

Problemas actuales de la democracia en México

ANNEL A. VÁZQUEZ ANDERSON
COORDINADORA



Universidad de Guadalajara



Problemas actuales de la democracia en México

Problemas actuales de la democracia en México

ANNEL A. VÁZQUEZ ANDERSON
COORDINADORA

Universidad de Guadalajara
2020

Esta publicación fue sometida aun proceso de
dictaminación a doble ciego por pares académicos.

Primera edición. 2020

D.R. © Universidad de Guadalajara

Centro universitario

de Ciencias Sociales y Humanidades

Unidad de Apoyo Editorial

Guanajuato 1045

Col. Alcalde Barranquitas, CP 44260

Guadalajara, Jalisco, México

ISBN: 978-607-547-812-8

Impreso y hecho en México

Printed and made in Mexico

Índice

Introducción	
La democracia como problema político y de investigación	
ANNEL ALEJANDRA VÁZQUEZ ANDERSON	9
Candidaturas independientes en el proceso electoral Jalisco 2014-2015: historias de kumamotos y lagrimitas	
JOSÉ ANTONIO ELVIRA DE LA TORRE	17
Poder Legislativo y calidad de la Democracia en México y Chile	
ALICIA GÓMEZ	51
Cultura política y democratización en México	
TERESA ISABEL MARROQUÍN PINEDA	
Políticas Públicas en favor de la preservación del Medio Ambiente en Jalisco: eficacia de las acciones y coordinación con el orden federal	
PABLO PINEDA ORTEGA	107

El poder de la televisión en México: la forma en la que los noticieros presentan la política ANNEL ALEJANDRA VÁZQUEZ ANDERSON	137
Sobre los autores	180

Introducción

La democracia como problema político y de investigación

ANNEL ALEJANDRA VÁZQUEZ ANDERSON

A lo largo de la historia hemos aprendido que la democracia es la forma de gobierno más adecuada para la convivencia social en un contexto de paz. Hemos visto lo que sucede cuando no hay democracia: guerras mundiales, totalitarismos y dictaduras que causaron la muerte de millones de personas en el mundo. La democracia promueve la tolerancia, el respeto a la pluralidad, a la diferencia y, a través de las elecciones, permite la sustitución de gobernantes sin tener que cambiar todo el régimen. La democracia resuelve así los problemas de convivencia procesando pacíficamente las diferencias.

La democracia resuelve el problema de la convivencia entre personas con distintas formas de pensar, actuar y vivir; resuelve el problema de la competencia entre partidos con distintas ideologías; resuelve el problema del relevo de gobernantes y todo de forma pacífica. Sin embargo, la democracia no solo resuelve problemas sino que, paradójicamente también, se convierte en un problema: el problema de transitar a la democracia, de consolidar la democracia, de gobernar una democracia. Hace ya décadas, Norberto Bobbio advertía que en la democracia subyace el problema de la ingobernabilidad, a causa de la sobrecarga del gobierno, ya que las demandas se multiplican al tiempo que el poder de los gobernantes es cada vez más difuso, y por tanto, su capacidad de resolver estas demandas se ve disminuida. La toma de decisiones en la democracia es un problema, se debe elegir entre múltiples opciones bajo presión de intereses divergentes,

contrapoderes y, a la vez, deben responder al inexpugnable interés general y ser, en lo posible, racionales.

Podría entenderse pues que, como describió Alexis de Tocqueville, la democracia tiene dos grandes concepciones; la primera como un régimen político que determina que el poder radica en los ciudadanos y que es necesario contar con un sistema claro de reglas para elegir, conservar o remover a quienes representen el poder popular. Hasta allí, las democracias han logrado consolidarse o, por lo menos, cuentan con un marco jurídico capaz de regular las acciones en esa arena. Y, por otra parte, la concepción de la democracia como un estado de bienestar social, donde prevalezcan la igualdad de condiciones para todos los ciudadanos pero que, como consecuencia del individualismo, genera un distanciamiento claro entre los intereses privados y los asuntos públicos. De allí que uno de los grandes problemas de la democracia sea tomar decisiones colectivas desde la perspectiva individual de unos cuantos.

De esto deriva que la construcción y prevalencia de los sistemas democráticos modernos deban estar en constante revisión y actualización; no es que la democracia sea, por su naturaleza, el mejor sistema político, sino que es hasta hoy, lo que mejor ha funcionado en un contexto plural y de distribución del poder. Sin embargo, las prácticas contemporáneas han dejado clara la fragilidad de la democracia representativa en donde los cambios acelerados en el poder económico y el mercado han dado pie a brechas sociales que los gobiernos no han podido resolver con la velocidad adecuada. De allí que, las posturas proteccionistas y nacionalistas comienzan a ganar terreno, como la salida de la Gran Bretaña de la Unión Europea, el triunfo del No a los acuerdos de paz entre las FARC y el gobierno Colombia, que contemplaban el desarme de la organización insurgente y su constitución en un partido político, así como las elecciones de Donald Trump en Estados Unidos y Jair Bolsonaro en Brasil en los últimos años.

Cuando en México se defendía a la democracia como la pócima de la felicidad, precisamente se alegaba ese poder solucionador de los grandes y añejos problemas del país, y efectivamente, lo hizo en gran medida,

sin embargo, los que aún no ha resuelto la ponen en entredicho permanentemente, incluso en situación de riesgo como la desigualdad social, la inseguridad y la corrupción, entre otros. Ahora es momento de una nueva revisión para la democracia mexicana, con un primer gobierno de izquierda cuyo discurso justamente se centra en resolver la deuda histórica de igualdad, seguridad y honestidad de los gobiernos antecesores; con candidaturas independientes que han logrado poco y reelecciones de presidentes municipales y diputados que por primera vez fueron refrendados o castigados.

Además, es momento que entendamos que la democracia no es solo una idea, sino una realidad que afecta y es afectada por un contexto determinado, y como tal, también es un problema que debe discutirse y sobre todo resolverse. Concebir la democracia como el mejor estado de organización política posible, nos limitaría en el ejercicio de revisión y corrección que todos los regímenes necesitan; es imperante pues que los huecos que ha dejado la práctica democrática en los gobiernos actuales sean atendidos mediante el análisis de sus causas y la medición de sus consecuencias. Los problemas y obstáculos en el ejercicio público se vuelven evidencia e insumo para la teoría política, para la creación de nuevos modelos que abonen a los regímenes actuales y propongan métodos efectivos para renovar y mejorar la democracia o, inclusive, diseñar algo mejor que ésta.

Los distintos capítulos del libro “Problemas Actuales de la Democracia: Instituciones y Comunicación” discuten varios de los problemas de democracia y de falta o debilidad de ésta en México. J.A. Elvira, advierte las ventajas pero, sobre todo, los problemas advenidos de la ampliación del derecho democrático por excelencia, junto con el de votar, el de “ser votado”, es decir, las candidaturas independientes. A. Gómez, T. Marroquín y A. Vázquez se concentran en el problema de la consolidación de la democracia, el de la calidad de la democracia; A. Gómez lo hace analizando una de las instituciones fundamentales de la democracia, en cuanto a la creación de pesos y contrapesos del poder: el parlamento; T. Marroquín, se concentra en una de las patas de la mesa democrática: la

falta de cultura democrática; A. Vázquez analiza una de las dimensiones fundamentales del poder: la comunicación política. Finalmente, P. Pineda discute el problema de la toma de decisiones gubernamentales.

En el primer capítulo, “Candidaturas independientes en el proceso electoral Jalisco 2014-2015: historias de kumamotos y lagrimitas”, J.A. Elvira hace un análisis sobre la figura de candidaturas independientes, de sus claros y oscuros y sus riesgos. Argumenta que a pesar de que las candidaturas independientes pueden contribuir a fortalecer la calidad de la democracia, también pueden debilitarla, ya que existe la “posibilidad de liderazgos no democráticos, no transparentes, que puedan producir un debilitamiento de las instituciones, en donde los controles y contrapesos institucionales no son suficientes ni efectivos para controlarlos y la imposibilidad de sancionarlos”. En su argumentación, J.A. Elvira habla sobre los dispositivos y mecanismos institucionales que habilitan la representación efectiva de los intereses y necesidades de los ciudadanos y cómo las candidaturas independientes dan pie a la reestructuración de la acción política colectiva que no ha sido representada efectivamente dentro del espectro de los partidos políticos mexicanos.

El análisis se centra en dos caras de la misma moneda, dos candidaturas independientes de Jalisco radicalmente distintas: La de José Pedro Kumamoto Aguilar, un joven candidato que con presupuesto mínimo y el uso intensivo de las redes sociales se hizo del primer curul independiente en el Congreso local en Jalisco; y la de Guillermo Cienfuegos, mejor conocido como el payaso Lagrimita, quien falló en su contienda por la presidencia municipal de Guadalajara. Finalmente, Elvira también alerta sobre la importancia de discutir el financiamiento público a las candidaturas independientes, así como reconocer su aportación a la solución de los problemas de representación política.

En el capítulo escrito por Alicia Gómez, “Poder Legislativo y calidad de la democracia en México y Chile”, se encuentra un estudio comparativo entre la trayectoria de los poderes legislativos de México y Chile y cómo éstas afectan la calidad de la democracia y el estado de Derecho. A diferencia de diversos estudios que centran el debate de la democrati-

zación en los sistemas electorales y de partidos, el trabajo de A. Gómez presenta una perspectiva contemporánea de la relevancia de los sistemas legislativos como contraprestos reales en las transiciones democráticas. Algunas de las variables de comparación son la relación del poder Legislativo con el Ejecutivo, su función presupuestaria, la disciplina y el clientelismo.

A lo largo del capítulo son evidentes las diferencias entre los congresos de los dos países, el mexicano se encuentra en franca desventaja, atrasado por dos décadas con respecto al chileno, por lo que el capítulo ofrece una comparación cualitativa del desempeño en ambos casos con el objetivo de formular líneas de trabajo que permitan ahondar posteriormente en el análisis de los mismos y comprender el origen de estas diferencias

En *Cultura Política y Democratización en México*, Teresa Marroquín analiza algunos elementos de la cultura política en México a partir de los resultados de la Encuesta Nacional de Cultura Política. La autora parte de la premisa de que el ejercicio de la ciudadanía es un elemento indispensable en cualquier teoría de la democracia. Un país no puede considerarse democrático con una ciudadanía con rasgos autoritarios donde solo un grupo poblacional, regularmente el de mayor poder adquisitivo, ejerce mayor peso en las decisiones políticas, lo cual provoca un desprendimiento de la cadena de participación activa por parte de todos los miembros de una comunidad.

La autora hace un recorrido de la larga transición a la democracia en México, coincidiendo con la mayoría de estudiosos al respecto de que ésta se centró en los cambios del sistema electoral y no en un verdadero cambio de régimen, es decir, la transición de partidos observada en nuestro país no generó un impacto real en la cultura democrática ni en los instrumentos de participación e involucramiento ciudadano. Es en este contexto que Teresa Marroquín, estudia la cultura política como causa pero también consecuencia del tipo de democracia que tenemos hoy.

Pablo Pineda en el capítulo *Políticas Públicas en favor de la preservación del Medio Ambiente en Jalisco: eficacia de las acciones y coordinación intergubernamental*, hace un diagnóstico de la planeación, las

acciones llevadas a cabo y la coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno, específicamente por el gobierno de Jalisco para la preservación del medio ambiente. El capítulo inicia con un análisis de los principales acuerdos internacionales en la materia, reconociendo que México no cumple con ellos, a pesar de haberlos firmado, “ya que esta problemática recibe un trato de segundo nivel”. La situación empeora si se considera que el modelo de crecimiento del país pone en riesgo selvas y bosques y el cambio climático ha causado, a su vez, innumerables estragos. Por lo que el autor considera urgente la intervención gubernamental para salvar a las próximas generaciones. Seguidamente, el autor además de analizar los planes y programas federales y estatales, profundiza en los de Jalisco.

El análisis que presenta Pablo Pineda en este capítulo parte de los planos de gobernabilidad de Daniel Kaufmann, y de cómo las democracias se concentran en el primero, el de los métodos de elección, control y reemplazo de los representantes públicos; y que, desafortunadamente en México, el segundo plano que corresponde a la formulación y ejecución de políticas que respondan a las demandas ciudadanas, ha sido poco efectivo.

En el poder de la televisión en México: la forma en la que los noticieros presentan la política, Annel Vázquez presenta un modelo metodológico para una comprensión crítica de la política en los noticieros televisivos, partiendo de la hipótesis de que los noticieros televisivos trivializan el tema político, es decir, que éstos presentan la nota política de forma personalizada y ficcionalizada. El modelo metodológico propuesto, parte de la triangulación metodológica, usando tanto métodos cuantitativos como cualitativos. Para la autora, lo verdaderamente relevante en cuanto a la relación de las notas televisivas y la política no se encuentra en el tiempo de exposición que se le da a un candidato en el proceso electoral sino a la forma en la que los asuntos políticos son presentados.

La autora se pregunta sobre las consecuencias de que los noticieros televisivos trivialicen la política para la democracia mexicana ya que el poder que ejerce la televisión en la comunicación política impacta profundamente en la forma en la que los ciudadanos se ponen en contacto

con los asuntos públicos. Las decisiones electorales, en su mayoría se toman a partir de lo que la televisión muestra y la percepción de eficacia y eficiencia de las autoridades en el ejercicio público, parte de la narrativa que los programas televisivos más populares muestran.

En conjunto los autores presentan perspectivas integradoras sobre la madurez de la democracia en México y los factores que determinan si la aplicación de los principios democráticos han sido relevantes no sólo para efectos de representatividad, sino en los mecanismos que garantizan la distribución de poderes y de responsabilidades; la rendición de cuentas y el juicio cívico de los mexicanos. Si bien la discusión de los problemas, carencias y necesidades de la democracia es un abanico robusto, la aproximación al panorama nacional que esta obra ofrece, permite al lector obtener una visión de la realidad política mexicana y las implicaciones que tiene la participación o la no participación de las instituciones y los ciudadanos en los asuntos públicos.

Finalmente, la democracia como fenómeno de investigación para las ciencias sociales y, en particular para la ciencia política debe acompañarse por los fenómenos sociales que afectan su grado de idealismo o utopía; de ahí que, la pertinencia de profundizar en las causas y consecuencias de las herramientas mediante las cuales se aplican los fundamentos democráticos sigue siendo sumamente relevante para la teoría democrática como base de la construcción de nuevos regímenes o la mejora de los actuales sistemas de organización política.

Candidaturas independientes en el proceso electoral Jalisco 2014-2015: historias de kumamotos y lagrimitas

JOSÉ ANTONIO ELVIRA DE LA TORRE

Resumen

El propósito de este capítulo es hacer una revisión crítica de los saldos que dejó el primer ejercicio de competencia electoral en el que no sólo participaron candidatos propuestos por partidos políticos, sino también, los denominados candidatos independientes. Al discutir los efectos que dichas candidaturas tuvieron en el proceso electoral de Jalisco, se pueden identificar los efectos y las contribuciones positivas y/o negativas que tuvieron en el sistema político en su conjunto, y de manera particular, en el sistema de partidos y en el sistema electoral.

Parafraseando el texto clásico de Julio Cortázar, *Historias de cronopios y de famas*, puede argumentarse que en el pasado proceso electoral de 2015 en Jalisco, hubo candidatos que compitieron sin ser postulados por partidos políticos, que significaron una verdadera opción política diferente, complementaria al sistema de partidos y que más allá de compartir o no sus motivaciones e ideas, suponen elementos positivos que pueden contribuir a fortalecer la calidad de nuestra democracia. De la misma manera, hubo ejemplos de otros candidatos independientes, que no sólo compitieron sin reunir los requisitos estipulados en el Código electoral, sino que llevaron a cabo acciones contrarias a la deliberación y contrastación libre y democrática de visiones y proyectos de comunidad, propiciando dudas sobre los riesgos que este tipo de candidaturas pueden generar.

Representación política, partidos y candidaturas: un problema de nuestra democracia

En años recientes en nuestro país, el desempeño en general de los partidos políticos y en particular de sus integrantes con cargos de representación política, produjeron un elevado nivel de insatisfacción respecto de los resultados que en términos de utilidad social y valor público, han entregado a la comunidad.

Una parte de la discusión, se centró en el diseño de dispositivos y mecanismos institucionales que ayudaran a mejorar, no sólo la forma en que los ciudadanos participan y se involucran en los procesos políticos, sino también la representación efectiva de sus intereses y necesidades. Las candidaturas independientes surgen justamente como una nueva posibilidad de estructurar pautas de acción política colectiva que facilitaran la vinculación y participación política de integrantes de la comunidad política, que no encontraban la representación de sus intereses en los esquemas de las organizaciones partidistas.

Analizar la contribución de estas figuras a la mejora de la calidad de nuestra democracia, a partir de su aportación a la resolución de los problemas de la representación política, así como de la legitimidad y funcionalidad del sistema político, es justamente el propósito que anima este capítulo.

La elección de 2015: primera experiencia de las candidaturas independientes

Las candidaturas independientes son un mecanismo complementario al sistema de partidos políticos que fue aprobado con la reforma política que se llevó a cabo en 2014 en el ámbito federal y que determinó como obligación de las entidades de la República, ajustar sus constituciones locales y leyes secundarias en materia electoral para incluir su participación en los procesos electorales de 2015.

Con la aprobación de la figura de candidatos no postulados por partidos políticos, en términos ideales, no sólo se buscó ampliar la base de derechos civiles y políticos de los ciudadanos al hacer posible que compitan

por cargos públicos de elección y representación política sin la necesidad de pertenecer a una organización política. En segundo lugar, se trató de incidir en la calidad del sistema de partidos y las contiendas electorales, al introducir un esquema de mayor competencia, que los obligue a mejorar su desempeño como organizaciones políticas, a elevar el perfil de los candidatos que postulan y a poner mayor atención al valor y los bienes públicos que generan con sus desempeños los gobiernos emanados de sus filas.

El efecto final deseado, tiene que ver con algo mucho más relevante y complejo que el argumento simple de superar “el monopolio” de los partidos políticos como las únicas organizaciones que podían postular candidatos. El hecho de que los ciudadanos de manera individual puedan competir por cargos públicos, no excluye y no debe hacerlo, la posibilidad de buscar que los partidos políticos, como herramientas esenciales de participación y construcción de acción colectiva, mejoren la utilidad social y el valor público que producen, dado que siguen siendo organizaciones necesarias y fundamentales para mejorar la calidad de nuestras democracias.

No obstante estas expectativas positivas, también existen argumentos a considerar sobre posibles efectos negativos de la aprobación de este tipo de candidaturas. La posibilidad de que arriben a cargos públicos, demagogos y liderazgos no democráticos mediante respaldos no transparentes, de carácter político, material o económico. El riesgo de que estos líderes, produzcan un debilitamiento de las instituciones, entre ellas el sistema de partidos, al favorecer un ejercicio político en donde los controles y contrapesos institucionales no son suficientes ni efectivos para controlarlos. Y finalmente, la imposibilidad de sancionar políticamente a estos actores, por desempeños irresponsables y contrarios a valores como la libertad y la pluralidad, ante la falta de una organización política que se haga responsable de asumir los costos de su actuación.

El primer ejercicio de competencia electoral en donde participaron los candidatos independientes en nuestro estado, fue el proceso electoral de 2015 y arrojó resultados variables. Algunos pueden evaluarse como alentadores y otros francamente como preocupantes.

Las preguntas que se plantean a partir de dicha experiencia son de una amplia gama: ¿es apropiado llamar a estos candidatos “independientes”? ¿Puede un ciudadano sin ningún tipo de respaldo de organizaciones o grupos de interés, presión o poder, cumplir con los requisitos que se necesitan para registrarse? ¿El esquema de competencia política tanto para candidatos no propuestos por organizaciones partidistas como para los postulados por partidos, es equitativo e incentiva una contienda orientada por el estricto apego a la legalidad? ¿Qué efectos tiene el esquema de financiamiento público y financiamiento privado al que se sujetan tanto los candidatos de partidos como los independientes? ¿Son las candidaturas independientes una respuesta más eficiente en términos institucionales para la representación de intereses de los ciudadanos que los partidos políticos? ¿En qué medida la aparición de este tipo de candidatos afectó la dinámica de la competencia político electoral de Jalisco? ¿Qué significan los resultados obtenidos por estos candidatos, en las contiendas municipales y distrital en que se enmarcaron, para el futuro del sistema político en Jalisco? ¿Cómo se evalúan los resultados de la implementación de este tipo de candidaturas y en qué medida contribuyen a la mejora de la calidad de nuestra democracia?

Los requisitos formales

La reforma electoral federal determinó para los estados una serie de requisitos legales necesarios para en primer lugar, registrar la aspiración de los ciudadanos interesados, tales como la presentación formal de una solicitud, en los plazos y formatos establecidos por las autoridades electorales. El plazo establecido por el Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (CEyPCEJ) para la publicación de la convocatoria por parte de la autoridad administrativa fue, por tratarse de una elección intermedia donde sólo se elegían diputados y munícipes, la segunda semana de diciembre del año previo a la elección¹, para que en la

¹ Artículo 692, párrafo 1 del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (CEyPCEJ)

tercera semana de diciembre de ese mismo año, los ciudadanos presentarían la manifestación de su intención².

Un segundo requisito procedimental para obtener la condición de aspirantes a candidatos independientes, fue la creación de una asociación civil con objetivos afines a la democracia y la realización de comicios, para lo cual, la autoridad administrativa definió un modelo único de estatutos de la asociación civil. Un tercer requisito fue la apertura de una cuenta bancaria a nombre de la persona jurídica, integrada tanto por el aspirante, como por su representante legal y su encargado de la administración de los recursos de campaña, para que mediante ésta, se recibiera el financiamiento público y así acreditar su alta en el Sistema de Administración Tributaria³.

Finalmente, una vez adquirida la condición de aspirante y para obtener registro como candidatos independientes, se estableció el requisito de acopiar al menos el dos por ciento de firmas de respaldo de ciudadanos residentes en el municipio o distrito por el que se buscaba competir, respecto del listado nominal de electores, distribuidas en al menos uno por ciento en cada una de la mitad de las secciones electorales de la circunscripción correspondiente.

En la discusión de la reforma electoral en el Congreso de Jalisco en 2014, entre las fracciones parlamentarias, se propuso que el porcentaje fuera diferenciado, para hacer que en los municipios con menor población fuera necesario un número de firmas que inhibiera la posibilidad de que personas sin respaldo social ni representatividad verdadera se postularan al cargo, pero también para facilitar que en los municipios con mayor número de ciudadanos inscritos en el listado nominal, se presentaran a competir más candidatos sin partido. Sin embargo, la propuesta que finalmente fue aprobada, estableció los mismos porcentajes que la Ley General determinó.

² Artículo 693, párrafo 2 del CEyPCEJ

³ Artículo 693, párrafos 4 y 5 del CEyPCEJ.

Gobernador: 1% del Listado Nominal con corte al 31 de agosto del año previo de la elección, tal como para Presidente de la República, pero debiendo contar con firmas de al menos 65 municipios del estado y con al menos 1% del listado en cada uno de ellos⁴, teniendo como plazo para recabar firmas de apoyo sesenta días⁵.

Diputado local, 2%, Listado Nominal con corte al 31 de agosto del año previo de la elección, tal como los diputados federales, pero debiendo contar con firmas de al menos la mitad de las secciones que integran el distrito y siendo al menos el 1% del listado en cada una de ellas⁶, teniendo cuarenta días para recabarlas⁷.

Municipes: porcentaje igual para todos los municipios, el 2% del Listado Nominal con corte al 31 de agosto del año previo de la elección, pero debiendo contar con firmas de al menos la mitad de las secciones del municipio y siendo al menos el 1% del listado en cada una de ellas⁸, con un plazo de cuarenta días para recabarlas⁹.

Justamente, el requisito del porcentaje de firmas necesario para obtener la candidatura independiente, fue uno de los principales reclamos de los ciudadanos interesados, dado que en algunos casos la cifra requerida se consideraba sumamente alta, por ejemplo en el caso del municipio de Guadalajara, cuyo listado nominal al corte del 31 de agosto de 2014, fecha límite establecida por la legislación electoral para considerar el porcentaje necesario de firmas requeridas fue de 1'194,367 ciudadanos inscritos, por lo que se necesitaron 23,887 firmas de respaldo. Lo inapropiado de considerar un porcentaje igual para todos los municipios, se refleja con claridad en el caso de municipios como Ejutla, en donde el número de firmas de respaldo necesarias fueron 34.

⁴ Artículo 696, párrafo 1 del CEyPCEJ.

⁵ Artículo 694, párrafo 2, fracción I del CEyPCEJ.

⁶ Artículo 696, párrafo 2 del CEyPCEJ.

⁷ Artículo 694, párrafo 2, fracción II

⁸ Artículo 696, párrafo 3 del CEyPCEJ.

⁹ Artículo 694, párrafo 2, fracción III del CEyPCEJ.

El primer ejercicio de candidaturas independientes en Jalisco arrojó lo siguiente, en términos de solicitudes de registros:

Se presentaron ante el IEPC 26 solicitudes de aspirantes a candidatos independientes, 5 mujeres y 21 hombres.

De estas solicitudes, 15 de ellas fueron aceptadas para tener la calidad de aspirantes y participar en el proceso de solicitud de firmas de respaldo ciudadano, mientras que 11 ciudadanos solicitantes no alcanzaron dicha calidad, según las resoluciones dictadas por el Consejo General en la sesión del 17 de enero de 2015.

Del total de 15 aspirantes formalmente aceptados, sólo 2 eran mujeres, como se muestra en el cuadro 1.

Por su parte, del total de ciudadanos que presentaron carta de intención, pero que no lograron obtener la calidad de aspirantes, podemos encontrar que:

De once solicitudes rechazadas, tres fueron de mujeres y ocho de hombres.

Tres de esas once solicitudes cumplieron al entregar la carta intención, pero no formalizaron la asociación civil, ni tramitaron su alta en el Sistema de Administración Tributaria, ni abrieron una cuenta bancaria.

De las restantes ocho solicitudes, una de ellas fue entregada fuera de plazos legales establecidos; cuatro más, aunque no crearon una asociación civil, buscaron el respaldo de una, pero los estatutos de la misma, prohibían expresamente a sus integrantes buscar candidaturas a cargos de elección; y, en un caso adicional, los estatutos de la asociación no cumplían el objeto social que la ley establece. Finalmente, en dos casos más no se acreditó la constancia legal de la constitución formal de la asociación civil.

Cuadro 1

Relación de aspirantes a candidatos independientes que presentaron carta de intención y obtuvieron la calidad de aspirantes

Nombre	Apellido P	Apellido M	Candidatura	Mpio / Dto	Aspirante	candidato
Adriana Herminia	Higareda	De Anda	Diputada	Distrito 8	Si	No
Gerónimo Daniel	Piña	Rivas	Diputado	Distrito 8	Si	No
Zahida Ivonne	Ramírez	Salcedo	Diputada	Distrito 9	Si	No
José Pedro	Kumamoto	Aguilar	Diputado	Distrito 10	Si	Si
Armando Daniel	Cervantes	Aguilera	Diputado	Distrito 12	Si	No
Guillermo	Cienfuegos	Pérez	Munícipe	Guadalajara	Si	Si
Macario Miguel Ángel	Calzada	Tejeda	Munícipe	Puerto Vallarta	Si	No
Renet	Pérez	Valencia	Munícipe	Puerto Vallarta	Si	No
José Francisco	Sánchez	Peña	Munícipe	Puerto Vallarta	Si	Si
Francisco José	Arias	Rama	Munícipe	Tomatlán	Si	No
Javier	Ruiz	Cabrera	Munícipe	Tonalá	Si	No
Jesús Oswaldo	Silva	Magaña	Munícipe	Tuxpan	Si	Si
José	Zepeda	Contreras	Munícipe	Valle de Juárez	Si	Si
Gregorio	Ballesteros	Franco	Munícipe	Zapopan	Si	No
Luis Romeo	Colossio	Miranda	Munícipe	Zapopan	Si	No

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, sesiones del 17 de enero y 4 de abril de 2015.

Cuadro 2

Relación de aspirantes a candidatos independientes que presentaron carta de intención y NO obtuvieron la calidad de aspirantes

Nombre	Apellido P	Apellido M	Candidatura	Aspirante	Razón
Thelma Azucena	Rivera	Solís	Diputado Distrito 4	no	No acreditar constitución de AC
Edurado	Córdoba	Navarro	Diputado Distrito 5	no	Estatutos de AC prohíben buscar candidaturas
Blanca Estela	Soto	Trejo	Diputada Distrito 6	no	No creación de AC, no registro de AC ante Hacienda, no cuenta bancaria
Ramón	Becerra	Reynoso	Diputado Distrito 8	no	Estatutos de AC prohíben buscar candidaturas
Celia Margarita	Flores	Mora	Diputada Distrito 10	no	Estatutos de AC prohíben buscar candidaturas
David	Nungaray	Sigala	Diputado Distrito 11	no	Solicitud fuera de plazo
José de Jesús	Martínez	Alcantar	Diputado Distrito 13	no	No creación de AC, no registro de AC ante Hacienda, no cuenta bancaria
Ángel	Ríos	Carrillo	Diputado Distrito 16	no	Estatutos de AC prohíben buscar candidaturas
José Luis	Salgado	Cortés	Munícipe Áyutla	no	No acta constitutiva de AC; cuenta a nombre propio no de AC
Edgardo	Ceja	Montero	Munícipe Tlaquepaque	no	No creación de AC, no registro de AC ante Hacienda, no cuenta bancaria
Carlos Darío	Zatarain	Briseño	Munícipe Zapopan	no	AC no cumple con el objeto requerido

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Electoral del Estado de Jalisco, sesión del 17 de enero de 2015. Puntos del orden del día del 26 al 36.

Firmas de apoyo ciudadano

Mientras que la idea de competir de manera autónoma a las organizaciones partidistas parece muy atractiva, en términos reales, implica un elevado nivel de organización y exigencia, que haga posible que los ciudadanos aspirantes a ser candidatos independientes, cumplan todos los requisitos que la ley establece, particularmente en el caso del acopio de las firmas de apoyo ciudadano que se requieren. Esa es parte de la explicación del por qué, no obstante en la primera declaración de intención para contender como candidatos independientes, se observó un número mayor de interesados, al final de todos los procedimientos, sólo se pudieron registrar debidamente a cuatro candidatos: un candidato a diputado local por el distrito 10 y tres candidatos a alcaldes en los municipios de Puerto Vallarta, Tuxpan y Valle de Juárez.

Entre los candidatos que cumplieron cabalmente todos los requisitos no incluyo el caso del aspirante a candidato independiente a la presidencia municipal de Guadalajara, Guillermo Cienfuegos Pérez, dado que, luego de la revisión realizada por el Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral¹⁰ a las firmas de respaldo ciudadano, éste no cumplió con el número de firmas válidas necesarias para obtener su registro. Aunque finalmente contendió por una resolución de la sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación¹¹, del día domingo 30 de mayo, una semana previa a la realización de la jornada electoral, mediante la que determinó que la autoridad administrativa debía regis-

¹⁰ Mediante el oficio INE/JAL/JLE/VRFE/02433/2015 remitido al IEyPCEJ por el Vocal Estatal en Jalisco del Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral, Mtro. Rogelio A. Castillo Betancourt, se informó que de los resultados de la revisión de las firmas presentadas por los aspirantes a candidatos independientes en el estado de Jalisco, entre los que se encontraba el del Municipio de Guadalajara, Guillermo Cienfuegos Pérez.

¹¹ Resolución del recurso de reconsideración SUP-REC-192/2015 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el 30 de mayo de 2015.

trarlo y permitirle competir, según el acuerdo IEPC-ACG-171/2015 del mismo 30 de mayo. Esto obligó a la autoridad electoral local a reimprimir las boletas electorales y los materiales electorales (actas de apertura, escrutinio y cómputo, cierre, entre otras), causando un costo adicional de más de dos millones y medio de pesos, según reportó el propio IEPC Jalisco a través de medios de comunicación local y nacional¹².

Los números finales de firmas de apoyo ciudadano que cada aspirante a candidato independiente recabó y presentó en los formatos establecidos por la propia autoridad administrativa electoral, tanto de los que reunieron el número de firmas válidas requerido, como de los que no lo hicieron, pueden observarse en las tablas 3 y 4.

