoral Democracy: Subnational Legislative Change in Mexico», *Comparative Politics*, vol. 33 no. 4, pp. 421-440.
- Benitez-Iturbe, Mauricio (2008). *The Politics of Distribution: Subnational Policy Regimes in Mexico* (tesis doctoral inédita). Berkeley: University of California.
- Benton, Allyson y Smith Heidi (2013). «Political Career or Party Reputational Concerns? Determining How Partisan Effects Matters for Subnational Fiscal Discipline». Documentos de Trabajo, (252), CIDE.
- (2014). «A Rational Partisan Explanation for Irrational (Sub) Sovereign Debt Behavior: Evidence from Municipal Mexico». Documentos de Trabajo, (264), CIDE.
- Carpizo, Carlos (2012). «Los efectos cruzados de la competencia política sobre el endeudamiento: un análisis empírico de la deuda estatal en México, 2003-2010». Trabajo presentado en el marco del Premio Nacional de Finanzas Públicas 2012, Cámara de Diputados.

- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2016). *Diagnóstico de la deuda pública de las entidades federativas*. Ciudad de México: Cámara de Diputados.
- Cheibub, José Antonio (2007). *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2016). *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2016. Las finanzas públicas ante el desafío de conciliar austeridad con crecimiento e igualdad*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Dillinger, William y Webb, Steven (1998). *Fiscal Management in Federal Democracies: Argentina and Brazil*. World Bank.
- Elizondo, Carlos (2012). *Con dinero y sin dinero... Nuestro ineficaz, precario e injusto equilibrio fiscal*. Ciudad de México: Debate.
- Flamand, Laura (2006). «El juego de la distribución de recursos en un sistema federal. La influencia del gobierno dividido verticalmente en la asignación de fondos federales a los estados mexicanos», *Política y gobierno*, vol. 13, no. 2, pp. 315-359.
- (2008). «The New Role of Subnational Government in the Federal Policy Process. The Case of Democratic Mexico». En O' Donnell, Guillermo, Tulchin, Joseph y Varas, Augusto (eds.) (2008). *New Voices in the Study of Democracy in Latin America*. Washington, DC: The Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Gómez, Cesáreo e Ibarra-Yúnez, Alejandro (2009). «El ciclo político oportunista y el gasto de los estados mexicanos», *Gestión y Política Pública*, vol. 18, no. 1, pp. 39-65.
- Garman, Christopher, Haggard, Stephan y Willis, Eliza (2001). «Fiscal Decentralization: A Political Theory with Latin American Cases», *World Politics*, vol. 53, no. 2, pp. 205-236.

- Gervasoni, Carlos (2011a). «Democracia, autoritarismo, e hibridez en las provincias argentinas: la medición y causas de los regímenes subnacionales», *Journal of Democracy en Español*, no. 3, pp. 75–93.
- (2011b). *A Rentier Theory of Subnational Democracy: The Politically Regressive Effects of Fiscal Federalism in Argentina* (tesis doctoral inédita). Notre Dame: Notre Dame University.
- Gibson, Edward (2007). «Control de límites: autoritarismo subnacional en países democráticos», *Desarrollo Económico*, vol. 47, no. 186, pp. 163–191.
- Giraudy, Agustina (2015). *Democrats and Autocrats. Pathways of Subnational Undemocratic Regime Continuity within Democratic Countries*. Nueva York: Oxford University Press.
- Guerra, Adela (2011). *Electoral Competition and Democratic Governance: Sub-national Legislative Performance in Mexico* (tesis doctoral inédita). Washington, DC: Georgetown University.
- Gutiérrez, Paola (2013). *El poder de los gobernadores en México 2001–2012: límites institucionales y políticos a nivel subnacional* (tesis doctoral inédita). Ciudad de México: FLACSO México.
- Hernández, Rogelio (2008). *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Ibarra, Jorge (2013). «Entorno político y dependencia financiera de los estados mexicanos», *Gestión y Política Pública*, vol., 22, no. 1, pp. 3–44.
- Jones, Mark, Sanguinetti, Pablo, y Tommasi, Mariano (2000). «Politics, institutions, and fiscal performance in a federal system: an analysis of the Argentine provinces», *Journal of Development Economics*, vol., 61 no. 2, pp. 305–333.

- Kernell, Samuel (1991). «Facing an Opposition Congress: The President's Strategic Circumstance». En Cox, Gary y Kernell, Samuel (eds.) (1991). *The Politics of Divided Government*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Kiewiet, Roderick, y McCubbins, Mathew (1985). «Appropriations Decisions as a Bilateral Bargaining Game Between President and Congress», *Legislative Studies Quarterly*, vol. 10, no. 2, pp. 181-201.
- Kinto, Manuel (2014). «¿Por qué se endeudan los gobiernos estatales en México? Algunas consideraciones para la reforma constitucional y la ley reglamentaria en materia de responsabilidad hacendaria». Premio Nacional de Finanzas Públicas 2014. Ciudad de México: Cámara de Diputados.
- Laakso, Markku, y Taagepera, Rein (1979). «Effective Number of Parties. A Measure with Application to West Europe», *Comparative Political Studies*, vol. 12, no. 1, pp. 3-27.
- Langston, Joy (2010). «Governors and "Their" Deputies: New Legislative Principals in Mexico», *Legislative Studies Quarterly*, vol. 35 no. 2, pp. 235-258.
- Linz, Juan (1998). «Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencias implican?». En Linz, Juan y Valenzuela, Arturo (comps.). (1998). *La crisis del presidencialismo. El caso de América Latina*. Madrid: Alianza.
- Lujambio, Alonso (1996). «Estudio introductorio». En Lujambio, Alonso (ed.) (1996). *Poder Legislativo. Gobiernos divididos en la Federación Mexicana*. Ciudad de México: UAM: IFE: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Mainwaring, Scott (1995). «Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación», *Estudios Políticos*, no. 88, pp. 115-144.

- Mainwaring, Scott, y Shugart, Mathew (2002). «Presidencialismo y sistema de partidos en América Latina». En Mainwaring, Scott y Shugart, Mathew (2002). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- Molinar, Juan (1991). «Counting the Number of Parties: An Alternative Index», *The American Political Science Review*, vol. 85, no. 4, pp. 1383-1391.
- Montemayor, Óscar (2003). «Determinantes del endeudamiento subnacional. Un estudio para los estados y municipios de México, 1993-1999», *Ensayos*, vol. 22, no. 1, pp. 35-88.
- Patrón, Fernando (2015). *Congresos estatales en México. Una revisión a partir de la producción legislativa y la aprobación presupuestal*. Ciudad de México: Fontamara: Universidad de Guanajuato.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Aguilar.
- (2008). *Democracia, Estado y ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*. Lima: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Rodden, Jonathan y Wibbels, Erik (2002). «Beyond the Fiction of Federalism. Macroeconomic Management in Multitiered Systems», *World Politics*, vol. 54, no. 4, pp. 494-531.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (s. f.). Obligaciones financieras de entidades federativas, municipios y organismos con respecto a participaciones. Recuperado de: http://obligaciones_entidades.hacienda.gob.mx/es/OBLIGACIONES_ENTIDADES/2015
- Sleman, Fanny (2014). El poder presupuestal de los gobernadores en México (2000-2012): la influencia de las reglas

- presupuestales y del pluralismo legislativo (tesis doctoral inédita). Ciudad de México: FLACSO México.
- Solt, Frederick (2003). *Explaining the Quality of New Democracies: Actors, Institutions, and Socioeconomic Structure in Mexico States* (tesis doctoral inédita). Chapel Hill, NC: University of North Carolina.
- (2014). «Electoral Competition, Legislative Pluralism, and Institutional Development: Evidence from Mexico's States», *Latin American Research Review*, vol. 39, no. 1, pp. 155-167.
- Sundquist, James (1988). «Needed: A Political Theory of the New Era of Coalition Government in the United States», *Political Science Quarterly*, vol. 103, no. 4, pp. 613-635.
- Tépac, Reyes (2012). *La deuda pública de las entidades federativas explicada desde la perspectiva del federalismo mexicano*. Ciudad de México: Cámara de Diputados.
- (2015). *El flujo de deuda pública de las entidades federativas de México analizado desde el enfoque del federalismo fiscal*. Ciudad de México: Cámara de Diputados.
- Velázquez, César (2006). «Determinantes del gasto estatal en México», *Gestión y Política Pública*, vol. 15, no. 1, pp. 83-108.
- Zuckermann, Leo (2004). «Los nuevos virreyes», *Proceso*. Recuperado de: <http://www.proceso.com.mx/?p=233027>
- (2013). «Los señores feudales van a querer garantías», *Nexos*. Recuperado de: <http://www.nexos.com.mx/?p=14391>

XVIII CERTAMEN DE ENSAYO POLÍTICO



¿CIUDADANOS O VOTANTES? LA CENTRALIDAD DEL VOTO EN LA DEMOCRACIA LATINOAMERICANA

Carlos Ernesto Ichuta Nina

Cuando se piensa en los problemas de la democracia latinoamericana, a menudo se hace referencia a factores tales como la desconfianza en las instituciones políticas, la ausencia de Estado de derecho, la partidocracia, la crisis de legitimidad de las instituciones representativas, la corrupción, etcétera. De hecho, una de las aseveraciones más importantes al respecto consiste en señalar que el funcionamiento de la democracia en la región sería deficiente por la existencia de instituciones políticas poco adecuadas a las condiciones de un contexto caracterizado por la desigualdad y la pobreza.

Pero si esto es realmente así, cabe preguntarse por qué la democracia no ha llegado a perecer o, más bien, por qué en los últimos 35 años ha llegado a tener una continuidad no comparable con ningún otro periodo histórico. La respuesta de esta paradoja radica en la forma de ser de esa democracia y el tipo de ciudadano que ha generado, y que juntos hacen posible esa continuidad señalada.

Así, pese al interminable debate producido en torno a la democracia latinoamericana, esta ha llegado a ser identificada como una democracia primordialmente electoral; sin embargo, no existe la misma claridad respecto a lo que el ciudadano sería en las condiciones de esa democracia, puesto que las discusiones en torno al tema de la ciudadanía han girado siempre alrededor de una lógica del deber ser y sobre diagnósticos pesimistas u optimistas respecto a su estado de desarrollo. No obstante, más allá de esa discusión y desde el punto de vista del razonamiento lógico elemental podemos decir que si la democracia existente en América Latina es la democracia electoral, entonces el ciudadano latinoamericano sería esencialmente un votante.

Esa derivación lógica requiere, sin embargo, ser explicada, antes que llanamente aceptada. Por ello, en este trabajo nos damos a esa tarea recurriendo a los datos del Latinobarómetro, a partir de los cuales sostenemos que en América Latina el ciudadano latinoamericano se constituiría esencialmente como un votante debido a su deficitaria actitud participativa, su acentuada actitud de subordinación y su sobrevaloración del voto como mecanismo de participación política, lo que supondría un fenómeno de centralización del voto y no ciudadanía que repercutiría en la persistencia de las contradicciones históricas de la región y contradictoriamente en la regularidad de la forma democrática de gobierno.

Argumentamos este planteamiento a través de una simple relación de variables y no a través de la construcción de sofisticados modelos estadísticos, ya que nuestro objetivo es brindar una sencilla interpretación de la condición del ciudadano en las condiciones de la democracia electoral latinoamericana, y proponer la

consideración de un conjunto de datos estadísticos que consideramos importantes, aunque no sean continuos. Por tanto, si bien en términos metodológicos nuestro análisis es de corte cuantitativo, lo es en el sentido esencialmente descriptivo, aunque nuestro abordaje es longitudinal y de carácter general.

Tras esta introducción, el trabajo prosigue con algunas consideraciones teóricas acerca de la democracia en América Latina. Con base en esa revisión discutimos el tema de la centralidad del voto, como efecto de la forma de ser de la democracia vigente en la región, para dar paso al análisis de la cultura política de los ciudadanos como evidencia de esa centralidad y de la constitución del ciudadano como votante. Finalmente cerramos el trabajo con algunas conclusiones que giran en torno a la idea de que los efectos de la centralidad del voto serían contradictorios, ya que si bien permitirían la continuidad de la propia democracia electoral también permitirían la continuidad de las contradicciones históricas de la región asociadas a la ausencia de una ciudadanía plena.

LA DEMOCRACIA ELECTORAL COMO UNA DEMOCRACIA DE VOTANTES

La democracia, en el contexto que sea, ha atravesado por un interminable debate. Abordar dicho debate no tiene lugar aquí, porque eso significaría considerar diferentes controversias que no lograríamos resolver. Nuestro interés principal consiste más bien en adentrarnos en la discusión del tema de la «democracia con adjetivos» (Collier y Levitsky, 1997), ya que esta discusión ocurre en el ámbito experiencial de la forma democrática de

gobierno. No en vano tal discusión surgió a la par de la globalización de esa forma de gobierno, según la cual la democracia que realmente iba estableciéndose en el mundo distaba del ideal pregonado. Incluso ello fue visto como una de las promesas incumplidas de la democracia, en la medida en que los procesos políticos derivados de la constitución de la democracia fueron complicando su funcionamiento, al punto de que ello profundizaba la mitificación de la democracia griega (Bobbio, 1996; Lummis, 2002; O'Donnell *et al.*, 1986).

Uno de los fundamentos de esa controversia fue proporcionado por los estudios de cultura política, los cuales dieron cuenta de una falta de satisfacción de las necesidades materiales (educación, empleo, salud, etc.) e inmateriales (seguridad, igualdad, tolerancia, etc.), de los ciudadanos, en las condiciones de la forma democrática de gobierno, el cual percibía, por tanto, que la democracia no funcionaba bien (Camp, 2007; Diamond, 2008; Holmes, 2009; Norris, 2011; PNUD, 2004). Ello sumado al problema de la desconfianza en las instituciones políticas y la crisis de legitimidad de las instituciones representativas.

Pero esa evidencia no era generalizada y uno de los contextos de mayor referencia era la región latinoamericana; sin embargo, incluso dentro de esta región los estudios de cultura política fueron encontrando diferencias en la condición democrática de los países que parecían estar asociadas con sus diversas condiciones de desarrollo socioeconómico. Así, aquella vieja tesis que consideraba como factor determinante de la estabilidad de la democracia las condiciones de desarrollo social y económico parecía tener sentido no solo en términos de la región comparada con otras regiones, sino también

entre los países que conforman la misma región. A partir de ello fueron surgiendo distintas categorías para caracterizar de la manera más adecuada la democracia, en un panorama de múltiples diferencias (Held, 1983; Collier y Levitsky, 1997).

En el caso particular de América Latina, para caracterizar aquel sistema de participación política restringida, pero no dependiente de mecanismos violentos para resolver las disputas entre las facciones dominantes que negaban la posibilidad de un gobierno basado en el poder del pueblo (Smith 2005; 2004, 190), y que estuvo vigente en el periodo de inestabilidad política, surgió la categoría «democracia de fachada», como opuesto al modelo de democracia liberal. De hecho, tal categoría resultó pertinente para caracterizar a aquellos regímenes autoritarios que buscaban legitimarse con base en la celebración de elecciones. Pero en el periodo de restablecimiento de la democracia, el término «democracia de fachada» perdió valor por sí mismo y en su lugar apareció la categoría «democracia delegativa».

Esta hacía referencia a un sistema en el cual un gobierno popularmente electo se erigía sobre la base de una ciudadanía de baja intensidad, cuya tendencia consistía en delegar el poder a un líder para que gobernara como mejor lo considere, independientemente de la presencia o ausencia de mecanismos de rendición de cuentas (O'Donnell, 2010; 1994; O'Donnell e Iazzetta, 2011).

Sin embargo, la categoría democracia de fachada, que ponía acento en la confrontación entre las élites políticas, y la categoría democracia delegativa, cuyo énfasis estaba en la concepción negativa de la ciudadanía, no veían la democracia como un proceso sino como producto de dos condiciones distintas.

Alternativamente, y en un periodo en el cual la discusión acerca de la democracia se centró en las posibilidades de su consolidación, la categoría «democracia liberal» también fue usada en la región para caracterizar a aquellos sistemas democráticos de gobierno con elecciones periódicas, competitivas y pluripartidistas pero carentes de los pilares básicos del Estado de derecho; es decir, del real imperio de la ley, la efectiva salvaguardia de las libertades y los derechos fundamentales, y la estricta separación de poderes (Collier y Levitsky, 1997, p. 441; Diamond, 2008; Zakaria, 1997). Sin embargo, esa categoría fue construida en oposición al modelo de democracia norteamericana, por lo que dicha categoría sirvió para que las agencias internacionales que se dedican a presentar un panorama global de la democracia, como Freedom House, consideraran a las democracias de otros países como desviaciones del modelo.

La crítica hacia ese tipo de agencias y sus procedimientos de medición no se dejó esperar, por lo que se cuestionó su falta de profundidad, rigurosidad y la generación de adjetivos peyorativos que descalificaban a los gobiernos latinoamericanos, en vez de señalar las contradicciones de un comportamiento gubernativo frente a la democracia (Foweraker y Krznaric, 2000; Munck y Verkuilen, 2002; Murillo y Osorio, 2007).

Así, las diferentes categorías de la democracia con adjetivos fueron perdiendo fuerza, aunque no pertinencia, frente a otros conceptos incluso de valor local. Fue el caso de la categoría «democracia frágil», que refería específicamente al caso venezolano, el cual fue caracterizado como una manifestación perversa de la ciudadanía de baja intensidad, en la medida en que habría sido capaz de tolerar o consentir el establecimiento de un ré-

gimen democrático-autoritario, por efecto de su disposición hacia la delegación del poder y al caudillismo (Calleros, 2009; Canache, 2002; Hakim y Lowenthal, 1991; Isbester, 2010; Larrain, 2007; Wolff, 2005).

Pero esa categoría, que de hecho guardaba una estrecha relación con la democracia delegativa, hacía referencia a un régimen y no a una forma de gobierno, por lo que desvelaba un aspecto muy recurrente en la caracterización de las democracias: el componente ideológico.

Por ello, en el ámbito de la discusión política, una categoría más neutral y más adecuada al contexto latinoamericano parecía ser «democracia electoral», sobre todo por su utilidad práctica, pues invitaba a un diagnóstico de la situación política, social y económica del contexto. Porque mientras la democracia liberal hacía referencia a un sistema basado en el respeto a la regla de la ley y al Estado de derecho, la democracia electoral era vista como un sistema que garantizaba únicamente la libertad política de los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos civiles y no así el goce de sus derechos económicos y sociales (Calleros, 2009; Collier y Levitsky, 1997; Diamond, 2008; 1999; Millet, 2009; Norris, 2011).

Aunque dicha categoría no escapaba a los implícitos ideológicos, en la medida en que también fue establecida en función de un modelo ideal de democracia, su aceptación se fue haciendo cada vez más amplia, puesto que resultaba adecuada para dar cuenta de la regularidad electoral que iba alcanzado la democracia en la región y permitía mostrar la persistencia o superación de los problemas relacionados con los derechos de los ciudadanos. En ese sentido, la categoría democracia electoral posibilitaba dar cuenta del estado de la ciudadanía, aunque

poco se atendiera con esta la subjetividad de los ciudadanos en torno a su condición política.

LA DEMOCRACIA ELECTORAL Y LA CONDICIÓN DEL CIUDADANO

En ese sentido, pese al surgimiento de diversas categorías que buscaban caracterizar la democracia latinoamericana de manera más precisa, esta ha llegado a ser identificada como una democracia electoral; pero si bien esto es así, no existe la misma claridad respecto a qué es el ciudadano en las condiciones de esa democracia, pues las discusiones en torno al tema de la ciudadanía han girado siempre alrededor de una lógica de su deber ser. Sin embargo, desde un punto de vista acorde con las condiciones de esa democracia, el ciudadano latinoamericano sería esencialmente un votante.

Ello no dependería únicamente, como nos llevaría a suponer la lógica, de la celebración de elecciones a intervalos regulares de tiempo, sino de la asimilación de una cultura política que sobredimensionaría el significado del voto, y haría posible que las contradicciones históricas se mantengan inalteradas, aunque también permitiría la continuidad de la forma democrática de gobierno.

En efecto, la constitución de la democracia electoral supondría la permanente postergación del anhelo de transformación de las condiciones estructurales, básicamente porque los conflictos de clase, las diferencias sociales y las desigualdades no se resolverían en el terreno electoral, pues este sería el principal espacio para el protagonismo de las élites políticas, cuyo recambio constituiría la razón de ser de la continuidad de la democracia.

Ello incluso si en las condiciones de la democracia electoral las élites estuvieran capacitadas para procesar los entuertos históricos mediante la actividad parlamentaria y las instancias representativas, en virtud de lo cual lo mucho que llegarían a reproducir sería una polarización política con la que se darían a la tarea de compatibilizar y viabilizar el capitalismo y la democracia (Agüero y Stark, 1998; Gwyne y Kay, 2004).

De esta manera, la regularidad de la democracia electoral que supondría la constitución del ciudadano como votante significaría la vigencia de las condiciones económicas políticas y sociales históricas de la región, según las cuales el rol de las clases dominantes ha sido siempre más determinante que el de la sociedad, por su control del Estado. Ello también supondría la reproducción de una relación asimétrica entre el poder del pueblo, definido por el derecho a elegir a sus representantes, y el poder de las élites, definido por la legitimidad que el pueblo le otorgaría a estas para conducir el destino del Estado.

La consecuencia de esa asimétrica relación ha sido el deficiente funcionamiento de las instituciones políticas que constituye otra característica histórica de la región. De hecho, el malestar social ha sido siempre un síntoma de ese deficiente funcionamiento, al punto de que en los casos en los cuales existe una mayor cultura política de la confrontación el malestar social deriva recurrentemente en acciones de protesta que las élites políticas no siempre enfrentan con el diálogo, sino con la propia confrontación, lo cual desata escenarios de crisis de gobernabilidad. Ello principalmente porque las élites políticas carecen de autonomía frente a los intereses económicos de las clases dominantes, y de un sentido vinculante respecto a los intereses de la sociedad (Cavarozzi y Abal,

2001; Mainwaring y Scully, 1996), lo que repercute en crisis de confianza y capacidad representativa de las instituciones políticas, cuyo caso más negativo es el de los partidos políticos, los cuales al ser fundamentales como medios representativos se vuelven cadáveres insepultos al estar sumidos en una constante crisis de representación (Aleman, 1995; Dos Santos, 1992; Linz, 2002; Mainwaring, 2006; Manz y Zuazo, 1998; Novaro, 2000; Rangel, 2006; Rial, 1995).

No obstante, la imprescindible partidización de la representatividad en las condiciones de un contexto en el cual las élites políticas no pueden ser autónomas supone la reproducción de las condiciones estructurales de la región, las cuales se encuentran definidas por los más de 182 millones de latinoamericanos que viven en la pobreza y cuyas generaciones anteriores habrían tenido que transcurrir atrapadas en esa situación. En términos de la desigualdad, por tanto, cerca de 40% de la población recibiría solamente 10% del total del ingreso y 60% de este se concentraría en el 20% más rico; incluso en países con mayor desigualdad, como Bolivia, Brasil, Guatemala, México y Nicaragua, 20% de la población más rica sería cerca de 30 veces más rica que el 20% más pobre (Abente, 2008; Adams, 2003; CEPAL, 2010; Ferranti *et al.*, 2004; Smith, 2005, pp. 213-236; World Bank, 2007).

La riqueza estaría concentrada así en una estrecha élite que no solo contaría con poder económico, sino también con acceso privilegiado a otros recursos, pues el problema de la pobreza no únicamente supondría un tema de distribución de ingresos, sino de acceso a oportunidades (Abente, 2008; Adams, 2003, p. 29; CEPAL, 2010; PNUD, 2010; World Bank y OCDE, 2008). Sin em-

bargo, algunos atribuyen esa situación a un hecho reciente que tendría que ver con la imposición del modelo neoliberal, cuando la masiva pobreza y la concentración de la riqueza en pocas manos es en realidad un fenómeno histórico y persistente en la región (BID, 2008; López-Calva y Lustig, 2010; Turski, 2011).

En consecuencia, los pocos que tienen más se encontrarían en una situación políticamente ventajosa respecto a los muchos que tienen menos, por lo que las clases dominantes alcanzarían un mayor poder de influencia en la toma de decisiones políticas y para actuar como inversionistas políticos al crear incluso sus propios gobernantes (Drake, 1994; Lindblom, 1977). Esto explicaría la persistencia de las contradicciones estructurales y también la persistencia de prácticas autoritarias que en democracia se expresarían a través del clientelismo, el corporativismo, la coacción política y la imposición de medidas impopulares (Auyero, 2001; Combes, 2011; Machado, 2007, pp. 353-363; Torres, 2007).

Así, históricamente la pobreza y la desigualdad se convirtieron en caldo de cultivo de la inestabilidad política que no derivó necesariamente en procesos de cambio social, pues ello dependía de la capacidad organizativa de las masas o de la existencia de instancias organizativas capaces de convertir a los descontentos en un verdadero poder popular. Ello no ocurrió a menudo porque entre la extrema desigualdad y la posibilidad que ofrece la democracia para establecer gobiernos verdaderamente representativos se reduce al postulado igualitario de «una persona un voto» (Jarquin y Carrillo, 2001, pp. 3-5; Torres-Rivas, 2004: 298; Turski, 2001; Velasco, 2008), en el cual se agotan las posibilidades de la participación política.

Por tanto, en las condiciones de una democracia cuya regularidad dependería de la celebración de elecciones, las condiciones de pobreza y desigualdad tenderían a reproducirse o a subsanarse muy lentamente. Por eso, esa democracia dependiente del voto ha sido caracterizada como una democracia electoral. Y en tanto tal, la democracia electoral se caracterizaría por un notable avance en el respeto de los derechos políticos en los países de la región, pero no en el respeto de los derechos sociales, pues la pobreza, la desigualdad, la marginación, la exclusión, la discriminación y la violación de los derechos humanos básicos impedirían su tránsito hacia una democracia plenamente liberal (Calleros, 2009; Diamond, 2008; Freedom House, 2012, pp. 9-29; Millet, 2009; Norris, 2011).

Ese paso dependería del funcionamiento eficiente de las instituciones del Estado, pues ello supondría su capacidad para implementar políticas que hagan posible el bienestar económico y social de los ciudadanos, en tanto condición para la constitución de una democracia de calidad y para el establecimiento de instituciones con idoneidad, tanto para manejar conflictos como para lograr el apoyo por parte de la ciudadanía, los grupos de poder y los actores tradicionales (Jarquin y Carrillo, 2001, p. 1; Mainwaring y Scully, 2008, p. 113; Perez-Liñan, 2007).

Pero si en América Latina el funcionamiento de las instituciones políticas y las condiciones del contexto son desfavorables, surge la pregunta acerca de por qué la democracia no llega a perecer, y de hecho los intentos de desestabilización son rechazados. La respuesta radica en la cultura política, pues los estudios que se realizan en la región dan cuenta de una serie de valores y percepciones políticas que le darían sentido a la forma democrática de

gobierno, aunque esta tenga un carácter preponderantemente electoral.

Esos valores permiten visibilizar la condición política del ciudadano en el marco de la democracia electoral, los cuales darían cuenta de la definición del ciudadano como votante, por lo que un fenómeno de centralidad del voto sería el fundamento de la continuidad de la forma democrática de gobierno, aunque también de la persistencia de condiciones que dificultan la constitución de una ciudadanía plena; condiciones que tienen que ver con contradicciones históricas.

LA CONDICIÓN DEL CIUDADANO COMO VOTANTE

Ese conjunto de valores políticos estaría conformado por una acentuada actitud de subordinación por parte del ciudadano, su deficitaria actitud participativa y su sobrevaloración del voto como mecanismo de participación política.

Sin embargo, ese conjunto de valores no derivaría necesariamente del *ethos* de la democracia electoral, pues la cultura política latinoamericana no se caracterizaría por ser plenamente democrática, debido a la persistencia de prácticas autoritarias heredadas del pasado. Por tanto, ciertos valores políticos asociados con un pasado histórico tenderían a reforzarse en el marco de la democracia electoral. Sería el caso de la acentuada actitud de subordinación de los ciudadanos, que devendría de un pasado histórico asociado con el proceso de colonización, en donde las relaciones de subordinación fueron establecidas por la presencia de una minoría que se trazó la tarea de civilizar a una gran mayoría. Así, existiría la

creencia de que las élites deben ser las encargadas de dirigir los destinos de una nación (Latinobarómetro, 2011; 2006; Inglehart, 1997; Inglehart y Welzel, 2005; Norris, 1996b).

En consecuencia, si bien los ciudadanos latinoamericanos considerarían que las movilizaciones, la presión y la protesta social son formas de expresión democrática, en su mayoría no participarían de dichas expresiones por considerarlas poco adecuadas para hacer que las cosas cambien; más bien, para ellos, lo más indicado para que las cosas cambien sería votar (Latinobarómetro, 2010, pp. 60-64; 2009, pp. 61-65; 2006, pp. 19-29; 2004, p. 28).

Por tanto, en última instancia, los ciudadanos latinoamericanos tendrían asimilado su rol de votantes, pese a las adversas condiciones institucionales y contextuales; ello sería corroborado por el hecho de que en el ámbito de sus valores políticos considerarían que ser ciudadano dependería de votar para seguir ostentado esa categoría política, lo cual sería algo que no se debería dejar de hacer (Latinobarómetro, 2011, pp. 46; 2002, pp. 10-11; 2000).

En esos términos, la condición política del ciudadano latinoamericano sería la de votante, por lo que ello supondría un fenómeno de centralización del voto con consecuencias positivas y negativas sobre el devenir histórico.

Tal identificación de valores deriva de los datos de Latinobarómetro y fueron diseñados con base en las preguntas que los estudios en cuestión hacen a los encuestados. La acentuada actitud de subordinación deriva de la pregunta: «¿Está usted muy de acuerdo, de acuerdo, en desacuerdo o muy en desacuerdo con la afirmación: “hace falta un líder decidido que se ponga a resolver los

problemas del país?”». La deficitaria actitud participativa deriva de la pregunta: «Quiero que me diga si ha realizado alguna de las siguientes actividades: asistir a manifestaciones autorizadas, participar en protestas no autorizadas». Finalmente, la sobrevaloración del voto deriva de la pregunta: «¿Cuáles de las siguientes cosas cree usted que una persona no puede dejar de hacer para ser considerado ciudadano?: “votar, pagar impuestos, obedecer leyes, participar en organizaciones políticas, elegir productos medioambientales, ayudar a quienes están peor que uno, cumplir el servicio militar”».

LA ACENTUADA ACTITUD DE SUBORDINACIÓN POLÍTICA

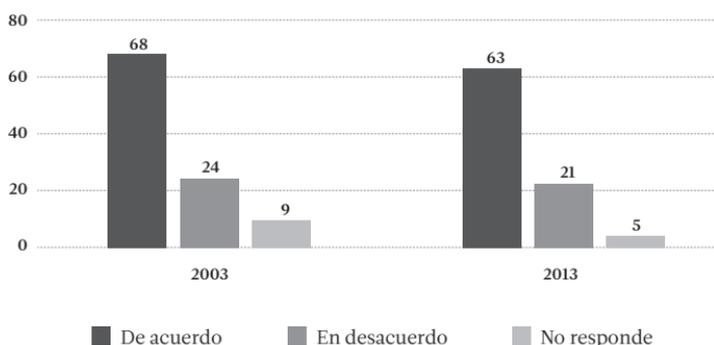
La regularidad democrática que ha alcanzado la región no deja lugar a la amenaza de gobiernos autoritarios. Sin embargo, ello no significa que algunos rasgos de la cultura política asociados con el autoritarismo hayan desaparecido, más bien han tendido a redefinirse en las actuales condiciones de continuidad democrática. Uno de esos rasgos tiene que ver con la actitud de subordinación de los ciudadanos que, referida a través de la demanda de un líder decidido que resuelva los problemas del país, es relativamente alta en la región, como se puede ver en el Gráfico 1.

El nivel de aceptación de los ciudadanos con tal idea da cuenta de una acentuada actitud de subordinación política, pues implica la expectativa de que algún líder con carácter exonere al ciudadano de su posible responsabilidad para con los problemas del país. De hecho, en el ámbito particular de cada nación, como se puede ver en el Cuadro 1, la actitud de subordinación es mucho

más acentuada y creciente, en 10 años, en la mayoría de los casos, aunque en el mismo lapso, a nivel regional dicha cifra es descendente, lo que supone la diferente tendencia hacia la subordinación de país a país.

GRÁFICO 1

Hace falta un líder decidido para resolver los problemas del país



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Latinobarómetro (2017).

Así, la actitud de subordinación desciende drásticamente en Argentina, Chile y Paraguay que, con excepción de este último, son contextos en los cuales se produce la crisis de los gobiernos de izquierda, tras la primera década de su ascenso. Es decir, en esos casos la lógica parece ser que no basta un líder con carácter para solucionar los problemas del país, pues ello puede conducir a escenarios de abuso de poder, tal como ocurrió en el caso específico de Argentina, con los casos de corrupción desvelados a la finalización del periodo de gobierno de los Kirchner.

El caso de Venezuela entraría en la lógica inicial, pues justamente en el año 2013 asciende al poder Nicolás

Maduro, a la muerte de Hugo Chávez, lo que parece sintetizar perfectamente con el ascenso de la actitud de subordinación de los ciudadanos en ese país. Aunque no determinados por una situación similar, la actitud en el resto de los países es la misma, con excepción de Bolivia, en donde por la misma corrupción política el gobierno de Evo Morales empezó a ser cuestionado.

CUADRO 1
Hace falta un líder decidido para solucionar los problemas del país
 (En porcentajes)

País	Año	
	2003	2013
Argentina	66	51
Bolivia	71	66
Brasil	77	77
Chile	64	46
Colombia	74	81
Costa Rica	62	80
República Dominicana		89
Ecuador	62	65
El Salvador	65	65
Guatemala	39	84
Honduras	78	80
México	79	80
Nicaragua		68
Panamá	71	77
Paraguay	85	74
Perú	74	74
Uruguay	56	62
Venezuela	33	77
América Latina	68	63

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Latinobarómetro (2017).