De los once aspirantes que no obtuvieron la calidad de candidatos independientes:

- Cinco de ellos no presentaron siquiera firmas de respaldo ciudadano.
- Uno más, presentó un escrito de desistimiento para que las firmas que había presentado, no fueran consideradas para su revisión por el RFE del INE.
- Dos aspirantes no reunieron la cantidad de firmas equivalente al 2% del Listado Nominal de Electores correspondiente.
- Dos más, aunque presentaron un número de firmas superior a dicho porcentaje, al momento de la revisión, las firmas efectivamente válidas que reunían todos los requisitos, ya no cumplían con el porcentaje.
- Mientras que el último de los aspirantes, no obstante presentar un número superior a las firmas requeridas, no representaban cuando menos el 1% de los ciudadanos inscritos en el listado nominal de al menos el 50% de las secciones de la demarcación.

¹² Tal cómo reportó el Diario el Informador en la nota que puede consultarse en la dirección electrónica <http://www.informador.com.mx/jalisco/2015/596830/6/cada-voto-por-lagrimita-costos-512-pesos.htm>

Cuadro 3

Firmas de apoyo ciudadano requeridas y presentadas ante la autoridad electoral por los aspirantes a candidatos independientes que no obtuvieron la candidatura¹³

Nombre	Apellido P	Apellido M	Candidatura	LN	2% firmas	Firmas presentadas	%	Firmas Válidas	%	Razón
Adriana Herminia Gerónimo Daniel	Higareda	De Anda	Diputada Dto 8	197,319	3,946					No presentó firmas
Zahida Ivonne Armando Daniel	Piña	Rivas	Diputado Dto 8	197,319	3,946					No presentó firmas
Armando Daniel	Ramírez	Salcedo	Diputada Dto 9	206,177	4,124					No presentó firmas
Guillermo	Cervantes	Aguilera	Diputado Dto 12	202,781	4,056	515	0.25	436	0.22	No alcanzó 2% LN
Macario Miguel Ángel	Cienfuegos	Pérez	Municipio Guadaluajara	1,194,365	23,887	27,919	2.34	22,899	1.92	No alcanzó 2% LN
Renet	Calzada	Tejeda	Municipio Puerto Vallarta	189,448	3,789					No presentó firmas
Francisco José Javier	Pérez	Valencia	Municipio Puerto Vallarta	189,448	3,789	3,225	1.7	2,899	1.53	No alcanzó 2% LN
Gregorio Luis Romeo	José Arias	Rama	Municipio Tomatlán	23,292	466	485	2.08	425	1.82	No alcanzó 2% LN
Gregorio Luis Romeo	Ruiz	Cabrera	Municipio Tonalá	289,014	5,780	7,792	2.7	6,447	2.23	No alcanzó al menos 1% de firmas en la mitad de secciones
Luis Romeo	Ballesteros	Franco	Municipio Zapopan	896,159	17,923					Se desistió de firmas presentadas, of. 956
Luis Romeo	Colossio	Miranda	Municipio Zapopan	896,159	17,923					No presentó firmas

Fuente: Elaboración propia con datos del Registro Federal de Electores del INE, y del Consejo General IEPC Jalisco.

¹³ El cuadro número tres refleja al aspirante Guillermo Cienfuegos Pérez, dado que como se explicó, no obtuvo el número de firmas válidas de apoyo ciudadano.

Cuadro 4

Firmas de apoyo ciudadano requeridas y presentadas ante la autoridad electoral por los aspirantes a candidatos independientes que si obtuvieron la candidatura¹⁴

Nombre	Apellido P	Apellido M	Candidatura	LN	2% firmas	Firmas presentadas	%	Firmas Válidas	%	Razón
José Pedro	Kumamoto	Aguilar	Diputado Dto 10	273,873	5,477	8,781	3.21	6,485	2.37	Registro de fórmula aprobado IEPC-ACG-074/2015
Guillermo	Cienfuegos	Pérez	Municipio Guadalaajara	1,194,365	23,887	27,919	2.34	22,899	1.92	Resolución Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación SUP-REC-192/2015
José Francisco	Sánchez	Peña	Municipio Puerto Vallarta	189,448	3,789	6,122	3.23	5,427	2.86	Registro de planilla aprobado IEPC-ACG-075/2015
Jesús Oswaldo	Silva	Magaña	Municipio Tuxpan	25,084	502	2,569	10.24	2,099	8.37	Registro de planilla aprobado IEPC-ACG-076/2016
José	Zepeda	Contreras	Municipio Valle de Juárez	4,705	94	484	10.29	433	9.2	Registro de planilla aprobado IEPC-ACG-077/2015

Fuente: Elaboración propia con datos del Registro Federal de Electores del INE y del Consejo General IEPC Jalisco.

¹⁴ En el cuadro número cuatro se incorpora al aspirante Guillermo Cienfuegos Pérez, no obstante no recabar el número que la ley solicitó, dada la resolución de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Una vez concluido el proceso electoral, se realizó una reforma al ahora denominado Código Electoral y de Participación Social del Estado de Jalisco, en el que entre otras disposiciones, se modificaron los porcentajes de firmas respecto del Listado Nominal de Electores necesarios para que los aspirantes soliciten el registro como candidatos independientes, pasando del anterior 2% para diputados locales y municipales, a tan sólo uno por ciento de la Lista Nominal de Electores correspondientes al distrito (art. 696 párrafo 1) y al municipio (art. 696, párrafo 3) de que se trate.¹⁵

Esta modificación puede significar que para el próximo proceso electoral, en un ejercicio de proyección con las cifras de mayo de 2017, dado que no se tendrían aún las cifras del Listado Nominal de Electores que establece el Código Electoral y que deben corresponder al mes de agosto de 2017, se podría acceder a la candidatura independiente en el municipio de Guadalajara con 12,247 firmas aproximadamente. En el municipio de Zapopan con aproximadamente 9,725 firmas. Estos son los casos de los municipios con mayor población en donde puede argumentarse que siguen siendo una enorme cantidad de firmas, y en donde sería recomendable que el porcentaje fuera menor. Sin embargo habría municipios como Ejutla, que con 18 firmas, se podría acceder a una candidatura independiente. Otros casos como Chimaltitán con 23 y Techaluta de Montenegro con 29 firmas requeridas, obligan a reflexionar sobre si dicha iniciativa consideró el efecto que puede generar, respecto de que intereses caciquiles, grupos de la delincuencia organizada o en el mejor de los casos, actores políticos oportunistas y demagogos, poco comprometidos con la viabilidad y sustentabilidad de la democracia, puedan contender en procesos electorales de renovación de autoridades municipales, con tan sólo recabar las firmas de apoyo entre los familiares de los integrantes de una planilla de catorce, entre propietarios y suplentes¹⁶.

¹⁵ Reforma aprobada por el Congreso del Estado y publicada en el Periódico Oficial El Estado de Jalisco el 16 de junio de 2016, pps. 34 y 35.

¹⁶ Cifras de Listado Nominal del Estado de Jalisco obtenidas del corte al mes de mayo de 2017, según la Comisión de Vigilancia del Estado de Jalisco del Registro Nacional el

Por ello, luego de la contienda de 2018, debe reconsiderarse la posibilidad de establecer porcentajes diferenciados para los municipios con menor población, respecto de los que tienen mayor población, siguiendo el esquema que el propio Código Electoral establece, tal como se precia en el siguiente cuadro 5.

Cuadro 5

Propuesta de porcentajes de firmas de apoyo para obtener candidaturas independientes en los municipios de Jalisco

Habitantes	Municipios de Jalisco	Regidores MR	Regidores RP	% firmas actual	% propuesto
Hasta 50 mil	105	7	4	1%	3%
Más de 50 mil y hasta 100 mil	10	9	5	1%	2.5%
Más de 100 mil y hasta 500 mil	7	11	6	1%	1%
Más de 500 mil	3	13	8	1%	0.5%

Fuente: Elaboración y propuesta propia, con datos del Código Electoral y de Participación Social del Estado de Jalisco, artículo 29.

De manera objetiva, nadie puede adelantar si los aspirantes a las candidaturas independientes son de ciudadanos preocupados por el rumbo de la vida pública de su comunidad y corresponsables de construir decisiones y acciones colectivas democráticas y con valor público, o si por el contrario, se tratará de individuos respaldados por cacicazgos o grupos de poder que, para acceder a candidaturas y eventualmente a cargos públicos, ya no tienen la necesidad de someterse a instituciones y organizaciones que puedan servir como diques y contrapesos. Aunque claro está, tampoco puede garantizarse que las organizaciones políticas, específicamente

Electores del Instituto Nacional Electoral.

los partidos políticos, eliminen la posibilidad de que estos grupos puedan acceder a cargos públicos y al ejercicio del poder político¹⁷.

Candidatos independientes *vs* candidatos postulados por partidos

En los últimos meses, desde la deliberación pública anterior a la aprobación de la reforma de 2014, se ha estado configurando un interesante debate sobre la utilidad social de las candidaturas postuladas por partidos políticos y las llamadas independientes. Sin embargo, esta discusión no ha estado ajena a posturas maximalistas, algunas alimentadas por la buena fe de personas decepcionadas de los resultados insatisfactorios que los partidos políticos han generado en términos de representación, valor público y utilidad social, pero otras más bien irresponsables que entienden perfectamente los efectos que tendrá un debilitamiento de la institucionalización del sistema político en la representación política y la construcción de acción colectiva.

Lo anterior implica discutir y preguntarse con seriedad, sin ánimo de descalificar, pero tampoco de defender a ultranza si las candidaturas independientes ¿deben ser consideradas como dispositivos institucionales más eficientes que los partidos políticos para la representación de

¹⁷ En la elección de 2015, en el municipio de Villa Corona, a través del desaparecido Partido Humanista se registró un candidato que no apareció en la propaganda y promocionales de campaña de dicho partido, en donde se publicitaba el nombre y la imagen de una persona que no tenía el registro oficial como candidato. Cuando dicho partido obtuvo el primer lugar en la contienda y el gobierno municipal tomó posesión del cargo, esta persona asumió el cargo de Secretario General del Ayuntamiento. En 2016 apenas a un año de asumir el cargo, la Fiscalía General del Estado de Jalisco intervino en el municipio para respaldar al alcalde formalmente electo iniciando una carpeta de investigación por presuntos nexos con el crimen organizado del Secretario general, que ahora se encuentra prófugo, tal como reportó el diario *Milenio* el día 28 de diciembre de 2016. Fuente: http://www.milenio.com/policia/secretario-general-villa_corona-fiscalia-alcalde-milenio_noticias_0_874112751.html

intereses de los ciudadanos? ¿Si representan un mejor mecanismo para garantizar candidatos más capaces y comprometidos con la comunidad? ¿Si estos candidatos no se encuentran sujetos a intereses particulares de grupos específicos, o en todo caso, si los intereses que representan son ética e instrumentalmente superiores? ¿Esto significa que los intereses que representan los partidos políticos pueden ser calificados como no deseables para la comunidad, negativos para el valor público y la democracia?

La elección de 2015 no puede considerarse una muestra concluyente, dado que es sólo un evento y por el pequeño número de candidatos que lograron cumplir los requisitos, pero aporta algunos indicios para responder estas preguntas. En el cuadro número cinco, puede observarse que de los cinco aspirantes que finalmente lograron la candidatura, dos de ellos no contaban con antecedentes de militancia partidista.

No obstante, no tener antecedentes partidistas o de participación en gobiernos de partidos políticos, no necesariamente significa una actitud favorable a la democracia o incluso independencia, como parece sugerir el caso del candidato Guillermo Cienfuegos a la alcaldía de Guadalajara, quien desde el registro de su aspiración, dio muestras que fueron documentadas por los medios de comunicación local, de no respetar los tiempos y los requisitos legales establecidos para la recolección de firmas de apoyo ciudadano. Este ciudadano que es conocido por ser un famoso payaso con el nombre artístico de “Lagrimita”, realizó una “campaña” anticipada de promoción personal a través de un espectáculo circense, que de manera itinerante recorría las colonias de la capital del Estado como preámbulo a las etapas posteriores de recolección de firmas de apoyo ciudadano¹⁸.

¹⁸ Espectáculo circense donde el a la postre candidato independiente, aun cuando no tenía registro como tal por incumplir el requisito de las firmas de respaldo ciudadano, se promocionaba indebidamente en las colonias de la ciudad de Guadalajara: https://www.bing.com/images/search?view=detailV2&ccid=u7OMtui0&id=504AF1AC5A65E-9D8ADD5B81779D765BE2561C5E1&thid=OIP.u7OMtui0xLRE_9z71Bw6s-

Los recursos desplegados por dicho aspirante, no solamente el circo ya señalado, sino la publicidad impresa, el pago a una estructura profesional para la recolección de firmas de respaldo ciudadano, entre otras cosas, hace cuestionar si los informes rendidos sobre financiamiento y aplicación de los recursos ante la autoridad electoral fueron exhaustivos y reflejaron cabalmente sus actividades. Algunas de las apariciones públicas en medios, así como la difusión de mensajes de su campaña de recolección de firmas, fueron una copia de las campañas realizadas por personajes similares en otros países, como por ejemplo en Brasil, el payaso “Tiririca” (“gruñón”), cuyo verdadero nombre es Francisco Everardo Oliveira, y que en la elección de 2010 obtuvo un escaño en la Cámara de Diputados, por el estado de Sao Paulo. Esta persona fue postulada por el partido de la República y obtuvo el mayor número de sufragios que cualquier otro congresista electo en dicho proceso y que posteriormente fue reelecto para un período más en la elección de 2018. La campaña de “Lagrimita” a la alcaldía de Guadalajara, copió la fórmula y hasta algunos de los mensajes de “Tiririca” con una estrategia de tomar ventaja del enojo y desilusión de los ciudadanos con la política y las instituciones¹⁹.

QEsDK&q=lagrimita+candidato&simid=607990636954586546&mode=overlay&first=1&selectedindex=139

¹⁹ Frases como: “¿Decepcionado de los políticos e siempre? Yo también”. <https://www.bing.com/images/search?view=detailV2&ccid=WOsdNJ7M&id=6BECC76EDC-54BBA9F5A6FC7406C4D49FD31B0190&thid=OIP.WOsdNJ7MfX7xf3sUfmx-piAEsDh&q=lagrimita+candidato&simid=608021131215636088&mode=overlay&first=1&selectedindex=42>

“Lagrimita: el payaso correcto”

<https://www.bing.com/images/search?view=detailV2&ccid=I3FwX4OU&id=EC-1FC25531F0EEAB5C554B7C7955DCE0AA9F0767&thid=OIP.I3FwX4OUU-gWdN3g-Pp3rsQEsCo&q=lagrimita+candidato&simid=608014164788053869&mode=overlay&first=1>

“Es tiempo de que un payaso de verdad gobierne”

Aunque los resultados electorales obtenidos por “Lagrimita” no le permitieron acceder ni siquiera a una regiduría de representación proporcional, no debe ignorarse el riesgo que este tipo de candidatos representa para la democracia y las instituciones políticas: una candidatura construida con apoyos no transparentes, que recibió y ejerció financiamiento privado sin reportarlo de manera formal ante las autoridades y que buscaba fundamentalmente generar un efecto de rechazo al proceso electoral que propiciara el abstencionismo o en su defecto la pulverización de las preferencias electorales respecto de proyectos serios de ciudad y comunidad sostenidos por otros candidatos y partidos políticos.

Como se muestra en la tabla 6, tres de los candidatos independientes fueron ex militantes de partidos políticos y ex funcionarios públicos, o tuvieron experiencia en ambos rubros. Esta muestra aunque pequeña, arroja luz sobre el perfil de las personas que pueden tener los recursos y la capacidad organizativa para obtener las firmas de apoyo y por tanto, la calidad de candidatos independientes. En el caso del candidato a diputado local por el distrito 10 de Zapopan, Pedro Kumamoto, aunque no tiene antecedentes partidistas o de trabajo para administraciones gubernamentales de algún partido, contó entre sus apoyos con un grupo denominado “wiki política”, que lo respaldó en su intención de contender, en el proceso de recabar firmas de respaldo ciudadano y en la obtención de financiamiento privado. Este hecho, recalca la dificultad de que un ciudadano por sus propios medios pueda cumplir a cabalidad con todos los requisitos.

https://www.bing.com/images/search?view=detailV2&ccid=TagX3IEH&id=EC-10C098A55380D78F9FFBA87E9304A1DC794E6F&thid=OIP.TagX3IEHWX-Hk3Bp_D8-NQgEsC8&q=lagrimita+candidato&simid=607988180222936090&selectedindex=1&mode=overlay&first=1 son una adaptación de lo planteado por “Tiririca” en Brasil, en mensajes como: “¿Qué es lo que hace un diputado federal? En realidad no lo sé, pero vótame y te lo cuento. Vote por Tiririca, peor de lo que está no va a estar...”.

<http://www.24horas.cl/internacional/brasil-payaso-tiririca-es-reelecto-diputado-con-1-millon-de-votos-1441468>

Cuadro 6
Antecedentes partidistas/en la función pública
de candidatos independientes 2015

Nombre	Apellido P	Apellido M	Candidatura	Antecedentes partidistas
José Pedro	Kumamoto	Aguilar	Diputado Dto 10	Ninguno
Guillermo	Cienfuegos	Pérez	Munícipe Guadalajara	Ninguno
José Francisco	Sánchez	Peña	Munícipe Puerto Vallarta	Regidor del Ayuntamiento de Puerto Vallarta 2003-2006, PRI
Jesús Oswaldo	Silva	Magaña	Munícipe Tuxpan	Secretario general Gobierno Municipal Tuxpan 2009- 2012, PAN
José	Zepeda	Contreras	Munícipe Valle de Juárez	Presidente Municipal Valle de Juárez 2006-2009, PAN

Fuentes: Elaboración propia con datos del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, con base en documentos públicos presentados por los propios candidatos, así como Plan General del Ayuntamiento de Tuxpan Jalisco 2010-2012.

Para los casos de Puerto Vallarta

<http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/resultados/2003/integracion/ayuntamientos/PUERTO%20VALLARTA.html>, https://apps5.iepcjalisco.org.mx/Media/Dctos_Candidatos/2015/CurriculumVP/JFSP-02587.pdf,

Valle de Juárez,

<http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/Listado%20de%20Presidentes%20ganadores.pdf>

Es pertinente aclarar que no es ilegal que participen como candidatos independientes ex funcionarios o excandidatos por partidos, ni tener organizaciones civiles, o grupos privados como respaldo a las aspiraciones de estos candidatos, simplemente, pone el acento en el hecho de que cualquier candidato requiere el apoyo técnico, organizativo, material y financiero de otros ciudadanos y agrupaciones. Desde otra perspectiva,

la acción política de los representantes, tanto de partidos como independientes, así como el respaldo electoral de los ciudadanos, se construyen en función de intereses particulares y aspiraciones por influir desde una particular visión y entendimiento de la política y los problemas de la comunidad, la forma en que se comprenden y enfrentan desde las instituciones públicas dichos problemas, por lo que resulta inapropiado juzgar a ciertos intereses como inapropiados, por el simple hecho de buscar incidir en las decisiones colectivas desde la acción de organizaciones políticas como los partidos, o por el contrario, juzgar de apropiados otros intereses, por ser representados por candidatos no postulados por partidos.

No existen fórmulas que permitan identificar que candidatos, independientes o postulados por partidos políticos, son efectivamente responsables y comprometidos con la comunidad, que no tienen agendas ocultas, ni representan a grupos de interés o de poder que se esconden tras bambalinas, y que no tienen propósitos contrarios a la consolidación y perdurabilidad de la democracia. La irresponsabilidad en el debate público y las recientes propuestas de modificación de la legislación electoral, nos está llevando a asumir equivocadamente que con menores controles y dispositivos institucionales para los aspirantes a las candidaturas independientes, en realidad estamos fortaleciendo la participación de ciudadanos modelo (efecto Kumamoto), pero estamos cerrando los ojos a la evidencia real de que existe el riesgo de que compitan aspirantes que no exponen en la arena de lo público sus verdaderos propósitos y fines, ni establecen un proyecto de comunidad realista (efecto "Lagrimita"). No todo lo que es designado con el adjetivo "político" es necesariamente malo, ni todo lo designado con el adjetivo "ciudadano" es necesariamente bueno.

Las candidaturas independientes son un dispositivo que puede favorecer una mayor calidad de las ofertas y propuestas de comunidad que compiten por la responsabilidad de gobernar la comunidad. No sólo por el hecho inmediato de propiciar que los partidos políticos presenten mejores candidatos y construyan ofertas políticas viables, sino también en cuestiones de mayor trascendencia para democracia, como la eficiencia institucional y la utilidad social que un apropiado desempeño de las fun-

ciones y tareas sustantivas que tienen para con la política, los ciudadanos y la comunidad.

El fortalecimiento de los mecanismos para que tanto candidatos postulados por partidos políticos como independientes compitan con la mayor equidad posible, con el pleno compromiso de ajustarse al marco legal y generar resultados institucionales que produzcan utilidad social, coordinación política y una mejor calidad de nuestra democracia, pasa necesariamente por algunos de los siguientes temas.

Financiamiento de campañas de candidatos independientes

Una de las cuestiones más polémicas respecto de la figura de candidatos independientes, fue la relativa a la forma en que se financiarían sus actividades. En la etapa para recabar las firmas de apoyo ciudadano, la ley estableció que se permitía sólo el uso de recursos privados²⁰, sujetándose a un monto equivalente al 10 por ciento del tope de las campañas electorales correspondientes anteriores²¹. Para diputados esta cifra fue de \$111,249 pesos mientras que para los municipios en que fueron exitosas las solicitudes de aspirantes, los topes de financiamiento para las actividades de acopio de firmas de apoyo ciudadano fueron los siguientes: Guadalajara, \$529,957 pesos; Puerto Vallarta, \$76,045 pesos; Tuxpan, 10,941 pesos y Valle de Juárez, \$6,057 pesos (éste último, por estar incluido en el listado de municipios cuyo tope se eleva a mil salarios mínimos, dado el reducido número de ciudadanos inscritos en la lista nominal)²².

Para la segunda etapa, las campañas electorales, una vez que obtuvieran su registro como candidatos, la legislación contempló no sólo financiamiento privado, sino también público²³. El financiamiento privado tuvo

²⁰ Artículo 699, párrafo 1 del CEyPCEJ.

²¹ Artículo 699, párrafo 2 del CEyPCEJ.

²² El tope de gasto de campaña para candidatos en la elección de 2012 se estableció por acuerdo del Consejo General del IEPC, ACG-003/12, el 25 de enero de 2012.

²³ Artículo 723, párrafo 1, fracciones I y II del CEyPCEJ.

un máximo del 10 por ciento del tope de la campaña correspondiente²⁴, siendo obligatorio que se manejaran de manera exclusiva a través de la cuenta bancaria aperturada como requisito de registro²⁵, tal como se hace con los candidatos de partidos políticos, con el propósito de inhibir la recepción de recursos en efectivo de manera no fiscalizable. Para la asignación de recursos públicos, los candidatos independientes se consideraron en la legislación como si se trataran de un partido político de nueva creación, es decir, se les asignaría a todos los independientes un monto equivalente a un partido de nueva creación para su distribución bajo el siguiente esquema: Un 33.4% para la elección de gobernador; un 33.3% para la elección de diputados de mayoría relativa; y, un 33.3% para las elecciones de municipales. Dado que en 2015 se trató de una elección intermedia, el esquema fue por partes iguales para candidatos a diputados y municipales.²⁶

Para la elección de diputados, la legislación determinó que el monto otorgado se dividiría en partes iguales entre los veinte distritos del estado y el monto correspondiente a cada distrito, se dividiría entre el número de candidatos independientes registrados. En el caso de que se registrara un solo candidato, como finalmente ocurrió, no recibiría más del 50% del total del monto destinado para ese distrito. En el caso de los candidatos a municipales, se determinó que la cantidad se dividiría proporcionalmente entre el número de municipios del estado de acuerdo al censo de población más reciente, dividiéndose dicho monto entre las planillas registradas. Si sólo se registraba una planilla, no podría recibir más del 50% del financiamiento para ese municipio.²⁷

En términos concretos, los dispositivos institucionales que regularon el esquema de financiamiento, significaron que el monto de recursos públicos que cada candidato independiente registrado recibió, no era suficiente para desarrollar una campaña electoral eficiente y eficaz, ni siquiera

²⁴ Artículo 724, párrafo 1 del CEyPCEJ.

²⁵ Artículo 728, párrafo 1 del CEyPCEJ

²⁶ Artículos 732, párrafo 1 y 733 párrafos 1, incisos I, II y III, y 2 del CEyPCEJ

²⁷ Artículo 733, párrafos 3 y 4 del CEyPCEJ.

si se consideraba el máximo de diez por ciento del tope de campaña que podrían recibir de manera adicional de recursos privados, tal y como puede observarse en el cuadro número 7, donde se establecen los montos de financiamiento aprobado por el Consejo General del IEPG, tanto público que recibieron del Estado y privado que podrían recibir los candidatos independientes de diversas fuentes.

Sin embargo, el viernes 29 de mayo de 2015, justamente unos días antes de la jornada electoral, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), determinó que los candidatos independientes podrían obtener recursos privados hasta alcanzar el tope establecido para la elección en la que competían. Al resolver el juicio de protección de derechos ciudadanos 193 de 2015, interpuesto por Arne Sidney Aus Den Ruthen Haag, en el SUP-REC-193/2015,²⁸ quien era candidato independiente a la Delegación Miguel Hidalgo en el entonces Distrito Federal, y en el que los magistrados establecieron que para los candidatos independientes no aplicaban las restricciones sobre obtener solamente el 10% de financiamiento privado para las campañas, con el propósito de generar condiciones de equidad y competencia electoral.²⁹

²⁸ Al resolver el SUP-REC-193/2015, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación revocó la sentencia de veinte de mayo de dos mil quince dictada por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal con sede en el Distrito Federal en el expediente del juicio ciudadano identificado con la clave SDF-JDC-342/2015. Además, declaró la nulidad del acuerdo ACU-501-15 del Instituto Electoral del Distrito Federal, que estableció el monto máximo de financiamiento privado que podrá utilizarse en las campañas del ahora actor.

²⁹ “Empareja TEPJF piso a independientes”, El Norte, 30 de mayo de 2015. <http://www.elnorte.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=552952&cmd5=-5121499c563e69385cdccd2cdf82e143&cta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe>

Cuadro 7
Financiamiento público otorgado y límite de financiamiento privado a
obtener para candidatos independientes 2015

Nombre	Apellido P	Apellido M	Candidatura	Financiamiento Público	Tope de gasto de campaña	Límite financiamiento privado
José Pedro	Kumamoto	Aguilar	Diputado Dto 10	18,626.50	1'235,538.13	1'216,911.63
José Francisco	Sánchez	Peña	Munícipe Puerto Vallarta	12,957.65	844,828.48	831,870.83
Jesús Oswaldo	Silva	Magaña	Munícipe Tuxpan	1,732.21	121,549.18	119,816.97
José	Zepeda	Contreras	Munícipe Valle de Juárez	293.84	67,290.00	66,996.16

Fuente: Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, Acuerdo IEPC-ACG-160/2015, aprobado en la sesión extraordinaria del 28 mayo de 2015.

El impacto en la contienda electoral de Jalisco fue que el IEPC aprobó que los topes de gasto de campaña establecidos por los candidatos independientes y que se señalan en el cuadro seis, pudieran cubrirse con recursos obtenidos de fuentes privadas. La inequidad en la contienda por el escaso acceso a financiamiento público de candidatos independientes, plantea la necesidad de que discutamos con seriedad el hecho de que los candidatos independientes, una vez que obtienen esa calidad, reciban el monto de financiamiento público por la totalidad del tope de gasto de campaña correspondiente, con el propósito de que tengan posibilidades reales de competir por el voto de los ciudadanos, pero además, para inhibir prácticas poco transparentes en la obtención de financiamiento privado (como se señaló líneas arriba en el caso de la candidatura de Guillermo Cienfuegos “lagrimita” a la alcaldía de Guadalajara), o peor aún, financiamiento por parte de grupos vinculados con actividades ilícitas.

Esta discusión ha sido reforzada por prácticas de algunos candidatos independientes en procesos electorales posteriores y en otras entidades de la República, como el caso específico del candidato independiente a la gubernatura de Nayarit, Hilario Ramírez Villanueva “Layín”³⁰.

Resultados electorales

De los cuatro candidatos independientes que lograron su registro para contender por las presidencias municipales, sólo el candidato a la alcaldía de Guadalajara, Guillermo Cienfuegos Pérez, no alcanzó un cargo como regidor de representación proporcional, al obtener solamente 4,835 votos que significaron un 0.73% de la votación total.

José Francisco Sánchez Peña, candidato independiente por el municipio de Puerto Vallarta, alcanzó una regiduría de representación proporcional, al obtener 4,213 votos que significaron un 4.63% de la votación total.³¹

Jesús Oswaldo Silva Magaña, candidato independiente por el municipio de Tuxpan, alcanzó una regiduría de representación proporcional, al obtener 1,407 votos para un 8.68% de la votación.³²

³⁰ Fuentes: “El pasado criminal del alcalde Layín”, El Universal 23 marzo 2017. <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/periodismo-de-investigacion/2017/03/23/el-pasado-criminal-del-alcalde-layin>; “Layín niega cobijo de exfiscal y afirma que lo quieren afectar”, Excelsior, 17 abril 2017. <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/04/17/1158112>; “Layín y los otros independientes en Nayarit recibirán 32 mil pesos”, El Universal, 21 de abril de 2017. <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/estados/2017/04/21/layin-y-los-otros-independientes-en-nayarit-recibiran-32-mil-pesos>

³¹ Fuente: http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/proceso_2015/aytos/067_anexo_5_puerto_vallarta.pdf

³² Fuente: http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/proceso_2015/aytos/108_anexo_5_tuxpan.pdf

José Zepeda Contreras candidato independiente por el municipio de Valle de Juárez, alcanzó una regiduría de representación proporcional, al obtener 515 votos para un 14.40% de la votación.³³

En el caso del único candidato que contendió por un cargo de diputado local, José Pedro Kumamoto Aguilar, obtuvo el triunfo en la contienda por el distrito diez por el principio de mayoría relativa, al obtener 57,215 votos que significó un 37.43% de la votación.³⁴

Las razones por las que algunos de estos candidatos si lograron alcanzar al menos cargos de representación proporcional no pueden definirse de manera lineal, por lo que debe buscarse una explicación que considere las condiciones particulares de cada municipio o distrito, lo que no es el propósito de este ensayo. Sin embargo, permite establecer que para este primer ejercicio, fueron bien recibidas por los electores, con excepción del caso de Guadalajara que ya se ha comentado.

Efectos de las candidaturas independientes en el sistema político

No obstante tratarse de un primer evento electoral, que como consecuencia natural tiene efectos limitados en la elaboración de explicaciones de los asuntos públicos, es posible trazar algunas líneas generales sobre los efectos que la figura de candidaturas independientes tuvo en el proceso electoral 2015 en Jalisco, y que pueden ayudar a construir una explicación más amplia sobre los efectos que traerá en el sistema político en términos generales y en los subsistemas electoral y de partidos, en términos específicos.

Las candidaturas independientes, si bien representaron una excelente oportunidad para que ciudadanos con liderazgo, trayectoria y reconocimiento social pudieran competir por un cargo público, también generaron

³³ Fuente: http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/proceso_2015/aytos/112_anexo_5_valle_de_juarez.pdf

³⁴ Fuente: <http://www.iepcjalisco.org.mx/proceso-electoral-2015/integracion-de-XLI-legislatura>

preocupación respecto de la posibilidad de que algunos aspirantes pudieran ser respaldadas por organizaciones con actividades fuera del marco legal, con el objeto de competir por y ejercer cargos gubernamentales.

El primer ejercicio arrojó un saldo negativo respecto del porcentaje de aspirantes que lograron ser candidatos, lo que confirma la dificultad técnica y operativa que implica para un ciudadano sin el respaldo de una organización, lograr el objetivo de convertirse en candidato. Pero el hecho de que tres de los cuatro aspirantes que lograron recabar las firmas necesarias (dado que el candidato Cienfuegos Pérez en Guadalajara no obtuvo el número necesario, no puede incluirse en esta categoría) tuvieran antecedentes en partidos políticos o en gobiernos municipales como funcionarios, es un elemento que permite reafirmar la dificultad que enfrentarán ciudadanos, de manera individual, sin recursos materiales, financieros y humanos que los respalden.

Por esta razón, debe considerarse que los candidatos independientes, es decir, que obtuvieron su registro formal por haber cumplido los requisitos, obtengan la totalidad de su tope de gasto de campaña con financiamiento público, dado que demostraron que obtuvieron respaldo ciudadano con las firmas de apoyo. De esta forma, se inhibe la posibilidad de que recursos ilegales puedan financiarlos y se fortalece su responsabilidad de presentar informes del destino y aplicación de dichos recursos ante las instancias correspondientes.

Las conclusiones que el proceso electoral 2015 permiten esbozar implican también, pensar que la figura de candidaturas independientes es un buen complemento a las candidaturas postuladas por partidos políticos. Los intereses y grupos que unos y otros representan son justamente la razón principal por las que deben fortalecerse tanto las figuras de independientes, como a los partidos políticos.

Las candidaturas independientes no deben verse como una amenaza al sistema de partidos, como algunas voces sugieren, dado que se orientan a grupos muy específicos de miembros de la comunidad para los que la acción colectiva a través de grandes organizaciones no es atractiva ni deseable. Por el contrario, éstas pueden propiciar que los partidos revisen y

replanteen su desempeño y su relación con los ciudadanos de manera que generen mejores resultados en términos de representatividad, eficiencia institucional, coordinación política y utilidad social.

Tampoco pueden entenderse las candidaturas independientes como sustitutos de los partidos políticos, como otras voces sugieren. El hecho de que el interés individual de algunos miembros de la comunidad, así fueran mayoría, no se vea reflejado en la actuación de las organizaciones políticas, no significa que se tenga el derecho de calificar de apropiados o inapropiados otro tipo de intereses, mientras éstos se encuentren dentro del marco legal y no impliquen restringir los derechos y libertades de otros.

Reconocer el efecto positivo de estas candidaturas en el sistema de partidos y en el sistema político, debe acompañarse de una posición responsable que identifique los posibles riesgos. La disminución a los porcentajes necesarios de firmas de apoyo que se requieren para obtener la calidad de candidato independiente, particularmente en los 105 municipios con menor población de la entidad, puede tener efectos negativos en términos de publicidad de la política y acceso a la competencia, y posiblemente a cargos públicos, a actores sociales con respaldos poco transparentes, no necesariamente comprometidos con la perdurabilidad y la calidad de nuestra democracia.

Bibliografía y fuentes de información

Acuerdos IEPC Jalisco:

Acuerdo IEPC-ACG-066/2014, http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/punto_9_9.pdf

Acuerdo IEPC-ACG-160/2015, <http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/sesiones-de-consejo/consejo%20general/2015-05-28/punto12.pdf>

Acuerdos sobre aprobación de aspirantes a candidatos independientes:

http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/punto_11_11.pdf,

http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/punto_12_8.pdf,

http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/punto_13_8.pdf,

http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/punto_14_7.pdf,

http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/punto_15_7.pdf,
http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/punto_16_4.pdf,
http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/punto_17_4.pdf,
http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/punto_18_4.pdf,
http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/punto_19_3.pdf,
http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/punto_20_2.pdf,
http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/punto_21_0.pdf,
http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/punto_22.pdf,
http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/punto_23_1.pdf,
http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/punto_24_1.pdf,
http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/punto_25_1.pdf,
http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/punto_26_0.pdf,
http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/punto_27_1.pdf,
http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/punto_28_1.pdf,
http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/punto_29_0.pdf,
http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/punto_30.pdf,
http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/punto_31.pdf,
http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/punto_32.pdf,
http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/punto_33.pdf,
http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/punto_34.pdf,
http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/punto_35.pdf,
http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/punto_36.pdf

Acuerdos sobre aprobación de candidatos independientes:

[http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/sesiones-de-consejo/
consejo%20general/2015-04-04/punto37.pdf](http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/sesiones-de-consejo/consejo%20general/2015-04-04/punto37.pdf) (ACG-074/2015),
[http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/sesiones-de-consejo/
consejo%20general/2015-04-04/punto38.pdf](http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/sesiones-de-consejo/consejo%20general/2015-04-04/punto38.pdf) (ACG-075/2015),
[http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/sesiones-de-consejo/
consejo%20general/2015-04-04/punto39.pdf](http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/sesiones-de-consejo/consejo%20general/2015-04-04/punto39.pdf) (ACG-076/2015),
[http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/sesiones-de-consejo/
consejo%20general/2015-04-04/punto40.pdf](http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/sesiones-de-consejo/consejo%20general/2015-04-04/punto40.pdf) (ACG-077/2015),

<http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/sesiones-de-consejo/consejo%20general/2015-04-04/punto41.pdf> (ACG-078/2015),
<http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/sesiones-de-consejo/consejo%20general/2015-04-04/punto42.pdf> (ACG-079/2015),
<http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/sesiones-de-consejo/consejo%20general/2015-04-04/punto43.pdf> (ACG-080/2015)

Acuerdos de integración de Ayuntamientos y Congreso del Estado:

http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/proceso_2015/aytos/067_anexo_5_puerto_vallarta.pdf
http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/proceso_2015/aytos/108_anexo_5_tuxpan.pdf
http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/proceso_2015/aytos/112_anexo_5_valle_de_juarez.pdf
<http://www.iepcjalisco.org.mx/proceso-electoral-2015/integracion-de-XLI-legislatura>

Fuentes bibliográficas y de notas periodísticas:

Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, IEPC, México, 2015.
“El pasado criminal del alcalde Layín”, *El Universal* 23 marzo 2017.
<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/periodismo-de-investigacion/2017/03/23/el-pasado-criminal-del-alcalde-layin>
“Empareja TEPJF piso a independientes”, *El Norte*, 30 de mayo de 2015.
<http://www.elnorte.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=552952&md5=5121499c563e69385cdccd2cdf82e143&ta=0dfd-bac11765226904c16cb9ad1b2efe>
Fiscalía de Jalisco busca a funcionario. Milenio, 28 de diciembre de 2016.
http://www.milenio.com/policia/secretario-general-villa_corona-fiscalia-alcalde-milenio_noticias_0_874112751.html
“Layín niega cobijo de exfiscal y afirma que lo quieren afectar”, *Excelsior*, 17 abril 2017.
<http://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/04/17/1158112>

“Layín y los otros independientes en Nayarit recibirán 32 mil pesos”, El Universal, 21 de abril 2017. <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/estados/2017/04/21/layin-y-los-otros-independientes-en-nayarit-recipientes-32-mil-pesos>

Plan General del Ayuntamiento de Tuxpan Jalisco 2010-2012

Publicidad de la campaña del candidato independiente Guillermo Cienfuegos a la alcaldía de Guadalajara:

https://www.bing.com/images/search?view=detail-V2&ccid=u7OMtui0&id=504AF1AC5A65E9D8ADD5B81779D765BE2561C5E1&thid=OIP.u7OMtui0xLRE_9z71Bw6sQEsDK&q=lagrimita+candidato&simid=607990636954586546&mode=overlay&first=1&selectedindex=139

<https://www.bing.com/images/search?view=detail-V2&ccid=I3FwX4OU&id=EC1FC25531F0EEAB5C554B7C7955DCE0AA9F0767&thid=OIP.I3FwX4OUUgWdN3g-Pp3rsQEsCo&q=lagrimita+candidato&simid=608014164788053869&mode=overlay&first=1;>

https://www.bing.com/images/search?view=detail-V2&ccid=TagX3IEH&id=EC10C098A55380D78F9FFBA87E9304A1DC794E6F&thid=OIP.TagX3IEHWHk3Bp_D8-NQgEsC8&q=lagrimita+candidato&simid=60798818022936090&selectedindex=1&mode=overlay&first=1

Publicidad de la campaña del candidato a diputado federal en Brasil:

“Un payaso en el Congreso”, BBC, 4 de octubre de 2010, http://www.bbc.com/mundo/noticias/2010/10/101004_brasil_elecciones_payaso_tiririca_rg.shtml

“El payaso Tiririca, el diputado más votado de Brasil, tendrá que demostrar que no es analfabeto”, El Comercio, Perú, 5 octubre de 2010

<http://elcomercio.pe/mundo/actualidad/payaso-tiririca-diputado-mas-votado-brasil-tendra-que-demostrar-que-no-analfabeto-noticia-649485>

Brasil: payaso “Tiririca” es reelecto diputado con 1 millón de votos. 24 horas, Colombia, 6 octubre de 2014

<http://www.24horas.cl/internacional/brasil-payaso-tiririca-es-reelecto-diputado-con-1-millon-de-votos-1441468>

Relación de cuadros de información

Cuadro 1. Relación de aspirantes a candidatos independientes que presentaron carta de intención y obtuvieron la calidad de aspirantes.

Cuadro 2. Relación de aspirantes a candidatos independientes que presentaron carta de intención y NO obtuvieron la calidad de aspirantes.

Cuadro 3. Firmas de apoyo ciudadano requeridas y presentadas ante la autoridad electoral por los aspirantes a candidatos independientes que no obtuvieron la candidatura.

Cuadro 4. Firmas de apoyo ciudadano requeridas y presentadas ante la autoridad electoral por los aspirantes a candidatos independientes que si obtuvieron la candidatura.

Cuadro 5. Propuesta de porcentajes diferenciados de firmas de apoyo necesarias para obtener candidaturas independientes en los municipios de Jalisco.

Cuadro 6. Antecedentes partidistas/en la función pública de candidatos independientes 2015.

Cuadro 7. Financiamiento público otorgado y límite de financiamiento privado a obtener para candidatos independientes 2015.

Poder Legislativo y calidad de la Democracia en México y Chile

ALICIA GÓMEZ

Introducción

De acuerdo con algunos estudios, el Poder Legislativo parece tener un papel importante en la calidad de la democracia y en la calidad del desempeño de los poderes públicos en general. El legislativo ha sido visto como factor clave para una efectiva rendición de cuentas a lo largo de todas las instituciones básicas del Estado, sin la cual un proceso de transición a la democracia estaría incompleto (Mazzuca, 2010, Fox, 2007). Asimismo, se ha sugerido que un buen desempeño del legislativo durante un periodo de tiempo suficiente acaba teniendo un impacto en la elevación de la calidad del Estado de derecho (Morlino, 2014). Afirmaciones como éstas, sin embargo, no han dado lugar aún a estudios sistemáticos que demuestren el impacto de este poder sobre la calidad del desempeño de otros, pues lo que prevalece son los análisis de esta institución separada de otras. Si bien los estudios sobre la calidad de la democracia han tenido la virtud de la multidimensionalidad, al evaluar y comparar el desempeño de diversas instituciones de manera simultánea, carecen aún de capacidad explicativa profunda que permita mostrar que el mal o buen desempeño de ciertos ámbitos institucionales se debe al desempeño de otros más relevantes. Pese a ello, existen atisbos como los mencionados que trazan líneas de investigación para avanzar en la explicación de las diferencias de calidad de las democracias latinoamericanas.

México y Chile son dos casos interesantes para ser comparados, debido a que muestran un desempeño opuesto en una de las dimensiones clave de la calidad de la democracia, el Estado de derecho (Morlino, 2014), la cual a su vez presumiblemente se encuentra muy relacionada con el desempeño del legislativo. Lo que aquí se presenta es un acercamiento comparativo, exploratorio y meramente cualitativo, del congreso mexicano y el chileno. Los aspectos que se abordan son algunos de los más relevantes del proceso legislativo, como su relación con el Ejecutivo, su función presupuestaria, la disciplina y el clientelismo. La finalidad es encontrar problemas y líneas de trabajo relevantes que puedan ser profundizadas en etapas posteriores de la investigación y que permitan ayudar a comprender las diferencias en la calidad de la democracia, particularmente del Estado de derecho, de ambos países.¹

El Legislativo en AL

En la medida en que las democracias latinoamericanas se consolidaron, el interés por los estudios sobre el legislativo creció. La agenda de investigación se ha diversificado, aborda tanto temas clásicos como la relación con el ejecutivo (Harthlyn y Valenzuela, 1997, Negretto, 2006, Casar, 1999 y 2002, Carey, 1999) y la disciplina (Carey, 2007 y 2009), pero también otros más especializados como la tarea presupuestaria (Santiso, 2007 y 2008), los efectos de la reelección o ausencia de ella (Morgenstern, Scott y Benito Naciff, 2002), el clientelismo (Abente y Diamond, 2014), el lobbying (Dos Santos y Teixeira, 2012) e incluso la influencia sobre las fuerzas armadas (Díez, 2008).

A lo largo de las últimas décadas, el legislativo se ha fortalecido en América Latina, aparentemente. A mediados del siglo pasado, las constituciones en AL dieron un importante poder a los presidentes en materia legislativa, a costa de los congresos. Sin embargo, ello no significó una

1 En otros estudios se ha analizado una dimensión clave del Estado de derecho, el poder judicial, comparando a México y Chile, desde el punto de vista de su evolución institucional (Gómez, 2016).

mayor eficiencia gubernamental ni un efectivo ejercicio del poder, pues entre 1930 y 1990 la mayoría de los gobiernos de la región no contó con mayoría en el Congreso. De hecho, los conflictos que se generaron por la falta de cooperación, fueron factores importantes en la quiebra de democracias en la región (Hartlyn y Valenzuela, 1997). Esto generó una contratendencia constitucional hacia la reducción de poderes del ejecutivo para equilibrarlo con el legislativo, lo cual incluyó, por ejemplo, la eliminación de la reelección inmediata, entre otros cambios (Hartlyn y Valenzuela, 1997).

Tabla 1.
Índice de Capacidades Legislativa en América Latina

País	Índice de capacidades del Congreso
Argentina	Bajo
Bolivia	Medio
Brasil	Alto
Chile	Alto
Colombia	Alto
Costa Rica	Medio
República Dominicana	Bajo
Ecuador	Medio
El Salvador	Medio
Guatemala	Bajo
Honduras	Bajo
México	Medio
Nicaragua	Medio
Panamá	Medio
Paraguay	Medio
Perú	Bajo
Uruguay	Alto
Venezuela	Medio

Fuente: Santiso, 2007. El índice se determina a partir de ocho subíndices relacionados con distintos aspectos de las capacidades institucionales e incentivos políticos de los congresos.

Pese a contar, en la actualidad, con mayores poderes formales, la mayoría de los congresos latinoamericanos enfrenta problemas de debilidad institucional. Así lo muestra el índice de capacidades legislativas, donde con la excepción de Chile, Brasil, Colombia y Uruguay, la mayoría muestra un desempeño deficiente (Santiso, 2007). Como se observa en la Tabla 1, de 18 países evaluados sólo 4 tienen un nivel alto de capacidades legislativas, mientras que los otros 14 tienen un nivel bajo o medio, encontrándose la mayoría en el nivel medio. Cabe hacer notar que mientras Chile es uno de los países con un desempeño alto, México muestra un nivel medio en esta materia.

Relación con el Ejecutivo

Diversos estudios coinciden en que el proceso de democratización mexicano y los niveles actuales de la calidad de su democracia no se caracterizan por la presencia de instituciones de contrapeso que contribuyan a la rendición de cuentas y al Estado de Derecho, mientras que en Chile sucede lo contrario (Levine y Molina, 2011, Holzner, 2011). Si bien México y Chile tienen en común no haber enfrentado problemas de término prematuro de presidencias por conflictos Ejecutivo-Legislativo, como sí lo hicieron otros países de la región en sus primeros gobiernos democráticos (Negretto, 2006), ello no significa que no tengan diferencias importantes en el desempeño de sus congresos. De hecho, mientras que Chile es uno de los países de la región que han destacado por la robustez de su poder legislativo, México ha sido el caso contrario, ya que una de las diferencias más claras entre México y Chile es aquella relacionada con lo que Morlino (2014) llama la “tradicón legislativa”.

Efectivamente, una de las diferencias que en primer lugar habría que hacer notar es la poca trayectoria del congreso mexicano como poder autónomo consolidado. Esto tiene que ver con una condición primordial que es la presencia de un sistema de partidos sólido y estable. Se ha establecido que el éxito de los órganos de representación y de rendición de cuentas, y con ello de la democracia, requiere sistemas partidistas estables, con poca volatilidad electoral y con lealtades y preferencias consistentes y

relativamente perdurables (Hartlyn y Valenzuela, 1997, McCann y Lawson, 2003). En México, es hasta la elección presidencial del 2000 cuando se puede percibir la configuración de cierto sistema de preferencias relativamente estable, suficiente para generar opciones partidistas duraderas más no para dar lugar a una sana representación y rendición de cuentas por la volatilidad en cuanto a las posturas ideológicas y la evaluación de políticas (McCann y Lawson, 2003). Mientras que Chile contaba para entonces con varias décadas de opciones políticas estables y claras que sobrevivieron a la dictadura y que se combinaron de manera consistente con las opciones dictadura/derecha, democracia/izquierda (McCann y Lawson, 2003), México apenas empezaba a mostrar potencial para desarrollar un sistema de partidos con una solidez semejante (McCann y Lawson, 2003).

Antes de la transición mexicana, el PRI era un partido donde la selección de candidatos a diputados era totalmente vertical y ajena a los ciudadanos, los criterios eran únicamente la distribución de cuotas entre grupos y sectores del partido (Langston, 1998). La verticalidad partidista estuvo relacionada con formas corporativistas de influencia política, en detrimento del papel de las elecciones y de los partidos como organizaciones ciudadanas autónomas, debilitando a los congresos como consecuencia, patrón que siguió México junto con otros casos como Argentina, Perú y Brasil (Carey, 1999). La casi nula relevancia del congreso mexicano antes de la transición, con la consecuente superioridad del Ejecutivo, se debió no a un mero abuso o usurpación sino a una mezcla de factores institucionales e incentivos políticos derivados de un sistema de partidos y un congreso dominados por el partido del presidente (Casar, 1999). Durante el periodo de dominio del PRI, las facultades legislativas del Ejecutivo, formales, no eran superiores a las que en promedio tenían otros presidentes latinoamericanos (Casar, 1999). De hecho, el presidente mexicano carecía de facultades importantes que otros, como el chileno, sí tenían, por ejemplo la iniciativa de urgente resolución (Nacif, 2004). Sin embargo, en México el Ejecutivo mostraba tasas de probación de sus iniciativas cercanas al 100%. Incluso en los últimos años del autoritarismo, a

partir de los 80, cuando el Ejecutivo ya no era el casi único presentador de iniciativas, mantuvo esa tasa de aprobación. Esto se debió no únicamente a las facultades formales del Ejecutivo, sino a la combinación de una alta disciplina hacia el presidente y a la propia composición del Congreso, con un predominio claro del PRI, pues hasta 1988 la oposición no logró, en conjunto, más del 30% de los escaños de la Cámara de Diputados y ningún senador (Casar, 1999 y 2002).

La legislatura que se inaugura en 1997 representa un momento clave en el cambio del congreso mexicano, pues por primera vez el PRI pierde la mayoría absoluta. Lo que se ha llamado el fin de los congresos subordinados (Casar, 1999 y 2000) tuvo consecuencias importantes. Uno de los cambios inmediatos fue la forma de selección de candidatos al congreso dentro del propio PRI. Por primera vez, se observó una mayor influencia de gobernadores y grupos locales y se consideró la experiencia electoral como factor para asignar candidaturas (Langston, 1998). En cuanto al funcionamiento del congreso propiamente, los poderes y reglas formales en la relación con el Ejecutivo tomaron mayor relevancia. Con la nueva composición de la cámara se produjo un cambio en los incentivos y oportunidad política, tanto de los partidos de oposición como del propio PRI, ante la pérdida de poder presidencial sobre su partido. De esta forma, por primera vez hubo iniciativas importantes del Ejecutivo, por ejemplo en materia de seguridad social, fiscal y los acuerdos de paz en Chiapas, que fueron desaprobadas o modificadas (Casar, 2000). Asimismo, la conformación de las comisiones legislativas también tuvo cambios. Mientras entre 1988 y 1997 la jefatura de las comisiones estuvo en manos del PRI en un 80 por ciento como promedio, en el 97 sólo 28 fueron encabezadas por el PRI y 32 por la oposición (Casar, 1999).

Los gobiernos divididos en México, que se inauguraron con la legislatura de 1997, no dieron lugar a un problema de parálisis legislativa (Casar, 2000, 2008 y 2013 y Nacif, 2004). La pérdida del papel dominante del Ejecutivo se tradujo en un mayor protagonismo de los partidos de oposición y una dispersión relativa del peso legislativo de los partidos (Nacif, 2004). Desde la primera legislatura dividida, no hubo problema

de ingobernabilidad o algo semejante, debido a que afloró una cierta capacidad de cooperación y de construcción de consensos, si bien quedaron sin ser dictaminadas iniciativas importantes como aquellas relacionadas con la reforma del Estado y la reforma electoral, entre otras. Algunos de los factores que permitieron el relativamente buen funcionamiento del congreso fueron el tamaño de las bancadas y el nivel de disciplina de los congresistas del PAN y del PRI, cuyos votos fueron suficientes para aprobar reformas incluso constitucionales (Casar, 2000).

La productividad del legislativo se mantuvo durante los siguientes gobiernos divididos, mostrando un progreso gradual sin necesidad de cambios institucionales formales gracias a la capacidad para establecer coaliciones (Casar, 2002, 2008, 2013). El legislativo mostró un aumento constante de iniciativas presentadas, disminución de iniciativas presentadas por el Ejecutivo, oposición en buena medida a los proyectos más relevantes presentados por el Ejecutivo, coaliciones temporales establecidas especialmente para ciertos temas, predominancia de la coalición de “todos los partidos”, menor participación del PRD en las coaliciones, importancia crecientes de los partidos nuevos y un nivel importante de cohesión partidaria (Casar, 2008). Ese buen nivel de productividad fue posible incluso considerando que se presentó el problema de la poca cooperación con Vicente Fox Quezada, quien debido a su calidad de presidente *outsider*, no contó con el suficiente apoyo por parte de su propio partido (Carreras, 2014).

Lo que se ha encontrado, a grandes rasgos, sobre el desempeño del legislativo mexicano en un escenario de gobierno dividido y bajo un régimen presidencial, son problemas semejantes a los de democracias más antiguas (Casar, 2008). Las coaliciones son inestables y dependen mucho de la disciplina y cohesión de los diputados, pero son posibles y ello ha evitado problemas de parálisis o de oposición sistemática al Ejecutivo (Casar, 2008). Es probable que, en esos gobiernos sin mayoría y con un Ejecutivo débil después del 2000, los dirigentes de los partidos hayan tenido un peso importante para evitar legislación particularista (Béjar, 2014), y con ello hayan facilitado las coaliciones con otras fuerzas parla-

mentarias. La no oposición sistemática y la capacidad para hacer acuerdos, según la materia a legislar, se observa en el hecho, por ejemplo, de que la mayoría de las iniciativas de Fox sobre política exterior fueron aprobadas por el Congreso (Velázquez, 2008).

Desde algunos puntos de vista, a más de diez años del fin de la transición México parecía sumarse, aunque alrededor de quince años después, a ciertos rasgos de consolidación de la democracia, dejando atrás problemas de inestabilidad, desde el punto de vista de la estructura y funcionamiento básico del legislativo (Casar, 2008 y 2013). Es decir, se estabilizó un esquema con tres fuerzas partidistas determinantes, aunque de tamaño desigual, y una cantidad variable de partidos emergentes que no fueron determinantes por sí solos para definir el sentido del voto del pleno. El número efectivo de partidos cambió de 1.4 en los años sesenta a 3.6 en el 2006, por ejemplo, siendo entonces un caso de multipartidismo moderado donde el presidente suele no tener la mayoría legislativa y requiere la cooperación de otros partidos. Esto cambió las capacidades y relación entre Ejecutivo y Legislativo sin necesidad de modificar sus atribuciones ni estructura constitucional, permitiendo acuerdos que conjuraron la amenaza de un congreso improductivo y paralizado, convertido en oposición sistemática, por el fenómeno del gobierno dividido (Casar, 2008 y 2013).

El proceso chileno fue muy diferente. Chile es uno de los pocos países de la región (con Colombia y Uruguay) donde los partidos se consolidaron como organizaciones con representación ante el Congreso antes de la formación de un Estado consolidado y de intereses sociales bien definidos. Ello permitió que los partidos, y con ellos los congresos, se convirtieran en intermediarios poderosos entre la sociedad civil y el Estado y en factores de consolidación de las reglas democráticas. (Carey, 1999). Dada la trayectoria y estabilidad de las opciones partidistas chilenas (McCann y Lawson, 2003), es comprensible que Chile también haya contado con un Congreso sólido con anterioridad a la mayoría de los países de la región. El Congreso chileno ha sido considerado como uno de los más efectivos en AL por representar diversidad de intereses y por su capacidad para influir en las políticas. De hecho, con anterioridad al golpe del año 1973 se

hablaba de un posible parlamentarismo chileno, dada su semejanza con Europa en cuanto a la fortaleza de su sistema de partidos. A diferencia de los otros países del cono sur, como Argentina, Brasil y Perú, en Chile no prevaleció el personalismo ni el clientelismo, ni la figura de presidentes fuertes que debilitaran la capacidad del legislativo (Carey, 1999).

Después de la dictadura, el congreso chileno no sólo fue capaz de retomar su protagonismo previo sino de adaptarse a los cambios institucionales para constituir un poder de contrapeso real al Ejecutivo. El establecimiento de la reelección desde el inicio de los gobiernos democráticos incentivó la disciplina y la cooperación, y si además consideramos un sistema de comisiones altamente profesionalizado y especializado, tenemos como resultado un Congreso efectivo frente al Ejecutivo (Carey, 1999). Una de las virtudes del Congreso chileno ha sido la estabilidad de sus coaliciones, únicamente dos, la de centro izquierda y la de derecha, dominaron la vida parlamentaria durante los años noventa, mientras entre el año 1932 y 1973 se encontraron 19 distintas coaliciones (Carey, 1999). La necesidad de mantener la durabilidad de estas dos coaliciones viene del sistema electoral que establece la elección de dos integrantes de bancada por distrito (Carey, 1999). Sin esas coaliciones, la pulverización del voto parlamentario habría hecho imposible su capacidad para legislar. En las décadas posteriores, fue la coalición de izquierda, la Concertación, la que logró mayor permanencia, permitiendo la generación de acuerdos y la gobernabilidad (Toro, 2007).

Con estos antecedentes, para la década del 2000 Chile ya era considerado uno de los países del ámbito latinoamericano con el congreso más propositivo y efectivo, opuesto al perfil reactivo o de apéndice del Ejecutivo de muchos otros congresos de la región (Saiegh, 2010). La relevancia del legislativo chileno fue favorecida por ciertas condiciones institucionales, que condujeron a la cooperación, como el hecho de que el Ejecutivo no tiene poderes fuertes para legislar directamente, a través de decretos, aunque sí los tenga en lo que se refiere al establecimiento de la agenda (Aninat, 2006). Un ingrediente adicional que ha contribuido a la fortaleza del Congreso chileno son las Comisiones de Conciliación. Esta

es una innovación institucional informal que permite resolver desacuerdos bicamerales y llegar a acuerdos legislativos en temas importantes para adelantarse a un posible veto del Ejecutivo. Estas son comisiones mixtas que elaboran una propuesta final, que por ley no puede ser modificada, que recoge las preferencias de ambas cámaras y que toma una decisión final con el acuerdo de las principales fuerzas políticas, garantizando así su aprobación (Aleman y Pachón, 2008).

Es obligado detenerse en un aspecto que ha hecho una gran diferencia entre México y Chile, la reelección. Mientras que en este último existe desde el fin de la dictadura, y con un alto índice, de 76 por ciento (Morgenstern y Nacif, 2002), en México es una norma nueva que está apenas por aplicarse. La reelección en Chile ha dado lugar a un elevado índice de organización legislativa y ha fortalecido los vínculos con las clientelas partidistas, mientras su ausencia en México ha derivado en escasos vínculos con los electores y con pocos incentivos para construir instituciones legislativas fuertes (Morgenstern y Nacif, 2002).

La función presupuestaria

La función presupuestaria de los congresos en Latinoamérica ha adquirido una relevancia creciente. En las etapas postransicionales no se le dio la importancia debida, pero ahora se considera clave por su impacto anticorrupción, para fortalecer la rendición de cuentas y para la gobernanza fiscal (Santiso, 2007 y 2008). Sin embargo, no se ha hecho lo suficiente para romper con un pasado donde la cuestión presupuestaria tradicionalmente se vio como un asunto del ejecutivo, mientras el legislativo era la oficina que le ponía el sello al documento (Santiso, 2007 y 2008).

El panorama reciente todavía no es el deseable. En general, las capacidades presupuestales de los congresos latinoamericanos son débiles en relación con el Ejecutivo. Por ejemplo, en la mayoría, las leyes prevén restricciones a las atribuciones del legislativo para corregir el presupuesto, mientras en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) es a la inversa, en su mayoría, el 55%, no establecen restricción para que los congresos hagan tales modificaciones

(Santiso, 2007). Pese a ello, en AL los congresos no carecen de facultades para supervisar el ejercicio del presupuesto, pero éstas son subutilizadas y los presidentes ejercen de facto facultades extensas para modificar, reasignar y ejercer de manera ilegal el gasto público. Las razones son una mezcla de factores técnicos y políticos (Santiso, 2007 y 2008). Entre las razones políticas, las principales son el predominio del Ejecutivo con el sistema presidencialista y el decretismo, el clientelismo y una herencia de indisciplina parlamentaria. A menudo se da una “ficción de control”, las revisiones y recomendaciones que hacen los auditores con frecuencia son ignoradas por los congresos y carecen de trascendencia en muchos países (Santiso, 2008, p. 260). Entre las razones técnicas se encuentran discapacidades operacionales, administrativas y de recursos. Uno de los problemas más notables en esta materia es el de las pocas capacidades institucionales para la organización de los comités legislativos, las débiles capacidades técnicas de consultoría y la baja capacidad presupuestal para el trabajo de investigación legislativa. Los comités presupuestales legislativos no están debidamente institucionalizados, no tienen una estructura técnica racional que mejore su función, incluso comités sectoriales intervinen en el tema (Santiso, 2008, p.256).

México y Chile no son muy distintos en lo que se refieren a las normas relacionadas con los poderes de sus congresos en materia presupuestaria. Según un índice de capacidades presupuestarias del legislativo, donde se mide de 0 a 1 el grado de influencia del congreso, Chile y México se encuentran cercanos, en una posición baja de los poderes legislativos en esta materia, Chile con .39 y México con .37,² se trata de algunos de los arreglos institucionales más centralizados dada la influencia del Ejecutivo en el proceso (Santiso, 2007).

² Este es un subíndice del Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria, y se compone de tres elementos: el grado en que el congreso puede enmendar la propuesta presupuestaria del presidente, el tiempo con el que cuenta el congreso para revisar el presupuesto y la intensidad del debate sobre el tema (Santiso, 2007, p. 157).

Tabla 2.
Funciones legislativas en materia presupuestaria

País	Iniciativa presidencial	Enmienda legislativa sin restricción	Enmienda legislativa con restricción (no puede incrementar el presupuesto)	Veto del ejecutivo	<i>Over-ride</i> legislativo	Punto de reversa: propuesta del Ejecutivo	Punto de reversa: <i>Deadlock</i>	Reasignación presupuestal del Ejecutivo con aprobación legislativa	Reasignación presupuestal sin aprobación legislativa
México	Sí		Sí	Sí	Sí	Sí		Sí	
Chile	Sí		Sí	Sí	Sí		Sí		Sí

Fuente: elaboración propia con base en datos de Santiso, 2007.

Asimismo, en lo que se refiere a la antigüedad de sus leyes relacionadas con la gobernanza fiscal, Chile y México también tienen coincidencias, el primero las creó en 1975 y México en 1976, lo que los convierte en pioneros en la materia en el contexto latinoamericano, si consideramos que tal tipo de leyes fueron creadas en 1992 en Argentina, en 2001 en Brasil, y las de Uruguay en 1999, por ejemplo (Santiso, 2007, p 149). Las semejanzas entre México y Chile en el terreno de las normas formales, sin embargo, no se muestra también en el desempeño efectivo de sus congresos en materia presupuestaria.

Durante décadas, antes de la transición, México fue un caso típico donde los congresos no ejercieron sus pocas atribuciones formales en materia presupuestaria. Previo a la legislatura de 1997, los diputados renunciaron a sus atribuciones de revisión y redefinición del diseño del presupuesto federal, dado el dominio que tuvo por décadas el presidente sobre el Congreso a través de su partido (Casar, 2002; Díaz Cayeros y Magaloni, 1998; Weldon, 2002). Así, pese a que el congreso no careció de poderes en materia presupuestal, éstos no se usaron debido a la configuración del poder político y los poderes metaconstitucionales del presidente (Santiso, 2008). En esa época, México se encontraba en una posición

intermedia en el grado de influencia legislativa en materia presupuestaria. La gran intervención del presidente provenía más de las prácticas que de las normas. Por ejemplo, estrictamente hablando, el presidente no podía, legalmente, vetar el presupuesto pues éste sólo lo aprueba la Cámara de Diputados y no el Senado (Díaz Cayeros y Magaloni, 1998). Por otro lado, si durante los años previos a la transición la cámara fue adquiriendo cierta influencia, con dificultades, sobre el proceso de aprobación del presupuesto, en lo que se refiere a la vigilancia del ejercicio los avances fueron nulos dada la ausencia de incentivos políticos para ello (Díaz Cayeros y Magaloni, 1998).