Por tanto, en términos regionales la acentuada actitud de subordinación, dependiente de la demanda de un líder político con carácter, redefine aquel viejo rasgo de la delegación del poder del soberano, que en este sentido recuerda también aquel carácter de la ciudadanía de baja intensidad. Sin embargo, al parecer esa actitud es dependiente del desempeño de los gobiernos, lo que quiere decir que la mala actuación de los mismos debilitaría tal actitud al regresar el poder, al menos parcial y momentáneamente, a los ciudadanos, pues el precepto sería el mismo en términos de una demanda por un líder con carácter para enfrentar los problemas que el líder precedente no pudo solucionar. Es decir, la actitud de subordinación sería un rasgo permanente, aunque variable, según las acciones de los propios líderes políticos.

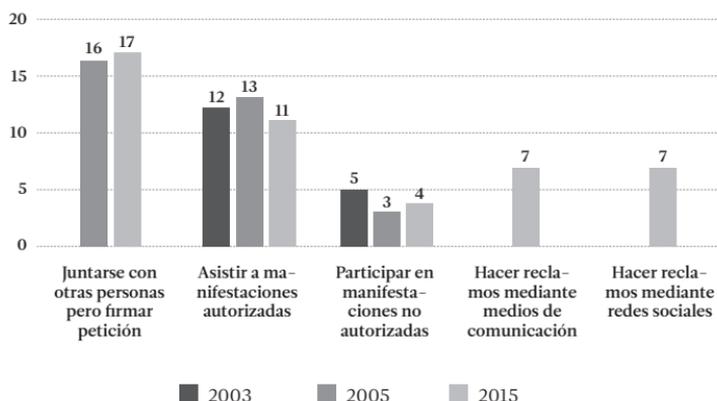
LA DEFICITARIA ACTITUD PARTICIPATIVA

La actitud de subordinación del ciudadano tendría un carácter acentuado, además, porque en términos de su participación en acciones de carácter colectivo, expresaría un déficit.

Tal como se puede ver en el Gráfico 2, la actitud participativa de los latinoamericanos es escasamente relevante, pues en acciones de petición, que se suponen pacíficas, solo uno de cada 10 ciudadanos participaría, lo mismo que en las manifestaciones autorizadas, por lo que la participación en otro tipo de acciones es mínima. De hecho, al considerar un periodo de más de una década, las cifras no varían, por lo que podríamos decir que en ese periodo es la misma cantidad de ciudadanos

la que asumiría una actitud participativa que tendría que ver con ciertas acciones de carácter colectivo.

GRÁFICO 2
Participación en acciones de carácter colectivo



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Latinobarómetro (2017).

Ni siquiera la penetración de las redes sociales permitiría que ese déficit sea revertido, dada la posibilidad de que los reclamos por esos medios no implicarían mucho costo en términos de la inversión de esfuerzos para la participación, a diferencia de una marcha o el asistir a una junta.

Como se puede esperar y ver en el Cuadro 2, entre los diferentes países no existen variaciones significativas, excepto por México y Uruguay, donde las manifestaciones autorizadas están determinadas por los repertorios de la acción colectiva que no suelen tener un carácter amenazante en términos del desenvolvimiento de la vida cotidiana, pues en otros contextos las manifestaciones no autorizadas o violentas suelen ser muy

recurrentes, generan la violencia del Estado y producen incluso procesos de crisis.

CUADRO 2
*Participación en acciones de carácter colectivo
(En porcentajes)*

País	Asistencia a manifestaciones autorizadas			Participación en manifestaciones no autorizadas		
	2003	2005	2015	2003	2005	2015
Argentina	14	14	14	7	3	5
Bolivia	15	17	13	7	6	7
Brasil	12	12	12	5	2	6
Chile	9	14	10	5	5	9
Colombia	10	13	16	3	2	6
Costa Rica	10	12	13	3	3	5
República Dominicana		12	16		3	8
Ecuador	10	13	2	6	4	1
El Salvador	4	4	6	2	1	2
Guatemala	4	6	9	1	1	2
Honduras	9	7	8	3	2	3
México	15	23	9	10	6	3
Nicaragua		12	9		2	3
Panamá	9	8	12	5	2	8
Paraguay	16	13	10	6	5	3
Perú	17	14	8	6	3	3
Uruguay	20	21	16	8	4	5
Venezuela	14	13	7	4	4	2
América Latina	12	13	11	5	3	4

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Latinobarómetro (2017).

Lo llamativo, es que si bien la asistencia de los ciudadanos a manifestaciones autorizadas es en general muy baja, la participación en manifestaciones no autorizadas,

es mucho más baja todavía, pues no llegaría ni a 10%. Ello parece no coincidir con la propia característica de nuestras sociedades convulsas, aunque también es cierto que los periodos de movilización son siempre ocasionales y sus actores constituyen una minoría, frente a aquellos que suelen reclamar el respeto al derecho ajeno. De hecho, los momentos de gran convulsión social, como lo demuestran los casos boliviano, argentino, venezolano, ecuatoriano y brasileño, congregan una multiplicidad de actores que constituyen los mismos periodos fundacionales de un posible cambio, en la medida de la afectación al funcionamiento regular del Estado, incluso en términos de presión por política pública.

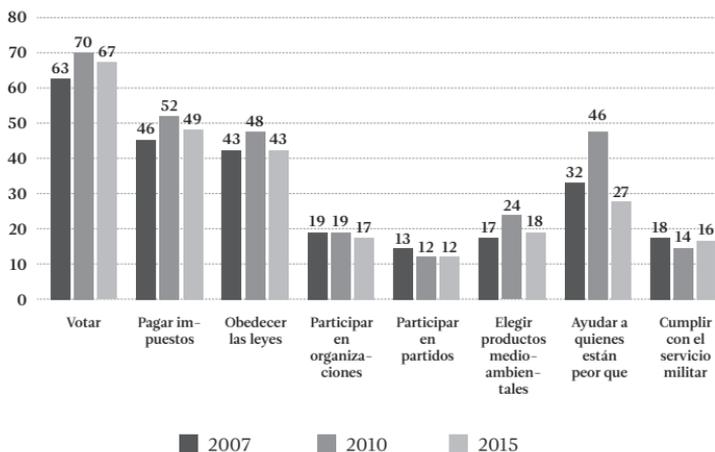
LA SOBREALORACIÓN DEL VOTO

Por tanto, si existe una deficitaria actitud participativa del ciudadano, y una acentuada actitud de subordinación, la democracia se haría a partir de los líderes políticos y el mínimo esfuerzo político del ciudadano, lo que querría decir que el voto representaría ese mínimo esfuerzo y definiría su condición política. Precisamente, según el Gráfico 3, los latinoamericanos expresarían que para ser considerados ciudadanos lo que no deberían dejar de hacer, ante todo, sería votar. Aunque en el gráfico aparecen otros factores definitorios de la condición del ciudadano, políticamente el voto sería el más relevante.

No obstante, los datos en cuestión darían cuenta del carácter institucionalista del ciudadano que podría completarse incluso con un carácter legalista de su condición, pues otras dos cosas que el ciudadano no dejaría de hacer para ser tal sería obedecer las leyes y pagar im-

GRÁFICO 3

Lo que no debe dejar de hacer para ser considerado ciudadano



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Latinobarómetro (2017).

puestos, además de un sentido de solidaridad que también arrojó resultados relevantes.

Independientemente de ello, lo que resalta en la condición política del ciudadano es su sobrevaloración del voto puesto que, en términos particulares, ocho de cada 10 latinoamericanos considerarían que votar es un factor definitorio de su condición de ciudadano (ver Cuadro 3).

Y aunque en ningún caso esa definición declina drásticamente, se debe señalar que particularmente en 2015 el fenómeno de centralización del voto parece decrecer levemente, mas no podemos asegurar que ello tenga que ver con un proceso de construcción de la ciudadanía independiente de la sobrevaloración del voto. Además, los países que expresan ese leve descenso son en los que el modelo neoliberal mantuvo continuidad, a diferencia de los países en los cuales los gobiernos progresistas estuvie-

ron presentes, lo que sugiere un hecho sumamente llamativo, pues al parecer los gobiernos con una atención hacia los sectores desposeídos habrían contribuido a la centralidad del voto en la democracia latinoamericana, a diferencia de los de orientación neoliberal, que por su forma de gobernar posiblemente habrían hecho declinar dicha

CUADRO 3
*Participación en acciones de carácter colectivo
 (En porcentajes)*

País	Año		
	2007	2010	2015
Argentina	72	76	76
Bolivia	70	69	76
Brasil	60	62	72
Chile	66	69	60
Colombia	65	74	63
Costa Rica	80	72	73
República Dominicana	80	83	67
Ecuador	77	80	68
El Salvador	72	67	57
Guatemala	68	72	56
Honduras	75	68	58
México	74	66	60
Nicaragua	71	74	64
Panamá	70	67	57
Paraguay	62	66	58
Perú	64	69	70
Uruguay	79	73	81
Venezuela	69	84	80
América Latina	63	70	67

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Latinobarómetro (2017).

condición, lo cual generó, tal vez, apatía entre los votantes. No obstante, tanto uno como otro caso suponen la continuidad de las contradicciones históricas de la región.

CONCLUSIONES

La democracia latinoamericana expresaría un defecto: la centralidad del voto. Esto supondría tanto la constitución de esa democracia como una democracia electoral y la constitución del ciudadano como un votante. Es decir, un ciudadano que consumiría su participación en el solo ejercicio del voto, a partir del cual delegaría el poder y las responsabilidades del mejoramiento de la democracia a las élites políticas, lo cual estaría definido por una acentuada actitud de subordinación, el déficit de actitud participativa y la sobrevaloración del voto.

Ello implicaría, sin embargo, un contrasentido, pues la democracia electoral sería producto de una serie de condiciones que obstaculizan el establecimiento de una democracia sustancial. Las condiciones económicas, políticas y sociales adversas permiten precisamente el establecimiento de una democracia que es únicamente capaz de garantizar los derechos políticos de los ciudadanos y no así los derechos económicos y sociales. La conquista de estos derechos dependería más bien de una ciudadanía pujante, que no existiría en América Latina, pues la ciudadanía sería la masa de votantes lejos de cuya sobrevaloración del voto se mostraría poco participativa y con tendencias a la subordinación.

Por tanto, el efecto de esa ciudadanía sería la reproducción de las mismas condiciones sociales, económicas y políticas adversas a una democracia sustancial, aunque

el mismo proceso de centralidad del voto y la condición del ciudadano como votante haría posible la continuidad de la democracia electoral, y en ese sentido el dilema de si es preferible la democracia en condiciones de paz a un sistema que garantice desarrollo a costa de la privación de libertades parece seguir sin solución.

REFERENCIAS

- Agüero, Felipe y Stark, Jeffrey (eds.) (1998). *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America*. Florida: North-South Center Press/University of Miami.
- Alemán, Miguel (1995). *Las finanzas de la política*. Ciudad de México: Diana.
- Bobbio, Norberto (1996). *El futuro de la democracia*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Calleros, Juan (2009). *The Unfinished Transition to Democracy in Latin America*. New York: Routledge.
- Camp, Roderic Ai (comp.) (2007). «Democracia a través de la lente latinoamericana: una evaluación». En *Visiones ciudadanas de la democracia en América Latina*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- Canache, Damarys (2002). *Venezuela. Public Opinion and Protest in a Fragile Democracy*. Miami: North-South Center Press: University of Miami.
- Cavarozzi, Marcelo y Abal, Juan (comps.) (2002). *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Córdoba: Konrad Adenauer Stiftung/Homo Sapiens.
- Collier, David y Levitsky, Steven (1997). «Democracy with Adjectives. Conceptual Innovation in Comparative Research», *World Politics*, vol. 49, no. 3, abril.
- Diamond, Larry (2008). *The Spirit of Democracy*. Nueva York: Times Books.
- (1999). *Developing Democracy. Toward Consolidation*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Dos Santos, Mario (coord.) (1992). *¿Qué queda de la representación política?* Venezuela: FLACSO: Nueva Sociedad.
- Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (2012). Base de datos recuperada de: <http://encup.gob.mx/>

- Foweraker, Joe y Krznic, Roman (2000). «Measuring Liberal Democratic Performance: An Empirical and Conceptual Critique», *Political Studies*, vol. 48, no. 4, septiembre.
- Gwyne, Robert y Kay, Cristobal (eds.) (2004). *Latin America Transformed: Globalization and Modernity*. Londres: Arnold.
- Hakim, Peter y Lowenthal, Abraham (1991). «Latin America's Fragile Democracies», *Journal of Democracy*, vol. 2, no. 3, verano.
- Held, David (1983). *Models of Democracy*. Great Britain: Polity Press.
- Holmes, Jennifer (2009). «Democratic Consolidation in Latin America», Millet, Richard et al. (eds.). *Latin American Democracy. Emerging Reality or Endangered Species?* Nueva York: Routledge.
- Isbester, Katherine (2010). *The Paradox of Democracy in Latin America: Ten Country Studies of Division and Resilience*. Ontario: The University of Toronto Press.
- Larrain, Jorge (2007). «Latin America Varieties of Modernity» En Karagiannis, Nathalie y Wagner, Peter (eds.). *Varieties of World Making. Beyond Globalization*. Liverpool: Liverpool University Press.
- Linz, Juan (2002). «Parties in Contemporary Democracies: Problems and Paradoxes» en Gunther, Richard et al. (eds.) *Political Parties. Old Concepts and New Challenges*. Oxford: Oxford University Press.
- Lummis, Douglas (2002). *Democracia radical*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- IPSOS (2012). Reporte metodológico general. Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas ENCUP. 2012. Recuperado de: <http://encup.gob.mx/work/models/Encup/Resource/65/1/images/Reporte-Metodologico-Quinta-ENCUP-2012.pdf> el 2 de agosto de 2013.
- Latinobarómetro (2011). *Informe Latinobarómetro 2011*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro. Recuperado de:

<http://www.latinobarometro.org/latino/LATContenidos>
el 16 de abril de 2012.

- (2010). *Informe Latinobarómetro 2010*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro. Recuperado de: <http://www.latinobarometro.org/latino/LATContenidos> el 16 de abril de 2012.
- (2009). *Informe Latinobarómetro 2009*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro. Recuperado de: <http://www.latinobarometro.org/latino/LATContenidos> el 16 de abril de 2012.
- (2008). *Informe Latinobarómetro 2008*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro. Recuperado de: <http://www.latinobarometro.org/latino/LATContenidos> el 16 de abril de 2012.
- (2007). *Informe Latinobarómetro 2007*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro. Recuperado de: <http://www.latinobarometro.org/latino/LATContenidos> el 16 de abril de 2012.
- (2006). *Informe Latinobarómetro 2006*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro. Recuperado de: <http://www.latinobarometro.org/latino/LATContenidos> el 16 de abril de 2012.
- (2005). *Informe Latinobarómetro 2002*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro. Recuperado de: <http://www.latinobarometro.org/latino/LATContenidos> el 16 de abril de 2012.
- (2004). *Informe Latinobarómetro 2004*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro. Recuperado de: <http://www.latinobarometro.org/latino/LATContenidos> el 16 de abril de 2012.
- (2003). *Informe Latinobarómetro 2003*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro. Recuperado de: <http://www.latinobarometro.org/latino/LATContenidos> el 16 de abril de 2012.

- www.latinobarometro.org/latino/LATContenidos el 16 de abril de 2012.
- (2002). *Informe Latinobarómetro 2002*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro. Recuperado de: <http://www.latinobarometro.org/latino/LATContenidos> el 16 de abril de 2012).
- (2000). *Informe Latinobarómetro 1999-2000*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro. Recuperado de: <http://www.latinobarometro.org/latino/LATContenidos> el 16 de abril de 2012.
- (1995). *Informe Latinobarómetro 1995*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro. Recuperado de: <http://www.latinobarometro.org/latino/LATContenidos> el 16 de abril de 2012.
- Mainwaring, Scott (2006). «The Crisis of the Representation in the Andes», *Journal of Democracy*, vol. 17, no. 3, julio.
- Mainwaring, Scott y Scully, Timothy (1996). *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*. California: Stanford University Press.
- Manz, Thomas y Zuazo, Moira (coords.) (1998). *Partidos políticos y representación en América Latina*. Venezuela: ILDIS: Nueva Sociedad.
- Munck, Gerardo y Verkuilen, Jay (2002). «Conceptualizando y midiendo la democracia: una evaluación de índices alternativos», *Política y Gobierno*, vol. IX, no. 2, segundo semestre.
- Murillo, Gabriel y Osorio, Freddy (2007). *Una aproximación crítica a las mediciones sobre la calidad de la democracia latinoamericana*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona/Instituto de Ciencias Políticas y Sociales, Work Paper, no. 255.
- Norris, Pippa (2011). *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*. Cambridge: Cambridge University Press.

- O'Donnell, Guillermo (2010). «Revisando la democracia delegativa», *Casa del Tiempo*, vol. 3, no. 31, mayo.
- (1994). «Delegative Democracy», *Journal of Democracy*, vol. 5, no. 1, enero.
- (1986). «Introducción a los casos latinoamericanos». En O'Donnell, Guillermo et al. (comps.). *Transiciones desde un gobierno autoritario. 2 América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- O'Donnell, Guillermo y Iazzetta, Osvaldo (2011). *Democracia delegativa*. Buenos Aires: Prometeo.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2004). *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. Buenos Aires: Aguilar.
- Rangel, Eliseo (2006). *Los contextos de la estasiología*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa: Cámara de Diputados.
- Rial, Juan (1995). «Los partidos políticos en América del Sur en la primera mitad de los años noventa». En Perelli, Carina et al. (comps.). *Partidos y clase política en América Latina en los 90*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Romero, Miguel Ángel (2000). «La crisis de los partidos en el umbral del 2000», *El Cotidiano*, no. 95, mayo-junio.
- Smith, Peter (2005). *Democracy in Latin America: Political Change in Comparative Perspective*. Nueva York: Oxford University Press.
- (2004). «Los ciclos de democracia electoral en América Latina, 1900-2000», *Política y Gobierno*, vol. XI, no. 2, segundo semestre.
- Turski, Malto (2011). *Discontent with Democracy: How Income Inequality Affect the Satisfaction with Democratic Realities*. Nordderstert: Auflage.
- Wolff, Jonas (2005). «Ambivalent Consequences of Social Exclusion for Real-Existing Democracy in Latin America:

The Example of the Argentine Crisis», *Journal of International Relations and Development*, vol. 8, no. 1, marzo.

Zakaria, Fareed (1997). «The Rise of Illiberal Democracy», *Foreign Affairs*, no. 76, noviembre–diciembre.

XIX CERTAMEN DE ENSAYO POLÍTICO



DEMOCRACIA 2.0.18: LA DEMOCRACIA PARA LA GENERACIÓN *MILLENNIAL* *Pablo de los Cobos Alcalá*

UNA BREVE ANOTACIÓN SOBRE LA PERTINENCIA DE HABLAR DE GENERACIONES

¿Es correcto, desde una perspectiva sociológica-estadística-política, hablar de generaciones? Sí y, a la vez, no. Sí, porque hablar de generaciones permite abordar un campo del conocimiento: las tendencias que muestra una sociedad en relación a sus características de edad. No, porque usar generaciones tiende a generalizar y a contemplarlas como una cosa uniforme cuando son algo mucho más complejo y heterogéneo (Stein, 2013). Así pues, al momento de definir qué es una generación, o qué grupos de personas pertenecen a una, las organizaciones que las estudian siguen una serie de reglas que — más o menos— tienen la similitud de catalogar que una generación dura no más de 20 años; asimismo, hay similitud en que los estudios generacionales se concentran en zonas urbanas y semiurbanas de Norteamérica y Europa (aunque con la generación *millennial* ha comen-

zado un estudio diferenciado en países emergentes), y se enfocan en sus preferencias laborales, económicas y sociales, en sus modos de consumo, en la forma como viven, mientras comparan a las generaciones entre sí.

Sin duda alguna, la generación *millennial* ha despertado un gran interés por las grandes diferencias que muestra con respecto a sus antepasadas. El mundo ha cambiado mucho en el periodo en el que esta generación creció y entró al mundo laboral, político y económico. Una de las grandes interrogantes es cómo adecuar el sistema a las exigencias de *millennials*. Este ensayo analiza cómo puede coincidir esta generación con un sistema político que les parece anacrónico en sus formas, pero que en el fondo no sabe —ni sabrá, seguramente— lo que es vivir en una forma de gobierno que no sea una democracia.

1. MITOS, REALIDADES Y CONTEXTO DE LA GENERACIÓN MILLENNIAL

En términos prácticos, las organizaciones que realizan estudios consideran como *millennial* a la generación que nació entre 1980 y el 2000; algunos estudios acortan el periodo. Pew Research Centre, uno de los *think tanks* que más ha realizado estadísticas de series de tiempo por medio de generaciones, considera que el periodo de edad más adecuado para esta generación es de 1981 hasta 1996 (Dimock, 2018). La firma Deloitte, puntera en el análisis *millennial*, lo considera de 1983 a 1994 (Deloitte, 2018, p. 3). Sin embargo, ¿realmente encuentran estas organizaciones diferencias entre una persona que nació el 31 de diciembre de 1994/1996 y una que lo hizo el 1

de enero de 1995/1997? No, y con esto en mente es que este ensayo se presenta no como una apreciación clarificada de conductas, sino como una aproximación a un movimiento de tendencias más favorables hacia ciertos puntos, temas o valores culturales.

Lipovetsky (1979/2000, p. 49) considera que cada generación o sociedad tiene un ser mitológico al cual se asemeja. Él pronosticó, en los años ochenta, el surgimiento de una sociedad similar a Narciso. Según la revista *Time* (Stein, 2013) no se equivocó. Esta revista, en quizá uno de los artículos más influyentes en el tema, renombró a la generación *millennial* como *The Me Me Me Generation*. No solo eso, en el imaginario colectivo les presentó como una generación floja, egoísta y apática. Aunque también —cabe destacar— mostraba que estas ideas o prejuicios reflejan el miedo de generaciones mayores a una generación que presenta unas cualidades de solidaridad, preparación, destreza y conocimiento mucho mayores a las de cualquier otro tiempo de la historia contemporánea.

Ahora bien, a veces en los análisis se confunde a una generación en abstracto con una generación en un tiempo particular de su vida. Costanza (2018) analizó a las generaciones en diferentes etapas de su vida, y llegó a la conclusión de que la generación *millennial* trabaja ligeramente más y es menos narcisista que la generación X o la generación de *Boomers*, tanto si la comparación se realiza actualmente como si se realiza mediante un contraste de cuando ambas generaciones comenzaban su mayoría de edad. Sin embargo, este mismo análisis considera que una diferencia que sí es particular de esta generación —y todo indica que de las subsecuentes— es que, al haber crecido en la globalización y la exportación

de la cultura occidental, son más similares entre sí de lo que las anteriores generaciones lo eran, lo cual ayuda al momento de intentar entenderla.

La generación *millennial* crece en un mundo donde se desmorona la URSS y, de acuerdo con Fukuyama (1992), se da *el fin de la historia*, donde las sociedades caminan hacia un estilo único social y económico sin ideología. Asimismo, esta generación crece en el periodo de consolidación de la globalización, lo que implica un intercambio de comunicación, personas, bienes e ideas en todo el globo. La tecnología crece de forma exponencial e internet llega a un sinnúmero de hogares mientras modifica la forma en la que las personas se relacionan: hacia una cultura en red que rompe con jerarquías. A las personas de esta generación, les toca vivir de forma joven la crisis económica de 2008–2009, parteaguas hacia un periodo de desigualdad mundial creciente.

Por otro lado, en el contexto mexicano esta generación vive el inicio de la nueva época democrática del país; crece viendo transiciones de gobierno, congresos divididos y pluralidad de partidos; crece con la implementación del TLCAN y sale al campo laboral en un periodo de gran inseguridad y descontento ante la corrupción (que no solo es un fenómeno mexicano, sino mundial, acrecentado en América Latina). Para el año 2025, esta generación representará 75% de la fuerza laboral en el mundo (Gutiérrez-Rubí, 2015, p. 161). Para las elecciones federales de 2018 se estima que 50.5% del padrón electoral corresponda a personas de la generación *millennial*, es decir, más de 43 millones de posibles electores (INE, 2017).

Es un hecho que hoy por hoy y en años venideros, esta generación contará con un peso considerable. No

obstante, hay una crítica hacia esta generación por ser apática, tanto en la política, como en las empresas. En el mundo laboral de países emergentes hay una tendencia hacia trabajos diversos y hacia el emprendedurismo; por el lado de la política, hay un alejamiento. Según Deloitte (2018, p. 13), la generación *millennial* confía más en las empresas que en el gobierno. Esto no es sorprendente: las empresas, particularmente las que hacen uso de tecnología, han sabido relacionarse mejor con esta generación; no así los grupos políticos.

Enrique Krauze (2012), en un artículo donde critica fuertemente a *millennials*, les reprocha el ser una generación que sabe qué no quiere, pero no qué sí quiere; sabe indignarse, pero no proponer; sabe criticar, pero no construir; este argumento hay que tomarlo con pinzas. En efecto, es una generación alejada, es una generación que señala, es una generación no concisa en sus planteamientos; pero esto puede ser explicado por el momento histórico en el que le toca vivir, del cual no puede desprenderse: vive en la época *líquida de la modernidad* de Bauman, del posmodernismo o del capitalismo tardío, donde pareciera que las personas de esta generación están en una sesión de terapia analizando el rumbo que han tomado, están deconstruyéndose, sus planteamientos viven fluctuando, sus fenómenos emergen rápidamente para ser conocidos por todo el mundo y, al día siguiente, desaparecer de la discusión pública.

Asimismo, viven en una época donde las instituciones no evolucionan con la rapidez que el tiempo les exige. La generación *millennial* viene de la democracia del papel, de la ceremonialidad, de los tiempos de oficina y de la relación vertical. Estos conceptos eran novedosos porque daban garantía que permitía el desarrollo de la

técnica desde una perspectiva bastante weberiana de la burocracia. La legitimidad se encontraba en las formas: una democracia la ganaba quien obtuviera más votos, así de simple. La firma era indispensable para garantizar una petición. La actuación tenía que estar detallada en la ley. Ante esta necesidad de cambio inminente, ¿qué hacer? Ante la urgencia de volver a la democracia tan (o más) vigente como sea posible, ¿qué proponer? Ante el alejamiento, la apatía y el desdén, ¿cómo volver a seducir para participar?

2. PROBLEMÁTICA:

«LA CLASE POLÍTICA NO NOS REPRESENTA»

Para autores como Ostrom (1973, p. 71), existe una pugna entre los gobiernos burocráticos y los gobiernos democráticos. Ambos gobiernos tienen características similares como que cualquier persona cualificada puede gobernar, que las decisiones más importantes se dejan para la colectividad, así como la restricción de un poder de comando al mínimo y el entendimiento de las personas gobernantes como servidoras, no como amas. Pero se diferencian, entre otros aspectos, en la apertura que dan a la ciudadanía política en los temas de la administración. Pareciera que México ha optado más por un gobierno burocrático de formas que por uno en donde la ciudadanía interactúe de forma constante y permanente con el gobierno, con el gobierno democrático. La generación *millennial*, por la forma en la que entiende la interacción social, exige un gobierno democrático con altos estándares de participación ciudadana, que no considere los valores burocráticos y formales como los

principios rectores, sino la transversalidad, el diálogo y el fondo. ¿Con base en qué se sostiene lo anterior?

Primeramente, en entender que las formas del pasado no pueden continuar siendo exigidas. En el mismo artículo citado arriba, Krauze (2012) recriminó al movimiento #YoSoy132 el no haberse convertido en un partido político. Bajo la vieja lógica de la democracia esto tiene sentido; bajo la nueva, no. La forma de hacer política hoy en día es más contractual, lo que permite una flexibilidad mayor. Ya no son necesarios estatutos que definan la posición del partido (por ejemplo, con respecto al IVA en medicinas). Ya no. Hoy se requiere un análisis con especialistas de múltiples disciplinas para definir la votación de un proyecto de ley. La política de hoy es más exigente, y esa exigencia hace que su compromiso sea más volátil; la política es incluso promiscua, ya no cree en un partido político, cree en poder estar con unas y otras personas, según el contexto y el alcance que puedan tener sus políticas públicas. Las personas creen en cambiar la opinión del voto de un día para otro; creen en poder criticar a todas las opciones abiertamente. Haber tenido el partido #YoSoy132 no hubiera respondido adecuadamente a la naturaleza propia del movimiento.

En el mismo sentido, Gutiérrez-Rubí (2015, pp. 162, 166) demuestra que esta generación es más independiente políticamente, pero tiene tendencias hacia ciertos puntos: la honestidad y la rendición de cuentas son algo incuestionable que si no existe puede implicar una falta total de diálogo, es decir, hay temas que no están sujetos a la negociación, pues son las bases para poder construir. La poca confianza en los partidos políticos, derivada de sus bajos estándares de transparencia, les

han alejado de esta generación. No puede haber diálogo si antes no garantizan mínimos; esta generación es más exigente al respecto.

En el mismo sentido, en Estados Unidos esta generación prefiere al Partido Demócrata no por una afinidad, sino porque rehúsan el conservadurismo del Partido Republicano en ciertos temas. En el Reino Unido querían quedarse en la Unión Europea, y en Colombia querían la paz. En México, para las elecciones de 2018, hay mayor indecisión del voto que con respecto a otras generaciones; asimismo, AMLO tiene una alta incidencia de voto en esta generación donde, incluso, es el segmento poblacional en el que mejor le va. Por el contrario, el PRI es donde menos consigue votos (Toussaint, 2018).

Al analizar estos procesos queda claro qué no quieren: no quieren exclusión, no quieren aislarse. Pero no queda del todo claro qué quieren específicamente: quieren paz y quieren cambio, pero ¿qué quieren concretamente? Quizá no lo sepan y tampoco hay una opción que les haya encantado. De este sentimiento viene una de las frases que más se escucha recientemente: «la clase política no nos representa». En pocas palabras, la oferta política no les convence. Pero eso sucede con muchas grandes instituciones. La generación *millennial* puede creer en Dios, pero no por eso irá a misa. La relación entre una gran institución y una persona *millennial* es difícil de materializarse (Stein, 2013).

Lipovetsky (1979/2000, p. 118) habla que la sociedad posmoderna es una sociedad donde la individualización ha jugado un gran papel. No una individualización de aislamiento, sino una individualización donde la formación personal está compuesta de todos lados y se elige li-

brememente por el individuo. Asimismo, esta sociedad vive en una economía del autoservicio, por lo que la política también así lo es (y será) cada vez un poco más: se toma un poco de aquí, un poquito de allá, se cree en esto, pero no completamente. Esto hace que no existan ideologías ya, hace que una estructura política no pueda absorber a la gran variedad de intereses que existe hoy en día; es imposible y ya no es factible aspirar a ello.

3. ALTERNATIVAS

La generación *millennial* es ya la generación con el mayor peso político; sin embargo, esta generación está desencantada de la democracia actual. Por lo tanto, se puede aceptar que uno de los desafíos de la política actual es acercar a esta generación a los procesos democráticos (Gutiérrez-Rubí, 2015, p. 167). Pero para acercar a esta generación hay que seguir modelos más participativos que les den un mayor poder de deliberación y de decisión. En lo subsecuente, este capítulo analizará (3.1) al gobierno democrático visto desde la interacción de la ciudadanía con el gobierno; (3.2) posteriormente, hablará sobre las formación de opiniones de políticas públicas que serán de vital importancia para armonizar el sistema político con esta generación; (3.3) por último, argumentará sobre la necesidad de comprender que las personas que formarán en su mayoría a la burocracia serán parte de la generación *millennial*, con lo que un enfoque adecuado a este grupo, bajo una perspectiva de sus intereses, ayudará a mantener con estabilidad a las instituciones.

3.1. Gobiernos democráticos participativos

En lo relativo a la participación, hay que aclarar que no es solo participación y ya, porque esto ha permitido que la formalización de este término lleve a configurar diálogos que desincentivan los valores en los que cree esta generación. No es solo invitar y dar a conocer un proyecto, no es solo conformar grupos, sino que es adentrarse verdaderamente en las dinámicas de una comunidad para que verdaderamente decidan y deliberen. Es entender los tiempos de las personas, sus formas de expresión, sus intereses y tratar de leer las señales que están en el fondo de su actuación o de la falta de la misma.

Esta generación, víctima de la liquidez de su época, puede parecer apática un día y la más involucrada al siguiente. Un día ocupan Wall Street, otro día derrocan a un dictador en Medio Oriente, y al otro son la sociedad más organizada al haber un sismo. Esto comunica que no es una generación apática, es una generación coyuntural que sale e interactúa cuando lo considera importante y que estas interacciones pueden iniciar y desaparecer muy rápido: viven en la política del *happening*. En esta política no hay líderes, no hay ideales, no hay pilares. Lo que se busca es un aire de regeneración: un aire de regeneración flexible. Esta flexibilidad no es propia de la política: así como el mercado es flexible y de autoservicio, las relaciones humanas son cada vez menos formales también. Netflix ha triunfado porque no dice qué ver, da una serie de opciones y en el momento en el que la persona usuaria quiera puede elegir. Esto también ha dado lugar a una economía de bienes compartidos, donde quien tiene la inteligencia para hacer confluir de manera fácil a personas tiene el poder, aunque no posea

nada. Para resumir este párrafo: la sociedad de hoy busca el acceso, no la propiedad (Colao, 2012).

Asimismo, diversas/os autoras/es han desarrollado ideas de democracia deliberativa donde se permite a las personas acceder a la toma de decisiones sin que sean quienes *poseen* la capacidad de hacerlo. Uno de los grandes beneficios de este tipo de democracia de tinte más participativo es su entendimiento de la legitimidad. Anteriormente, bajo el concepto weberiano, bajo una democracia racional, un gobierno conseguía la legitimidad cuando cumplían las formas. Si había elecciones donde los partidos cumplían con lo que marcaba la ley, la sociedad aceptaba que la persona que consiguió más votos gobernaría y le daba comunitariamente un cheque en blanco. Ahora la legitimidad ya no está ahí. El sistema electoral mexicano es envidiado por muchos países del mundo por su garantía de confiabilidad, y aun así las instituciones políticas tienen niveles bajos de legitimidad política. En México, solo el 6% de la población considera que el sistema democrático es muy bueno para el país y un 34% considera que es malo (Wike, Simmons, Stokes y Fetterolf, 2017).