A partir de 1997, con el primer congreso no subordinado al Ejecutivo, y sobre todo a partir del 2000, las cosas empezaron a cambiar, paulatinamente. Dado que altos niveles de competencia política favorecen las tareas de supervisión y contrapeso de los congresos, en México estas funciones se reactivaron en el 2000. La existencia de una oposición parlamentaria creíble aumenta incentivos para una verdadera supervisión presupuestal y conduce a que se busque fortalecer dicha función, pues se cuenta con los incentivos políticos adecuados (Santiso, 2008, p.259). A partir de la alternancia se perfiló un escenario distinto, donde el presidente ya no contó con el poder suficiente para obtener sin más la aprobación del presupuesto, viéndose obligado, a menudo, a negociar y ceder ante gobernadores para obtener apoyo legislativo (Casar, 2002).

Como parte de ese novedoso involucramiento de los legisladores mexicanos en el proceso presupuestario, algunos estudios (Kerevel, 2015) han encontrado ciertas formas de “pork-barreling”, pues los congresistas muestran interés en atender y proveer de servicios y proyectos para su electorado, al momento de votar el presupuesto, ya que esto puede constituir un beneficio para su carrera política, si bien no para su carrera legislativa necesariamente, dada la ausencia de reelección. Un comparativo que parte de la 57 legislatura (1997-2000) hacia las tres siguientes encontró un aumento del 3 al 34% de las enmiendas presentadas al presupuesto federal relacionadas con el beneficio a proyectos y obras locales (Kerevel, 2015). Es presumible que la proclividad de los diputados a atender las de-

mandas de su electorado particular se incrementa una vez que la reelección, que iniciará a partir de la legislatura electa en el 2018, sea un hecho.

La ausencia del incentivo de la reelección en México ha jugado en contra del fortalecimiento del legislativo. Esto ha significado, por ejemplo, que no se han invertido los recursos necesarios para desarrollar las capacidades técnicas para los diputados en lo individual (Santiso, 2008), pero también que no se han tenido los incentivos suficientes para desligar su desempeño de ciertas figuras políticamente dominantes. Los gobernadores han jugado un papel relevante en el futuro político de los legisladores federales, lo que les ha permitido actuar como “principales” de los líderes de las bancadas en asuntos presupuestales relacionados con sus estados, obteniendo ventajas fiscales (Langston, 2010). Si bien no intervienen directamente en las negociaciones, sí influyen dado el poder sobre el ámbito local y con ello sobre los procesos relacionados con las carreras políticas de los legisladores federales (Langston, 2010). Por otro lado, el relativo fortalecimiento del legislativo en la aprobación presupuestal no se ha manifestado también en un mayor control sobre la burocracia. Si bien con los gobiernos de Fox (200-2006) y Calderón (2006-2012) se hicieron leyes más estrictas en materia presupuestaria, ello no modificó la conducta de los actores, la burocracia sigue con los suficientes recursos para controlar a los legisladores, persisten las relaciones patrón-cliente, los mecanismos informales, donde los burócratas proveen favores a los diputados a cambio de libertad plena en su desempeño (Velázquez-López Velarde, 2015). La supervisión del ejercicio presupuestal, por lo tanto, es otra función legislativa que se ha quedado a la zaga ante la falta de incentivos políticos con la ausencia de la reelección. México, de hecho, es ejemplo de disfuncionalidad presupuestal debido a los efectos negativos de la política en el legislativo (Santiso, 2007 y 2008).

Pese a las semejanzas normativas en materia presupuestaria, apuntadas antes, las diferencias entre México y Chile son notables. Chile es ejemplo de disciplina fiscal debido no sólo a sus arreglos institucionales sino también a su desempeño en la materia (Santiso, 2007 y 2008). Una de las fortalezas del legislativo chileno tiene que ver con las capacidades de

sus comités. A diferencia de otros países latinoamericanos, en Chile los miembros de los comités legislativos de presupuesto y finanzas usualmente tienen amplia experiencia en el tema. De alguna manera, su alta tasa de reelección ayuda a traducir sus capacidades individuales en institucionales (Santiso, 2008, p.259). Esto tiene que ver con reglas electorales, como la propia reelección, que favorecen la coherencia partidista y que incrementan los incentivos para fortalecer a los parlamentos como contrapesos (Santiso, 2008).

Por añadidura, durante las últimas décadas ciertas reglas informales han permitido el buen funcionamiento de las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo chilenos en materia de presupuesto. Los “protocolos” han sido un sistema de cooperación entre ambos poderes, que ha sobrevivido pese a que incluso viola algunos artículos constitucionales al permitir al Congreso elevar y reasignar gastos o al Ejecutivo compartir su política de gasto. Éstos han contribuido al establecimiento de acuerdos entre las dos ramas del poder, permitiendo al Congreso supervisar y monitorear al Ejecutivo en materia de gasto, obligándolo a ser más transparente y obsecuente con el Congreso, y al Ejecutivo tener más éxito en reformas que no habrían sido aprobadas por la oposición, reduciendo el riesgo de parálisis legislativa. Se trata de una institución informal ya que no se basan, los protocolos, en regla formal escrita alguna, además de que no existe ninguna sanción formal para quien incumpla su parte del acuerdo, pero de cualquier forma han sido claramente asumidos y reforzados por los actores involucrados (Araya, 2013). Se puede decir que los protocolos son una solución virtuosa, pues soluciones a largo plazo requerirían reformas constitucionales más costosas y complejas, que empoderarían al Congreso formalmente y lo volverían formal y públicamente co-responsable del proceso presupuestario, al contrario de su participación en acuerdos informales poco publicitados y que no permiten la presión de organizaciones y grupos sociales para ver representados sus intereses por los congresistas (Araya, 2013).

El proceso presupuestario es una de las actividades legislativas que mayor presión de grupos de interés puede enfrentar. El *lobbying* es un

fenómeno hasta cierto punto inevitable en las democracias de hoy en día que puede resultar perturbador para el proceso legislativo. Su poca o nula regulación en el ámbito latinoamericano tiene una excepción en Chile, donde la *Ley de Lobby* fue propuesta por el presidente Lagos en 2003, aunque congelada y reactivada en 2008, finalmente fue promulgada por la presidenta Michelle Bachelet en 2009 (Dos Santos y Teixeira, 2012). La norma chilena comprende aspectos como la transparencia, la igualdad de acceso y la integridad. Obliga al registro de *lobbistas* y establece multas cuando no se reportan las contribuciones. Al ser normas relativamente nuevas se encuentran aún en experimentación, pero se consideran un avance y un éxito relativo para contrarrestar la herencia regional de corporatismo y antipluralismo. Más aún, este tipo de regulación debe ser valorada no sólo para combatir la corrupción sino para ampliar y nivelar, para la mayor diversidad de grupos sociales, las condiciones de influencia sobre el proceso legislativo (Dos Santos y Teixeira, 2012).

Disciplina y agenda

La disciplina parlamentaria y los procesos de establecimiento de la agenda influyen en la eficacia y productividad legislativa. Quienes tienen el poder de controlar la agenda legislativa tienen grandes ventajas sobre el resto de los legisladores. Pueden omitir temas para mantener el *statu quo* y utilizar ese poder para mantener la unidad legislativa (Alemán, 2006). A su vez, la fragmentación partidista en la Cámara y la disciplina partidista afectan el ejercicio del poder de establecimiento de la agenda (Morgenstern, 2002). Uno de los principales problemas en esa materia tiene que ver con la sobre influencia del Ejecutivo en regímenes presidenciales como los que prevalecen en América Latina. Sin embargo, pese a lo que se podría pensar, los grupos parlamentarios en la región no están necesariamente sometidos a los presidentes cuando son del partido en el poder, lo que sucede es más bien una competencia de *principals*, a los que deben responder los representantes, con demandas en competencia, que hacen que el voto se divida (Carey, 2007). Si bien no se confirma la idea de presidentes sobrepoderosos, sí representan un factor que pone en riesgo la

unidad de los partidos pues se pueden convertir en una figura alternativa de lealtad frente a los líderes de las facciones, sobre todo por la cantidad de recursos que manejan, llegando a fracturar los grupos parlamentarios (Carey, 2007). En todo caso, el control de la agenda legislativa por el Ejecutivo en América Latina se incrementa en la medida en que existen mayores diferencias ideológicas entre los partidos, cuando el Ejecutivo cuenta con mayoría parlamentaria y con poca fragmentación partidista (Santos y García 2014). Un problema particular se presenta cuando en regímenes presidenciales no hay una mayoría clara en el parlamento o una coalición mayoritaria claramente formada, pues los poderes para manejar el establecimiento de la agenda legislativa se dispersan (Morgenstern, 2002).

México y Chile, al igual que otros países de la región como Argentina, Guatemala, Perú y Venezuela, tienen en común cierta estructura básica para decidir qué temas se llevan al pleno. Dicha atribución se comparte entre una especie de comité interpartidista (la Junta de Coordinación Política de México) y la instancia de dirección de la Cámara (la mesa directiva) (Aleman, 2006). En relación con el establecimiento de la agenda y desde el punto de vista de las instituciones formales, el poder presidencial en relación con el legislativo era mayor en Chile que en México, a inicios del milenio. Mientras en el primero el presidente tenía la facultad para forzar la atención urgente a un asunto, la atribución exclusiva de carácter extenso para dar inicio a legislación financiera y el poder unilateral para convocar a sesiones especiales del Congreso, en México no contaba con las atribuciones primera y tercera y sólo de manera limitada la segunda (Morgenstern, 2002). Esto fue modificado en México en la más reciente reforma política, de tal forma que ahora el mandatario federal puede enviar propuestas con carácter de urgente resolución, las cuales de no ser discutidas en un plazo perentorio se consideran automáticamente aprobadas, con lo cual queda en el pasado lo que en México se conoce coloquialmente como la “congeladora”. Pese a que, formalmente, en México eran mayores las capacidades del legislativo para definir la agenda, ello no implicó un mejor desempeño del congreso mexicano en comparación con

el chileno. Según los datos del trabajo legislativo entre 1998 y 2003, Chile mostró, pese no contar con una legislación que centralizara claramente el manejo de la agenda, que sus partidos tuvieron mayor capacidad de facto para conseguir el voto para sus propuestas y hubo menos deserción del voto, mientras en México no fue así (Alemán, 2006).

El caso mexicano, entonces, es un ejemplo de que centralizar formalmente las atribuciones para el establecimiento de la agenda no es suficiente, se requiere una mayoría legislativa para ejercerlas. Las capacidades para este ejercicio pasan por el tema de la disciplina partidista, los líderes de las fracciones deben ejercer la suficiente influencia sobre sus partidarios para obtener el apoyo a sus temas de interés en la agenda legislativa (Morgenstern, 2002), sin embargo, como lo vimos antes, dichos líderes deben competir con otros principales, como el presidente e incluso los gobernadores, para obtener ese apoyo. Por añadidura, si consideramos la no muy alta fragmentación partidista en México, que ha evolucionado de baja en los primeros años postransición con poco más de dos partidos efectivos (Morgenstern y Nacif, 2002) a un multipartidismo moderado en la actualidad (Casar, 2008), tenemos otro factor que facilita la influencia del Ejecutivo, generando un riesgo para minar la disciplina, como principal en la agenda legislativa.

Sin embargo, la disciplina no ha sido uno de los problemas más importantes del legislativo mexicano. De hecho, entre el 91 y el 2000, sí se lograron conformar coaliciones que permitieron legislar, esto gracias a la baja polarización ideológica y también dependiendo de la jerarquía de los temas. Ciertamente, a partir del 97 en México los legisladores debieron responder a una combinación de lealtades, entre su dirigencia nacional y el mantenimiento de su imagen frente a factores influyentes en su futuro político de nivel subnacional (Béjar 2012), lo cual hizo más complejo el tema de la disciplina legislativa. En la medida en que la competencia política se acentuó, se han acrecentado los factores de indisciplina, con menos sometimiento a partido, pero aun así se mantiene un alto nivel de cohesión. La nueva conexión electoral, derivada de la competencia, se convirtió en una variable que ha generado un voto para satisfacer a

la entidad de origen, si bien no al distrito por no haber reelección, y ha disminuido la influencia de los dirigentes y jefes de bancadas (Díaz Rebolledo, 2005).

Es claro que la definición de la agenda puede complicar la cooperación legislativa y que la disciplina puede hacer la diferencia para permitir cierto desempeño. Durante el gobierno de Fox, en México, los legisladores votaron frecuentemente de manera unida en dos bloques, PRI-PRD por un lado y PAN por otro, pero se vio menos unidad en esos bloques si se trataba de votos sobre la agenda. Los temas originados en la Presidencia generalmente encontraron un voto de mayor unidad en el partido del presidente. Incluso se vio lograr al presidente obtener el apoyo de la oposición dividiéndola, sobre todo al PRI, particularmente con Calderón. El PRI se mantuvo relativamente unido durante los dos gobiernos panistas, pero en el primero tuvo una postura recalcitrante que fue castigada en la elección dl 2006 dejándolo como tercera fuerza legislativa, perdiendo casi la mitad de sus bancas, por lo que en el gobierno de Calderón se mostró relativamente más cooperador particularmente en temas de gran debate (Crisp y Driscoll, 2012).

El tema de la agenda ha tenido en Chile una peculiaridad, relacionada con la constitución heredada de Pinochet, la cual contaba con ciertas disposiciones para bloquear cambios legales y constitucionales, a través del poder legislativo, convertido en actor de veto en caso de que la derecha perdiera la presidencia. Sin embargo, de cualquier forma se lograron cambios importantes en los gobiernos de izquierda gracias al poder de agenda de la presidencia. Si bien debido a la polarización ideológica los jugadores siempre estuvieron separados en temas sustantivos, posicionales, otros temas, los *valence issues*, pudieron generar consenso (Londregan, 2000). Como sucede generalmente en el contexto latinoamericano, en Chile quien tuvo la capacidad, por información y recursos, para hacer las propuestas más exitosas fue el gobierno y no la propia cámara. Con el primer gobierno democrático, el de Patricio Aylwin, la concertación ganó 70 de 120 sillas en la Cámara baja y 22 de 38 senadores electos, sin contar los llamados designados vitalicios. Esta composición parecía favorecer el

statu quo, por un sistema electoral con un diseño distrital que favorece a la derecha, por el sesgo hacia distritos rurales, y por el sistema de dos asientos por distrito. Lo que sucedió fue que, si bien los candados de Pinochet tuvieron éxito en retrasar el cambio en temas políticos, no fue así en otros asuntos como trabajo y educación, donde sí hubo reformas importantes en el primer gobierno de izquierda. Es decir, dependiendo del tema, la capacidad de agenda y la disciplina del congreso se impusieron. Mientras temas redistributivos y de derechos humanos favorecieron a la izquierda porque la unificaron, algunos relacionados con la moral privada la dividieron y no pudieron ser abordados (Londregan, 2000).

El sistema de votación es una variable que influye en la unidad, o la disciplina, legislativa. Se presume que un sistema de votación individual, es decir donde es posible el registro y publicidad del voto de cada legislador, con su identidad, puede generar un comportamiento distinto al de un sistema meramente colectivo. Los sistemas que propician el voto individual generan menor unidad legislativa (Carey, 2009). Sin embargo, hay casos como el de Chile donde se tienen las ventajas de un sistema de esta naturaleza sin perder disciplina y unidad partidista (Carey, 2009). El sistema de votación está relacionado con otro aspecto que cobra cada vez mayor importancia, que es la rendición de cuentas de los congresos, que merecería un abordaje por separado. Si bien se presume que la rendición de cuentas colectiva está relacionada con sistemas de partidos institucionalizados, cada vez cobra mayor presencia el reclamo de una rendición de cuentas individual, lo cual sólo es posible con sistemas de votación tipo *roll-call* que permita el acceso a la información transparente de los votos en las cámaras (Carey, 2009). Ya hay estudios sobre México que muestran que la decisión de voto no es ajena al sistema de votación. La selección de un sistema de votación visible por legislador es más probable cuando está en juego un tema delicado que demanda la unidad de la fracción y que pone en riesgo el prestigio de los diputados (Crisp y Driscoll, 2012).

Clientelismo

El clientelismo es un fenómeno con cierta antigüedad en América Latina, y ciertamente en México, pero es de manera reciente que se ha convertido en un objeto de estudio sistemático. No se trata de un problema privativo de democracias jóvenes o no consolidadas, pues se presume que es una de las tantas estrategias que los partidos pueden adoptar. De hecho, desde ciertos puntos de vista (Hartlyn y Valenzuela, 1997), es importante la combinación adecuada de atractivos ideológicos y clientelares de los partidos, pues privilegiar los primeros generaría sectarismo, mientras que sólo los segundos genera corrupción. Las estrategias clientelares son casi siempre parte de un amplio portafolio para obtener apoyo electoral. De hecho, se presume que los partidos son más eficientes si combinan adecuadamente estrategias programáticas con clientelares (Hartlyn y Valenzuela, 1997).

A grandes rasgos, cuando hay clientelismo los partidos no sólo compiten electoralmente a través de sus plataformas políticas sino por medio de inductores materiales del voto (Gan-Morse, Mazzuca y Nichter, 2014). Estos partidos clientelistas distribuyen beneficios a cambio de apoyo político y electoral. Esto sucede en países sobre todo donde el Estado falla en proveer una suficiente seguridad social, y esos procedimientos clientelistas pueden tener importantes consecuencias en la responsabilidad y la rendición de cuentas. Los estudios han analizado en mayor medida la compra del voto, pero el clientelismo tiene variedad de estrategias: compra de voto, compra de la asistencia a las urnas, compra de la abstención y compra para una persuasión doble (ejem. Asistencia y voto por el partido) (Gan-Morse, Mazzuca y Nichter, 2014).

El contexto político cambia la combinación o selección de estrategias clientelares de los partidos. Por ejemplo, si existe por ley la obligación de acudir a votar, la compra de la asistencia y de la abstención disminuye y se privilegia la compra del voto. Cuando se establece la secrecía, disminuye la compra del voto y aumenta la compra de la asistencia o la abstención, aunque hay estudios que muestran el uso de recursos para violar la secrecía, como la foto de la boleta cruzada con teléfonos celulares. También es

relevante la variable de la competencia. El fenómeno es distinto cuando distintas maquinarias políticas en duelo compiten por los mismos electores en el mismo territorio que cuando una determinada comunidad es accesible sólo a una determinada maquinaria. El tipo de régimen afecta la combinación de estrategias clientelares. Por ejemplo, en autoritarismos es usual que se distribuyan recursos a lo largo de las elecciones (Magaloni, 2006), pero pueden ser más eficientes los recursos coercitivos.

Se han encontrado nuevas formas de clientelismo que probablemente inciden directamente en la práctica legislativa. Se trata del llamado clientelismo “relacional”. Este tipo de clientelismo se da fuera del proceso electoral, es aquel donde los partidos establecen patrones de apoyo mutuo y dependencia, y los beneficios no son distribuidos únicamente en el periodo electoral (Gan-Morse, Mazzuca y Nichter, 2014). Asimismo, algunos estudios han sugerido que las estrategias clientelares podrían estar empezando a presentarse en la compra del propio voto legislativo, aunque no hay investigación suficiente sobre ello (Dalbó, 2007 y Groseclose y Snyder, 1996).

En México no hay suficientes estudios rigurosos sobre el fenómeno del clientelismo, pero es una línea de investigación que ya existe de manera clara. Algunos estudios han encontrado clientelismo electoral orientado a la compra de la asistencia a la urna, y orientado a la compra del voto (Díaz Cayeros, Estevez y Magaloni, en prensa). También se ha registrado la compra de la abstención a votantes indecisos (Cornelius, “Mobilized voting in the 2000 elections: the changing efficacy of vote buying and coercion in mexican electoral politics”, en *Mexico’s pivotal democratic elections: candidates, voting and the presidential campaign in 2000*, ed. Jorge Domínguez y Chappel Lawson, Palo Alto, California, Stanford University Press, 2004).

Lo que es claro, es que los electores desarrollan expectativas programáticas o clientelares dependiendo del tipo de bienes que les son proporcionados, es decir, públicos, frente a un partido programático, o bienes privados o “club” frente a un partido clientelista. El caso de Chile es atípico en el contexto latinoamericano, ya que sus pautas tendieron más hacia

un perfil programático que clientelar (Abente Brun y Diamond, 2014). Chile fue el país donde los partidos mostraron desde su estructuración un perfil mucho más ideológico que clientelar. Ciertamente, el clientelismo no estuvo ausente, pero ni fue la pauta de su desempeño, como si lo fue en otros países del cono sur, como Argentina, Perú y Brasil, ni alcanzó los niveles de otros países que también desarrollaron sus sistemas de partidos de manera temprana, como Colombia y Uruguay (Hartlyn y Valenzuela, 1997).

Agenda de investigación

El legislativo mexicano parece tener un atraso de aproximadamente dos décadas en relación con el chileno. Si bien en algunos aspectos de su desempeño parece un poder consolidado, sobre todo en lo que se refiere a la estabilidad de su estructura partidista, su disciplina y productividad, en otros parece encontrarse aún en transición, sobre todo los que tienen que ver con su rol de contrapeso, dado, por ejemplo, el débil ejercicio de la supervisión presupuestal.

La reelección es una variable institucional transversal que incide en la calidad del desempeño del legislativo en distintos aspectos, y que parece hacer una diferencia clara entre México y Chile en temas como el nivel de organización legislativa, el involucramiento de los legisladores en las decisiones sobre presupuesto para sus distritos, y en la supervisión del ejercicio presupuestal, al menos. Una vez que la nueva norma sobre reelección en México se aplique, será obligado averiguar su impacto como nuevo incentivo político en el desempeño de los legisladores, en el fortalecimiento institucional, o no, del congreso y en cambios en la cohesión y disciplina que pueden impactar la eficacia y productividad del legislativo, como un probable efecto colateral de la reelección. Desde este punto de vista, uno de los aspectos interesantes a seguir es si la reelección tendrá el suficiente peso para mejorar el desempeño legislativo en materia presupuestal, sobre todo en la etapa de la supervisión del ejercicio. Un aspecto adicional, que pudiera derivarse de la reelección, y que será importante observar, son las influencias de nuevos grupos y actores sobre la agenda el

voto de los legisladores y lo que esto implicaría en términos de intensificación del *lobbyismo* y su posible regulación.

El clientelismo deberá ser un tema obligado de estudio, sobre todo en relación con las nuevas modalidades que puede adquirir. En la medida en que la reelección se consolide y los legisladores tomen decisiones de acuerdo a electorados, “principales” y clientelas individuales, se puede presentar el clientelismo relacional, por ejemplo.

El estudio del desfase entre las normas y las prácticas no dejará de ser un tema importante pese a la consolidación del sistema de partidos y de las reglas democráticas. La omisión del legislativo mexicano respecto de su atribución de supervisión presupuestal, ante la ausencia de los incentivos políticos adecuados, es un ejemplo, pero resta averiguar en qué otros casos sucede algo similar. Es interesante notar que las instituciones o reglas informales no siempre se crean para retroceder en términos democráticos. Los llamados “protocolos” y las comisiones de conciliación chilenos son un ejemplo de informalidad que permite la cooperación entre poderes y aumenta las capacidades del Legislativo para la supervisión y el control sobre el Ejecutivo.

La revisión exploratoria que hemos presentado sobre la calidad del legislativo en México y Chile debe dar lugar, además, a un análisis más profundo y sistemático sobre su relación con los niveles de la calidad de la democracia en general y de algunas dimensiones particularmente relevantes, como el Estado de derecho, para cada uno de los casos.

Bibliografía

- Abente, Diego y Diamond, Larry, eds., (2014). *Clientelism, social policy and the quality of democracy*, John Hopkins University Press.
- Alemán, Eduardo, (2006). “Policy gatekeepers in Latin American Legislatures”, *LAPS*, vol. 48, 3.
- Alemán, Eduardo. & Mónica, Pachón, (2008). “Las comisiones de conciliación en los procesos legislativos de Chile y Colombia”. *Política y gobierno*, 15(1).

- Aninat, Cristóbal, (2006). “Balance de poderes legislativos en Chile. ¿Presidencialismo exagerado o base de un sistema político cooperativo?”, *Política y gobierno*, 47, 127-148.
- Arana Araya, Ignacio (2013). “Informal Institutions and Horizontal Accountability: Protocols in the Chilean Budgetary Process”. *Latin American Politics and Society*, Vol. 55, No. 4. pp. 74-94.
- Carey, John. M. (1999). “Partidos, coaliciones y el congreso chileno en los años 90”. *Política y gobierno*, VI(2), 365-405.
- (2007). “Competing principals, political institutions and the party unity in legislative voting”. *American Journal of Political Science*, Vol. 51 (1).
- , (2009). *Legislative voting and accountability*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Carreras, Miguel (2014). “Outsiders and the executive-legislative conflict in Latin America”. *Latin American Politics and Society*, Vol. 56 (3), p.70-92.
- Casar, Ma. Amparo (1999). “Las relaciones entre el poder Ejecutivo y el Legislativo: el caso de México”. *Política y Gobierno*, Vol. VI, núm. 1.
- , (2000). “Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados de México, 1997-1999”. *Política y Gobierno*, Vol. VII, No. 1.
- (2002). “Executive-legislative relations: the case of Mexico (1946-1997)”, en Morgenstern y Nacif, eds. *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.
- (2008). “Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006”. *Política y Gobierno*, Vol. xv, Núm. 2.
- (2013). “Quince años de gobiernos sin mayoría en el Congreso mexicano (1997-2012). *Política y Gobierno*, Vol. xx, No. 2, pp. 219-257.
- Crisp, Brian, Driscoll, Amanda (2012). “The strategic use of legislative voting proceduring”. *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 37, No. 1.
- Dalbó (2007). “Bribing voters”. *American Journal of Political Science*, 51, 4, 2007.

- Díaz Cayeros, A. y Magaloni, B. (1998). "Autoridad presupuestal del poder legislativo en México: una primera aproximación". *Política y Gobierno*, Vol. 5, No. 2.
- Díaz Cayeros, A., Estevez, F., y Magaloni, B. (2016). *The political Logic of Poverty Relief. Electoral Strategies and Social Policy in Mexico*. Cambridge: Cambridge University Press, pp.258.
- Díez, Jordi (2008). "Legislative Oversight of the Armed Forces in Mexico". *Mexican Studies*, Vol., 24, No. 1.
- Dos Santos, Luis Alberto y Texeira, Paulo Mauricio (2012). "The contribution of lobby regulation initiatives in addressing political corruption in Latin America", *Journal of Public Affairs*, Vol. 14, No. 3.
- Fox, Jonathan (2007). *Accountability Politics: Power and Voice in Rural Mexico*, E.U.: Oxford University Press.
- Gan-Morse, Jordan; Mazzuca, Sebastián y Nichter, Simeon (2014). "Varieties of clientelism: machine politics during elections", *American Journal of Political Science*, Vol. 58, No., 2.
- Gómez, Alicia (2016). "Calidad del Estado de Derecho y Cambio Institucional, Reforma Electoral vs. Reforma Judicial en México y Chile", *Polis México*, Vol. XII, No., 1, pp. 85-110.
- Groseclose, Tim y James Snyder (1996). "Buying supermajorities", *American Political Science Review*, 90, 2, 1996.
- Hartlyn, Jonathan y Valenzuela, Arturo (1997). "La democracia en América Latina desde 1930", en Bethel, L., *Historia de América Latina*, Vol. XII, Barcelona: Ed. Crítica.
- Holzner, Claudio (2011). "Mexico: weak state, weak democracy", en Levine y Molina, *The quality of democracy in Latin America*, Lynne Rienner Publishers, Boulder.
- Kerevel, Jann P. (2015). "¿Pork-barreling without reelection? Evidence from the mexican congress", *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 40, No. 1.
- Levine, Daniel H. y Molina, José E. (2011). "The quality of democracy: strengths and weaknesses in Latin America", en Levine y Molina, *The quality of Democracy in Latin America*, Lynne Rienner Publishers, Boulder.

- Langston, Joy (1998). “Los efectos de la competencia electoral en la selección de candidatos del PRI a la Cámara de Diputados,” *Política y Gobierno*, V (2), 459-500.
- (2010). “Governors and “their” deputies: new legislative principals in Mexico”, *Legislative studies quarterly*, Vol., 35, núm. 2.
- Londregan, John B. (2000). “Legislative institutions and ideology in Chile”, Cambridge: Cambridge University Press.
- Magaloni, Beatriz (2006). *Voting for autocracy: hegemonic party survival and its demise in Mexico*, Cambridge University Press.
- Mazucca, Sebastián L. (2010). “Access to power versus exercise of power. Reconceptualizing the quality of democracy in Latin America”, *Springer Science Business Media*, LLC, published online.
- McCann y Lawson (2003). “An electorate adrift? Public opinion and the quality of democracy in Mexico”, *LARR*, Vol., 38, núm. 3.
- Morgenstern, Scott (2002). *Patterns of Legislative Politics: Roll-Call Voting in Latin America and the United States*, Cambridge University Press.
- Morgenstern, Scott y Benito Nacif (2002). *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge: Cambridge U. Press.
- Morlino, Leonardo (2014). *Calidad de las Democracias en América Latina, Informe para IDEA Internacional*, San José: IDEA, LUISS.
- Nacif, Benito (2002). “Party discipline in the mexican chamber of deputies”, en Morgenstern y Nacif, 2002, *Op. Cit.*
- Negretto, Gabriel (2006). “Minority Presidents and Democratic Performance in Latin America”, *LAPS*, Vol. 48 (3), Sep.
- Saiegh, Sebastian. M. (2010). ¿Jugadores activos o apéndices del Ejecutivo? Una evaluación del papel de los legisladores latinoamericanos en la toma de decisiones. *Política y gobierno*, XVII(1), 3-24.
- Santiso, Carlos (2007). “Parliaments and budgeting: understanding the politics of the budget”, en Bodemer y Florez (eds.), *Gobernabilidad y reforma política en América Latina y Europa*, GIGA, BID, REDGOB, Bolivia: Plural Editores.
- Santiso, Carlos (2008). “Keepig a watchful eye? Parliaments and the politics of budgeting in Latin America”, en Stapenhurst, Pelizzo, Olson

- y Trapp (eds.), *Legislative Oversight and Budgeting. A world Perspective*, Washington: World Bank Institute.
- Toro, Maureira, Sergio (2007). Conducta legislativa ante las iniciativas del ejecutivo: unidad de los bloques políticos en Chile. *Revista de Ciencia Política*, 27(1), 23-41.
- Weldon, Jeffrey (2002). "The legal and partisan framework of the legislative delegation of budget in Mexico", en Morgenstern y Nacif, *Op. cit.*

Cultura política y democratización en México

TERESA ISABEL MARROQUÍN PINEDA

Introducción

El objetivo del presente documento es valorar si la cultura política de los mexicanos es un factor que incide negativamente en el proceso de democratización en México. El argumento central es que la cultura política es un factor clave en el proceso de instauración democrática, y que puede determinar su avance o su estancamiento. El capítulo está estructurado del siguiente modo: en un primer momento se presenta una breve revisión teórica del proceso de democratización y una sucinta caracterización del citado proceso en México. Posteriormente se aborda la vinculación de la cultura política con la democracia. Después se revisan algunos rasgos de la cultura política del mexicano; para finalmente reflexionar sobre su impacto en el proceso de democratización nacional.

Democratización y el caso mexicano

El proceso de democratización. Precisiones teóricas

A partir de las transiciones democráticas que se sucedieron en Europa en los años setenta (España, 1978; Portugal, 1976; y Grecia, 1976), así como de las transiciones ocurridas en América Latina en los años ochenta y posteriormente en la Europa del Este, los estudiosos del cambio político se han abocado al análisis de los factores que permiten, configuran, promueven o dificultan las transformaciones en los regímenes políticos.

Uno de los procesos que suscitan mayor interés son las transiciones desde regímenes autoritarios hacia regímenes democráticos. Estos procesos de democratización implican que las instituciones políticas incorporen principios y valores basados en la noción de ciudadanía, así como brindar acceso al ejercicio pleno de sus derechos ciudadanos a individuos o grupos antes marginados o excluidos (O'Donnell y Schmitter, 1994).

El intervalo entre un régimen político y otro es denominado transición. Una transición política comienza con el cuestionamiento a las prácticas y los arreglos del régimen vigente, y continúa con la lucha entre los actores participantes por la definición de nuevos acuerdos políticos (O'Donnell y Schmitter, 1994). Morlino caracteriza a la transición como un período ambiguo e intermedio en que el régimen vigente está perdiendo algunos de los rasgos característicos de su ordenamiento institucional sin haber adquirido aún aquéllos que habrán de determinar el nuevo régimen resultante. Una transición puede partir de un régimen no democrático y pretender instaurar uno democrático o restaurar una democracia previa al régimen autoritario, o a la inversa, una transición puede partir de una democracia y transitar hacia un régimen autocrático. En cualquier caso, se trata de un período de fluidez institucional en el cual aún no se ha configurado la institucionalidad que habrá de solventar la crisis precedente (Morlino, 2005).