Ante ello, la democracia participativa permite entender que la legitimidad no se otorga, sino que se construye. La legitimidad de una política pública no aparece mágicamente porque una persona fue electa; por el contrario, la legitimidad se construye cuando se da el diálogo con personas especialistas, cuando se abre la propuesta a la ciudadanía para que pueda opinar y enriquecerla, para que pueda vigilarla y expresar si le parece adecuada o no. La generación *millennial* quiere pasar de una democracia binaria donde solo digan: «sí puedes gobernar» o «no puedes gobernar» a una don-

de la democracia se entiende con calidad. Esto quiere decir que puede haber gobiernos más o menos democráticos con base en la forma que la sociedad influye en su actuar.

Estos procesos tampoco son la panacea. Es simplemente una alternativa que enriquece las formas ya dadas de los gobiernos y de las democracias. No hay fórmulas mágicas, realmente son principios que buscan adecuarse a las diferentes comunidades y toman como base los recursos disponibles, el interés, la cohesión social, la coyuntura, el tamaño de la comunidad. Pero lo cierto es que aceptan que una indiferencia social que está comunicando algo, y que ante ello propone menos política y más comunicación, menos coercibilidad y más permisividad, menos saturación de información y más pedagogía democrática (Sobrino, 2016).

3.2. Políticas públicas

Con la claridad de que las formas en la política tienen que cambiar para tener mayor legitimidad, ahora el punto será qué temas o conflictos deberán de ser abordados para elevar los estándares de la democracia. De entrada, cualquier tema puede ser abordado por esas técnicas; algunos permitirán mayor consenso comunitario como las obras de embellecimiento de una colonia, y habrá otros donde será más complicado, como los elementos de la política de seguridad en contra del narcotráfico. Bajo las ideas de Christensen (2007, p. 15) es que este ensayo parte de la premisa de que las políticas públicas no solo son un diseño que se buscará implementar en un futuro, sino que también consideran elementos valorativos

que ponen temas en la agenda a partir de los cuales se diseñan planes de acción; es decir, las políticas públicas también se encargan de formar opiniones de los temas relevantes en una sociedad. Así pues, en este subapartado se tocan temas que requieren un cambio de paradigma en muchas de sus concepciones: 1) ciudadanía, 2) derechos humanos, 3) precariedad laboral, 4) temas de espectro y 5) elecciones.

1) Primeramente, «es necesario encontrar nuevas concepciones de la ciudadanía [dado que] el 97% de la ciudadanía [a nivel mundial] es heredada» (Dasgupta, 2018). Esta herencia es explicada porque generalmente una persona nace donde nacen sus madres o padres. Solo en 3% de los casos es diferente. Esto implica que la ciudadanía, uno de los aspectos que más determina el acceso a bienes y servicios, está determinada por el lugar en el que las personas nacen, pero también por el lugar en el que nacieron sus antecesoras o antecesores. Hace muchos años, esta situación no era algo que sorprendera a muchas personas, pero hoy en día la movilidad de personas a lo largo del globo tiene cifras que nunca antes se han visto; por ejemplo, alrededor de 68.5 millones de personas refugiadas tuvieron que desplazarse por la fuerza en 2017 (ACNUR, 2017, p. 2). Ya sea por motivos económicos, de refugio o por decisión propia, las personas han demostrado que las fronteras son, más que nunca, una construcción social. Esta movilización implica que alguien que nació en un lugar, cuya familia es de ese mismo lugar, puede viajar y vivir en otro país.

Un ejemplo para clarificar lo anterior: un mexicano del campo del Bajío decide irse a vivir a Chicago al cumplir 16 años. Tiene tres hermanas allá, a su madre y varias sobrinas y sobrinos y hasta nietas y nietos. Se casa

en Chicago, tiene una hija, ahí vive su padre y su otro hermano. ¿En qué comunidad le importará influir a esta persona: en Chicago o en Guanajuato? ¿Nuestra ciudadanía debería de ser del lugar donde nacimos o del lugar donde vivimos? En ambas: en una nació y están sus raíces, en la otra trabaja y tiene a su familia más cercana.

Lo cierto es que, hoy en día, la ciudadanía es la que dice el pasaporte. No hay más. Si se es una persona de México, se puede votar por los procesos de México sin importar el lugar en del mundo en el que se viva, lo cual es un gran paso que hay que fortalecer. No obstante, si bien México no es un país con un gran porcentaje de personas extranjeras, lo cierto es que viven 1,220,000 personas que nacieron en otro país (Pew Research Center, 2018). Ante la dureza de las políticas de Trump y el caos político de Venezuela, es posible esperar más personas asentándose en México. ¿Qué tanto las instituciones les han permitido a estas personas influir en las políticas que les afectan? Muy poco. Aunque vivan en el país, colaboren en él, paguen impuestos, sean parte de la comunidad, están relegadas a un segundo plano en lo que a influencia política se refiere.

Ante lo anterior, será de vital importancia encontrar formas que permitan la participación tanto electoral como deliberativa de personas extranjeras que no tengan la nacionalidad mexicana en los procesos políticos del país. Esto también facilitará la participación de personas que viven *legalmente* en un lugar, pero interactúan en otro también. ¿Qué tendrán que decir los habitantes de Estado de México sobre la política de movilidad de Ciudad de México? Muchísimo. Hay que comenzar a entender menos a los procesos democráticos con controles de forma para dar legitimidad, para pasar a un enten-

dimiento plural y flexible de la sociedad donde el gobierno pueda ser el articulador de los múltiples intereses que interactúan sin importar el país o dirección que está asentada en el documento de identidad de la persona que representa ese interés.

2) Desde la reforma constitucional del año 2011 que garantiza una visión más progresista de los derechos humanos, este tema se ha vuelto indispensable para cualquier institución pública del país. Asimismo, la sociedad actual vive en una época de gran difusión de derechos, por ejemplo, los de las mujeres, los de la comunidad LGBTI+, los de las comunidades indígenas, los de las personas mayores, entre otros. Varios esfuerzos ya se han hecho como las cuotas de género en los puestos legislativos, ahora también en los ejecutivos, los protocolos de actuación del INE hacia personas trans o personas con alguna discapacidad.

Sin embargo, todavía existen temas que deberán de ser revisados. Primeramente, es de vital importancia comenzar a migrar hacia sistemas en los que las mujeres estén bien representadas, ya no solo en espacios legislativos, sino en gabinetes, áreas de dirección y que los puestos ejecutivos también apuesten por mujeres en los lugares con mayor recursos y mayor población. Si bien actualmente México es un país envidiado por muchos otros por la alta representación que hay de mujeres en los congresos, hay estados donde no hay mujeres en sus gabinetes, como Yucatán, y otros donde solo hay una, como Guanajuato, Chiapas y Tlaxcala (Nakamura, 2018). En toda nuestra historia no ha habido una presidenta, y para las elecciones de 2018 solo en Ciudad de México hay una competencia y posibilidad de mujeres por contender al cargo ejecutivo a nivel de gubernatura.

Por otro lado, la democracia no es el imperio de la mayoría, sino el poder difuso donde hay una representación plural de intereses y el reconocimiento de minorías. A pesar de lo anterior, sigue habiendo grupos minoritarios que no han sido adecuadamente representados. A la comunidad LGBTI+ se le sigue viendo como una minoría sin derechos, una minoría discriminada: es increíble que en pleno 2018 haya candidatos que hagan campaña con base en decir que no reconocerán sus derechos. Asimismo, las comunidades indígenas, a pesar de ser bastante numerosas, no tiene una representación adecuada en ningún gobierno. Hay países como Colombia que han optado por tener curules especiales para que las comunidades indígenas elijan directamente. México debería de optar por estas alternativas.

En sí, el poco involucramiento de las personas de a pie en las políticas públicas ha dado lugar a que no vayan dirigidas para ellas. Es poco factible que desde un escritorio se pueda decidir una buena política de movilidad, ya que generalmente no están diseñadas para personas con alguna discapacidad y tienden a favorecer a personas con las características de la funcionaria o del funcionario que decide. Cambiar las formas también permitirá a las instituciones acercarse a una visión más viva de la Constitución en los procesos cotidianos.

¿Pero qué tiene que ver todo esto con la generación *millennial*? Lipovetsky (1987/2013, p. 314) responde que a pesar de la creencia popular de que se vive en tiempos relativistas y desordenados, lo cierto es que ahora hay consensos mínimos, y esos consensos mínimos se refieren a la pluralidad y libertad con la que se reconoce la sociedad. Esta generación es una generación que, al ser más libre, tiene como valor que solicita que se ga-

rantice esa libertad de ser diferente, esa libertad de que los atributos que constituyen la personalidad no sean obstáculos para una adecuada garantía de los derechos humanos.

3) Relacionado con el punto anterior, uno de los temas que afecta a toda esta generación es el de la precariedad laboral: se estima que las personas de la generación *millennial* recibirán una pensión de \$2,000 pesos al mes (Notimex, 2018). Asimismo, las condiciones laborales de economía compartida y de mayor flexibilidad (contratos vía *outsourcing*, temporales y opciones *freelance*) han hecho que esta generación no acceda como las anteriores a seguridad social. Sin duda alguna, es un tema complicado en el que la garantía de un derecho se contrapone con su viabilidad financiera. No obstante, dejar pasar este tema y no atacarlo desde mucho antes, será una bomba que explotará y podrá afectar a la generación más numerosa que hasta ahora haya visto México.

4) El cuarto tópico es *temas de espectro*. Se titula así por la razón de que vivir en la época de la globalización ha hecho que sea muy difícil diferenciar entre lo público y lo privado. Este título parte de la idea de Christopher Wylie en una entrevista para *El País* (2018). Al tener los gobiernos centrales de los países un poder para mover la economía, los trabajos, la seguridad y ser los intermediarios por excelencia entre países, la diferenciación entre lo público y lo privado no era tan compleja. Pero hoy en día hay entes que son los encargados de definir cómo se garantiza un derecho humano como la información: Facebook o Alphabet. Hay entes que están encargados de definir qué rumbo tomará la próxima revolución tecnológica: la inteligencia artificial y la manipulación genética. Y es prácticamente imposible regular a estas industrias por-

que actúan en todo el mundo, tienen mayor poder que casi cualquier gobierno e interactúan en situaciones de las que ni siquiera se sabe lo que hacen a menos que haya un escándalo como el caso de Cambridge Analytica.

Hay dos grandes posturas en este aspecto: hay quien le apuesta a la regulación, aunque implique una carga al desarrollo tecnológico, y la de quienes apuestan a desregular ante la incapacidad de poderlo hacer. Son temas delicados de la humanidad que implican un gran riesgo potencial futuro. La cuestión es qué tanto la sociedad está dispuesta a tolerar ese riesgo mientras implique continuar con la vida que se tiene y se tendrá en un futuro. La respuesta no está dada, pero, así como con el tema de la precariedad laboral, es necesario que la democracia comience a relacionarse con estos temas que pertenecen a este espectro de lo público-privado que, aunque son actuados por privados, afectan a lo público.

5) Por último, el tema de las elecciones. Generalmente, hay un error al asociar el término democracia como similar al tema electoral. No es así, el tema electoral es uno de los muchos que componen al democrático. Es, quizá, el ejercicio más representativo de la democracia, el que concentra en un periodo mucho de lo expuesto anteriormente, y en el que más claramente se dilucida el sentir de la comunidad. No es poca cosa, es la forma que mejor ha encontrado la sociedad para evitar conflictos entre grupos; asimismo, ha permitido tener continuidad en las instituciones sin caer en monopolios de poder y permitir que se regenere cualquier cuadro a lo largo del tiempo. Y si bien las elecciones son uno de los pilares que construyen la democracia de cualquier país, lo cierto también es que estos pilares son menos compartidos por la generación *millennial*.

Ya sea por su juventud, ya sea por las tendencias de la globalización o por su cultura en red, la generación *millennial* prefiere ciertos temas sobre otros: preferían a Clinton sobre Trump, preferían la paz sobre la guerra en Colombia, preferían a la Unión Europea sobre el Brexit. No por poco, sino por una amplia mayoría de dos terceras partes. Mosendz (2016) estima que, si esta generación hubiera votado como las otras, ninguno de los anteriores resultados hubiera sucedido, aunque inundaron las redes, no salieron a votar: fueron las y los grandes perdedores. Una de las mayores complicaciones de las encuestas es determinar el grado de participación del electorado para determinar las preferencias. Aunque cierta candidatura tenga una gran intención de voto en la generación *millennial*, habrá una diferencia a la proporción que votarán en comparación a otras generaciones.

México tiene una tasa de participación general promedio de 65% (INE, 2012, p. 5). No es mala pero tampoco es excelente. Lo preocupante es que esa tasa que lleva varios años creciendo es más baja en la generación *millennial*, por lo que se estima que pueden llegar a revertir esta tendencia. Además de contemplar los mecanismos que vinculen más al gobierno con la ciudadanía, tocar temas de interés para esta generación y de mejorar la comunicación política, será también necesario incorporar, no sustituir, el sistema electoral hacia uno que garantice mayor participación.

Hoy en día, la generación *millennial* expresa su descontento en redes, soluciona problemas por medio de clics, y se comunica por medio de datos encriptados. ¿Por qué las elecciones no podrían adecuarse a esta nueva forma de interacción? Actualmente suena costoso. Es cierto, pero también en las elecciones de 2018 hay un

gasto extra tan solo para partidos políticos de alrededor de 2,148 millones de pesos (Navarro, 2018). Si cada cierta elección se destina un porcentaje de ello para incorporar mecanismos que permitan el voto electrónico, se podrá en un cierto tiempo considerarlo como parte de las elecciones. Será importante considerar la realidad del país, no pensar en migrar hacia una implementación total de este sistema, pero sí que exista de forma complementaria al tradicional. Permitirá, al largo plazo, ahorrar dinero, esfuerzo y logística; dará mayor credibilidad si está bien diseñado y facilitará la participación de una generación que entiende a la tecnología como parte de su vida.

El registro de una persona al padrón electoral podrá estar acompañado de datos electrónicos asegurados, como hoy en día lo hace el SAT. Incluso puede haber coordinación entre dependencias para claves únicas electrónicas que faciliten el acceso a ciertos servicios y que permitan expresar el voto. Asimismo, podrán estar ligados a plataformas de participación ciudadana que reflejen el apoyo a ciertas políticas públicas. El potencial de estos mecanismos es bastante grande, siempre y cuando, repito, se considere la realidad del país: un país donde no todo es Zapopan, la Benito Juárez o San Nicolás de los Garza.

3.3. Burocracia *millennial*

Deloitte, junto con otras organizaciones, ha desarrollado estudios muy precisos sobre los cambios que las empresas deberán de realizar para retener a personas *millennials* si no quieren gastar de más por nuevas contrataciones o quieren mantener a los mejores cuadros dentro

de sus equipos de trabajo. Han hablado de flexibilidad de horarios, desregular cuestiones de vestimenta, tener mayor horizontalidad en los proyectos, no abusar de la carga de trabajo a las personas o inmiscuirse en sus horarios personales. Varias empresas lo han hecho, con resultados que demuestran la pertinencia de esos cambios.

Sin embargo, aunque ha habido algunas modificaciones, estos cambios no han permeado en la burocracia. Se espera cierta formalidad de un gobierno, que cumpla con horarios, que las personas que te atiendan se identifiquen, que estén en el lugar de su trabajo para garantizar que estén haciendo lo mismo; pero eso pareciera ir en contravención de los estándares laborales que el mercado está ofreciendo. Ante ello, será de vital importancia reconsiderar que las personas que trabajan en la administración pública podrán elegir entre una empresa privada que le ofrece condiciones que les dan un equilibrio en su vida y una oficina gubernamental atada a siglos anteriores. Si la persona no tiene un gran deseo de contribuir a su comunidad a través del gobierno, será más probable que opte por la iniciativa privada, con lo que la burocracia se estará perdiendo de personas con altas capacidades que podrán ayudar a dar servicios de forma más eficaz, transparente, moderna y eficiente.

4. LA GENERACIÓN DEL ZAPPING: LA GENERACIÓN Z O IGENERATION

Si bien hoy en día gran parte de la discusión generacional se centra en las y los *millennials*, cuando las medidas comiencen a afianzarse a esta generación, ya estará ahí la generación Z. Es difícil hablar de esta generación ya

que las personas más jóvenes de la misma apenas están cumpliendo la mayoría de edad. No obstante, hay inferencias que pueden hacerse de los pocos estudios que se han realizado y del contexto en el que les ha tocado vivir y crecer. Esta generación se parece más a la *millennial* que la *millennial* a la X. Es una generación que desde que nació estuvo inmersa en la globalización, que a partir de nivel de calidad de vida ha tenido contacto con tecnología y que no entiende una vida sin ella. Esto ha hecho que la rapidez de su comunicación no dé lugar a los formalismos clásicos. Asimismo, la cantidad de contenido tecnológico que se genera a cada momento, ha hecho que su capacidad de retención sea mínima: de ocho segundos, es decir, para que haya comunicación con una persona de la generación Z, y que no pase de un contenido a otro por considerarlo aburrido, se tiene menos de ¡ocho segundos! (de Barba, 2016).