Generalmente, la pérdida de legitimidad y la efectividad inadecuada provocan la crisis y el colapso de los regímenes no democráticos. La ilegitimidad es la ausencia de consenso respecto al derecho de los que están en el poder para gobernar y se traduce en el cuestionamiento respecto a las prácticas y los arreglos del régimen vigente. La ineficacia se traduce en la incapacidad del régimen de solventar los problemas internos y externos de la sociedad. La inestabilidad de un régimen autoritario no conlleva necesariamente el establecimiento de la democracia; bien puede suceder que la crisis del régimen autoritario lleve a su sustitución por otro régimen similar (Linz, 1990). De acuerdo con Morlino (2005), cuando el régimen de partida es un régimen autoritario, la transición democrática inicia "...cuando comienzan a ser reconocidos los derechos civiles y

políticos en la base de cualquier ordenamiento democrático [...] y puede considerarse concluida cuando resulta evidente la dirección democrática adoptada en la transición” (Morlino, 2005, pp. 146-147). Una transición democrática inicia con la disolución del régimen autoritario, pero no hay certeza que el resultado será alguna forma de democracia. Las reglas del juego político no están definidas, y los diferentes actores involucrados pugnarán por orientar el proceso a su favor: “... los actores luchan no sólo por satisfacer sus intereses inmediatos y/o los de aquellos que dicen representar, sino también por definir las reglas y procedimientos cuya configuración determinará probablemente quiénes serán en el futuro los perdedores y los ganadores” (O’Donnell y Schmitter, 1994, p. 19).

Los procesos de democratización incluyen un abanico de casos diversos, con grandes diferencias entre sí, y cada uno con una complejidad particular. Sin embargo, es posible identificar al interior del proceso de democratización mínimamente tres fases o etapas diferenciadas: transición, instauración, y consolidación democrática. En un esfuerzo por particularizar aún más las distintas etapas del proceso, Morlino (2012) propone las siguientes fases: transición a la democracia e instauración democrática, consolidación democrática y crisis, y profundización o empeoramiento de calidades democráticas. Para los efectos del presente documento, se utilizará la clasificación más general que incluye transición, instauración y consolidación democráticas.

De acuerdo con O’Donnell y Schmitter (1994), podemos identificar el inicio de una transición cuando los gobernantes autoritarios empiezan a modificar sus propias reglas para ampliar derechos a individuos y grupos. A partir de este momento se puede hablar de “liberalización”. Señala Linz: “Los gobernantes están a menudo obligados a poner en marcha una cierta liberalización con la esperanza de reducir la oposición o incluso cooptarla. Sin embargo, es improbable que tal liberalización satisfaga las expectativas” (Linz, 1990, p. 14). Linz y Stepan (1996) señalan que la democratización implica liberalización como un primer elemento esencial, pero la democratización va más allá e implica procesos más amplios

relacionados con la oposición, la competencia y la designación de los gobernantes.

La liberalización es un proceso de concesión desde arriba de mayores derechos políticos y civiles (Morlino, 2005). Es una apertura gradual y controlada, que posibilitan a la élite autoritaria modular el ritmo y controlar a la sociedad. Cansino (1997) pone el énfasis en la intencionalidad de la liberalización. Ésta es puesta en marcha de forma vertical por la clase gobernante como una medida para aminorar los reclamos sociales, y lograr con ello la permanencia del régimen autoritario. Se trata de una estrategia adaptativa para mantenerse en el poder. La democratización, en cambio, es una estrategia negociada entre los distintos actores, que produce una ampliación de derechos real, y que eventualmente permitirá que en etapas sucesivas del proceso democratizador se establezcan las bases del funcionamiento del nuevo régimen democrático. Puede suceder que la liberalización acentúe la crisis del régimen que persigue mantenerse, y desemboque finalmente en su colapso. El régimen autoritario liberaliza con objeto de recuperar la legitimidad perdida. Sin embargo, es poco factible que lo logre, y más bien provoca el efecto contrario al generar "... una lógica de competencia y de participación que termina por acelerar el colapso del régimen y/o su transformación en dirección democrática" (Cansino, 1997, p. 38).

Si no existe una liberalización que haga efectivas las libertades individuales y de grupo, la democratización no será más que una mera fachada. Del mismo modo, si no hay una democratización real, la liberalización puede ser manipulada por los gobernantes. En el curso de una transición, ambos procesos pueden no darse simultáneamente; y la liberalización puede ser no solo tolerada sino incluso promovida por el régimen autoritario para aliviar presión y obtener apoyo, sin tener que modificar las estructuras de autoridad. Como se desprende de lo anterior, de la forma en que se haya configurado la transición dependerán las fases sucesivas de instauración y consolidación.

La instauración democrática es un proceso diferente a la transición, que suele ocurrir después de la liberalización. Si la instauración es exitosa,

puede desembocar en la etapa de consolidación democrática. Sin embargo, la instauración puede no completarse y provocar una nueva crisis, en cuyo caso la élite aún en el poder puede recurrir a los recursos y reglas del régimen autoritario. La instauración conlleva un reconocimiento real de los derechos civiles y políticos y la entrada de nuevos actores al juego político, los cuales buscarán la definición de todos los aspectos relativos al funcionamiento del nuevo régimen, comenzando por la ley electoral (Morlino, 2005).

La instauración supone: a) la destitución del régimen autoritario y b) el rediseño institucional y normativo (Cansino, 2004) que dará sustento al nuevo régimen democrático. El primer aspecto supone la destitución simbólica y normativa del viejo régimen, e implica "...el proceso de derogación de las estructuras y los comportamientos que caracterizaron al régimen autoritario precedente y su gradual deslegitimación" (Cansino, 2004, p. 37). El segundo aspecto supone la creación y puesta en marcha de las nuevas reglas, instituciones y valores del régimen democrático. Suele incluir la derogación de la vieja constitución y la aprobación de una nueva, así como el diseño de todo el andamiaje que sustentará las nuevas relaciones de la sociedad con el régimen. La instauración democrática se completa cuando termina la construcción de las principales estructuras del nuevo régimen. Pero al igual que la transición, la instauración puede no completarse. Puede detenerse casi de inmediato y provocar reacciones autoritarias o provocar una nueva crisis del sistema (Morlino, 2005).

Un aspecto de gran importancia son los acuerdos que logren establecerse entre los distintos actores involucrados en la transición. Morlino le denomina "coalición fundante" del régimen, la cual resulta "...del encuentro de los intereses y las decisiones de los distintos actores políticos y sociopolíticos activos durante la transición" (Morlino, 2005, p. 152). La utilidad de los acuerdos que se alcancen es que establecen una agenda con los puntos sustantivos que el nuevo régimen deberá afrontar. El o los acuerdos pueden ser implícitos o explícitos, afectan a todos los actores involucrados, alteran las relaciones de poder, y activan los nuevos procesos

políticos. Es posible que después dicho acuerdo se formalice a través de un proceso constituyente que produzca una nueva constitución.

Si la instauración se ha completado exitosamente, inicia la fase de consolidación. En esta etapa se crean y ponen en marcha las nuevas normas e instituciones. Si se trata de una restauración democrática, las instituciones desplazadas por el régimen autoritario son reactivadas. Morlino define a la consolidación "... como el proceso de definición-fijación en sus caracteres esenciales, y de adaptación en los secundarios, de las distintas estructuras y normas particulares del régimen democrático, promulgadas también en el transcurso del tiempo" (Morlino, 2005, pp. 173-174). En esta fase, las nuevas reglas del juego democrático se fijan, de forma tal que el régimen democrático gane autonomía y legitimidad, y que sea imposible un regreso al régimen autoritario (Cansino, 2004, Morlino, 2005).

El proceso de democratización en México

El régimen político que surge de la Revolución Mexicana se estructuró en una suerte de estructura piramidal en cuyo vértice superior se encuentra una institución de la presidencia de la República extraordinariamente fuerte al estar dotada de facultades constitucionales y metaconstitucionales; sostenida en el otro vértice por un partido hegemónico —el cual funge como maquinaria electoral y como administrador de corporaciones, y en un tercer vértice por el corporativismo—, que le permite gestionar la conflictividad social promoviendo relaciones clientelares con actores organizados que le brindaban apoyo al sistema.

En el régimen posrevolucionario, el presidente de la República se sitúa en la cima de la jerarquía política, domina a los poderes Legislativo y Judicial, y dirige un sistema federal sumamente centralizado, en el cual estados y municipios se encuentran subordinados (Casar, 1996). La fortaleza del presidente obedece, en primera instancia, a que la Constitución de 1917 de manera intencionada dotó al Ejecutivo de amplias facultades con el propósito de disociar el poder de la presidencia del poder de los caudillos, y para que además pudiera expropiar el poder de los hombres fuertes de las regiones y de ese modo centralizar el poder político. Pero de

forma adicional, la explicación de la fortaleza excepcional del presidente radica en el hecho de que éste fue capaz de dominar e imponerse sobre el conjunto de instituciones políticas que estaban previstas para acotar el poder presidencial. Señala Casar (1996) que al anular la división de poderes, el resultado fue un gobierno indiviso y unitario.

El partido hegemónico (PNR-PRM-PRI), surge en 1929 a raíz de la crisis política desatada después del asesinato de Obregón el 17 de julio de 1928. Ante la posibilidad de un nuevo enfrentamiento armado entre los distintos caudillos que reclaman el derecho de ocupar la silla presidencial, Calles propone la creación de una organización que permita a la “Familia Revolucionaria” dirimir de forma pacífica los conflictos por el poder político (Meyer, 1981). Inicialmente, el PNR funge como un mecanismo para el reparto y transmisión del poder entre las distintas facciones revolucionarias, así como para preservar el poder frente a otros partidos. Con sus sucesivas transformaciones (PRM, 1938 y PRI, 1946), el partido hegemónico incorpora sectorialmente a las organizaciones populares, y se constituye no sólo en la maquinaria electoral para la perpetuación del régimen, sino también en el brazo ejecutor a través del cual el presidente de la República puede establecer alianzas y comprar lealtades de los distintos sectores sociales.

El corporativismo en México se constituye en una alianza de conveniencia mutua entre el gobierno y las masas populares. El Estado organiza a los actores sociales en grandes colectivos (o coopta a las organizaciones ya existentes), reconociendo a éstos como interlocutores exclusivos. Se trata de un pacto a través del cual el régimen concede beneficios a dichas organizaciones a cambio de su lealtad. Quienes no acepten ser incluidos corporativamente, tendrán pocas o nulas posibilidades de que sus demandas sean atendidas por el gobierno. La también llamada “política de masas” surge en el gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-1940). Al transformarse el PNR en PRM (1938), el partido hegemónico pasa de ser un partido de cuadros –que agrupa a caudillos y caciques, y se convierte en un partido de sectores, en cuya estructura– sector campesino, sector obrero y sector popular, se alojarán las distintas organizaciones populares. De

este modo, el partido se convierte en un administrador de corporaciones (Medina, 2010).

Este arreglo institucional, sustentado además en la ideología del nacionalismo revolucionario, mantuvo la eficacia y la legitimidad del régimen durante varias décadas. Sin embargo, éste empezaría a exhibir sus límites en las décadas de los cincuenta y sesenta, con el surgimiento de conflictos laborales, sociales y políticos, ante los cuales el Estado mexicano reacciona con una violencia desproporcionada.

Si se considera la primera medida de liberalización del régimen autoritario como el momento de inicio de la transición democrática mexicana, es posible señalar que ésta inició en 1977 cuando se crea la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), cuyo propósito es ampliar la representación popular y permitir la entrada de más actores a la arena electoral. En el mismo tenor de la apertura electoral, se puede decir que la liberalización concluyó con la llamada reforma electoral definitiva de 1996, bajo cuyos lineamientos se llevaron a cabo las elecciones intermedias de 1997 y las paradigmáticas elecciones del año 2000, que permitieron la alternancia política en la presidencia de la República con el triunfo del candidato del opositor Partido Acción Nacional (PAN), Vicente Fox Quezada. Desde esta perspectiva, el proceso de liberalización fue muy largo y no parece haber cumplido con las expectativas ciudadanas de lograr un auténtico régimen democrático (IFE-COLMEX, 2014, Córdova, *et al.*, 2015).

El discurso oficial respecto al proceso de democratización en México presenta este largo período de 20 años como la fase de transición. La presenta como un proceso paulatino de concientización, convencimiento y conversión democrática de la élite política, y como un cambio pacífico, gradual e incremental. Dicha visión mitificada sostiene que se trató de un proceso lento y prolongado, pues los mexicanos descartaron la rapidez de un cambio abrupto, radical y violento. La transición democrática es caracterizada como un proceso impulsado desde el ámbito electoral pero con repercusiones favorables en todo el régimen político. Desde esta perspectiva, la voluntad democratizadora de la clase gobernante sumada a

los reclamos democráticos de la sociedad, dieron lugar a un pacto implícito en el cual los diferentes actores políticos acordaron el desplazamiento paulatino del viejo régimen. Asimismo, sostiene que la creación de reglas, organismos y procedimientos permitieron el pluralismo, la competencia, la eliminación del fraude electoral y de la imposición, y generó una dinámica que permitió que distintas fuerzas políticas llegaran al poder. Esta lectura optimista sostiene que México tuvo una transición democrática exitosa y que se encuentra en la actualidad consolidando una democracia de calidad.

En sentido contrario, aquí se sostiene que el régimen autoritario mexicano condujo una liberalización dirigida y controlada; no por auténtica vocación democratizadora, sino como una estrategia adaptativa para remontar la crisis de legitimidad y preservarse en el poder. Además, se sostiene que dicho proceso de democratización se encuentra suspendido sin haber concluido, encontrándose varado en la fase de instauración.

Linz (1990) hace referencia a la descripción de Stepan de los tres tipos de transición en los que los poderes autoritarios dan el paso hacia la democracia. Distingue entre: a) transformación dirigida desde dentro del régimen autoritario, b) transición iniciada por los militares como gobierno, y c) retirada del poder de los militares como institución (Linz, 1990, p. 16). En el caso mexicano, la transición por la vía de la liberalización se trató de una transformación dirigida desde dentro del régimen autoritario.

Ningún tipo de transición garantiza una instauración exitosa de la democracia. Uno de los principales retos en el intervalo entre la destitución del régimen autoritario y la instalación del primer gobierno democrático es el acuerdo sobre las reglas básicas de operación del nuevo régimen. De ahí la importancia de la coalición fundante del régimen (Morlino, 2005) y del pacto o acuerdo entre las principales fuerzas políticas y sociales.

En el caso mexicano, no hubo dicha coalición fundante, así como tampoco hubo un pacto (ni implícito ni explícito) en el que se hubieran acordado los términos para el desplazamiento del viejo régimen y las nuevas reglas de operación del régimen naciente. Básicamente, la mexicana fue una apertura controlada por la élite autoritaria, la cual fijó los cauces y

nunca perdió la dirección del proceso. Señala Bizberg: “México siguió la vía de las transiciones que fueron controladas por las elites gubernamentales salientes. La transición nunca escapó de las manos de las elites autoritarias...” (Bizberg, 2007a, p. 18).

Las reformas durante la etapa de liberalización se concentraron en lo electoral y en el sistema de partidos. Dichas reformas resultaron insuficientes y preservaron privilegios para el partido hegemónico, la clase gobernante en general, y amplios sectores de la clase política en particular. Esto es, los principales protagonistas de las sucesivas reformas fueron los integrantes de la clase política profesional, destacando notablemente la ausencia de la sociedad civil:

... el proceso de liberalización nunca rebasó la dimensión electoral. El gobierno siempre logró canalizar a las fuerzas políticas y sociales por esta vía y controlar el espacio social. Fue capaz de impedir la emergencia de un movimiento de la sociedad civil. De esta manera, las transformaciones del régimen político mexicano fueron más bien controladas que negociadas (Bizberg, 2007a, p. 19).

La liberalización no fue producto de un pacto entre los actores del régimen autoritario con los retadores pro-democráticos, sino un acuerdo entre diferentes grupos provenientes de diferentes partidos, pero pertenecientes todos a la misma clase política del régimen. La ausencia de un pacto entre las élites saliente y entrante, así como la debilidad de la sociedad civil, provocaron que el andamiaje legal y normativo del régimen autoritario no fuera desmantelado. Bizberg (2007b) destaca que en aquéllos países donde las transiciones fueron controladas por los gobiernos salientes (como Chile y México), las reformas se orientaron hacia la construcción de un sistema electoral “... que preservara por el mayor tiempo posible los equilibrios de poder existentes” (Bizberg, 2007b, p. 3).

A pesar de que la liberalización no implicó un alargamiento efectivo de derechos ciudadanos y que ésta básicamente abordaba asuntos partidistas y electorales, en la sociedad permeó la noción de que la derrota del

PRI en la elección presidencial, después de 71 años de hegemonía, era sinónimo de una transición democrática exitosa. Se asumió que el desplazamiento del régimen autoritario y la creación de las nuevas reglas y estructuras socio-políticas vendrían por añadidura de forma natural: “Se hubiera podido pensar que una vez que el PRI perdiera el control de la presidencia, el primer gobierno del nuevo régimen se abocara a desmantelar las principales instituciones del antiguo régimen” (Bizberg, 2007b, p. 2). Sin embargo, el primer gobierno de la alternancia no desmanteló los viejos controles autoritarios, ni propició un fortalecimiento de la sociedad civil. De hecho, muchas de las instituciones precedentes se preservaron y se mantuvieron los controles sobre las distintas formas de expresión de la sociedad civil (Bizberg, 2007b, 2010):

Se podría haber pensado que luego de este momento fundacional del proceso de democratización [las elecciones del 2000], los controles que existían sobre la sociedad civil se relajarían y el nuevo gobierno (por razones ideológicas, así como estratégicas) intentaría desmantelar los controles corporativos que habían sido la base del poder priísta, y que esto daría lugar a la ampliación de los canales para la expresión de la sociedad civil (Bizberg, 2010, p. 41).

Para que pudiera considerarse que la liberalización provocó una transición exitosa, hubiese sido necesaria la reforma de todo el entramado legal e institucional que le daba sustento al viejo régimen, así como la creación del andamiaje apropiado para montar y preservar un auténtico régimen democrático. De ahí que aquí se sostenga que el proceso de democratización en México se encuentra suspendido en la etapa correspondiente a la instauración.

Cultura política y democratización

Definiendo la cultura política

Diamond (1993, pp. 7-8) define a la cultura política como “las creencias, actitudes, valores, ideales, sentimientos y evaluaciones predominantes de

un pueblo sobre el sistema político de su país y el papel de sí mismo en ese sistema”. La cultura política está referida al sistema político, a los procesos políticos, y a las políticas y decisiones del sistema político.

Considera que los componentes de la cultura política son “predisposiciones distintivas u “orientaciones para la acción”. Diamond clasifica dichas orientaciones en tres tipos: cognitiva, afectiva y evaluativa. La orientación cognitiva involucra los conocimientos y creencias sobre el sistema político. La orientación afectiva consiste en los sentimientos respecto a dicho sistema; y la orientación evaluativa incluye los compromisos con los valores políticos y los juicios (utilizando la información y los sentimientos) sobre el desempeño del sistema político relativo a estos valores (Diamond, 1993, p. 8).

Ciertas circunstancias pueden provocar que la cultura política de un país cambie, a un ritmo mayor o menor; pero lo que pareciera indudable es que la cultura política repercute directamente en los procesos de democratización. Señala Diamond (1993):

... la cultura política está lejos de ser un fenómeno que no cambia. El cambio social y económico, la movilización social y ciudadana, la práctica institucional, la experiencia histórica, y la difusión internacional pueden modificar o transformar gradualmente los valores, creencias y actitudes predominantes de un país. De una forma más rápida y decisiva, el liderazgo político, los cálculos estratégicos, los acomodos políticos, y el aprendizaje político de acontecimientos dramáticos, pueden tener un impacto en la cultura política. Pero sea que cambie o que perdure, la cultura política delinea o limita las posibilidades de la democracia (Diamond, 1993, p. 27).

La cultura política es producto de un conjunto de elementos y circunstancias derivados principalmente de las tradiciones y de la experiencia del pasado. Sin embargo, Diamond (1993) estima que no debiéramos considerar a la cultura política como algo determinado, formado en el pasado e inmutable. Más bien, sugiere entenderla como un conglomerado en el

que coexisten elementos del pasado con valores y creencias contemporáneos:

En gran medida, la cultura política es un legado del pasado histórico, y elementos de la cultura política pueden rastrearse bien atrás en el tiempo. Sin embargo, [...] es bastante engañoso concebir a la cultura política como un cuerpo de valores y orientaciones inmutables que se remontan a la formación de la comunidad (o a los mitos sobre ésta) hace muchos siglos. En muchos [...] casos, los legados históricos y las tradiciones, resuenan en las creencias y valores contemporáneos, pero coexisten con otras influencias más recientes. La cultura política se concibe mejor no puramente como el legado del pasado común, sino como una estructura geológica con depósitos sedimentarios de muchos agentes y eventos históricos (Diamond, 1993, pp. 411-412).

Cultura política democrática

Aquí se ha aludido al estancamiento del proceso de democratización en México en la etapa de instauración. El cuestionamiento sobre por qué durante la transición no se logró un pacto fundacional, y por qué durante la instauración no se buscó la destitución del viejo régimen y la construcción de los cimientos del nuevo, obliga a poner la atención no sólo en los actores políticos tradicionales sino en la ciudadanía en general. Sin ciudadanos con valores democráticos, no hay posibilidad de una democracia que trascienda el aspecto puramente procedimental. Los ciudadanos y su cultura política son elementos clave en un proceso transicional:

Uno de los principios básicos de la teoría política consiste en asumir que un régimen democrático requiere de una ciudadanía que se interesa, se informa y participa en los asuntos políticos de su comunidad. Sin la participación de los ciudadanos en el proceso político la democracia carece de sentido y legitimidad (Tocqueville, 1969) (IFE-COLMEX, 2014, p. 24).

Un régimen democrático requiere para su preservación de una sociedad con una cultura política basada en valores democráticos. El entonces

IFE (2011) (ahora INE) entiende la cultura política democrática como “...el conjunto de representaciones, valoraciones, conocimientos, comportamientos y prácticas que regulan la convivencia pacífica en la sociedad plural, así como la relación entre gobernantes y gobernados, que sean compatibles con el ejercicio de derechos, la autonomía de los individuos y el logro del bien común en un marco de legalidad” (IFE, 2011, p. 69). Para lograr esta convivencia política en un entorno democrático es indispensable una interacción social basada en hábitos políticos o virtudes democráticas.

En el mismo sentido, el Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México (IFE-COLMEX, 2014), señala la importancia de actitudes y valores compatibles con el régimen democrático que se persigue construir:

... las actitudes y valores democráticos son aquellos compatibles con ese tipo de régimen, se puede incluir en esa categoría a actitudes como la confianza interpersonal e institucional y la tolerancia; valores como la preferencia del régimen democrático como mejor forma de gobierno, la aceptación de la pluralidad y el disenso, y la alta valoración de la legalidad; y percepciones sobre el funcionamiento de la democracia o la satisfacción con ésta (IFE-COLMEX, 2014, p. 26).

Sin embargo, el IFE (2011) señala que en México persisten prácticas políticas como el corporativismo, clientelismo, inducción, coacción, entre otras, que impiden que se vivencien los derechos de ciudadanía en un estado democrático. El IFE-COLMEX (2014) se cuestiona si han cambiado los valores y las actitudes de los mexicanos hacia la democracia a partir de la alternancia en el año 2000, y encuentra que

... la ciudadanía en México atraviesa por un complejo proceso de construcción que se puede caracterizar por su relación de desconfianza en el prójimo y en la autoridad, especialmente en las instituciones encargadas de la procuración de justicia; su desvinculación social en redes que vayan más allá de la

familia, los vecinos y algunas asociaciones religiosas; y su desencanto por los resultados que ha tenido la democracia (IFE-COLMEX, 2014, p. 19).

Algunos rasgos de la cultura política del mexicano

El análisis que aquí se propone toma como base los tres componentes u orientaciones de la cultura política que señala Diamond (1993). Esto es:

- Orientación cognitiva: conocimientos y creencias del sistema político.
- Orientación afectiva: sentimientos sobre el sistema político.
- Orientación evaluativa: compromiso con valores políticos, y juicios sobre el desempeño del sistema político.

Utilizaremos los resultados de la Encuesta Nacional de Cultura Política (a partir de ahora, ENCP), que la UNAM aplicó en el 2014, y que publicó en el 2015 en “El déficit de la democracia en México” (Córdova, *et al.*, 2015).

Orientación cognitiva: conocimientos y creencias del sistema político

En relación a los conocimientos sobre el sistema político, la ENCP (Córdova, *et al.*, 2015, p. 62) preguntó a los entrevistados qué tan pendientes están de los asuntos del gobierno o de los asuntos políticos y gubernamentales. 49.6% respondió estar pendiente “de vez en cuando”. Sin embargo, 32.7% de los encuestados respondieron que “nunca” y tan sólo 17.3% señaló estar al pendiente de forma regular. Esta pregunta habla del nivel de información de la sociedad, lo cual es relevante porque en esa medida los ciudadanos serán capaces de tomar decisiones de manera más o menos competente.

Cuando se pregunta sobre la frecuencia en que acostumbran leer, ver o escuchar noticias o programas sobre política o asuntos públicos, 54.8% de los entrevistados señaló que “a veces”, pero menos de la mitad (22.4%) respondió que acostumbra hacerlo siempre. 17.4% respondió que nunca lo hace (Córdova, *et al.*, 2015, p. 73).

Hay quien señala que la acción más racional es invertir poco tiempo en informarse sobre los asuntos públicos; lo que lleva a revisar no sólo de qué tanta información disponen los ciudadanos, sino qué hacen con dicha información. Para ello es importante revisar qué tan motivados están los ciudadanos mexicanos para informarse sobre lo que sucede en la política. A la pregunta “¿Qué tanto se interesa usted en la política?”, sobresale que sólo el 7% respondió que “mucho”, 38% de los entrevistados señalaron estar “algo” interesados en la política. Sin embargo, los que respondieron “poco” (35%) y “nada” (19.1%) suman más de la mitad de la población (54.1%) (Córdova, *et al.*, 2015, p. 66).

La ENCP preguntó sobre el conocimiento de las funciones que desempeñan las principales instituciones públicas, ya que se considera que si los ciudadanos las conocen podrán cumplir mejor con sus deberes cívicos. Los resultados no son muy alentadores, aunque Córdova, *et al.* (2015, pp. 80-81) considere que “... en un escenario caracterizado por bajos niveles de interés e información, los resultados parecen estar por encima de una expectativa pesimista”. Los ciudadanos tienen poco conocimiento sobre las funciones y actividades que cumplen las principales instituciones públicas. Las instituciones que más se conocen son el Instituto Nacional Electoral, los jueces, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el presidente de la República, y los diputados y los senadores.

En relación a las creencias sobre la política y el sistema político, se preguntó a los ciudadanos su motivación sobre la política. A la pregunta de ¿Qué tanto piensa usted que la política tiene que ver con su vida diaria?, 41% de los entrevistados señaló que poco (23.9%) o nada (15.2%). Sólo 35.5% respondió “algo”, en tanto que 24.2% dijo que “mucho”. Aunque son más aquéllos que consideran que la política tiene mucho o algo que ver con su vida diaria, los porcentajes que consideran que la política les afecta poco son altos (Córdova, *et al.*, 2015, p. 68).

Estos resultados están en congruencia con la importancia que los encuestados le dan a la política. A la pregunta ¿Qué tan importante es para usted la política?, 47.4% respondió que la política le importa poco (30.3%) o nada (17.1%). A quienes les importa mucho (13.3%) o algo

(38.9%), es un poco más de la mitad de la población (52.2%) (Córdova, *et al.*, 2015, p. 69).

En cuanto a la contribución de la política para mejorar el nivel de vida de los mexicanos, 27.9% de los encuestados considera que la política no contribuye. Si se suman a los que respondieron “contribuye” (23.1%) y “contribuye en parte” (46.5%) se tiene a un 69.6% de la población que considera a la política como medio para mejorar la vida de las personas. Sobresale que la respuesta mayoritaria es la que considera que la política “contribuye en parte”, lo que de acuerdo con Córdova, *et al.* (2015, p. 84) puede ser interpretado como una actitud más realista y madura sobre los alcances que tiene la política.

Para conocer la visión que tiene la población sobre la política, se preguntó qué tan de acuerdo o en desacuerdo se está con la frase “La política es muy complicada y por eso la mayoría de las personas no la entienden”. Es importante observar que 74% de la población está “de acuerdo” y “de acuerdo, en parte” en que la política es muy complicada. Solamente un 19% estuvo en desacuerdo. La pregunta es relevante porque en la medida en que los ciudadanos consideren que la política es un tema complejo, difícilmente se involucrarán en asuntos de carácter público. En sintonía con la pregunta anterior, se preguntó ¿Qué tan complicada es la política para usted? y sobresale que 81.5% de la población considera a la política muy complicada (35.4%) y complicada (46.1%). Solamente 13.5% cree que la política es poco (12.3%) o nada complicada (1.2%) (Córdova, *et al.*, 2015, pp. 88-89).

Orientación afectiva: sentimientos sobre el sistema político

Ante la frase: “Mientras en mi casa las cosas estén bien, no me interesa lo que pase en política”, 17.7% de los entrevistados estuvo muy de acuerdo y 23.7 estuvo de acuerdo. Destaca que los que no tienen una postura clara al respecto representan el 25.9%, muy cercano al 26.8% que está en desacuerdo con la frase. Estos resultados hablan del desinterés e indiferencia de los ciudadanos hacia la política, así como la tendencia a retraerse al círculo íntimo (Córdova, *et al.*, 2015, p. 90).

Algo positivo es que la mayoría de la población considera que vale la pena participar en política (32.9% afirma que “vale la pena”, y 39.4% considera que “vale la pena en parte”). Este porcentaje supera en mucho el 25.5% que considera que no vale la pena participar (Córdova, *et. al.*, 2015, p. 91). Sin embargo, es interesante observar la percepción que se tiene de las oportunidades para hacerlo. A la pregunta ¿Está usted satisfecho con las posibilidades que tiene actualmente de participar en las cuestiones políticas o le gustaría que hubiera más formas y posibilidades para participar?, 39% señaló que le gustaría que hubiera más formas y posibilidades, 37.9% indicó estar satisfecho, y 14.7% afirmó que no le interesa participar. Si a los resultados anteriores agregamos la satisfacción con la manera en que sus opiniones son tomadas en cuenta, se observa que 52.6% está poco (32.3%) o nada (20.3%) satisfechos. Solamente 6.7% dijo estar muy satisfecho (Córdova, *et al.*, 2015, p. 164).

Otro aspecto importante a considerar es la cohesión social. Ésta refiere “... el grado de consenso de los miembros de un grupo social sobre la percepción de pertenencia a un proyecto o situación común” (CEPAL, 2007, citado por Córdova, *et al.*, 2015, pp. 121-122). La mayoría (53.3%) consideró que lo que más une a la gente es recibir un trato igual. Destaca que un cuarto de los entrevistados (25.5%) señaló que tener las mismas ideas y valores. Sobresale que la opción “Apoyar al mismo partido” recibió un escaso 0.7%. En plena sintonía, 40% señaló que lo que más divide a los mexicanos hoy en día es la división social entre ricos y pobres.

La confianza institucional y la confianza interpersonal son dos elementos de gran importancia en la cultura política de un país. La primera, porque tener una alta confianza en las instituciones genera un mejor funcionamiento de las mismas; y la segunda porque ayuda a la construcción del tejido social. Para conocer la confianza en las instituciones, se preguntó: En una escala del 0 al 10, en donde 0 es nada de confianza a 10 es completa confianza ¿dígame qué tanta confianza le tiene a...? Y los resultados ratifican a la familia (8.6) como la institución en quien más se confía. A la distancia le siguen las universidades públicas (6.9). Lo que resalta es que los más bajos niveles de confianza lo reciben las institucio-

nes de justicia, de gobierno y de representación, obteniendo todas menos de 6 puntos: la Suprema Corte de Justicia de la Nación 5.4, el gobierno federal 5.3, el gobernador de sus estados 5.2, los senadores al igual que el presidente de la República 5.1, y los diputados 5. El penúltimo lugar lo obtuvieron los partidos políticos con 4.8 (Córdova, *et al.*, 2015, p. 128).