De igual forma, esta generación es más proclive al *multitasking*. La atención plena y concentrada en un tema por un periodo de tiempo es prácticamente imposible de lograr. ¿Cómo harán las instituciones para tener una comunicación política que tome en consideración esto? Al desformalizar la comunicación. Ahora, desformalizar la comunicación no implica que no haya comunicación formal que cumpla con estándares legales, solo implica también considerar nuevos mecanismos de comunicación política que lleguen a un mayor número de la población. De manera complementaria, también esta generación, de la que se dice será la última de la que las organizaciones podrán generalizar (Stein, 2013), estará más inmersa en la lógica de las *cámaras de eco*. Esto quiere decir que sus creencias se refortalecerán solas por el contenido que consumen en redes. Para lograr debates

que partan de la confrontación de ideas, habrá que reconocer los alcances limitados de la confrontación directa, y cambiar el paradigma hacia uno que mantiene las emociones al margen, que intente demostrar con hechos y que parta del reconocimiento mutuo para generar empatía (Shermer, 2018).

Por último, si bien esta generación será progresista en aspectos morales como la generación *millennial*, serán más liberales en temas económicos derivado del contexto de incertidumbre financiera en el que han crecido. Será una generación que emprenda más y que pida menos regulaciones gubernamentales, creará más en sí que en la redistribución de ingresos. No serán una generación que intente vivir su vida a través de experiencias, como la *millennial*, sino que apostarán a la seguridad económica.

CONCLUSIONES

A lo largo de este ensayo se ha argumentado sobre la crisis de relación entre la democracia y la generación *millennial*. Gran parte de este descontento parte de los nuevos valores que esta generación defiende: transparencia, procesos horizontales, rapidez, apertura, diálogo. Sin embargo, las instituciones no han podido cambiar a la exigencia que se les exige. Ante ello, es de vital importancia considerar aspectos que los sistemas políticos deberán cambiar para adecuarse a su tiempo y no caer en crisis que lleven a una deslegitimización grande que pueda acarrear consecuencias no deseables.

Por ello, este artículo propuso tres acciones fundamentales: 1) abrir mayores canales de participación en

las instituciones para nutrir nuestra democracia representativa con una democracia participativa y deliberativa. Esto bajo el argumento de que la legitimidad hoy no solo se entiende como la formalización de los procesos para dar garantía, sino que la legitimidad recae cada vez más en el fondo y en la apertura que se muestre para llegar a ese fondo. De manera complementaria a estos procesos participativos, este texto también propuso 2) la formación de temas que son relevantes para la generación *millennial*, a pesar de estar subsumidos a otros temas de la agenda pública. Son temas que tienen que ver con la pluralidad con la que ven el mundo y con los cambios tecnológicos y de comunicación que este grupo de personas presenta. Asimismo, este ensayo consideró 3) la otra parte de la democracia que pocas veces se toma en consideración: la de las personas que hacen la democracia todos los días en su puesto de trabajo. Para que las personas duren en su trabajo y las instituciones no pierdan talento y el desarrollo de las personas que colaboran en ellas deberán de adaptarse a las exigencias de mercado que solicita esta generación, a saber, mayor flexibilidad, trabajos a distancia, horizontalidad, multidisciplinariedad, entre otras.

Por último, se abordó el tema de la comunicación política, y de los cambios vertiginosos que toma esta área para poder ser eficaz en transmitir sus contenidos. Además, todo indica que será todavía más difícil la comunicación con la Generación Z, por lo que entender las preferencias, intereses y valores de las generaciones será un pilar de la construcción de una democracia, pero no solo de una democracia en forma, sino de una democracia de fondo, una democracia de calidad, una democracia del siglo XXI.

REFERENCIAS

- ACNUR (2017). Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2017. Recuperado de: <http://www.acnur.org/5b2956a04.pdf> el 22 de junio de 2018.
- Barba, Georgie de (2016). «7 características de la generación Z», *Entrepreneur*. Recuperado de: <https://www.entrepreneur.com/article/268023> el 1 de mayo de 2018.
- Christensen, Tom *et al.* (2007). *Organization Theory and The Public Sector: Instrument, Culture and Myth*. Abingdon, Oxon-Nueva York: Routledge.
- Colao, J. J. (2012). «Welcome to The New Millennial Economy: Goodbye Ownership, Hello Access», *Forbes*. Recuperado de: <https://www.forbes.com/sites/jjcolao/2012/10/11/welcome-to-the-new-millennial-economy-goodbye-ownership-hello-access/#7b26e4fe74ab> el 25 de abril de 2018.
- Costanza, David (2018, 13 de abril). «Can We Please Stop Talking About Generations as if They Are a Thing?», *Slate*. Recuperado de: <https://slate.com/technology/2018/04/the-evidence-behind-generations-is-lacking.html> el 3 de mayo de 2018.
- Dasgupta, Rana (2018). «The Demise of the Nation State», *The Guardian*. Recuperado de: https://www.theguardian.com/news/2018/apr/05/demise-of-the-nation-state-rana-dasgupta?CMP=share_btn_fb el 1 de mayo de 2018.
- Deloitte (2018). Deloitte Millennial Survey. Recuperado de: <https://www2.deloitte.com/mx/es/pages/about-deloitte/articles/encuesta-millennial-2018.html#%20> el 22 de abril de 2018.
- Dimmock, M. (2018, 1 de marzo). «Defining Generations: Where Millennials End and Post-Millennials Begin», *Pew Research Center*. Recuperado de: <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/03/01/defining-generations-where>

re-millennials-end-and-post-millennials-begin/ el 1 de mayo de 2018.

Fukuyama, Francis (1992). *The End of History and the Last Man*. Nueva York: Avon Books.

Gutiérrez-Rubí, Antoni (2015, junio). «La generación *Millennials* y la nueva política», *Revista de Estudios de Juventud*, no. 108. pp. 161-169. Recuperado de: http://www.injuve.es/sites/default/files/2017/46/publicaciones/revista108_12-generacion-millennials-y-la-nueva-politica.pdf el 11 de abril de 2018.

Instituto Nacional Electoral (2012). Estudio censal de la participación ciudadana en las elecciones federales de 2012.

--- (2017). Estadísticas: Lista Nominal y Padrón Electoral. Recuperado de: http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Estadisticas_Lista_Nominal_y_Padron_Electoral/ el 10 de junio de 2018.

Krauze, Enrique (2012). «Hace falta un nuevo partido político: limpio, visionario, moderno», *Letras Libres*. Recuperado de: <http://www.letraslibres.com/mexico-espana/un-partido-los-jovenes> el 15 de mayo de 2018.

Lipovetsky, Gilles (1979/2000). *La era del vacío*. Barcelona: Anagrama.

--- (1987/2013). *El imperio de lo efímero*. Ciudad de México: Anagrama.

Mosendz, Polly (2016, 9 de noviembre). «What This Election Taught Us about Millennial Voters», *Bloomberg*. Recuperado de: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2016-11-09/what-this-election-taught-us-about-millennial-voters> el 1 de junio de 2018.

Nakamura, Ángel (2017). «Los gobernadores que se olvidaron de las mujeres en su gabinete», *Nacion321*. Recuperado de: <http://www.nacion321.com/gobierno/los-gobernado->

- res-que-se-olvidaron-de-las-mujeres-en-su-gabinete el 2 de mayo de 2018.
- Navarro, María Fernanda (2018). «México tendrá en 2018 las elecciones más caras de su historia», *Forbes*. Recuperado de: <https://www.forbes.com.mx/mexico-tendra-en-2018-las-elecciones-mas-caras-de-su-historia/> el 20 de mayo de 2018.
- Notimex (2018). «Millennials obtendrán pensiones de \$2,000», *El Economista*. Recuperado de: <https://www.eleconomista.com.mx/finanzaspersonales/Millennials-obtendran-pensiones-de-2000-20180326-0070.html> el 11 de junio de 2018.
- Ostrom, Vincent (1973). *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- Shermer, Michael (2018). «Solo te creeré si me dices lo que quiero oír», *El País*. Recuperado de: https://elpais.com/elpais/2018/01/26/ciencia/1516966815_366077.html el 13 de mayo de 2018.
- Sobrino, Armando (2016). «Réplica a “Apuntes para una mejor Wikipolítica”», *Medium*. Recuperado de: <https://medium.com/@armandosmh/r%C3%A9plica-a-apuntes-para-una-mejor-wikipol%C3%ADtica-979c7301d2c7> el 1 de junio de 2018.
- Stein, Joel (2013). «Millennials: The Me Me Me Generation», *Time*. Recuperado de: <http://time.com/247/millennials-the-me-me-me-generation/> el 21 de abril de 2018.
- Toussaint, Enrique (2018). «A la caza del millennial», *Informador*. Recuperado de: <https://www.informador.mx/suplementos/A-la-caza-del-millennial--20180407-0120.html> el 9 de abril de 2018.
- Wike, Richard *et al.* (2017). «Democracy Widely Supported, Little Backing for Rule by Strong Leader or Military», *Pew*

Research Center. Recuperado de: <http://www.pewglobal.org/2017/10/16/democracy-widely-supported-little-backing-for-rule-by-strong-leader-or-military/> el 10 de junio de 2018.

XX CERTAMEN DE ENSAYO POLÍTICO



EFFECTOS DE LA REFORMA ELECTORAL DE 2014 SOBRE EL COMPORTAMIENTO DEL VOTO POR MUJERES CANDIDATAS A DIPUTADAS FEDERALES EN MÉXICO, 2012-2018

Cynthia Rodríguez García

INTRODUCCIÓN

Las reglas y los sistemas electorales son elementos fundamentales para entender el comportamiento electoral (Freidenberg y Došek, 2016; Jones, 1993; Lijphart, 2000; Nohlen, 1994). El presente estudio pretende analizar si la implementación de la cuota de género, con la reforma electoral de 2014, tuvo un efecto sobre el comportamiento del voto por candidatas a diputadas federales entre los comicios de 2012, 2015 y 2018.

La relevancia de analizar esta relación radica en que, las cuotas fueron diseñadas para dar respuesta a la crisis de subrepresentación política de las mujeres en la democracia y poco es lo que se conoce sobre los efectos de dichas reglas electorales sobre el comportamiento del voto a favor de las mujeres candidatas.

El trabajo centró su atención en dos aspectos del comportamiento electoral. Por un lado, se analiza la diferencia existente entre el voto por sexo (hombre y mujer), a la vez que se evalúa el efecto de la regla de equidad de género en candidaturas partidistas sobre el comportamiento electoral. La hipótesis central plantea que la reforma trajo consigo un incremento en el número de candidatas en la boleta, por lo cual se esperaría encontrar, a su vez, un aumento en la probabilidad de voto obtenido por las mujeres, a diferencia de las candidaturas masculinas.

El artículo está estructurado en cuatro apartados. En el primero se presenta el marco analítico en el que se encuadra la presente investigación. En el segundo apartado se describen los datos y procedimientos utilizados, mientras que en el tercer apartado se analiza estadísticamente el comportamiento de los datos recopilados al evaluar las diferencias de voto por género y la influencia del efecto causal de la reforma electoral de 2014. En el último apartado se presentan los resultados y su aporte a las discusiones sobre efectos de las cuotas de género en el comportamiento del voto.

MARCO ANALÍTICO

La representación descriptiva¹ y sustantiva² de las mujeres ha sido históricamente escasa en las instituciones

-
- 1 Conformada por grupos de representantes que son más o menos proporcionales numéricamente a la población a la cual representan (Poncela, 2011).
 - 2 Es decir, la representación de los intereses y demandas del electorado desde los actores.

políticas de América Latina, esto debido a la asignación de roles de género tradicionales, los cuales hicieron que el ámbito público fuera de dominio masculino (Freidenberg, 2019) y se pensara que el ámbito privado correspondía a las mujeres. En la búsqueda de estrategias y acciones para lograr la equidad y como una de las recomendaciones más importantes surgidas en la Conferencia de Beijing, se implementó un mecanismo de innovación política denominado «cuota de género», diseñado para dar respuesta a la crisis de subrepresentación política en la democracia. Este se define como una medida mediante la cual se pretende aumentar la presencia de las mujeres en las candidaturas para puestos de elección popular, y que se espera sea de carácter transitorio, puesto que supone una vigencia sujeta a la superación de los obstáculos que impiden una adecuada representación de mujeres en los espacios de poder (Barreiro y Clyde, 2000).

En la actualidad, más de 100 países han adoptado algún tipo de cuota o principio de paridad de género, mientras que en América Latina la cifra llega a 16 países (Freidenberg y Sara, 2017). Las cuotas han encontrado limitaciones en su aplicación y las variables que influyen en su eficacia se agrupan en torno a cinco aspectos: *a)* las características del sistema electoral, *b)* la cultura política, *c)* las características específicas de la ley de cuota —en caso de que esta exista— (Archenti e Inés, 2008), *d)* los estereotipos de género y el papel de los medios de comunicación de masas y *e)* el acceso a recursos financieros para desarrollar campañas electorales competitivas.

En México la evolución de las cuotas se desarrolló de manera gradual. Se implementaron por primera vez en 1993 y, a partir de ese momento y hasta la reforma electoral de 2014, se realizaron cinco modificaciones, me-

dian­te las que se incremen­tó el porcen­taje de can­di­da­tu­ras par­ti­dis­tas ase­gu­ra­das a las mu­je­res para par­ti­ci­par en elec­cio­nes, al gra­do de in­cluir el cri­te­rio de la e­qui­dad de gé­ne­ro al fi­nal de di­cho pe­ri­o­do.

La hipóte­sis cen­tral plan­tea que la re­for­ma tra­jo con­si­go un in­cre­men­to en el nú­me­ro de can­di­da­tas en la bo­leta, por lo cual se es­pe­ra­ría en­con­trar, a su vez, un au­men­to en la pro­ba­bi­li­dad de vo­to ob­te­ni­do por las mu­je­res, a di­fe­ren­cia de las can­di­da­tu­ras mas­cu­li­nas.

Si bien las cuo­tas de gé­ne­ro son una for­ma e­fi­caz de in­cre­men­tar la pre­sen­cia fe­me­ni­na en car­gos de re­pre­sen­ta­ción po­pu­lar, no es­tán li­bres de con­tro­ver­sia (Dahlerup, 2006). Uno de los ar­gu­men­tos en con­tra de estas me­di­das es que se asu­me que el gé­ne­ro es una ca­te­go­ría más im­por­tante que otras cuali­da­des de los po­ten­cia­les can­di­da­tos o can­di­da­tas, como la ca­pa­ci­dad o la ex­pe­ri­en­cia (Aparicio Castillo, 2011), para lo cual el pre­sen­te tra­ba­jo plan­tea como pri­mer ob­je­ti­vo de in­ves­ti­ga­ción se­cun­da­rio es­ta­ble­cer si exis­te un efec­to cau­sal del gé­ne­ro del can­di­da­to pos­tu­la­do.

Como se­gun­do ob­je­ti­vo se­cun­da­rio se plan­tea que hay una re­la­ción que tie­nen los años de los co­mi­cios con el com­por­ta­mien­to del vo­to, de­bi­do a la pre­sen­cia de las re­g­las elec­to­ra­les que for­ma­li­za­ron el prin­ci­pio de e­qui­dad; por ello se pre­ten­de iden­ti­fi­car cómo estos in­ter­ac­tu­an con la va­ri­a­ble de gé­ne­ro del can­di­da­to. Un ter­cer ob­je­ti­vo es es­ta­ble­cer cuál es el efec­to que tie­ne la me­to­do­lo­gía uti­li­za­da por el In­sti­tu­to Na­cio­nal Elec­to­ral (INE), en la cual se cla­si­fi­can los dis­tri­tos por tipo de vo­ta­ción, en el au­men­to de pro­ba­bi­li­dad de vo­to ha­cia las mu­je­res. Por úl­ti­mo, se in­te­gran va­ri­a­bles de con­tro­l de tipo po­lí­ti­co elec­to­ral para mo­de­rar el efec­to del gé­ne­ro y de las re­g­las.

ESTRATEGIA METODOLÓGICA DE LA INVESTIGACIÓN

Para comprobar la hipótesis y los objetivos de investigación secundarios se realizaron diversos análisis estadísticos de comparación de grupos y de medición de efectos causales, mediante la construcción de modelos de regresión lineal múltiple.

El análisis presentado en este artículo está sustentado con una base de datos elaborada a partir de la información disponible en los sitios web del INE, correspondiente a los cómputos distritales de los procesos electorales de 2012, 2015 y 2018. Se identificaron los votos totales, el porcentaje de votos obtenidos por cada candidato por partido político o coalición en cada distrito electoral federal, el sexo de los candidatos, y las características sociodemográficas de cada distrito electoral federal.

A su vez, se clasificó cada uno de los distritos a partir del criterio de no exclusividad establecido por el INE en los acuerdos INE/CG162/2015 e INE/CG299/2018, para asegurar la oportunidad respecto a las posibilidades reales de participación y que no exista un sesgo evidente en contra de un género.

Para el proceso electoral federal de 2015, respecto de cada partido, se enlistaron todos los distritos en los que se presentó una candidatura a diputación federal. Estos fueron ordenados de menor a mayor conforme al porcentaje de votación que recibieron en el proceso electoral anterior. Una vez hecho esto, se dividió la lista en tres bloques, correspondiente cada uno a un tercio de los distritos enlistados: el primero, con los distritos en los que el partido obtuvo la votación más baja (valor 0); el segundo, con los distritos en los que obtuvo una votación media (valor 1); y el tercero, con los distritos en los

que obtuvo la votación más alta (valor 2).

Para los procesos electorales federales 2012 y 2018 se utilizó lo establecido en el acuerdo INE/CG299/2018 debido a que en 2012 no se encontraba implementado en la legislación federal el criterio de no «exclusividad» y se decidió usar los criterios más actualizados.