En esta valoración, influye qué tanta cercanía se tiene con las instituciones, así como las últimas políticas públicas y/o resultados que cada una de ellas ha producido. De acuerdo con Córdova, *et al.* (2015), los bajos niveles de confianza ciudadana en las instituciones es algo observable en prácticamente todo el mundo. Ello refiere que las instituciones están fallando. De ahí la urgencia de cambios que promuevan la confianza ciudadana. La confianza "...representa una estructuración de expectativas mutuas de comportamiento que permite la construcción de compromisos cooperativos y refuerza la reciprocidad de acciones entre los miembros de una comunidad" (Córdova, *et al.*, 2015, p. 131).

Concretamente en relación a la confianza interpersonal, ésta coadyuva a la construcción del tejido social, que a su vez genera un mejor funcionamiento de las instituciones democráticas. La confianza interpersonal se relaciona con el capital social, implica la existencia de "...lazos fuertes entre las personas y se hace posible un mayor flujo de recursos disponibles en una comunidad determinada, favoreciendo de esta manera su organización y vida asociativa". En una escala del 1 al 10, los encuestados reportan sentir mayor integración con la familia (8.5), y en un distante segundo lugar, con los vecinos (6.6) (Córdova, *et al.*, 2015: 130, 133).

*Orientación evaluativa: compromiso con valores políticos,
y juicios sobre el desempeño del sistema político*

En lo referente al compromiso con valores políticos, es importante destacar lo que los ciudadanos piensan respecto a la función de la democracia. A la pregunta de ¿Para qué sirve la democracia?, los encuestados señalaron que sirve para elegir a los gobernantes (35.8%), resolver las injusticias de la sociedad (33.8%), y para que la gente pueda exigir cuentas al gobierno (20.8%). Sin embargo, cuando se pregunta cuál es el aspecto funda-

mental para que un régimen sea considerado democrático, las respuestas son: empleo para todos (28.6%), elecciones libres y equitativas (21.6%), y libertad para criticar al gobierno (19.8%) (Córdova, *et al.*, 2015, pp. 238, 240).

Con el propósito de conocer si los entrevistados tienen valores autoritarios o valores democráticos, la ENCP conformó tres grupos: “valores democráticos”, “valores intermedios” y “valores autoritarios”. El primer grupo está compuesto por el 26% de los encuestados, en tanto que el segundo grupo comprende al 63.5%, y en el grupo de valores autoritarios se encuentra el 10.5%. Es positivo que este último grupo haya recibido el menor porcentaje; aún así es de notar que se dista mucho de poseer valores democráticos, los cuales incluyen la tolerancia a las diferencias sociales y la apertura al debate sobre los objetivos de la sociedad (Córdova, *et al.*, 2015, p. 229).

Un dato interesante que aporta la ENCP, es que los jóvenes y los más educados tienden a ser los más abiertos a las diferencias y al cambio social. Más interesante aún, es cuando se contrasta el nivel de autoritarismo con la identificación partidista. A través del índice de autoritarismo, y haciendo el cruce, resulta que los menos autoritarios son aquellos que se identifican con Morena (0.48 en una escala del 0 al 1), enseguida vienen los panistas (0.53). Los más autoritarios son aquellos que se identifican con el PRI (0.58). Y cuando se cruza el índice de autoritarismo con el interés en la política, los que tienen valores democráticos son los que más se interesan por la política con 49.7% (entre mucho y algo), en tanto que quienes tienen valores autoritarios se interesan notablemente menos, 40.3% (entre mucho y algo) (Córdova, *et al.*, 2015, p. 234).

Para conocer la evaluación de la democracia mexicana, la ENCP realiza la siguiente pregunta: Para gobernar al país ¿Qué es preferible?. Es alentador que 54.6% de la población señale que “La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno”; sin embargo, no deja de ser preocupante que 26.4% de la población considere que “En algunas circunstancias, un gobierno no democrático puede ser mejor”, y que al 9.3% le dé lo

mismo un gobierno democrático que uno no democrático (Córdova, *et al.*, 2015, p. 252).

A la pregunta ¿Qué tan democrático es México hoy en día?, 20.6% considera que no somos una democracia; en tanto que 33.1% consideran que México es una democracia con problemas severos, y 26.9% estima que somos una democracia con problemas menores (Córdova, *et al.*, 2015, p. 253).

Un elemento esencial es el llamado “déficit democrático”. Córdova, et al. (2015) señalan:

Dada las altas expectativas y la baja evaluación de su desempeño, es esperable que los mexicanos estén decepcionados con su democracia. [...] Es necesario pensar en esta decepción como un problema de demanda insatisfecha, esto es, como la diferencia entre la importancia que dan los mexicanos a la democracia y la satisfacción que expresan con la democracia que tienen. Este déficit democrático, como lo define Norris (2001), indica la brecha entre la demanda ciudadana y la oferta gubernamental de democracia.... La magnitud del déficit es una medición del efecto de las expectativas no cumplidas en la decepción que sienten (Córdova, *et al.*, 2015, p. 258).

Para medir la decepción democrática, la ENCP planteó la siguiente pregunta: “En una escala donde 0 es “nada importante” y 10 es “absolutamente importante”, ¿qué tan importante es para usted que México sea un país gobernado de forma democrática?”. El promedio obtenido fue de 8.2, que es una valoración alta. Esta calificación contrasta con la obtenida para la satisfacción con la democracia con la respuesta a la pregunta: “En una escala donde 0 es “nada democrático” y 10 es “completamente democrático”, ¿cómo calificaría la forma en que está siendo gobernado México actualmente?”; que fue de 5.3 en promedio, lo cual es considerablemente bajo. Dado que el déficit democrático es “... la diferencia entre las expectativas que se tienen y la evaluación del régimen en el que viven”, se puede decir que el déficit democrático es de 2.9. Córdova, et al. señalan que “...el desencanto con la democracia no significa que los ciudadanos

la quieran menos, sino que demandan que funcione mejor” (Córdova, *et al.*, 2015, p. 259).

En lo referente a los juicios sobre el desempeño del sistema político, los ciudadanos señalan que la persona que representa más los intereses de los ciudadanos es el presidente de la República, obteniendo un 27.7%. Destaca que 21.9% de la población responde que “nadie” representa los intereses ciudadanos; y aquéllos actores que en principio debieran estar más cercanos a la gente, aparecen en lugares muy distantes. Por ejemplo, la figura del gobernador aparece con 9.8%, la del diputado con 7.5%, la del presidente municipal con 5.9%, y la del senador con 4.7%. Esto nos habla de un distanciamiento entre ciudadanía y gobierno. Esta desconexión se refleja con mayor intensidad cuando se pregunta a los encuestados si consideran que los asuntos que se discuten en la Cámara de Diputados son importantes para los ciudadanos o sólo de interés para los políticos. 44.9% considera que los asuntos que se discuten son de interés para los políticos, 29.8% considera que son asuntos importantes para los ciudadanos, y 20.2% estima con son importantes tanto para los políticos como para los ciudadanos (Córdova, *et al.*, 2015, p. 150).

Incidencia de la cultura política en el proceso de democratización en México

Los estudios sobre los procesos de democratización señalan la importancia que tiene la sociedad civil para el empuje de una transición a la democracia, así como la necesidad de fortalecer una ciudadanía consciente de sus derechos, interesada, informada y participativa, para que pueda llevarse a cabo una instauración que sienta las bases del nuevo régimen democrático, y pueda consolidarse una democracia profunda y vigorosa.

En sintonía con la concepción de Diamond (1993) de la cultura política como una “estructura geológica” en la que coexisten legados históricos y tradiciones, con creencias y valores contemporáneos, se puede observar en el caso mexicano que efectivamente coexisten elementos históricos determinados por el régimen autoritario precedente, así como elementos inherentes a las complejidades del proceso democratizador. Esto es, el

régimen autoritario determinó algunos de los principales rasgos de la cultura política del mexicano, pero a la vez, esta misma cultura política determinó la particularidad de la transición, y continúa configurando el proceso de democratización.

Es posible señalar que los tres pilares que le dieron sustento al régimen político autoritario —una presidencia de la República excepcionalmente fuerte, el partido hegemónico, y de forma muy marcada, el corporativismo—, fueron determinantes para modelar la cultura política nacional. Específicamente, el corporativismo estableció pautas determinadas de comportamiento en la sociedad al controlar a las masas a través de las jerarquías verticales que impone y de las relaciones clientelares que establece.

Al organizar a los grandes actores sociales (obreros, campesinos, las nacientes organizaciones populares, y empresarios —aunque a éstos últimos no se les incluyó sectorialmente en el PRM)—, el Estado mexicano se constituyó en el rector de la vida política, social y económica. El control corporativo funcionaba con base en la coacción y en el intercambio de beneficios (ligeros aumentos salariales, extensión de servicios de seguridad social, entre otros) (Bizberg, 2007a, 2007b, 2010). A través del corporativismo el régimen obtuvo bases de apoyo popular para impulsar parcialmente ciertas reivindicaciones revolucionarias, pero básicamente le permitió impulsar una industrialización sustentada en bajos niveles salariales, contar con una base electoral cautiva, así como establecer mecanismos de control para encauzar la conflictividad social manteniéndola dentro de márgenes manejables.

El control corporativo del régimen autoritario provocó una sociedad temerosa de la represión, con baja tendencia a asociarse, y con escasa participación. Olvera (2009) señala: “La peculiar configuración de las relaciones entre sociedad, mercado y Estado que produjo el régimen de la Revolución Mexicana está en el origen de la “particularidad mexicana” en este campo...”. Esto es, el Estado mexicano “monopolizó” el espacio público y político, dejando poco margen para la autonomía social y para la formación de una ciudadanía consciente de sus derechos (Olvera, 2009, p. 4).

Con el declive del modelo de sustitución de importaciones y con la implementación del nuevo modelo económico neoliberal, también entraron en declive las tradicionales organizaciones corporativas (netamente sindicatos obreros y ligas agrarias). Sin embargo, ello no vino aparejado de un fortalecimiento o densificación de la sociedad civil. Como consecuencia, el papel desempeñado por esta última durante la transición fue muy limitado; y si bien han surgido algunas organizaciones más autónomas y nuevas formas sociales de manifestación de rechazo o de defensa de causas particulares, éstas no han logrado aglutinar esfuerzos colectivos ni constituirse en un actor social determinante para retomar el proceso de democratización suspendido ni influir en su curso. Más aún, partidos y organizaciones políticas y sociales y políticas siguen practicando formas de imposición electoral, de control corporativo, y de relaciones clientelares (Bizberg, 2007b).

Por otro lado, también es posible argumentar que la misma cultura política del mexicano determinó que la transición se diera por la limitada vía de la liberalización, y continúa afectando el proceso de democratización. El gradualismo de la apertura, su discontinuidad, sus reformas sucesivas, sus avances y sus retrocesos, entre otros aspectos, provocaron que la participación ciudadana se activara sólo en coyunturas particulares, careciera de articulación, y no impulsara cambios más profundos en el régimen. Al centrarse en la cuestión electoral y en el sistema de partidos, lo que se generó fue una democracia electoral, no una democracia de ciudadanos activos, participativos, informados, interesados e involucrados en los asuntos públicos. De los resultados de la ENCP, se desprende la desafección y desencanto con la democracia, así como el desinterés y escasa participación. A pesar de que la mayoría de los mexicanos cree que la democracia es la mejor forma de gobierno, no se le vincula con la asociación con los otros para resolver problemas comunes. Los bajos niveles de capital social se evidencian en la falta de confianza interpersonal –lo cual repercute negativamente en la disposición a colaborar con otros, y en la baja confianza en las instituciones– lo que se traduce en que los ciudadanos no desean vincularse con las instancias gubernamentales.

Conclusiones

La liberalización democrática logró derrumbar dos de los pilares esenciales del viejo régimen: el presidencialismo exacerbado y el sistema de partido hegemónico. Sin embargo, dado que la transición se concentró en los aspectos electorales, y no hubo un pacto entre los actores políticos del viejo régimen y los retadores democráticos, no se llevó a cabo la destitución autoritaria que hubiese sido necesaria ni se diseñó el andamiaje necesario para sostener un régimen auténticamente democrático. Las características de la liberalización impidieron una transición exitosa y configuraron que la siguiente etapa del proceso democratizador –la instauración– permanezca inconclusa. Como consecuencia, la consolidación democrática es aún una tarea pendiente y lejana.

En el caso mexicano, existe una correlación entre el régimen político y la cultura política, de forma tal que se configuran y afectan mutuamente. Esto es, el régimen político autoritario determinó la formación y persistencia de ciertos rasgos de la cultura política; y a su vez, la cultura política determinó que la transición se haya limitado a la liberalización, que no se llevara a cabo la destitución autoritaria, y que no hubiera una coalición fundante que sentara los cimientos del nuevo régimen. Al ser la cultura política un factor clave que incide en los procesos de democratización, retomar la instauración democrática requiere del desarrollo de una cultura política nacional sustentada en valores democráticos. Solo de esa manera podrá lograrse una congruencia entre la democracia proclamada y exigida, y la democracia vivida cotidianamente.

Bibliografía

- Bizberg, Ilán (2010). “Una democracia vacía. Sociedad civil, movimientos sociales y democracia” en Bizberg, Ilán y Zapata, Francisco (Coords.), *Los grandes problemas de México, Vol. vi. Movimientos sociales*, México: El Colegio de México.
- (2007a). “El papel de la sociedad civil en las transformaciones políticas actuales”, en Vega Canovas, Gustavo (Coord.). *México. Los retos ante el futuro*, México: Colmex, Fundación Konrad Adenauer.

- (2007b). “La sociedad civil en el nuevo régimen político”, en Foro Internacional, Vol. 47, No. 4 (190) (Oct.-Dec., 2007), pp. 785-816.
- Cansino, César (2004). “El desafío democrático. La transformación del Estado en el México postautoritario”, *Cuadernos de Metapolítica*, México: Centro de Estudios de Política Comparada, A.C.
- (2002). *Conceptos y categorías del cambio político*. México: Instituto de Estudios Educativos y Sindicales de América/Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación
- (1997). “Democratización y Liberalización”, en *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, núm. 14, IFE. México: IFE.
- Casar, María Amparo (1996). “Las bases político-institucionales del poder presidencial en México”, en *Política y Gobierno*, vol. III, núm. 1, primer semestre de 1996, pp. 61 a 92.
- Córdova, Lorenzo; Flores, Julia; Alejandre, Omar; Vázquez, Salvador (2015). *El déficit de la democracia en México. Encuesta Nacional de Cultura Política*, México: UNAM-IIJ.
- Diamond, Larry (Ed.) (1993). *Political Culture and Democracy in Developing Countries*. Boulder, Co: Rienner.
- IFE (2011). *Estrategia nacional de educación cívica para el desarrollo de la cultura política democrática en México 2011-2017*. México: IFE.
- IFE-El Colegio de México (2014). *Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía en México*, México: IFE.
- Linz, Juan J. (1990). “Transiciones a la democracia”, *Reis*, No. 51 (Jul.-Sep., 1990), pp. 7-33.
- Linz, J.J. y Stepan, A., (Coords) (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, Baltimore y Londres: The Johns Hopkins University Press.
- Medina, Luis (2010). *Hacia el nuevo Estado, México, 1920-2000*. México: FCE.
- Meyer, Lorenzo (1981). “El Estado mexicano contemporáneo”, en *Lecturas de política mexicana*, México: El Colegio de México.
- Morlino, Leonardo (2012). *Changes for Democracy: Actors, Structures, Processes*, New York: Oxford University Press.

— (2005). *Democracia y Democratizaciones*, México: Centro de Estudios de Política Comparada, AC.

O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe (1994). "Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas", en O'Donnell, Schmitter y Whitehead (eds.) *Transiciones desde un gobierno autoritario*, vol. 4, Barcelona: Paidós.

Políticas Públicas en favor de la preservación del Medio Ambiente en Jalisco: eficacia de las acciones y coordinación con el orden federal

PABLO PINEDA ORTEGA

Abstract

El deterioro ambiental en México y en Jalisco es un fenómeno multifactorial que presenta distinta gravedad en sus diferentes regiones. También, son distintas las atribuciones que tienen los tres órdenes de gobierno en el tema medioambiental, y existe asimismo un variado grado de participación social en él. En este orden de ideas, el ensayo revisa cuál sea el estado que actualmente guarda el deterioro ambiental en México, para analizar enseguida el marco institucional de las políticas públicas y sus principales conceptos. A partir de ello, se estudia el marco de la regulación, planeación, programación y ejecución de políticas públicas en nuestra materia, tanto a nivel federal como en Jalisco, así como las implicaciones más importantes que se desprenden de ello. Finalmente, en las conclusiones se hace un recuento de conjunto de los hallazgos de mayor relevancia del estudio.

Introducción

Para Daniel Kaufman la gobernabilidad abarca tres planos, a saber: el proceso por el cual los gobiernos son elegidos, controlados y reemplazados; la capacidad del gobierno para formular e implementar políticas sólidas, y el respeto de los ciudadanos y el Estado a las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales. Desde una visión convencional y aún minimalista la democracia se constriñe al primer plano

pero es claro que un régimen verdaderamente democrático si bien dispone de un marco transparente para la elección y control de sus gobernantes, también cuenta con un aparato de gobierno que atiende las demandas de sus ciudadanos. No es ese ciertamente el caso de México y por ello amén de la legitimación que han alcanzado los procesos electorales en el país se vuelve necesario que los gobernantes electos atiendan a cabalidad sus responsabilidades, esto es, el segundo plano de Kaufman.

Dada la complejidad y extensión de esta encomienda, en el ensayo nos detenemos exclusivamente en un campo de la política pública que cada vez adquiere mayor importancia debido al preocupante deterioro de nuestro medio ambiente y que por ello demanda una estrategia eficiente y puntual del gobierno. Los países con elevado desarrollo democrático son aquellos a donde además de la eficacia de sus sistemas electorales disponen de gobiernos honestos y competentes, México lamentablemente no se encuentra en este grupo y el ensayo busca documentar un pequeño ámbito de la gestión pública a donde se verifica esta inoperancia.

Uno de los temas de mayor relevancia en la prensa mundial al final de 2015 lo fue sin duda el calificado como “histórico” Acuerdo Contra el Cambio Climático en la Cumbre de París. En él se delinear las bases para “gestionar la transición hacia una economía baja en carbono”, y para ello se establece el objetivo de “lograr que el aumento de las temperaturas se mantenga bastante por debajo de los dos grados centígrados”, comprometiendo a los 195 países firmantes a emprender esfuerzos en ese sentido (COP 21).

El acuerdo *per se* asume que lo que por décadas fue un tema controversial, mayormente por el peso de los grupos de interés afectados, ahora termina por ser plenamente reconocido: que la emisión de gases de efecto invernadero por los procesos de industrialización y creciente urbanización sí contribuyen al calentamiento global, y que éste genera irregularidad en las estaciones e intensificación en los desastres naturales, tales como sequías e inundaciones, entre otras consecuencias.

México por su parte ya había reconocido desde hace lustros este hecho, y en ese sentido el país ha sido parte signante de una diversidad

de acuerdos internacionales en la materia, dentro de los que destacan la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, la Declaración de Johannesburgo sobre Desarrollo Sustentable del 2002, así como la relativamente reciente Cumbre de Copenhague en el 2009. Sin embargo, no queda claro si para la clase política nacional este tema merezca el status de Política de Estado, entendida ésta como el conjunto de estra-tegias de largo plazo sobre un tema sustantivo que rebasan el periodo de una gestión de gobierno, pues si bien en el Plan Nacional de Desarrollo, PND, del pasado sexenio la estrategia sí tuvo un carácter central (el tema *Sustentabilidad Ambiental* fue uno de los cinco grandes ejes del plan) en el Plan vigente apenas si recibe un trato de segundo nivel, contemplado como sólo uno más de los once Objetivos del eje económico, denominado “México Próspero”.

A pesar de ello no puede afirmarse que no se hubiesen definido, instrumentado y evaluado políticas públicas en la materia, ni que no se cuenten con acciones –por ahora sólo a nivel de la planeación– de vinculación y coordinación entre los distintos órdenes de gobierno sobre el particular; de manera principal entre el orden federal y el estatal y en menor medida –en bastante menor medida– con el nivel municipal. En su conjunto, estas acciones han buscado paliar y, en algunos casos revertir, los principales efectos del desorden ambiental generado por los términos que han acompañado el crecimiento económico contemporáneo. En qué medida estas acciones han sido adecuadamente diseñadas, instrumentadas y operadas en coordinación entre los distintos niveles de gobierno es el objeto central de este ensayo, y se aclara que estos distintos momentos se analizan exclusivamente para un estado, Jalisco, en el actual gobierno, centrándose particularmente en un instrumento de política, los programas de atención a la problemática medioambiental. Por su naturaleza, complejidad y ámbito de operación, estos programas resultan un instrumento ambicioso con metas precisas y objetivos plausibles, pero aún de inciertos resultados en el mediano plazo.

En este orden de ideas, el ensayo revisa en su siguiente apartado cuál sea el estado que actualmente guarda el deterioro ambiental en México

en general y de Jalisco en particular, para analizar brevemente en su tercera sección el marco institucional de las políticas públicas y sus principales conceptos. Este último punto es de especial importancia para entender mejor los aspectos centrales del quinto y sexto apartados, los más importantes del ensayo, en los que se revisan, respectivamente, el marco de la regulación, planeación, programación y ejecución de políticas públicas en nuestra materia, y las implicaciones más importantes que se desprenden de esta revisión. Finalmente, en las conclusiones se hace un recuento de conjunto de los hallazgos de mayor relevancia del estudio.

El deterioro ambiental en México y Jalisco

México no ha sido la excepción en Latinoamérica en cuanto a la operación de un modelo de crecimiento económico asociado a la persistente emisión de gases de efecto invernadero, generación de residuos sólidos, aguas residuales con pobre tratamiento, así como a la sostenida pérdida de bosques. Como una consecuencia de ello, se afirma en el Plan Nacional de Desarrollo, PND, (2013: 77), el costo económico sufrido a costa de la degradación ambiental en 2011, por ejemplo, le significó al país el 6.9% del PIB. El hecho mismo de contar con un modelo orientado a la satisfacción de necesidades inmediatas sin reconocer la importancia de su capital natural, se refleja ahora en el elevado deterioro ecológico que sufre el país; debido a ello, nos encontramos ahora entre los quince naciones con mayores emisiones de gases efecto invernadero (GEI)¹, y ya a inicios del presente siglo cerca de la mitad del territorio nacional mostraba signos de deterioro en sus suelos (Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales, PSMARN: 11).

Más aún, la generación de GEI y de residuos diversos insuficientemente tratados, han colocado a México en el lugar núme-

¹ “Según el Inventario Nacional de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero, la emisión total en 2010 fue cercana a 748 millones de toneladas de CO₂ equivalente, 33.4% mayor que la de 1990... Esta cifra, equivalente al 1.4% de la emisión total global, colocó a México entre los primeros quince países por su volumen de emisión” PSMARN: 14

ro 61 en el Índice de *Intensidad de Carbono* con un valor de 0.45 kg de CO2 por dólar, y en el lugar 27 dentro de los países de la OCDE; como es sabido, este índice mide el grado promedio de gases generados por un dólar de riqueza producido, y vale decir que los países desarrollados, aún con altibajos, han venido avanzando en este indicador.

En el actual modelo de crecimiento del país el ritmo de generación de riqueza se asocia estrechamente al deterioro ecológico y esto, que es particularmente evidente en relación a la pérdida de selvas y bosques, también se aprecia aunque en menor medida en el crecimiento de las descargas de aguas residuales, así como en la generación de residuos sólidos y la emisión de CO2. En este orden de ideas, en la siguiente tabla se aprecia cuál ha sido la contribución de las distintas actividades económicas a la generación de GEI en nuestro país, a donde destaca ampliamente el sector energético, y en cuyo componente sobresale el consumo de combustibles fósiles, combustible utilizado para el transporte privado pero también y todavía en un porcentaje muy importante de las unidades del transporte público.

Tabla 1.

Contribución de los sectores económicos a la generación total de GEI

Sector	Contribución porcentual del Sector al total
Sector Energético	67.0%
Emisiones derivadas de los desechos	5.9%
Agricultura	12.3%
Procesos industriales	8.2%
Cambio de uso del suelo y la silvicultura	6.3%

Fuente: Semarnat, 2012

Más aún, en el PSMARN se destacan los principales efectos del cambio climático, así como sus consecuencias para la habitabilidad de nuestro

país y, de manera particular, sus efectos en la capacidad para generar los alimentos que su gente necesita:

Incremento de la temperatura media anual de 0.6 C en promedio entre 1971 y 2008; elevación del nivel medio del mar de entre 1.8 y 9.2 mm en algunas ciudades costeras del Golfo de México entre los años cincuenta y el año 2000...; y graves sequías en los últimos años. Según el Monitor de Sequía de América del Norte, en los últimos 10 años México sufrió sequías que afectaron hasta 69% del territorio..., con graves consecuencias ambientales, sociales y económicas (PSMARN: 14).

De manera adicional, al cambio climático se relaciona con la pérdida de riqueza natural y con ello a la de diversidad genética, y nótese que ésta es de especial importancia para la productividad agrícola y la alimentación porque mejora la adaptación de las plantas y los animales a los variados sistemas de producción, y mejora asimismo su resistencia a las nuevas plagas y enfermedades (FAO, 2017). Más en general, la diversidad genética:

Se asocia con la consecución de la seguridad alimentaria y nutricional, la reducción de la pobreza mediante el aumento de los ingresos y la productividad de los pequeños agricultores, y la mitigación del impacto negativo de la agricultura y la ganadería sobre el medio ambiente (FAO, 2017: 22).

Ahora bien, las proyecciones más recientes sobre las afectaciones a la temperatura asumen que ésta se podría incrementar entre 0.5 a 1.5 grados centígrados entre el 2016 y el 2035, en tanto que la precipitación en la época de lluvia podría reducirse hasta 8 milímetros diarios al final del siglo actual (PSMARN). Sin duda, estos cambios no sólo habrán de agudizar las sequías y generar olas de calor más intensas, sino también podrían causar inundaciones producto de eventos hidrometeorológicos extremos; en este sentido, considérese que “las inundaciones ocurridas entre 2001

y 2010 afectaron a 13.4 millones de habitantes con daños calculados en cerca de 237 mil millones de pesos” (PSMARN: 16).

El deterioro medioambiental que ha sufrido el país en las últimas décadas, finalmente, tiene señalados efectos sobre la competitividad nacional, vistos *vis a vis* con los demás países, lo que al final del día se refleja en los niveles de bienestar en México:

Esta situación ha afectado la competitividad nacional, reconocida como un factor clave para mantener la prosperidad e impulsar el bienestar de los ciudadanos. Según el Índice de Competitividad Global en 2013-2014, México ocupó la posición 55 de 148 países, por debajo de países latinoamericanos como Chile, Panamá y Costa Rica, y el lugar 30 de los 34 países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (PSMARN: 11).

Un índice complementario a éste pero más cercano a nuestra circunstancia lo es Índice de Competitividad Internacional del IMCO. Se trata de un instrumento que se integra de 10 sub índices y de entre los cuales se incluye, justamente, el relativo al “Manejo Sustentable del Medio Ambiente”. El enfoque de este índice tiene dos importantes bondades por las que vale la pena considerarlo, la primera es que permite evaluar el desempeño de nuestro país con relación a otras 43 naciones con los cuales compartimos mercados, y la segunda es que asocia la preocupación del deterioro ambiental a las condiciones que permiten hacer a un país más competitivo; como se sabe, el IMCO entiende la competitividad como “la capacidad de una región para atraer y retener talento e inversión” (IMCO, 2017: 233). Como en el fondo lo que buscan las naciones es mejorar las condiciones generales de bienestar de su población, y a estas condiciones se asocia la inversión y el talento de su gente, el Índice es una excelente referencia para evaluar las acciones que se vienen emprendiendo en 10 importantes campos de la vida colectiva, correspondientes a igual número de sub índices. Véase así en la siguiente tabla los valores alcanzados en el país en los 10 indicadores de nuestro sub índice “Manejo Sustentable del Medio Ambiente”, y sobre el cual el IMCO señala que:

Tabla 2.
Resultados por indicador para México en el sub índice
Medio Ambiente del Índice de Competitividad Internacional

Indicador	Valor para México en 2015	Promedio de los países evaluados	Promedio de los 3 mejores países
Fuentes de energía no contaminantes (Porcentaje de la energía consumida)	6.2	13.4	48.1
Emisiones de CO2 (Toneladas por millón de dólares de PIB)	419	366	84
Recursos hídricos renovables (Metros cúbicos por persona)	3,216	13,697	68,420
Estrés hídrico (Índice (0-5), menos es mejor)	3.60	2.1	0.2
Áreas naturales protegidas (Porcentaje del área terrestre total)	13.4	20.1	36.8
Superficie forestal perdida (Porcentaje de la superficie forestal total)	0.26	0.54	0.07
Uso de fertilizantes en la agricultura (Kilogramos por hectárea de tierra cultivable)	82	244	24
Uso de pesticidas (Kilogramos por hectárea de tierra cultivable)	4.5	10.5	0.4
Empresas certificadas como limpias (Certificados ISO 14001 por millón de PEA)	24.3	239.7	762.1
Índice de vulnerabilidad a efectos del cambio climático (Índice (0-100))	56.7	66	80

Fuente: IMCO, 2017: 208.

Califica el estado de conservación ambiental así como la relación entre los recursos naturales, las actividades productivas y la población. El objetivo es reflejar la sustentabilidad ambiental como condición indispensable para generar crecimiento y desarrollo en el largo plazo (IMCO, 2017: 169).

Considérese en primer lugar que en este sub índice México ocupa uno de los peores lugares de los 43 países evaluados, el número 35, muy lejos de los tres mejores países –Noruega, Suecia y Suiza–, y muestra sólo una fortaleza con tres importantes debilidades, a saber (IMCO: 171). Su fortaleza está en el indicador Uso de fertilizantes en la agricultura, pero ella proviene más bien del retraso en que se encuentra nuestro campo y no de la utilización de medios orgánicos no contaminantes para la siembra. Las principales debilidades están en el *estrés hídrico* a donde nos encontramos cerca del 75% más alto al promedio; en el número de *empresas certifi cadas como limpi as* muy por debajo del promedio, y finalmente en el tema de las áreas naturales protegidas, con sólo el 14% del territorio nacional, contra el 20% en promedio. De este último punto, además, debería señalarse que el pobre apego a la legalidad que opera en el país² hace que la condición de áreas naturales protegidas no ofrezca a los territorios que gozan de esa condición una verdadera garantía para su cuidado y preservación.

Como se desprende de este escenario, el deterioro ambiental en México es elevado y su ritmo no parece detenerse, en tanto que la per-

² Nótese así que en el sub índice “Sistema de Derecho Confiable y Objetivo” de este mismo instrumento México ocupa el lugar 40 de las 43 naciones estudiadas, sólo por arriba de Colombia, Nigeria y Guatemala. El sub índice en cuestión “Califica la existencia y observancia generalizada de reglas claras, libertades y garantías indispensables para un correcto desempeño económico. Para ello, incorpora los principales aspectos de certeza jurídica en la interacción entre personas, empresas y gobiernos como base fundamental para incentivar la inversión y la sana competencia...” (IMCO, 2015: 165).

dida de su capital natural es tal que no sólo se pone en riesgo el bienestar de su población, sino también la posibilidad misma de mantener el ritmo de su actividad económica en las condiciones actuales.

De no modificarse esta circunstancia es claro que no se puede garantizar a las generaciones venideras un entorno natural mínimo para su desarrollo, razón por la cual la intervención gubernamental con acciones sistemáticas y bien diseñadas se vuelve inevitable; en qué medida esa intervención cumpla a cabalidad este reto para un estado en particular, Jalisco, se analiza en los siguientes apartados.

La operación de las Políticas Públicas en México: su marco institucional y niveles de gobierno

El país cuenta con un régimen de carácter federal, que como tal reconoce atribuciones y capacidades decisoriales a los gobiernos subnacionales –estatal y municipal– pero circunscritos a una estructura de gobierno nacional a través del llamado *pacto federal*. Dispone asimismo de un marco de división de poderes tripartito con un ejecutivo fuerte que concentra en una misma persona la jefatura de Estado y la de Gobierno, el Presidente; un legislativo integrado por dos cámaras a donde la de Senadores representa a los estados y la de Diputados a la población, y finalmente un poder judicial encabezado por la Suprema Corte de Justicia.