En el caso de las coaliciones, si los partidos políticos que las conformaron participaron en una coalición diferente durante el proceso electoral federal previo, se consideró la votación que obtuvieron en lo individual y se sumaron las de todos sus integrantes para determinar la calificación de los distritos a partir del procedimiento desarrollado anteriormente.

Con respecto a las características sociodemográficas utilizadas, se tomaron en cuenta las Estadísticas Censales a Escalas Geoelectorales (2010), integradas por 190 indicadores, y las Estadísticas Intercensales a Escalas Geoelectorales (2015), compuestas por 107. A partir únicamente de las referentes a población, educación y nivel socioeconómico, con un total de seis indicadores, debido a que fueron los constantes en cuanto a nombre y medición. Por último, se realizó una proyección para calcular el promedio estimado para 2018.

También se calculó el porcentaje de participación electoral en cada distrito a partir de dividir la votación total entre la Lista Nominal para cada distrito y el margen de victoria distrital calculado al restar el porcentaje de votos obtenidos por el partido ganador respecto del segundo lugar.

La manera en que se utilizaron los datos para la elaboración de los objetivos de investigación descritos fue la siguiente: a partir de la construcción de cuatro modelos (Tabla 6) se buscó aislar el efecto de la reforma sobre el

comportamiento del voto porcentual por candidatura, al distinguir el género de las personas que encabezaban las candidaturas de diputados federales. El primer modelo (modelo 1) solo presenta la variable del género de la persona que encabezaba la candidatura, con el fin de identificar el efecto causal. Posteriormente, se generaron dos modelos (modelos 2 y 3) que abarcan, en principio, el año de los comicios a manera de variable *proxy* de la presencia de las reglas electorales que formalizaron el principio de equidad —así como su interacción con la variable de género del candidato—; después se incluyó el factor del mandato de posición de las candidaturas de mujeres, para ello se introdujo la clasificación de los tipos de distrito para cada partido político (bajo, medio y alto), según la votación recibida por cada uno en los comicios inmediatos previos, elaborada por el INE (2015, 2018). Este factor se presenta como variable *dummy* para identificar la presencia de distritos de votación media y alta, además, mantiene a los distritos de votación baja como la categoría de referencia.

El último modelo (modelo 4) recupera las variables presentes en los modelos anteriores y, además, introduce otras variables de control político-electorales y sociodemográficas, con el fin de moderar el efecto de las variables de interés vinculadas a la reforma electoral de 2014 (presentes en los modelos 1, 2 y 3).

EVALUACIÓN DE RESULTADOS

Voto por género, 2012-2018

En un primer análisis se comparó el comportamiento del voto entre géneros. Con la implementación del principio de paridad se identificó un aumento estadísticamente

significativo ($p < 0.05$) del número de candidaturas en las que se postularon a mujeres, respecto de la cantidad de hombres presentes en la boleta electoral (Tabla 1).

En este apartado, al comparar el efecto de dicha reforma sobre el comportamiento del voto entre hombres y mujeres, y al tomar en consideración el incremento significativo del número de candidaturas encabezadas por mujeres, se esperaría encontrar un aumento también en su porcentaje de votos respecto del obtenido por los hombres a partir de los comicios de 2015 en adelante.

Sin embargo, al comparar la distribución de los votos por género, no se observó un cambio relevante en el porcentaje de votos obtenidos por mujeres en comparación con el de los hombres (Gráfico 1).

Una de las características identificadas a partir de revisar la distribución del voto porcentual obtenido por las candidaturas encabezadas por hombres y mujeres radica en la gran similitud en el voto recibido por cada género. Aunque se observó un incremento en la cantidad de casos donde las mujeres recibieron bajos porcentajes de voto en los comicios de 2015.

Esto se puede considerar un indicio del efecto de la reforma electoral de 2014, en donde se incrementó la probabilidad del voto por mujeres, pero que estuvo acotado a casos en los que el tamaño de la votación por cada candidatura era baja (alrededor de 5% de votos).

Sin embargo, dicho efecto aparente se diluyó en el comportamiento del voto durante los comicios de 2018 en los que, a la par de la tendencia de los comicios de 2012, el voto entre géneros se comportó de manera similar.

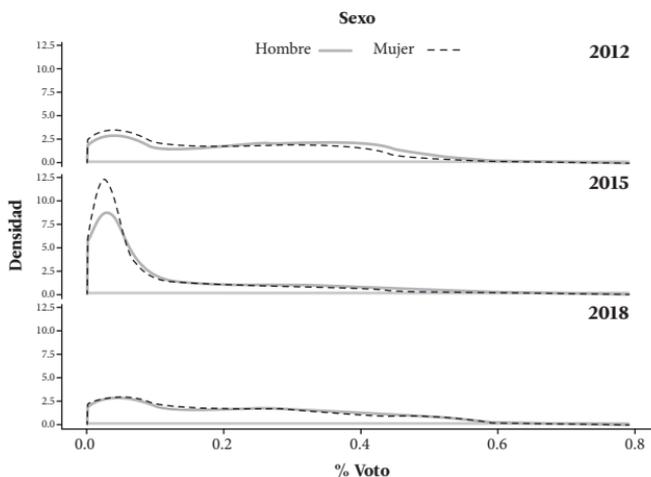
Con el fin de avanzar en la evaluación de la influencia de la reforma electoral de 2014 sobre el comportamiento del voto, se llevó a cabo un análisis para evaluar las

TABLA 1
 Cantidad de hombres y mujeres en candidaturas
 para diputados federales en México, 2012-2018

Sexo	Año			Total
	2012	2015	2018	
Hombre	763	1341	631	2735
Porcentaje marginal	58.65%	50.38%	47.91%	
Mujer	538	1321	686	2545
Porcentaje marginal	41.35%	49.62%	52.09%	
Total	1301	2662	1317	5280
Porcentaje marginal	100%	100%	100%	

Nota: Chi-cuadrada = 34.567, grados de libertad = 2,
 p-value = 3.118e-08.

GRÁFICO 1
 Distribución del voto porcentual de hombres
 y mujeres en candidaturas para diputados federales
 en México, 2012-2018



Fuente de las dos tablas:
 Elaboración propia con datos de Instituto Nacional Electoral (2018).

diferencias existentes en la media del voto porcentual (Tabla 2), en el que dicho promedio para el caso de las candidaturas encabezadas por mujeres se mantuvo de manera constante por debajo de los hombres, aunque la diferencia se hizo cada vez menor.

TABLA 2
Votación porcentual promedio de candidaturas para diputados federales en México agrupados por género, 2012-2018

Sexo	Año		
	2012	2015	2018
Hombre	23.44%	11.80%	22.25%
Mujer	19.66%	9.57%	21.21%
Diferencia H-M	3.78%	2.23%	1.04%

TABLA 3
Análisis de varianzas de los votos porcentuales para candidaturas de diputados federales en México, 2012-2018

Factor	GI	Suma de cuadrados	Media de suma de cuadrados	F-valor	Pr(>F)	Eta cuadrada
Sexo	1	0.9	0.896	41.61	0.000***	0.0052
Año	2	16.1	8.051	373.92	0.000***	0.1231
Sexo*año	2	0.12	0.061	2.84	0.0585 .	0.0009
Residuales	5276	113.6	0.022			

Notas: Análisis ANOVA con dos factores para datos independientes

Códigos de significancia: 0 '****' 0.001 '***' 0.01 '**' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

El tamaño del efecto se midió mediante la prueba eta cuadrada, en la que se consideraron los efectos de 0.01 = pequeño, 0.06 = mediano, 0.14 = grande.

Fuente de las dos tablas: Elaboración propia con datos de Instituto Nacional Electoral (2018).

Los resultados del análisis de varianzas (Tabla 3) mostraron que tanto los factores del género y el año de los comicios —asumiendo que el efecto de la reforma electoral se haría presente en 2015 y 2018— fueron estadísticamente significativos ($p\text{-value} < 0.05$), pero no así su interacción ($p\text{-value} > 0.0585$).

De manera que se puede considerar, en un principio, que tanto el factor de la reforma electoral —medida de manera aproximada por el año de los comicios— y la del género sí ejercieron influencia, de manera independiente, en la manera en que se comportó el promedio del voto porcentual entre las candidaturas de hombres y mujeres entre 2012 y 2018, aunque no ocurrió así con la interacción de ambos factores.

Voto entre candidaturas por mujeres, 2012-2018

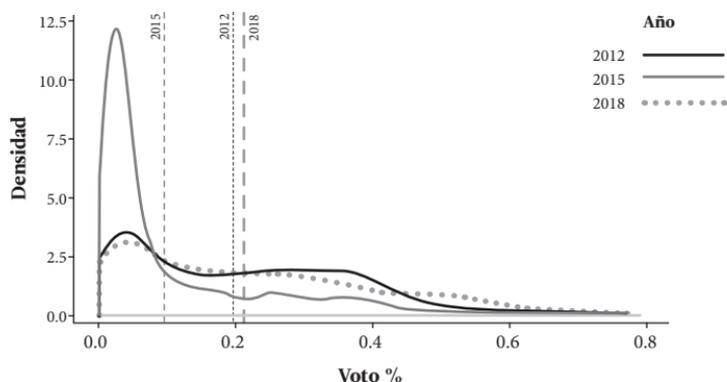
Otra manera de evaluar el efecto de la reforma electoral de 2014 consistió en la comparación realizada entre el comportamiento del voto porcentual de las candidaturas encabezadas por mujeres.

Por un lado, la distribución del voto porcentual que recibieron las distintas candidatas entre los años analizados mostró una tendencia similar entre 2012 y 2018, y no así con los comicios de 2015 (Gráfico 2).

La distribución del voto porcentual de 2015 mostró una probabilidad mayor de las mujeres en aquellos distritos donde su votación se ubicó alrededor de 5% de los votos respecto del resto de comicios analizados. En cambio, entre 2012 y 2018 se encontró una diferencia en el promedio de sus votaciones, además que para el último año analizado también se observó una probabilidad

ligeramente mayor de votaciones en donde las mujeres alcanzaron de 40 a 60% de los votos, respecto al comportamiento de seis años antes.

GRÁFICO 2
Distribución del voto porcentual por candidaturas de mujeres a diputados federales en México, 2012-2018



Nota: Las líneas segmentadas verticales representan la media de votación para cada año, donde 2012 = 19.66%, 2015 = 9.57%, 2018 = 21.21%.

Fuente: Elaboración propia con datos de Instituto Nacional Electoral (2018).

Con el fin de evaluar la influencia de la reforma electoral de 2014 sobre la distribución del voto por mujeres solamente, también se llevó a cabo un análisis de varianzas (ANOVA) con un solo factor, el año de los comicios, como un *proxy* de la aplicación de la disposición del principio de paridad (Tabla 4).

Los resultados del análisis muestran que el año de los comicios está asociado de manera estadísticamente sig-

nificativa ($p\text{-value} < 0.05$) con la varianza del promedio de votación recibida por las candidaturas encabezadas por mujeres, y, además, el tamaño del efecto de dicho factor está cerca de ser considerado grande cuando se evalúa sobre el subconjunto de datos limitado a estas candidatas.

TABLA 4
*Análisis de varianza del voto para candidaturas
 de mujeres a diputadas federales en México, 2012-2018*

Factor	GI	Suma de cuadrados	Media de suma de cuadrados	F-valor	Pr(>F)	Eta cuadrada
Año	2	7.74	3.869	194.3	0.000***	0.1324345
Residuales	2546	50.69	0.02			

Notas: Análisis ANOVA con 1 factor para datos independientes

Códigos de significancia: 0 '****' 0.001 '***' 0.01 '**' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

El tamaño del efecto se midió mediante la prueba eta cuadrada, en la que se consideraron los efectos de 0.01 = pequeño, 0.06 = mediano, 0.14 = grande.

Fuente: Elaboración propia con datos de Instituto Nacional Electoral (2018).

Con el fin de evaluar la influencia de la reforma electoral entre cada uno de los años de análisis, se optó por realizar comparaciones entre las diferencias del promedio de votos registrado por las candidaturas de mujeres en pares de comicios. Los resultados arrojaron que sí existen diferencias estadísticamente significativas ($p\text{-value} < 0.05$) entre la votación promedio recibida entre 2012 y 2015, así como entre 2015 y 2018, pero no así en los promedios entre los comicios de 2012 y 2018 (Tabla 5).

TABLA 5
Diferencias del promedio de voto de mujeres candidatas a diputadas federales en México, 2012-2018

Años	Diferencia	Límite inferior	Límite superior	<i>P</i> -value ajustado
2015-2012	-0.109738679	-0.12137661	-0.09810075	0.000***
2018-2012	0.001274694	-0.01216159	0.01471097	0.9730996
2018-2015	0.111013374	0.09943476	0.12259199	0.000***

Nota: prueba de Tukey HSD con 1 factor (año).

Códigos de significancia: 0 '****' 0.001 '***' 0.01 '**' 0.05 '.' 0.1 '.' 1

Fuente: Elaboración propia con datos de Instituto Nacional Electoral (2018).

Esta comparación entre pares de elecciones permitió identificar que la influencia de la reforma electoral de 2014 no fue homogénea sobre el comportamiento de las diferencias de la votación promedio entre los comicios analizados. El par de comparaciones (2015-2012 y 2018-2015) que registraron un efecto significativamente estadístico ($p\text{-value} < 0.05$) tienen en común a los comicios intermedios de 2015, los que se caracterizaron por una diferencia amplia derivado del promedio de votos mucho más bajo que las elecciones concurrentes de 2012 y 2018. En cambio, al evaluar la diferencia entre la votación promedio de los años 2018 y 2012 —que tendió a ser menor que las anteriores— esta dejó de ser estadísticamente significativa ($p\text{-value} > 0.9731$).

A partir de estos elementos se considera que la asociación de la reforma electoral con el comportamiento del voto no fue del todo homogénea, visto a partir de su comportamiento en el periodo analizado. Esto lleva a reflexionar sobre la importancia del tipo de comicios

(concurrentes o intermedios) al analizar a la influencia del principio de paridad sobre la votación de las candidaturas agrupadas por género.

Evaluación del efecto de la reforma electoral sobre el voto por género, 2012-2018

A continuación se presentan los resultados del análisis de regresión lineal múltiple que se realizó con el fin de evaluar el efecto causal de la reforma electoral de 2014, mediante la que se implementó el principio de paridad de género.

A partir de la construcción de cuatro modelos (Tabla 6) se buscó aislar el efecto de dicho factor de interés sobre el comportamiento del voto porcentual por candidatura, al distinguir el género de las personas que encabezaban las candidaturas de diputados federales.

La importancia del primero modelo radica en que permite calibrar la trascendencia del género del candidato; es el más simple de los cuatro, pues solo se incluyó la variable (dicotómica) del sexo de la persona al frente de la candidatura de cada partido en los distritos. Dicho factor mostró un efecto negativo ($\beta = -0.026063$) y estadísticamente significativo ($p\text{-value} < 0.001$), aunque por sí solo explica muy poca varianza del comportamiento del voto porcentual de las candidaturas (r^2 ajustada = 0.00666). Esto es, que el hecho de encontrar a una mujer en la candidatura disminuyó la votación en 2.61% votos respecto a las candidaturas encabezadas por un hombre.

En el modelo 2 se incorporó la variable *proximity* de la reforma electoral, mediante el año de los comicios, para identificar aquellos regulados bajo la normatividad

TABLA 6
Modelos de regresión lineal múltiple sobre el voto porcentual por candidato a diputados federales en México, 2012-2018

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
N	5271	5282	5215	5141
R-cuadrada aj	0.006666	0.1301	0.1675	0.3265
P-value modelo	0.000	0.000	0.000	0.000
Error estándar de residuos	0.1568	0.1467	0.1437	0.1295
<i>Intercept</i>	0.174607*** (0.002999)	0.234403*** (0.005312)	0.186234*** (0.005429)	0.04797 (0.053409)
Sexo (mujer)	-0.026063*** (0.004318)	-0.037793*** (0.008261)	-0.020912*** (0.004002)	-0.016233*** (0.003636)
Año 2015		-0.116492*** (0.006656)	-0.073667*** (0.005536)	-0.053514*** (0.012445)
Año 2018		-0.01179 (0.007896)	0.00442 (0.005704)	0.013943 (0.012769)
Distrito_medio			0.029482*** (0.005125)	0.014418** (0.00466)
Distrito_alto			0.095857*** (0.006593)	0.033353*** (0.00623)
<i>Incumbent</i>				0.175668*** (0.00508)
Participación electoral				0.078734*** (0.022657)
Sexo mujer: Año 2015		0.015561 (0.010031)		
Sexo mujer: Año 2018		0.027455* (0.011557)		

Códigos de significancia estadística: 0 '****' 0.001 '***' 0.01 '**' 0.05 '.' 0.1 '.' 1

El error estándar se presenta entre paréntesis.

La variable dependiente consiste en el voto porcentual válido recibido por cada candidato de cada partido político o coalición preelectoral a nivel distrital.

Fuente: Elaboración propia con datos de Instituto Nacional Electoral (2018).

reformada en 2014 y, también, distinguirlos de los regulados bajo una normatividad distinta. Para la inclusión de este factor se construyeron dos variables *dummy*, una referente a los comicios realizados en 2015 y otra para indicar los comicios celebrados en 2018, la categoría de referencia fueron las elecciones de 2012.