Esta misma división tripartita de poderes existe también a nivel estatal pero no a nivel municipal, y en ese sentido se afirma que los estados son *soberanos* en tanto que al tener su propio Congreso pueden legislar y contar así con su propio marco legal, y los municipios, que al no tener esta facultad son sólo *autónomos*. Por otro lado, el art. 124 de la Constitución federal establece que las facultades que no estén expresamente concedidas por ella a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados, y ello significa que bajo el principio de subsidiariedad salvo tales facultades, la capacidad gubernati-

va estatal tiene un amplio espectro. En todo caso y de manera general, los estados buscan, en distinto grado y según la materia de que se trate, que su ejercicio de gobierno se coordine con el federal, para lo cual influye también el hecho de que, en promedio, más del 75% de los recursos estatales provienen del orden federal.

Ahora bien, asumiendo que el grado de calidad institucional con que opera un gobierno determina la eficacia y eficiencia de sus políticas (Cejudo, 2010; Pineda, 2014), existe evidencia de que tal desarrollo en el orden federal es superior al existente en los estados, y que ello se refleja en el mayor impacto de sus acciones. Este nivel diferenciado en su desarrollo institucional, también, contribuye a que la coordinación intergubernamental entre estos dos órdenes –cuando la hay– no siempre fluya de la mejor manera. Como se sabe, entre las variables más recurridas para evaluar tal desarrollo se encuentran el grado de *rendición de cuentas* de un gobierno, la calidad de sus instrumentos de *transparencia* y el nivel de apertura para la *participación ciudadana*, así como en el *apego a la legalidad* de sus actos. Como una precondition asociada a este último está desde luego el que exista una adecuada *regulación* de la actividad, que en función de su jerarquía o naturaleza podrá sustentarse en un acuerdo, convenio, reglamento o en una ley, y vamos a ver que en la materia que nos ocupa existe en efecto una legislación *ad hoc* sobre el tema.

También, el desarrollo institucional se refleja en el grado en que existe o no una *captura de las burocracias* por parte de la élite política que limite la eficacia de la acción pública, y en la formulación y cumplimiento de *reglas de operación* sistemáticas para sus programas públicos. Finalmente y habida cuenta de que, como se dijo, el nuestro es un régimen federal con tres niveles de gobierno con reconocidas atribuciones, dicho desarrollo se aprecia en la medida que existe una adecuada *coordinación* en el diseño y ejecución de políticas entre estos órdenes. Lo anterior nos será de

utilidad más adelante para entender mejor, ambas, las limitaciones de la coordinación intergubernamental y el impacto de las políticas en el tema que nos ocupa.

Regulación, planeación y operación de políticas en materia medio ambiental y coordinación intergubernamental

Regulación

La ley en México le reconoce facultades a ambos, al gobierno federal y al estatal en materia de medio ambiente y recursos naturales, y ya se dijo que bajo el principio de subsidiariedad se prescribe que lo que no esté expresamente atribuido al gobierno federal será de competencia estatal. Sobre esa base, las dos dependencias cabeza de sector en esta temática, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, SEMARNAT, a nivel federal, y la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial, SEMADET, a nivel estatal, en Jalisco cuentan con atribuciones regulatorias.

Lo cierto es que las leyes que les conceden atribuciones regulatorias³ a ambas dependencias son en gran medida coincidentes, y se establece en la ley estatal, en la federal o en ambas, que tales atribuciones se emprenderán de manera coordinada entre ambos niveles de gobierno y con la participación del nivel municipal, o bien que se harán en coordinación con otras dependencias del mismo nivel de gobierno; lo anterior denota que estas leyes no sólo son coincidentes en su temática sino que también son complementarias. Se aprecia así que la regulación es precisa en cuanto a las funciones de las dependencias, como también lo es en cuanto a la necesidad de coordinar esfuerzos para alcanzar las metas de política, coordinación que se opera a través de la celebración de convenios diversos entre tales órdenes. No es objeto de este ensayo profundizar en este aspecto regulatorio, pero debido a las múltiples coincidencias en las atribu-

³ A nivel federal la Ley General de Equilibrio Ecológico y de Protección al ambiente y a nivel estatal la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

ciones de ambas leyes, no es difícil creer que haya políticas superpuestas y redundantes que al duplicar acciones generen dispendios en el gasto, si bien el multicitado principio de subsidiariedad, de aplicarse adecuadamente, debería evitar esta eventualidad; se volverá sobre este punto.

Planeación

Por lo que va a la planeación de las políticas públicas en nuestro tema de interés, nótese que la legislación vigente en México establece que al inicio de una nueva gestión en los tres órdenes de gobierno se formule un plan de desarrollo en el que se establezca las prioridades y los medios para alcanzarlas, a través de programas y estrategias diversas. En ese sentido, véase en la tabla 3 la estructura del Plan Nacional de Desarrollo (PND) vigente, mismo que se integra de cinco metas –o ejes– y tres estrategias transversales, y nótese que, como ya se dijo, en este plan y a diferencia de el del sexenio anterior, *no* existe una meta u eje centrado en el tema medioambiental, y así éste sólo aparece en un segundo nivel como un Objetivo, el cuarto, de los once que integran la meta *México Próspero*. En la parte inferior del cuadro aparece tal objetivo y las 4 estrategias en que se desagrega, así como con sus líneas de acción. Por su parte, en la tabla 4 se presenta la estructura del Plan Estatal de Desarrollo (PED) de Jalisco vigente, y véase que a diferencia del nacional, aquí *sí* existe un eje de primer nivel para el tema, denominado Entorno y Vida Sustentable, y existe asimismo una estrategia transversal, Gobernanza Ambiental, que también lo aborda. En breve, en Jalisco a diferencia del orden federal, sí le reconoce una preocupación de primer orden al tema, en tanto que en el orden federal no sólo no hay un eje general sobre el mismo sino que tampoco existe una estrategia transversal para atenderlo.

Tabla 3.
Plan Nacional de Desarrollo 2013-18 y los objetivos y estrategias de relevancia para el Medio Ambiente y los Recursos Naturales

Metas Nacionales	Objetivo del Plan: llevar a México a su máximo potencial. 5 Ejes y 3 estrategias transversales
México en Paz	<p>Objetivos</p> <p>Promover y fortalecer la Gobernabilidad Democrática, 5 estrategias (E). Garantizar la Seguridad Nacional, 5 E. Mejorar las condiciones de Seguridad Pública, 2 E. Garantizar un Sistema de Justicia Penal eficaz, expedito, imparcial y transparente, 3 E. Garantizar el respeto y protección de los Derechos Humanos y la erradicación de la discriminación, 4 E. Salvaguardar a la Población, a sus Bienes y a su entorno ante un desastre de origen natural o humano, 2 E.</p>
México Incluyente	<p>Garantizar el ejercicio efectivo de los Derechos Sociales para toda la población, 3 E. Transitar hacia una sociedad Equitativa e Incluyente, 4 E. Asegurar el acceso a los Servicios de Salud, 5 E. Ampliar el acceso a la Seguridad Social, 3 E. Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una Vida Digna, 3 E</p>
México con Educación de Calidad	<p>Desarrollar el potencial humano de los mexicanos con Educación de Calidad, 6 E. Garantizar la Inclusión y la Equidad en el Sistema Educativo, 3 E. Ampliar el Acceso a la Cultura como un medio para la formación integral de los ciudadanos, 5 E. Promover el Deporte de manera incluyente para fomentar una Cultura de Salud, 2 E. Hacer del Desarrollo Científico, Tecnológico y la Innovación pilares para el progreso sostenible, 5 E.</p>
México Próspero	<p>Mantener la estabilidad macroeconómica del país, 3 estrategias. Democratizar el acceso al financiamiento de proyectos con potencial de crecimiento, 5 E. Promover el empleo de calidad, 4 E. Impulsar y orientar un crecimiento verde incluyente que preserve nuestro patrimonio natural y que genere riqueza y empleo, 4 E. Democratizar el acceso a servicios de telecomunicaciones, 1 E. Abastecer de energía al país con precios competitivos, calidad y eficiencia a lo largo de la cadena productiva, 2 E. Garantizar reglas claras que incentiven el desarrollo de un mercado interno competitivo, 5 E. Desarrollar los sectores estratégicos del país, 5 E. Contar con una infraestructura de transporte que se refleje en menores costos para realizar la actividad económica, 1 E. Construir un sector agropecuario y pesquero productivo que garantice la seguridad alimentaria del país, 5 E. Aprovechar el potencial turístico de México para generar una mayor derrama económica en el país, 4 E.</p>
México con Responsabilidad Global	<p>Ampliar y fortalecer la presencia de México en el mundo, 7 E. Promover el valor de México en el mundo mediante la difusión económica, turística y cultural, 2 E. Reafirmar el compromiso del país con el libre comercio, la movilidad de capitales y la integración productiva, 2 E. Velar por los intereses de los mexicanos en el extranjero y proteger los derechos de los extranjeros en el territorio nacional, 5 E.</p>

Estrategias Transversales	
Democratizar la Productividad	<p>Políticas que eliminen obstáculos al potencial productivo. Incentivar el uso eficiente de los recursos productivos. Políticas de ingreso y gasto en los programas que induzcan la formalidad.</p>
Gobierno Cercano y Moderno	<p>Garantizar el acceso a la información fomentando la rendición de cuentas. Estrategia Digital Nacional para el fomento de las TIC's. Gobierno productivo y eficaz,</p>
Perspectiva de Género	<p>Perspectiva de igualdad de género en las políticas e instrumentos compensatorios como acciones afirmativas</p>
Objetivos, Estrategias y Líneas de Relevancia para el Medio Ambiente, los Recursos Naturales y la Ordenación Ecológica.	<p>En particular, el cuarto objetivo de la Meta México Próspero, y sus cuatro estrategias, esto es: Objetivo 4.4 "Impulsar y orientar un crecimiento verde incluyente y facilitador que preserve nuestro patrimonio natural al mismo tiempo que genere riqueza, competitividad y empleo".</p> <p>Estrategias: E 4.4.1 Implementar una política integral de desarrollo que vincule la sustentabilidad ambiental con costes y beneficios para la sociedad</p> <p>Líneas de Acción:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Impulsar la planeación integral del territorio, considerando el ordenamiento ecológico y el ordenamiento territorial para lograr un desarrollo regional y urbano sustentable. • Colaborar con organizaciones de la sociedad civil en materia de ordenamiento ecológico, desarrollo económico y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales <p>E 4.4.2 Implementar un manejo sustentable del agua, haciendo posible que todos los mexicanos tengan acceso a ese recurso. E 4.4.3 Fortalecer la política nacional del cambio climático y cuidado al medio ambiente para transitar hacia una economía competitiva, sustentable, resiliente y de bajo carbono.</p> <p>Líneas de Acción: Lograr el ordenamiento ecológico del territorio en las regiones y circunscripciones políticas prioritarias y estratégicas, en especial en las zonas de mayor vulnerabilidad climática. E 4.4.4 Proteger el patrimonio natural.</p>

Fuente: el PND

Tabla 4.
Plan Estatal de Desarrollo 2013-2018

Dimensiones	Componentes	Indicadores
Entorno y vida sustentable	<p>Aprovechamiento y conservación de la biodiversidad.</p> <p>Protección y gestión ambiental.</p> <p>Cambio climático y energías renovables.</p> <p>Agua y reservas hidrológicas.</p> <p>Planeación urbana y territorial.</p> <p>Movilidad sustentable.</p>	<p>Aguas residuales tratadas en todo el estado.</p> <p>Posición en el subíndice “Manejo sustentable del medio ambiente” del IMCO.</p> <p>Superficie estatal bajo el esquema de Área Natural Protegida.</p>
Economía próspera e incluyente	<p>Empleo y capital humano.</p> <p>Financiamiento y emprendurismo.</p> <p>Desarrollo rural.</p> <p>Infraestructura e inversión pública.</p> <p>Competitividad y crecimiento económico.</p> <p>Desarrollo turístico.</p> <p>Innovación, ciencia y tecnología.</p>	<p>Posición en el Coeficiente de Gini.</p> <p>Tasa de desempleo.</p> <p>Derrama económica del sector turismo.</p> <p>Posición en el “Índice de competitividad”.</p>
Equidad de oportunidades	<p>Salud y seguridad social.</p> <p>Vivienda.</p> <p>Educación.</p> <p>Pobreza y cohesión social.</p> <p>Grupos prioritarios.</p> <p>Migración</p>	<p>Población en situación de pobreza.</p> <p>Posición en el Índice de Desarrollo Humano.</p> <p>Posición en grado de Marginación.</p> <p>Esperanza de vida al nacer.</p> <p>Grado promedio de escolaridad.</p> <p>Índice de Bienestar Subjetivo.</p>
Comunidad y calidad de vida	<p>Deporte.</p> <p>Esparcimiento y recreación.</p> <p>Desarrollo cultural y creativo.</p> <p>Hogar y cohesión comunitaria.</p>	<p>Índice de participación comunitaria.</p> <p>Localidades con denominación de “Pueblos Mágicos”.</p> <p>Población que participa en programas de Activación Física.</p>

Garantía de derechos y libertad	Seguridad ciudadana. Justicia y estado de derecho. Derechos humanos. Protección civil.	Delitos del fuero común por cada mil habitantes. Incidencia delictiva del fuero federal por cada cien mil habitantes. Percepción de inseguridad. Posición en el subíndice “Sistema de derecho confiable” del IMCO. Tasa de prevalencia delictiva por entidad federativa por cada cien mil habitantes.
Instituciones confiables y efectivas	Participación ciudadana. Gobierno abierto y rendición de cuentas. Gobernabilidad democrática. Administración pública. Hacienda pública. Vinculación y cooperación internacional.	Índice de desempeño financiero de las entidades federativas. Índice nacional de corrupción y buen gobierno. Posición del estado en el “Índice de transparencia y disponibilidad de información fiscal”. Posición en el “Índice de desarrollo democrático”. Posición en el subíndice de “Gobierno eficaz y eficiente” del IMCO.
Temas Transversales		
	Igualdad de género.	
	Gobernanza ambiental.	
Apartado Territorial		
	Regiones.	
	Áreas metropolitanas.	

Fuente: PED

Programación

Arriba se dijo que el desarrollo institucional contribuye a elevar la eficacia de las políticas públicas, porque con él se establecen las precondiciones que permiten un diseño y ejecución de acciones públicas en apego a la legalidad y con transparencia. Sin embargo, nótese que se usa la palabra *contribuye* porque tal desarrollo *per se* no garantiza dicha eficacia. Alcanzado entonces tal desarrollo —o aún con las limitaciones que en él se tengan— se vuelve necesario además que la planeación de las grandes metas de un gobierno se desagregue en programas y estrategias concretas, y que éstas sean ejecutadas y evaluadas con instrumentos *ad hoc* para verificar su alcance. Dicho en otras palabras, la calidad y el grado de impacto de las acciones públicas supone un esquema de continuidad entre la planeación, programación y ejecución de políticas.

En este sentido, el art. 16 de la Ley de Planeación federal le impone a las dependencias de este nivel la obligación de diseñar los programas sectoriales de sus respectivos campos asegurando que ellos sean congruentes con el PND, así como la de elaborar los programas anuales para la ejecución de dichos programas sectoriales. Nótese así en la tabla 5 que el programa federal de nuestro tema, el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales, PSMARN, recoge el objetivo de la materia del PND citado al final de la tabla 3, el 4.4, así como sus 4 estrategias, y los hace corresponder con sus propios objetivos.

Por su parte y para el caso de Jalisco, véase que la dimensión Entorno y Vida Sustentable del PED (tabla 4) se desagrega en varios “componentes”, mismos que se corresponden en distinto grado a los programas de dicha Dimensión; específicamente, ella se desagrega de los siguientes programas: Programa Sectorial de Medio Ambiente, de Desarrollo Territorial y Urbano, de Agua y Reservas Hidrológicas; de Movilidad Sustentable, y por último el Programa Transversal de Gobernanza Ambiental. Para propósitos de este análisis nos detenemos exclusivamente en el programa de Protección y Gestión Ambiental, PPGA, y de él en la tabla 6 se reproducen los objetivos sectoriales del PED que aborda, los objetivos del PND con los que se relaciona y por último los objetivos de desarrollo que busca aten-

der; nótese asimismo que la tabla lista los programas presupuestales en que se desagrega, incluyendo de ellos una breve descripción, sus objetivos general y particular, así como la necesidad que atiende.

Ejecución

Específicamente, de la tabla 5 para el nivel federal y de la 6 para el estatal se verifica que, en efecto, existe una línea de continuidad entre la planeación y la programación en ambos órdenes de gobierno, lo que denota que el proceso de las llamadas *etapas de las políticas públicas* se cumple con sistema en los dos casos, al menos por lo que va al nivel de la programación. Como se sabe, en este esquema se asume una relación de causalidad entre las acciones contempladas en la programación que conduce al alcance de las metas de la planeación, en este caso, en el PND y el PED. Ahora bien, desagregadas las estrategias del plan en un programa, ¿la ejecución de las acciones del programa también recoge ese esquema causal?, dicho en otros términos, ¿se puede verificar que en efecto las acciones emprendidas buscan atender las metas de la planeación, y buscan hacerlo verificando el avance a través de indicadores *ad hoc*? Esta tarea se aprecia para el nivel federal en la tabla 7 y para el estatal en la 8, a donde se observa que la ejecución de acciones diversas para el alcance de metas se asocia a indicadores concretos.

Coordinación

La perspectiva de nuestro análisis ha sido hasta ahora el de las *etapas de las políticas públicas*, que asume que el grado de desarrollo institucional alcanzado por los órdenes de gobierno de estudio permiten una planeación, programación y ejecución razonablemente sistemática de la gestión gubernamental, misma que, en principio, se ha podido verificar. Veamos ahora si esta, digamos, estructura *horizontal* de la política, se acompaña también de otra de carácter *vertical*, esto es, si hay y en qué medida coordinación intergubernamental –o al menos, paralelismo o correspondencia– en nuestros dos órdenes de gobierno en la política de interés.

Tabla 5.
PSMARN. Objetivo 5. Detener y revertir la pérdida de capital natural y la contaminación del agua, aire y suelo

Objetivo 5.	Estrategia	Líneas de acción	Indicadores del Objetivo
Detener y revertir la pérdida de capital natural y la contaminación del agua, aire y suelo.	Estrategia 5.4 Fomentar la valorización y el máximo aprovechamiento de los residuos.	5.4.3 Fomentar el mejor aprovechamiento de los residuos peligrosos generados por el sector industrial. 5.4.4 Fomentar el manejo integral de los residuos minero metalúrgicos. 5.4.5 Impulsar las actividades de reciclaje a partir de los materiales recuperados de los residuos.	13. Pérdida de capital natural 14. Cobertura de tratamiento de aguas residuales municipales. 15. Índice de manejo integral de residuos.
Nota: el programa tiene 6 objetivos.	Nota: el objetivo tiene 7 estrategias y sólo nos detenemos en la cuarta.	Nota: la estrategia tiene 10 líneas de acción y sólo nos detenemos en las tres arriba citadas.	Nota: Nuestro Objetivo 5 sólo tiene estos 3 indicadores.

Cada indicador, además de su definición, se integra de: una línea base, meta al 2018.

Fuente: PSMARN: 107 y ss.

Ya antes se dijo que una precondition para este punto es la existencia de un marco regulatorio que permita esta coordinaci3n, marco que en efecto existe. En base a ello véase nuevamente la tabla 6, relativa al Programa estatal de Protecci3n y Gesti3n Ambiental, c3mo en efecto se vinculan los objetivos estatal y nacional en la materia, si bien en tal programa una referencia sistemática al orden federal simplemente no existe.

Aspectos destacables en el dise1o e instrumentaci3n de la pol3tica de Medio Ambiente

Revisado de manera general el esquema de continuidad en las pol3ticas p3blicas propuestas en los gobiernos de análisis, y citada la consideraci3n hecha en la planeaci3n de Jalisco de los objetivos de la planeaci3n federal, detengámonos ahora en las fortalezas y debilidades de todos estos aspectos.

Ya se dijo que el hecho de que el PND no le conceda un lugar de primer orden a la pol3tica ambiental es una debilidad importante, pues ello significa que no se le reconoce como tema prioritario en la estrategia del sexenio, no obstante la relevancia del mismo seg3n se documenta en la segunda parte de este ensayo; pero hay más, pues debido a que el tema ambiental est1 presente en prácticamente todas las pol3ticas p3blicas, y que en ese sentido bien se pudo haber propuesto como una estrategia transversal como lo es, por ejemplo, la relativa a la perspectiva de g3nero (véase tabla 3), tampoco se propuso como tal. Por ello, cuando el gobierno federal lo incluye s3lo como un objetivo más en la Meta o eje econ3mico del plan, lo constri1e mayormente a un plano en el que, adem1s, ni siquiera parece tener sus mayores expresiones; nótese en efecto en la tabla 1 que la más significativa contribuci3n de GEI no deviene de la industria ni de la agricultura, por ejemplo, sino del sector energ3tico, a donde un muy importante componente lo es del transporte; de hecho, si uno revisa el objetivo en cuesti3n en la tabla 3, su énfasis est1 en la producci3n y no en el transporte. Más aún, el hecho mismo de que una de sus 4 estrategias se centre en el acuciante problema del agua, y que justo este problema lo padezca más el sector social que el sector productivo, refleja una debilidad más del tratamiento del tema ambiental en el plan nacional.

Tabla 6.

Jalisco. Programa Protección y Gestión Ambiental, PPGA, y programas presupuestales en que se desagrega.

Objetivos Sectoriales del PED	Objetivos del PND	Objetivo de Desarrollo y Problemática que atiende
201 mejorar la gestión integral de residuos.	Objetivo 2.5. Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna. Objetivo 4.4. Impulsar y orientar un crecimiento verde incluyente y facilitador que preserve nuestro patrimonio natural al mismo tiempo que genere riqueza, competitividad y empleo.	OD2. Asegurar la protección y gestión ambiental integral que revierta el deterioro de los ecosistemas, provocado por la generación de residuos y la contaminación, para proteger la salud de las personas y el equilibrio ecológico.
202 mitigar y controlar los impactos ambientales negativos.	Objetivo 2.5. Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna. Objetivo 4.4. Impulsar y orientar un crecimiento verde incluyente y facilitador que preserve nuestro patrimonio natural al mismo tiempo que genere riqueza, competitividad y empleo.	Problemática Inadecuado manejo de los residuos.
203 revertir el deterioro de la calidad del aire.	Objetivo 2.5. Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna. Objetivo 4.4. Impulsar y orientar un crecimiento verde incluyente y facilitador que preserve nuestro patrimonio natural al mismo tiempo que genere riqueza, competitividad y empleo.	Problemática Inadecuado manejo de los residuos.

Programas Presupuestales en que se desgrega				
Programa	Descripción	Objetivo General	Objetivo Particular	Necesidad que atiende
Programa de prevención y gestión integral de los residuos.	Consiste en la promoción, fomento y regulación de la gestión integral de los residuos mediante la formulación de políticas para la prevención y gestión integral de residuos, conformación de un sistema estatal de información de sitios contaminados y la regulación en las diferentes etapas del manejo de residuos.	Instrumentar las políticas públicas y las herramientas regulatorias en la gestión integral de los residuos en el Estado.	El programa no tiene objetivos particulares ni específicos.	Inadecuado manejo de residuos.
Programa de cumplimiento ambiental voluntario.	La normatividad contempla como mecanismos de cumplimiento de las obligaciones ambientales de los establecimientos el procedimiento de inspección y sanción; con este programa se permite un cumplimiento voluntario que amplía el abanico de posibilidades.	Fomentar, inducir y concertar con los sectores productivos la realización de procesos que induzcan a los establecimientos a cumplir las obligaciones previstas en legislación.	Entre otros: 1. Sistemas de certificación de procesos compatibles ambientalmente; 2. Reconocimientos a los establecimientos que cumplan; 3. Sistema de incentivos fiscales; 4. Procesos productivos ambientalmente responsables.	Falta de regulación ambiental.

Fuente: PED: 85.

Tabla 7.
Ejecución y evaluación de la Política. Indicadores del Objetivo Sectorial 5 del PSMARN y valores alcanzados

Concepto	Unidad de Medida	2013	2014	2015	Referencias del Programa Sectorial	
Objetivo Sectorial 5. Detener y revertir la pérdida del capital natural y la contaminación del agua, aire y suelo.					Línea Base en 2013.	Meta en 2018.
Pérdida de capital natural.	Porcentaje del PIB.	4.8	n.d.	n.d.	5.0	4.5
Cobertura de tratamiento de aguas residuales municipales.	Porcentaje.	50.2	52.7	53.3	47.5	63.0
Índice de manejo integral de residuos.	Porcentaje	72.1	73.1	76.1	70.0	83.0

Fuente: Anexo Estadístico del Informe, 2015, p. 351.

Tabla 8.
Ejecución y evaluación de la política en Jalisco.
Tabla de indicadores de la temática

Nombre	Unidad de medida	Valor alcanzado 2014	Meta anual 2014	Fuente
Rellenos sanitarios en el estado.	Rellenos sanitarios.	47	48	Se listan varias.
Cobertura del servicio de alcantarillado en todo el estado.	Porcentaje.	88.79	89.14	Se listan varias.
Toneladas de basura depositadas adecuadamente en cumplimiento a la norma NOM-083-SEMARNAT-2003.	Toneladas.	3'507,481.0	2'057,109.6	Se listan varias.

Fuente: Segundo Informe de Gobierno, 2014, Tomo I: 43.

Por lo que respecta a la planeación de Jalisco, en la tabla 4 se aprecia que las dos consideraciones citadas arriba para la nacional aquí sí se abordan de manera apropiada; en efecto, no sólo se le otorga una ponderación de primera importancia al tema ambiental con la Dimensión *Entorno y Vida Sustentable*, misma que se desagrega en 6 componentes, sino que también su consideración como problema público en el que la sociedad deba estar involucrada se formula como una estrategia transversal, justamente con en el tema *Gobernanza Ambiental*. Lo anterior, sin embargo, no prejuzga sobre la calidad con que fueron instrumentadas estas acciones.

Ahora bien, ya se revisó y ejemplificó en las tablas 5 y 6 que existe una adecuada continuidad entre la planeación y la programación en nuestros dos niveles de gobierno (parcial, en el caso de Jalisco), pero es claro que la *hechura* del programa federal es más sistemática que el estatal, y que esto permite una mejor ilación entre la programación sectorial y la llamada programación presupuestal –de carácter anual–, esto es, la que asigna recursos a tareas concretas y que son finalmente los resultados de todo el proceso previo. Este distinto grado de ilación, a la postre, termina influyendo en el nivel de impacto de la política, esto es, en los cambios buscados a través del proceso de planeación.

La mejor *hechura* de la programación federal, como se aprecia parcialmente en la tabla 9 que sintetiza la estructura de ambos programas (el PSMARN federal y el PSMA estatal), se observa en los siguientes tres aspectos. Si bien el programa estatal incluye contenidos que no aparecen en el federal, ellos *no* le agregan valor en términos de volverlo más sólido y eficaz; en ese sentido, por citar sólo un ejemplo, no queda claro –más bien confunde– el que se listen en su Apartado Estratégico seis objetivos que aquí se desagregan en estrategias, y que luego en la Cartera de Programas del mismo se desagreguen subprogramas, y que a su vez tienen objetivos sectoriales no necesariamente coincidentes con los anteriores. Más en general, la profusión de conceptos no vinculados en una estructura jerárquica y/o de continuidad genera más dudas que certidumbres, lo que a la postre complica la implementación de políticas.

También y a diferencia del programa federal, el estatal no incluye una explícita desagregación entre objetivos, estrategias y líneas de acción, y eso dificulta apreciar –de haberla– la línea de continuidad entre la planeación, programación y ejecución de políticas. De este modo se complica la implementación de acciones concretas de política pública pues el uso equívoco y la ambigüedad de la palabra *objetivos* no permite su asociación concreta a tales acciones. El plan estatal finalmente, y también a diferencia del federal, no involucra de manera explícita los programas transversales, que sin embargo sí aparecen en el PED –véase tabla 4–, no obstante que justo uno de ellos es el de la llamada Gobernanza Ambiental.

Conclusiones

El problema medio ambiental en México no sólo tiene importantes consecuencias, compartidas sus principales expresiones con el resto del globo, sino que también cuenta con un explícito reconocimiento de esa importancia a nivel gubernamental, tanto en el orden federal como en el de la entidad que aquí se estudia, Jalisco. Esta importancia, sin embargo, es más adecuadamente abordada en la planeación a nivel estatal que en el orden federal, por básicamente dos consideraciones: en este último no tiene un espacio de primer nivel en el plan nacional, y no cuenta tampoco con un eje transversal que lo considere, aspectos que sí atiende la planeación estatal de Jalisco.

El que reciba una distinta importancia como problema público en ambos niveles de gobierno, también, se refleja en el diseño de los programas, de los cuales aquí nos detuvimos en el de mayor impacto en ambos niveles de gobierno: el relativo al deterioro ambiental y de los recursos naturales. Si bien la condición de régimen federal en México significa que los dos órdenes de gobierno estudiados dispongan de atribuciones explícitas para encarar el problema, la legislación en la materia prescribe la necesaria coordinación en sus acciones lo que, deseablemente, permitiría aprovechar sinergias y evitar en lo posible dispendios de gasto. Lo cierto es que aunque a nivel de planeación existen menciones claras a

Tabla 9.

Estructura de los programas de los dos órdenes

Nivel Federal. Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales, PSMARN	Nivel Estatal. Programa Sectorial de Medio Ambiente, PSMA
<p>Marco Normativo Diagnóstico. Se integra de 4 apartados. Alineación a Metas Nacionales. Objetivos, estrategias y líneas de acción. Se integra de 6 objetivos y cada uno se desgrega en estrategias y éstas en líneas de acción. III.1 Estrategias Transversales. Indicadores. Se integra de distintos indicadores para cada objetivo y cada indicador tiene su propia ficha con información amplia. Anexo Metodológico. Incluye un anexo para cada objetivo y cada indicador. Glosario.</p>	<p>Prólogo. Introducción. Marco Jurídico. Marco Metodológico. Vinculación con otros instrumentos de la planeación. Dependencias y entidades que integran el sector. Subprogramas. Diagnóstico. Tres temas: 1.-Aprovechamiento y conservación de la biodiversidad; 2. Protección y gestión ambiental, y 3. Cambio climático y energías renovables. Apartado Estratégico Evaluación y seguimiento. Cartera de programas y proyectos. Anexos, bibliografía y directorio.</p>
<p>Comentarios aclaratorios del PSMA. La sección <i>Subprogramas</i> contiene una muy breve presentación de tres subprogramas que corresponden a los tres temas de la sección <i>Diagnóstico</i>. En ésta se presentan problemas, sus causas y las áreas de oportunidad. El <i>Apartado Estratégico</i> lista 6 objetivos que se desgagan en estrategias, todos planteados de una manera muy breve, y la sección <i>Evaluación y seguimiento</i> lista una serie de indicadores para tales objetivos. La <i>Cartera de programas</i> incluye un cuadro matricial cuyas principales columnas son el subprograma (los 3 citados), sus objetivos sectoriales, y los programas o proyectos estratégicos que atienden tales objetivos, mismos que se describen brevemente. Finalmente, en <i>Anexos</i> viene otro cuadro matricial cuyas cuatro columnas son: Problema (son 6), Causas, Objetivos, y Estrategias.</p>	

Fuente: PSMARN y PSMA.

estrategias de coordinación, a nivel de la programación éstas no tienen la misma claridad y, particularmente en el caso del programa estatal de análisis, estas simplemente no existen.

Ahora bien, en tanto que ambos programas tienen una estructura razonablemente sistemática, el programa estatal no cuenta con la sencillez y la claridad necesarias para ser un instrumento efectivo de programación de acciones concretas, derivas de estrategias claras que busquen atender el problema ambiental en sus variadas dimensiones. Esto es, a diferencia del orden federal, en la programación de Jalisco simplemente no se encuentra una línea de continuidad entre objetivos, estrategias y líneas de acción, y antes bien, aparecen expresiones ambiguas de objetivos asociadas a veces a subprogramas (de los cuales no existe mayor desarrollo) y a veces a estrategias. Lo anterior no quiere decir, sin embargo, que no exista en los informes de ejecución de Jalisco una mención explícita a los objetivos de la planeación, si bien son, en consecuencia, menos ordenadas que las que se encuentran en los informes federales.

Un importante acierto que se encuentra en ambos, la planeación y programación de los dos órdenes, lo es sin duda la definición de indicadores puntuales que registran los avances propuestos, y de los cuales en efecto hay información estadística en los informes de gobierno, si bien es claro que la frecuencia y variedad de éstos en el nivel federal es mayor. Lo anterior no sólo es atribuible a disposiciones legales que así lo establecen, sino también –y sobre todo– al mayor desarrollo institucional que se ha alcanzado en este orden de gobierno.