Asimismo, se introdujeron dos interacciones entre las variables del modelo, en donde se evaluó la presencia de una mujer en los comicios de 2015 y 2018.

Este modelo es más llamativo que la variable del sexo, si bien es estadísticamente significativa ($p\text{-value} < 0.001$), su efecto negativo aumentó ($\beta = -0.037793$) respecto al modelo simple anterior. A su vez, solo dos indicadores adicionales (de cinco en total) mostraron un efecto estadísticamente significativo. Por un lado, los comicios realizados en 2015 mostraron un efecto negativo ($\beta = -0.116492$, $p\text{-value} < 0.001$), cuyo voto porcentual recibido por los candidatos en elecciones fue 11.65% menor al recibido en 2012 mantuvo el resto de las condiciones similares. A su vez, el efecto de los comicios realizados en el año 2018 no fue estadísticamente distinto del comportamiento del voto porcentual del año 2012.

Por otro lado, llamó la atención que la interacción entre los factores de una candidatura encabezada por una mujer y los comicios realizados en 2018 sí fue estadísticamente significativa ($p\text{-value} < 0.05$), y su efecto causal fue positivo ($\beta = 0.027455$), y no lo fue la interacción entre una mujer postulada en los comicios de 2015. Esto es, una mujer que compitió como candidata en los comicios de 2018 obtuvo 2.75% de los votos más que un hombre, el cual compitió tanto para ese año así como para el de referencia (2012) y mantuvo el resto de las condiciones similares.

En el modelo 3 se evaluaron los efectos más amplios de la reforma electoral de 2014, para lo que se introdujo la variable del mandato de posición de las candidaturas encabezadas por mujeres, y que se incluyó como una variable *dummy* para identificar la presencia de distritos de votación media y, también, de votación alta en comparación con la categoría de referencia: los distritos de votación baja para cada partido político.

De este modelo resalta que los indicadores utilizados para evaluar la influencia del mandato de posición mostraron efectos estadísticamente significativos (p -value < 0.001), en donde el tamaño del efecto positivo fue mayor en los distritos de votación alta ($\beta = 0.095857$), mientras que en los distritos de votación media fue diferente ($\beta = 0.029482$). Esto es, por cada distrito de clase de votación alta se recibía 9.6% de votos más respecto a un distrito de votación baja y mantuvo el resto de las condiciones de manera similar. En cambio, al pasar de un distrito de votación baja a uno de votación media, la votación de cada candidato aumentó en 2.9% y conservó el resto de las condiciones constantes.

Además, en dicho modelo llama la atención el efecto moderador del factor del tipo de distrito sobre el efecto del género del candidato, así como del año de las elecciones. En el primer caso, la presencia de una mujer en la candidatura mantuvo el efecto negativo ($\beta = 0.020912$), pero menor al que se registró en el modelo anterior (modelo 2). Algo parecido ocurrió con los comicios realizados en 2015, los cuales mantuvieron el efecto negativo ($\beta = -0.073667$), pero de manera menor que en el modelo 2.

En el último modelo (modelo 4) se incluyeron diversas variables de control de tipo político-electoral, así

como algunas sociodemográficas³ orientadas a moderar el efecto del género y de las reglas en que se formalizó el principio de paridad de género. En inicio resalta que el efecto por la presencia de una mujer en la candidatura, si bien siguió siendo estadísticamente significativo ($p\text{-value} < 0.001$), redujo el tamaño de su efecto, aunque mantuvo el sentido negativo ($\beta = -0.016233$). De manera que la candidatura de una mujer recibió 1.6% de votos menos respecto a la candidatura de un hombre y mantuvo el resto de las condiciones constantes, lo cual se ubicó como el menor tamaño del efecto entre todos los modelos.

Asimismo, el tamaño del efecto de los comicios realizados en 2015 ($\beta = -0.053514$), en comparación con los de 2012, también se contrajo respecto a los modelos anteriores. En este sentido, también se comportó el tamaño del efecto de las variables *dummy* sobre las clases de distrito medio ($\beta = 0.014418$, $p\text{-value} < 0.01$) y alto ($\beta = 0.033353$, $p\text{-value} < 0.001$).

En cambio, el aporte de este modelo radica en la identificación del efecto estadísticamente significativo de dos variables político-electorales de control: primero, el partido gobernante al momento de la elección (o *incumbent*), el cual registró un efecto positivo

3 Las variables político-electorales consistieron en: i. competitividad electoral, medida a través del margen de victoria en cada distrito; ii. tamaño de la participación electoral en cada distrito; iii. la concurrencia de las elecciones federales legislativas y ejecutivas en el mismo año; iv. el partido gobernante en el distrito. Las variables sociodemográficas incluidas en cada distrito fueron: i. el porcentaje de mujeres de la población económicamente activa, ii. el porcentaje de población analfabeta, y iii. el porcentaje de mujeres de 18 años o más en cada territorio distrital electoral.

($\beta = 0.175668$, $p\text{-value} < 0.001$), de manera que el candidato del partido gobernante en cada distrito tendió a recibir casi 17.57% de voto más que un candidato postulado por un partido de oposición, y mantuvo el resto de las condiciones constantes; segundo, la participación electoral también mostró un efecto positivo ($\beta = 0.078734$, $p\text{-value} < 0.001$), en el cual por cada aumento de una unidad porcentual de la participación electoral en cada distrito, la votación de cada candidato aumentó en casi 7.87%, y mantuvo el resto de las condiciones constantes.

DISCUSIÓN

El objetivo central de la investigación presentada consistió en evaluar la influencia de la reforma electoral al sistema electoral mexicano en el año 2014, la cual formalizó el principio de equidad de género, sobre el comportamiento del voto que recibieron los candidatos a diputados federales en los comicios de 2012, 2015 y 2018. Para ello, se realizaron diversos análisis estadísticos de comparación de grupos y de medición de efectos causales, mediante la construcción de modelos de regresión lineal múltiple.

Los hallazgos más relevantes indican, por un lado, la existencia persistente de un efecto negativo de la postulación de una mujer respecto a la de un hombre en la competencia electoral. Sin embargo, el tamaño del efecto tiende a ser muy pequeño a medida que se controló este al usar diversas variables. Este resultado se encuentra en concordancia con los resultados arrojados por Sevi, Arel-Bundock y Blais (2018) para el

caso canadiense, en el que identificaron un efecto de $\pm 2.5\%$ de votos por candidaturas de mujeres, pero estadísticamente indistinguibles de cero. De manera que esto aporta más datos para reconocer el bajo impacto que ejerce el sexo de la persona postulada frente al electorado, en comparación con otras variables político-electorales.

Por otro lado, si bien la literatura ha considerado que las cuotas de género y el principio de equidad de género formalizado en el sistema electoral son mecanismos institucionales que fortalecen la representación descriptiva de las mujeres, esto no siempre ocurre de la misma manera al nivel del comportamiento electoral. Además del género de los candidatos postulados, el otro mecanismo que mostró un efecto estadísticamente significativo fue la clasificación de los distritos elaborada por la autoridad electoral mexicana, lo que lleva a cuestionar sobre dónde es más patente su efecto. Como lo mostró Gilas y Christiansson (2018), este factor no tuvo un efecto estadísticamente significativo en la cantidad de mujeres que accedieron a un escaño, en cambio, sí mostró un efecto positivo y significativo al revisar el comportamiento electoral en el presente estudio.

Un hallazgo relevante fue que las variables sociodemográficas incluidas, con las que se pretendía cubrir las explicaciones culturales de sociedades modernizadas en las que la presencia de las mujeres entre el electorado aumentaría su representación descriptiva (Hinojosa, 2012, p. 22), no mostraron efecto estadísticamente significativo. Este resultado se encontró en consonancia con las investigaciones de Alles (2007, 2018) donde tampoco identificó un efecto distinto a cero en las

variables socioeconómicas analizadas para el caso de la representación descriptiva en Argentina.

A su vez, parte de los resultados arrojados por esta investigación también siguieron la tendencia mostrada para el caso argentino (Alles, 2007, 2018), que identificaron la relevancia de las variables político-electorales en comparación con la influencia ejercida por las cuotas de género/principio de paridad de género. Para el caso mexicano fue relevante la pertenencia del candidato al partido gobernante en el distrito que, de acuerdo con los estudios previos para otros casos, suele representar una ventaja frente al resto de la oposición. Asimismo, fue relevante el tamaño de la participación electoral sobre el comportamiento del voto porcentual por candidato, de manera que las variables político-electorales fueron factores que influyeron de manera significativa sobre el desempeño de las variables institucionales incluidas por la reforma electoral de 2014 que formalizó el principio de paridad de género.

Finalmente, la manera de operacionalizar la variable de la reforma electoral a partir de conformar grupos de elecciones, según el año de su realización y la aplicación de dicha reforma, al mostrar efectos diferenciados entre 2015 y 2018, también abrió la puerta para la entrada de una variable latente sobre el funcionamiento del sistema electoral, centrada en los tipos de comicios realizados de acuerdo a la cantidad de cargos públicos a elegir por los votantes. La diferencia significativa identificada entre los comicios de 2012 y 2018, respecto a 2015, permitió encontrar elementos sobre la relevancia de las elecciones concurrentes (Jones 1993), lo cual se ha asociado con un aumento en la participación electoral (Gómez Tagle 2009), y que tiende también a aumentar el voto por los candidatos.

CONCLUSIONES

El objetivo central de la investigación presentada consistió en evaluar la influencia de la reforma electoral de 2014 en México y que formalizó el principio de equidad de género, sobre el comportamiento del voto que recibieron los candidatos a diputados federales en los comicios de 2012, 2015 y 2018. Para ello se comparó la tendencia del voto en función del sexo de los candidatos postulados por cada partido político, así como también se evaluó el efecto causal de dicha reforma sobre el voto por candidatura.

El principal hallazgo consistió en la identificación de una diferencia significativamente estadística en el voto recibido por mujeres respecto a las candidaturas encabezadas por hombres. Esta diferencia fue consistente y de sentido negativo en los tres años de elecciones revisados; sin embargo, su efecto causal fue pequeño, este factor explicaría un porcentaje muy pequeño (menor a 1%) del total de la varianza del comportamiento del voto. Esto lleva a pensar que, a pesar de ser una variable con significancia estadística significativa, no siempre el género del candidato es una variable teóricamente significativa para entender el fenómeno del voto.

Al evaluar la importancia de la reforma electoral de 2014, se encontró la existencia de diferencias significativas en el comportamiento del voto entre los comicios previos (2012) y posteriores (2015, 2018) a dicha reforma. Incluso se identificó que el promedio de votos por mujeres postuladas tendió a acercarse al promedio del voto recibido por hombres. Sin embargo, las diferencias encontradas a partir de los grupos de elecciones creados a partir del año de la elección no permitieron identificar

una diferencia estadísticamente significativa entre los resultados de los comicios de 2012 y 2018, lo que hizo pensar en la importancia del tipo de elección concurrente respecto a la influencia de la reforma electoral sobre el comportamiento del voto.

Al incluir la cláusula de la clasificación electoral de los distritos para cada partido, implementada por el INE a partir de 2015, se encontró que este factor mostró un efecto positivo y de significancia estadística. Pero este resultado hace pensar en si la clasificación en sí misma ayudó a incrementar el voto por candidato, o al final tuvo un efecto de «encapsulamiento» de los votos de los partidos políticos, pues necesariamente los emitidos en los distritos de votación alta, por ejemplo, tenderían a ser mayor que en el resto de los distritos.

Un hallazgo de relevancia diferenciada se encontró en las variables de control, pues, por un lado, las características sociodemográficas vinculadas a la participación social y económica de las mujeres en cada distrito no mostraron efectos estadísticamente significativos. Mientras que, por el otro lado, las variables político-electorales centradas en el tamaño de la participación electoral y el partido gobernante en cada distrito registraron un efecto significativo y mayor al de las variables de interés para el estudio (género y reforma electoral de 2014); lo que permitió regresar a la importancia de las variables partidistas y electorales institucionales para analizar el comportamiento electoral a niveles individuales.

En el fondo, esta investigación ha buscado un acercamiento a evaluar los efectos de la reforma electoral de 2014 sobre el comportamiento del voto, esto se considera una manera de evaluar su influencia sobre otras arenas distintas a la representación descriptiva de género. Por

lo que una línea de investigación que se abre es evaluar los efectos de dicha reforma, en un sentido amplio, sobre diversas arenas político-electorales en México.

REFERENCIAS

- Alles, Santiago M. (2007). «¿Hacia la consolidación política? Cambios en la “estructura de oportunidades electorales” de las mujeres en Argentina», *América Latina Hoy*, no. 47, pp. 123-154.
- (2018). «Equilibrar el terreno: instituciones electorales e incorporación de mujeres en las legislaturas provinciales en Argentina». En Freidenberg, Flavia, Caminotti, Mariana, Muñoz-Pogossian, Betilde y Došek, Tomáš (eds.) (2018). *Mujeres en la política. Experiencias nacionales y sub-nacionales en América Latina*. Ciudad de México: Instituto Electoral de la Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Aparicio Castillo, Francisco Javier (2011). *Cuotas de género en México: candidaturas y resultados electorales para diputados federales 2009*. Serie Temas Selectos de Derecho electoral, 18. Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Barreiro, Line, y Soto, Clyde (2000). Cuota de género. Recuperado de: <http://iidh.ed.cr> el 10 de noviembre de 2009.
- Dahlerup, Drude (ed.) (2006). *Women, Quotas and Politics*. Londres: Routledge: Taylor and Francis Group.
- Fernández Poncela, Anna María (2011). «Las cuotas de género y la representación política femenina en México y América Latina», *Argumentos*, nueva época, vol. 24, no. 66, pp. 247-275.
- Freidenberg, Flavia (2019). «Electoral Reform and Women Political Representation in Latin America». En Prevost, Gary y Vanden, Harry E. (eds.) (2019). *The Encyclopedia of Latin American Politics*. Londres: Oxford University Press.

- Freidenberg, Flavia y Došek, Tomáš. (2016). «Las reformas electorales en América Latina (1978-2015)». En Casas-Zamora, Kevin, Vidaurri, Marian, Muñoz-Pogossian, Betilde y Chanto, Raquel (eds.) (2016). *Reformas políticas en América Latina: tendencias y casos*. Washington, D. C.: Organización de los Estados Americanos, pp. 25-92.
- Freidenberg, Flavia y Lajas García, Sara, (2017). «¡Leyes vs. techos! Evaluando las reformas electorales orientadas a la representación política de las mujeres en América Latina». En *Documentos de trabajo del Instituto de Investigaciones Jurídicas 2017*. Ciudad de México: IJ-UNAM.
- Gilas, Karolina M. y Christiansson, Mikaela J. K. (2018). «La paridad de género y la regla de los distritos perdedores en México». En Freidenberg, Flavia, Caminotti, Mariana, Muñoz-Pogossian, Betilde y Dosek, Tomás (eds.) (2018). *Mujeres en la política. Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*. Ciudad de México: Instituto Electoral de la Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Gómez Tagle, Silvia (2009). *¿Cuántos votos necesita la democracia? La participación electoral en México, 1961-2006*. Ciudad de México: IFE.
- Hinojosa, Magda (2012). *Selecting Women, Electing Women: Political Representation and Candidate Selection in Latin America*. Filadelfia, PA: Temple University Press.
- Jones, Mark P. (1993). «The political consequences of electoral laws in Latin America and the Caribbean», *Electoral Studies*, vol. 12, no. 1, pp. 59-75.
- Lijphart, Arend (2000). *Modelos de democracia: formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona: Ariel.
- Nohlen, Dieter (1994). *Sistemas electorales y partidos políticos*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Sevi, Semra, Arel-Bundock, Vincent y Blais, André (2018). «Do Women Get Fewer Votes?», *Canadian Journal of Political Science*, vol. 52, no. 1, pp. 201-210. Recuperado de: <https://doi.org/10.1017/S0008423918000495>

DEMOCRACIA BAJO PALABRA
Vigésimo aniversario del Certamen de Ensayo Político



COMISIÓN ESTATAL ELECTORAL NUEVO LEÓN

*Este libro se terminó de editar
en el mes de junio de 2020.*

*En su formación se utilizó la fuente Leitura Light
en 10 puntos para el cuerpo del texto.*

CUIDADO DE LA EDICIÓN

Cuauhtémoc Iglesias Ontiveros
Director de Capacitación Electoral

Mateo de Jesús Flores Flores
Jefe del Departamento Editorial

Alan Márquez Rodríguez
Asesor Editorial

César Eduardo Alejandro Uribe
Mario Alberto Arizpe Lavador
Correctores

Elena Herrera Martínez
Diseñadora Editorial

Mayela Vianney Zavalza Aguilar
Asistente de diseño

La democracia está en el banquillo acusatorio. Las críticas a su eficacia y a sus alcances han aumentado en la década pasada; se necesita revisar ese tiempo para corregir el rumbo. *Democracia bajo palabra* compila los primeros lugares de las últimas 10 ediciones del Certamen de Ensayo Político, los cuales señalan nuestras carencias democráticas, pero también avizoran soluciones.

COMISION
ESTATAL
ELECTORAL
NUEVO LEÓN



5 de Mayo 975 Ote.,
Centro, Monterrey, N. L., México
81 1233 1515 y 800 CEENLMX (233 6569)

www.ceenl.mx