En el balance, sin embargo, se reconoce que se viene operando un esquema de planeación, programación y ejecución de políticas públicas en materia ambiental razonablemente sólido en ambos órdenes, pero no hay mayor evidencia de una sólida coordinación entre sus acciones; adicionalmente, la ausencia de un eficiente servicio civil de carrera en el nivel estatal no garantiza una memoria institucional que, al cambio de una administración, permita darle continuidad a la política, aún con los ajustes debidos. Sin duda, la arquitectura institucional del orden federal sí permite aprovechar plenamente la experiencia de gobiernos anteriores

pero, como aquí se documenta, ello no significa que el nivel de importancia que se le reconozca al problema de estudio sea el mismo a lo largo del tiempo. En este sentido nótese que a diferencia del sexenio anterior, en éste el problema medioambiental no mereció en su proceso de planeación una importancia de primer orden.

Bibliografía

- Cámara de Diputados. Ley de Planeación federal.
- Cámara de Diputados. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Cámara de Diputados. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Cámara de Diputados. Ley General de Equilibrio Ecológico y de Protección al ambiente.
- Congreso del Estado de Jalisco. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco.
- Congreso del Estado de Jalisco. Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística, INEGI (2013). Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuentas económicas y ecológicas de México 2003-2011, año base 2008. México.
- INDETEC. “Federalismo Hacendario”, No. 179 marzo-abril 2013.
- Instituto Mexicano para la Competitividad (2015). Índice de Competitividad Internacional 2015. México.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2017). FAO y los ODS. Indicadores: seguimiento de la Agenda 20130 para el Desarrollo Sostenible.
- Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco (2013). Plan Estatal de Desarrollo 2013-2018. Guadalajara.
- Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco (2014). Segundo Informe de Gobierno. Guadalajara.
- Poder Ejecutivo Federal (2013). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. México.

- Poder Ejecutivo Federal (2014). Segundo Informe de Gobierno. México.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2012). INECC. Coordinación del Programa de Cambio Climático. México.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2012). Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Cejudo, Guillermo; Sánchez G. *et al.* (2010). La calidad del gobierno en el ámbito estatal: discusión conceptual y aplicación al caso de Jalisco. En Gómez Álvarez coord. Capacidades institucionales para el desarrollo humano. Conceptos, índices y políticas públicas. México: PNUD, Porrúa.
- Pineda Pablo (2014). Planeación y evaluación de políticas públicas en los municipios de México, debilidades y fortalezas en su desempeño institucional.
- COP 21. Aprueban histórico acuerdo contra el cambio climático en la cumbre de París, disponible en: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/12/151211_cumbre_clima_paris_cop2

El poder de la televisión en México: la forma en la que los noticieros presentan la política

ANNEL ALEJANDRA VÁZQUEZ ANDERSON

En este momento, mejor que en ningún otro, podemos observar el triunfo teórico y práctico de la democracia. Cualquier acción, proyecto o propuesta se legitima con el simple hecho de que promueva la democracia, y no existe sistema político, al menos en el mundo occidental, que no sea catalogado como democrático o en vías de serlo. Sin embargo, paradójicamente también, la democracia se ha vaciado de sustancia, al menos en dos sentidos: por exceso de significados y porque el medio a través del cual se objetiva, perdió todo contenido, la política.

Decir de un sistema, una reforma, un movimiento que es democrático, es decir todo y nada al mismo tiempo: es evidenciar lo que no es, no es autoritario, por ejemplo, pero no aclara lo que sí es. Incluso en los trabajos de teoría política encontramos innumerables teorías de la democracia, que en lo único que coinciden es en la diferencia de que unas describen lo que “es” la democracia –teorías realistas de la democracia– y otras sostienen lo que “debería ser” –teorías normativas de la democracia–. Una tendencia que fortalecería lo que se acaba de señalar es también la de acompañar a la democracia con al menos un adjetivo: democracia deliberativa, democracia radical, democracia agonística, democracia social, democracia minimalista, etc. A pesar de que este problema no es menor, se percibe con intensidad sólo en el mundo académico.

La preocupación mayor, sin duda, es el de la crisis de la política. Hay evidencias contundentes de esta crisis, no sólo las relacionadas con las

instituciones políticas tradicionales (ingobernabilidad, crisis de representación, etc.) sino también con la percepción de la gente.

Por ejemplo, el Informe 2004 del PNUD: “La Democracia en América Latina: hacia una Democracia de Ciudadanos y Ciudadanas”, sostiene claramente la existencia de la crisis de la política en América Latina. Este estudio presenta la pérdida de sentido de la política como consecuencia del debilitamiento de los Estados Nacionales y por tanto de su soberanía, de la ampliación del espacio del mercado en detrimento del espacio de la política y a la escasa confianza que los ciudadanos le tienen a las instituciones tradicionales de la política. La política contiene la posibilidad de la acción colectiva, y en ese sentido el proyecto democrático sólo es posible a través de ella. La lucha por la democracia fue motivada por la necesidad de acabar, en el espacio político, con las desigualdades sociales o, al menos, compensar con igualdades políticas las desigualdades económicas. Pero parece que la política carece de contenido, perdió sentido y relevancia. La gente no cree en la política ni en los políticos. No sólo encuentra a la política desvinculada de sus vidas sino que quieren mantenerse así, lejos de ella.

A pesar de que gran parte de la responsabilidad la tienen los propios políticos, y sin afán de idealizar la vocación política, me parece que la explicación de esta situación no sólo se encuentra ahí, internamente, sino también se debe a factores externos. Algunos de estos factores fueron explicados en el Informe del PNUD y señalados anteriormente en el presente trabajo, sin embargo no se menciona de manera específica uno que a simple vista parece ya fundamental, la influencia de los medios de comunicación masiva.

Los medios de comunicación, sobre todo la televisión, se han vuelto el espacio privilegiado de la política actual. Los políticos y los temas que no aparecen en la televisión simplemente no existen. La televisión es el medio que la gente prefiere para informarse sobre la política. Además, históricamente, los medios de comunicación nos han demostrado no son solo eso, medios, sino también actores. Los hemos visto apoyar regímenes autoritarios en distintos países, pero también transiciones a la democracia.

Según Pippa Norris (2010), las principales responsabilidades de los noticieros televisivos deberían ser: ayudar a salvaguardar el interés público, obligando que los que están en el poder a ser transparentes y rindan cuentas, crear conciencia de los problemas sociales, ayudando a centrar la atención pública en asuntos de interés común, informar a los actores gubernamentales sobre las necesidades sociales e informar a la comunidad internacional de las riegos del desarrollo, reflejar e incorporar la pluralidad de puntos de vista en su información, para maximizar la diversidad de perspectivas y argumentos de las deliberaciones públicas y enriquecer a la esfera pública. En pocas palabras, como bien lo señaló Kellner (1990), la principal responsabilidad de la televisión debería ser avanzar la democracia.

Lo que en realidad sucede es que los noticieros de televisión personalizan la noticia. Si se analiza esta característica a partir de la audiencias se podría decir que los asuntos políticos son muy complejos para la mayoría de la gente, sin embargo todos somos capaces de juzgar el carácter, es decir la capacidad de responder emocionalmente al comportamiento de las personas que aparecen en las noticias sobre la política (Hollihan, 2008). Y si se revisa la tendencia a la personalización de la nota política ahora a partir del sistema político, el objetivo de los políticos es aparecer en los medios y adaptan su mensaje de forma tal que el candidato sea el héroe, su rival el villano y los ciudadanos sean las víctimas. Es una política de competencia y lo importante es “quién gana, quién pierde, cómo y por qué, de tal suerte que la información sobre la política en los noticieros se presenta como entretenimiento (Castells, 2010). Lo cierto es que es decisión de los noticieros televisivos, ya sea supuestamente para “acercar” la política a las audiencias o para obligar a los políticos a que adapten su mensaje para aparecer en ellos, es siempre para aumentar el rating y sus ingresos, ya que como sostiene Castells, el denominador común de los noticieros en el mundo es que: “lo que resulta atractivo para el público aumenta la audiencia, la influencia, los ingresos y los logros profesionales de los periodistas y presentadores... en el ámbito de la política por tanto,

la información de más éxito es aquella que maximiza los efectos del entretenimiento”(270).

En un contexto de competencia intensa entre partidos políticos por el voto, y entre televisoras por la audiencia, la política termina siendo trivializada por los noticieros televisivos. Los políticos deben adaptarse, ya que para obtener votos e influir en los ciudadanos deben aparecer en la televisión, y ésta, a su vez para aumentar su rating trivializa a la política. Según Castells “no queda claro quien usa a quién. Aunque los políticos alimentan a los medios, a menudo éstos se regodean con la política en crudo, bien para cocinarla para la audiencia, bien para dejar que se pudra, de forma que los carroñeros salgan a la luz y en ambos casos atrapar el interés del público. Sin duda la política mediática es una práctica social compuesta de medios de comunicación y política” (2010). Sin embargo, el discurso de los medios de comunicación, especialmente de la televisión, sale ganando en la competencia por el establecimiento de la agenda en el proceso de comunicación política. En cambio, la política y los ciudadanos resultan perdedores, la primera al ser trivializada y los segundos al ser alienados del proceso político, convertidos en votos y audiencias. Es así como se da un desequilibrio sistemático en el proceso de comunicación política y que se mantendrá mientras los ciudadanos sigan teniendo como fuente principal de información política a los noticieros de televisión, los políticos sigan dependiendo mayormente de la televisión para convencer a los ciudadanos, y no aparezcan nuevas opciones televisivas que puedan competir con las actuales.

La esfera pública, es decir, la discusión racional de los asuntos generalizables entre ciudadanos informados, es simplemente una imposibilidad en el contexto mexicano actual. La información que los ciudadanos reciben fundamentalmente de los noticieros de televisión no les permite discutir de manera racional, ni hacerlo sobre asuntos generalizables, ya que ésta se encuentra ficcionalizada, personalizada y se centra en asuntos privados.

A continuación se presentará una propuesta de modelo metodológico para analizar la forma en la que los noticieros televisivos presentan la política y se aplicará para el caso mexicano.

Modelo metodológico: una comprensión crítica de la política en los noticieros televisivos

Es imposible aprehender los procesos comunicativos contemporáneos en toda su complejidad utilizando exclusivamente métodos cuantitativos o cualitativos. Las nuevas tendencias en los estudios de comunicación rechazan tanto la explicación “optimista” de las investigaciones empiristas, en las que parece no haber efectos de los mensajes de la televisión en las audiencias, como cualquier argumento que provenga de enfoques como los de la aguja hipodérmica, de efectos directos y respuestas inmediatas en el comportamiento de las audiencias. En esta investigación, por tanto, se reconocen los efectos de los medios de comunicación como indirectos, cognitivos, acumulativos y a largo plazo. Además, para poder entender los efectos de los medios es indispensable no sólo analizar el mensaje, sino también su producción y a las audiencias. A pesar de que el interés que motivó esta investigación se encuentra en los efectos de los noticieros televisivos sobre la política, en esta ocasión el estudio se centrará sólo en el análisis del mensaje, es decir, sólo en el análisis del noticiero y no en su producción ni en las audiencias. Esta decisión se ve más como un inicio que como una limitación. Lo anterior explica que de la revisión de la literatura que se hizo sobre noticieros televisivos y política, sólo se discutirán en este apartado algunos de los artículos sobre cobertura informativa.

El estado primitivo en el que se encuentran los estudios sobre la televisión en relación con la política en México plantea la necesidad de acercamientos interdisciplinarios, que posibiliten observar a la televisión tanto en su aspecto social como comunicativo. Por tanto, es fundamental reconocer a la televisión como un objeto de estudio complejo que no puede ser analizado sólo en uno de sus aspectos, ni desde una sola disciplina, ni con una sola metodología.

De todos los géneros y programas que se transmiten por la televisión, se percibe a los noticieros como uno de los más importantes (si no es el que más) en el desarrollo político de un país. Si el papel de los noticieros televisivos se piensa desde la sociedad se podría afirmar que en una democracia los noticieros son indispensables en la función de informar a los ciudadanos sobre los asuntos públicos para que puedan participar en la esfera pública y por tanto influenciar las decisiones políticas, y de ser los *'watchdog'* de los políticos. También que, en tiempos de elecciones, los noticieros televisivos son fundamentales para hacer llegar la información a los electores sobre los candidatos y sus propuestas, de forma tal que éstos puedan emitir un voto informado.

Si se piensa desde el sistema político, los noticieros televisivos son importantes porque es el medio más importante a través del cual el gobierno puede informar sobre lo que hace y los candidatos pueden posicionarse con el electorado. La lección para ellos es muy clara, fuera de las pantallas no existen. Si se piensa desde el sistema mediático, el noticiero es el género televisivo más estable, en donde se logra el mejor equilibrio entre la oferta y la demanda, y es el que representa a la televisora. En pocas palabras, si la televisión tiene poder, éste se encuentra mayormente en los noticieros, ya que en ellos éste es indirecto, cuasi invisible, se esconde en su misión democrática de informar y de mantener controlado el poder, en su búsqueda del "interés público" y en los valores de objetividad y neutralidad.

Los noticieros televisivos son todavía más importantes en un país como México donde más del 80 por ciento de la gente se entera de la política a través de ellos. Según los datos de la Primera Encuesta Nacional de Consumo de Contenidos Audiovisuales 2016 realizada por el Instituto Federal de Telecomunicaciones, la televisión es uno de los principales medios de comunicación en el país, sobre todo por su alcance, ya que más del 98% de los hogares mexicanos cuentan con televisor. Otro de los datos que ejemplifican la importancia de la televisión en el país es que más de la mitad de los mexicanos solo cuenta con TV abierta, y sus programas favoritos son los noticieros.

En los estudios sobre cobertura se encontraron algunas coincidencias y también deficiencias. La revisión se centra en los estudios sobre la ‘*tabloidization*’ y los rituales, marcos y paquetes informativos de los noticieros televisivos. La coincidencia con ellos es clara y simple: la presentación de las noticias no es neutral, los noticieros son discursos y por lo tanto proponen estructuras y estrategias de interpretación de los acontecimientos a sus audiencias.

Porto (2007) muestra claramente, con el caso brasileño, que para entender la estructura de la televisión y por tanto su posible apertura, es necesario relacionarla con los procesos políticos y sociales del país, específicamente, con el proceso de democratización. Muchos países latinoamericanos, incluidos Brasil y México, demuestran que no basta con tener medios privados comercialmente organizados para garantizar su apertura, como la literatura europea y estadounidense lo afirma. La televisión mexicana, por ejemplo, a pesar de ser privada vivió en una conveniente y convenida relación de subordinación a los intereses del Estado. Sin embargo, el caso mexicano no se parece al brasileño, en el sentido en que en el segundo, el proceso de democratización política y social del país llevó a la apertura de los medios, y más específicamente, a la disminución de la tendencia de *tabloidization* de los noticieros. En cambio, los noticieros televisivos mexicanos se acercan más al modelo tabloide, y no al de *hard news*, y se explica precisamente por el proceso de competencia política en el sistema político y de competencia comercial en el sistema televisivo (Vázquez Anderson, 2016).

La afirmación de que los canales de noticias comerciales tienden más a la *tabloidization* que los públicos, por el objetivo conjunto de hacer noticias y dinero, es compartida tanto por Harrington (2008) como por Bek (2004). El segundo lo muestra con el caso de los noticieros comerciales en Turquía, los cuales informan mayormente asuntos de la esfera privada, como las tragedias y chismes de las personas ordinarias y los famosos. Pero no sólo los noticieros televisivos comerciales tienden más a la *tabloidization* si no que esa tendencia resulta a su favor. Baym (2004) por ejemplo, señala que la forma de las noticias (sobre Clinton) más visual (más

tabloide) disminuye la autoridad discursiva de los actores políticos a favor de la de los analistas y al final, de los periodistas. Un elemento importante en el proceso de producción noticiosa que impacta en la tabloidización de los noticieros es la fuente política. Al respecto, el artículo de Frank (2008) muestra a la ausencia de fuentes oficiales o gubernamentales en la catástrofe ocasionada por el huracán Catrina como el factor disparador de la tabloidización de la cobertura informativa del evento. Farnsworth y Lichter (2004) señalan a las condiciones de la fuente política como la causante de la mala calidad de las noticias debido a la imposibilidad de que el reportero tenga contacto directo con los actores políticos.

Múltiples elementos deben ser considerados en el estudio de los marcos, estructuras y estrategias de los noticieros en la transformación del acontecimiento político en nota política, tales como la influencia de los procesos políticos y sociales como el de democratización, la “forma” de las notas, y la fuente. Lo que no se encontró en ninguno de los artículos revisados fue la conceptualización de la nota política, ¿qué hace a una nota política? ¿cómo diferenciar una nota política de una económica, por ejemplo? La gran mayoría de los estudios sobre cobertura informativa inician sus análisis categorizando por temas a los noticieros, en todos ellos encontramos la categoría de tema político. Sin embargo, parece que lo qué es político se da por sentado. Por otro lado, tampoco se encontró un análisis específico de las notas políticas o del tema político en los noticieros televisivos. O se analiza al noticiero en general, por ejemplo, es el noticiero el que tiende a la tabloidization y no un tema o una nota en particular del noticiero. También existen estudios sobre programas de televisión políticos, pero no se refieren a los noticieros. Probablemente algunos estudios se enfoquen en acontecimientos políticos específicos como el escándalo de Clinton y el Watergate, o las elecciones, pero no lo hacen con el objetivo de generalizar sobre la forma de la cobertura de los temas políticos. Todas estas coincidencias y el intento de superar las deficiencias se encontrarán en el diseño del modelo metodológico que se presenta a continuación. La pregunta que guía la presente investigación

es *¿cómo es presentada la política en los noticieros televisivos?* y la hipótesis que se propone es que los noticieros presentan la política trivializándola.

La trivialización de la nota política

La Nota Política: ¿Qué es política? ¿Qué asuntos son esencialmente políticos?

La pregunta sobre qué temas pueden ser clasificados como políticos, conduce irremediamente a otras preguntas aún más difíciles de contestar, ¿qué asuntos son esencialmente políticos? y, por tanto, ¿qué es política? Las respuestas, se buscaron primero, en los estudios de comunicación, principalmente en los de comunicación política y periodismo, bajo el supuesto (ingenuo) que sería una tarea más sencilla, ya que existía la posibilidad de que el concepto de “asunto político” (*political issue*) fuera más claro y, sobre todo, que se encontrara ya operacionalizado. De la revisión de la literatura al respecto, sobresalen dos estrategias en el uso del término:

- Presentación *explícita* del término: a la política se le iguala con la comunicación al afirmar que la política es esencialmente comunicación (estudios de comunicación política), que toda manifestación política es un discurso o que lo propio de la política es el uso de un lenguaje específico, el lenguaje político (estudios de semiótica, análisis del discurso, etc.) y
- Uso *implícito* del término: los asuntos políticos son aquellos relacionados con las figuras de los políticos (presidentes, candidatos, primeros ministros, líderes de partido, etc.) o son aquellos temas que se hacen públicos por los políticos, o a causa de los políticos sobre todo en tiempos de campañas políticas (seguridad, combate a la pobreza, educación).

Es evidente entonces, que la discusión del término desde el área de la comunicación resulta insuficiente, por lo que es indispensable buscar la respuesta en la Ciencia Política.

Existen innumerables textos de ciencia política que inician con la discusión del concepto de política y todos ellos (se podría afirmar que sin excepción) se retrotraen al origen del término (o mejor dicho por Sartori, de la idea), al de la *polis*, y por lo tanto, a la Grecia Antigua y a los filósofos clásicos, Aristóteles y Platón. Con intención histórica o por simple aclaración semántica, esa referencia se vuelve indispensable.

Por esa razón, la discusión sobre el concepto o la idea de la política empieza por ahí, y describe breve y rápidamente su cambio histórico, de ser *todo-todo*, pasando por ser algo específico, hasta llegar a nuestro tiempo, en el que se vuelve de nuevo *todo-nada* y a partir de ahí proponer un concepto de política que proporcione relativa claridad.

Uno de los textos que describe con claridad y precisión el devenir histórico de la idea de política es el de *La Política: lógica y método en las Ciencias Sociales* de Giovanni Sartori (1984). Sartori explica que el *zoon politikon* de los griegos no se diferenciaba del animal social, incluso aclara que la palabra “social” no es griega, sino romana. Vivir en la polis implicaba vivir políticamente, pero también en comunidad. Cuando la polis desaparece (sobre todo por razón de un aumento poblacional) y aparece en su lugar la *civitas*, que es una comunidad que se funda en la ley, la idea de política se diluye, y se hace jurídica con los Romanos y luego se teologiza en la edad media por el pensamiento cristiano. Es Maquiavelo quien descubre la autonomía de la política, no sólo separándola de la religión y la moral, sino declarando que ésta tiene sus propias leyes. Luego el liberalismo, específicamente los librecambistas, afirman la existencia de un espacio fuera del Estado, la sociedad civil, ese espacio que los individuos organizan bajo sus propias leyes, las del mercado. De tal suerte que se acaba por asociar a la política con el Estado. Sin embargo, con el advenimiento de la democracia, y la idea de que la política se ha masificado, ésta se ha diluido tanto, que parece haber perdido de nuevo su identidad.

Es en este contexto, en el que se afirma que todo es política y paralelamente se declara que nada es política. Las propuestas conceptuales contemporáneas se concentran en algunas de las siguientes características de “lo político”: la acción colectiva, el Estado, el gobierno, distribución



de recursos, el poder y la fuerza. Las propuestas de Bobbio y Sartori, son inclusivas y útiles en términos de claridad y especificidad. Bobbio afirma que una característica esencial de la política, es el poder, pero no cualquier poder, sino uno en específico. De esta forma Bobbio, describe al poder político como exclusivo –sólo los detentadores del poder político pueden tomar decisiones legítimamente y pueden hacerlas operantes, con respecto al destino y distribución de recursos–, universal –aplicable para toda la colectividad– incluso la posibilidad de intervenir en cualquier espacio social. Una característica fundamental del poder político es por supuesto, el uso de la fuerza:

Lo que caracteriza al poder político es la exclusividad en el uso de la fuerza respecto de todos los grupos que actúan en un determinado contexto social, exclusividad que es el resultado de un proceso que se desarrolló en toda sociedad organizada hacia la monopolización de la posesión y uso de los medios con los cuales es posible ejercer la coacción física (Bobbio, 1981: 1218).

Sartori, por su parte, afirma que no se puede definir un comportamiento como esencialmente político, por falta de categorías y por lo tanto, de criterios. Entonces, decide encontrar los significados de los términos “en política” y sistema político, es decir, a la política como espacio, como lugar y presenta la siguiente definición: “es la esfera de las *“decisiones colectivi-*

zadas” soberanas, coercitivamente sancionables e ineludibles”(Sartori, 1992: 255).

La categoría de nota política

Si se parte de la caracterización de la política a partir del poder político de Bobbio y la definición de Sartori, la decisión sobre cuáles notas son políticas y cuáles no, se vuelve más sencilla. Los asuntos políticos son los que salen del sistema político. Un asunto social, económico, cultural, etc., se vuelve político cuando entra en el sistema político, normalmente en forma de demanda social, y luego sale en forma de declaraciones públicas, leyes, políticas públicas, decretos, resolutivos, es decir, *de decisiones colectivizadas soberanas, coercitivamente sancionables e ineludibles*. Las notas políticas, por lo tanto, son aquellas que *informan* sobre los asuntos políticos, en tres niveles: actores políticos, instituciones políticas y procesos políticos¹.

Categoría “nota política”		
Actores políticos	Un político habla.	¿Quién? ¿de qué o de quién?
	Se habla de un político.	¿De quién?, ¿quién (fuente)? ¿En torno a qué?
Instituciones políticas	Sustantivas.	Políticas públicas: políticas culturales, económicas, medio ambiente.
	Formales.	Leyes (presupuesto, electoral), e instituciones (Ejecutivo, legislativo, Judicial, IFE, partidos políticos).
	Administrativas.	Burocracia.
Procesos políticos	La política en acción.	Proceso electoral, legislativo, judicial.

De esta manera, la clasificación de las notas en “temas políticos” se ha hecho más clara y específica: No todo es un tema político, ni sólo las

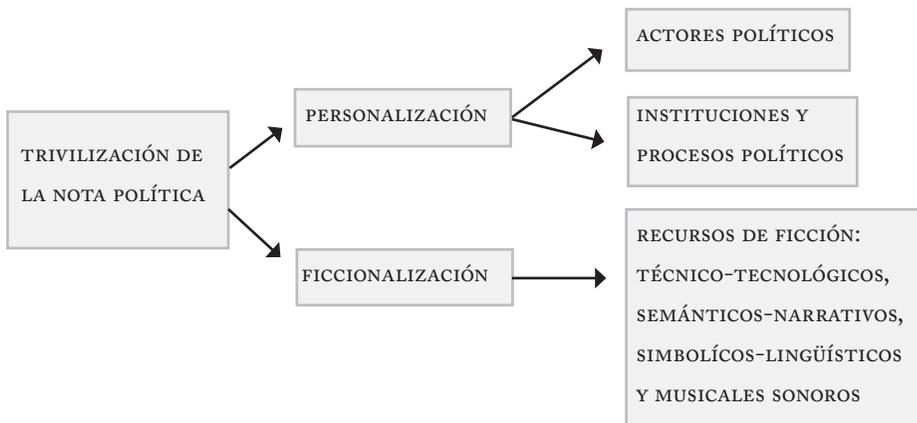
¹ Es decir, una nota es política cuando un político habla o se habla de un político (actores políticos) y cuando habla de un tema político (procesos e instituciones políticas).

cuestiones relacionadas con el gobierno son políticas. A pesar de que podrían existir múltiples relaciones entre los distintos temas y sistemas, sólo se considerará para efectos de esta investigación, como político aquello que se encuentra dentro del sistema político, y lo que se encuentra en las intersecciones entre el sistema político y los otros sistemas. Son políticos sólo los temas que fueron *tocados* por la política.

La triangulación metodológica: la personalización y la ficcionalización de la nota

Cuatro formas de triangulación metodológica pueden darse en una investigación: 1) *Secuencial*: Los métodos cualitativos sirven para la primera etapa de la construcción del conocimiento para descubrir asuntos y elementos clave para estudios subsecuentes usando métodos estructurados formales, 2) *Paralelo*: Algunos modelos conducen efectivamente métodos cualitativos tales como estudios de caso, observación etnográfica o entrevista de profundidad en combinación con otros métodos, 3) *Sub-estudios coordinados*: Estudios cualitativos contribuyen bajo el paraguas de un proyecto a largo plazo, 4) *Integrador*: Conceptos y datos metodológicamente distintos son integrados en cada una de las etapas del diseño del estudio para desarrollar una evaluación robusta de cada uno de los descubrimientos y datos. El diseño del modelo metodológico para este trabajo responde al modelo integrador de triangulación.

El proceso de trivialización del tema político en los noticieros televisivos significa que la política se presenta de forma personalizada y ficcionalizada. A su vez la personalización de una nota política implica la particularización de los asuntos públicos y la subordinación de éstos a los asuntos privados y la ficcionalización de la nota política se refiere a la mezcla del género informativo con el de entretenimiento (info entertainment).



A continuación, se presentan las categorías, los observables y las características de los datos que se buscan en las notas políticas de los noticieros televisivos. Los datos de la primera categoría, la personalización, se obtienen a través de métodos cuantitativos mientras que los datos de la segunda categoría, la ficcionalización, a través de métodos cualitativos. Por tanto, para la categoría de personalización se analiza el total de las notas políticas presentadas por los noticieros más vistos durante el periodo de campañas políticas presidenciales, mientras que para la categoría de ficcionalización se diseñan dos muestras por el método de semana compuesta en el mismo periodo.

Las notas políticas en los noticieros televisivos en México

Las elecciones presidenciales son consideradas el “evento mediático”² por excelencia. Innumerables encuestas señalan a la Televisión como el medio preferido de los ciudadanos para informarse sobre los sucesos políticos. Los noticieros son los programas “más informativos” de la televisión. Además, es la estricta rutina de las noticias la que permite el diseño de un

² “Audiences recognize them as an invitation –even command– to stop their daily routines and join in a holiday experience” (Dayan, D, and Katz, E., 1992: 5)

Categoría	Observables	Datos
Personalización	El presentador de las noticias versus la empresa y la opinión de la gente.	Características (personales) del presentador. Número de veces que habla en su nombre. Número de veces y tiempo que habla en nombre de la empresa y número de veces y tiempo que habla en nombre de la gente.
	Actores políticos <i>versus</i> instituciones, grupos u organizaciones políticas.	Nombres de actores e instituciones políticas. Número de menciones y tiempo a actores políticos y número de menciones y tiempo a instituciones políticas.
	Asuntos privados <i>versus</i> asuntos públicos.	Temas políticos. Número de temas y el tiempo que estarán centrados en asuntos privados (chismes) y número y tiempo que duran de asuntos públicos mencionados.
Ficcionalización	Uso de recursos ficcionales para la presentación de la nota.	Número y descripción de recursos técnico-tecnológicos, semántico-narrativos, simbólico-lingüísticos y musicales-sonoros.

muestreo representativo, sobre todo para el análisis cualitativo de las notas. Las elecciones presidenciales del 2006 en México, son “el evento hiper mediatizado”³, y los dos noticieros nacionales más vistos son: Televisa con Joaquín López Dóriga y tv Azteca con Javier Alatorre. La unidad de análisis será la nota política.

El análisis de las notas se inicia con un análisis cuantitativo de los dos noticieros, Televisa con López Dóriga y tv Azteca con Javier Alatorre, de enero a junio del 2006, que comprende el periodo legal de campañas políticas presidenciales, usando tres niveles distintos de categorías: 1)

³ No sólo las encuestas y las opiniones de los actores lo confirman sino incluso las propias autoridades electorales, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Instituto Federal Electoral.

Género de la notas, 2) Notas políticas con respecto a las no políticas y 3) Notas políticas en las que: a) habla un político, b) se habla de un político y c) se trata un tema político. El número de notas políticas que resultaron de este primer análisis se convierte en la muestra para el segundo análisis cuantitativo. Para el noticiero de Televisa la muestra resultó en 1,544 notas políticas y para tv Azteca, 937 notas políticas.

Resultados: Análisis cuantitativos y cualitativos

Resultados del análisis cuantitativo de las notas del Censo:

La personalización

Se grabaron los noticieros de Televisa con Joaquín López Dóriga y TV Azteca con Javier Alatorre del mes de febrero a junio del 2006. Después se elaboró una base de datos que incluye la síntesis y el tiempo de duración de cada nota. Posteriormente, se clasificaron las notas en el siguiente orden: 1) todas las notas por género, 2) las notas informativas en notas políticas y no políticas y 3) las notas políticas en “cuando un político habla”, “cuando se habla de un político” y “tema político”. Finalmente, se contabilizaron las notas y su tiempo de duración. El número total de notas analizadas durante ese período de los dos noticieros fue de 8,059 de las cuales 4,899 fueron de Televisa y 3,160 de tv Azteca. El total de tiempo de los noticieros analizados fue de 8,680 minutos. A continuación, se detallan los resultados.

La personalización de la nota política

La categoría de personalización está compuesta por dos indicadores: 1) el número de notas y tiempo que el noticiero dedica a los actores políticos versus las notas y tiempo en que se concentra en las instituciones y procesos electorales, y 2) el número y el tiempo de las notas políticas que el noticiero informa sobre asuntos privados versus asuntos públicos.

Del número total y tiempo de notas sobre la política de los dos noticieros de enero a junio de 2006 analizados fue de 2481 notas y 2650 minutos y 5 segundos. El primer hallazgo en este análisis es que el nú-

mero total de notas sobre la política de tv Azteca es mucho menor que el de Televisa, apenas representa el 37% del total de las notas políticas. Sin embargo, en promedio una nota sobre la política presentada por tv Azteca dura un minuto y 13 segundos mientras que en Televisa tan sólo 58 segundos.

El segundo hallazgo es que un poco más de la mitad de las notas sobre la política presentadas por Televisa informan sobre los actores políticos mientras que en tv Azteca el mayor porcentaje de notas se centra en las instituciones y procesos electorales. Una nota política centrada en los actores en Televisa dura en promedio 46 segundos, mientras que una nota centrada en procesos e instituciones políticas es más larga, en promedio dura un minuto y 12 segundos. Lo mismo sucede en tv Azteca la nota centrada en los actores políticos es más breve que la centrada en las instituciones y procesos electorales, en promedio la primera dura 53 segundos y la última, un minuto 29 segundos.

Número de notas y tiempo de/sobre actores políticos					Número de notas y tiempo sobre instituciones y procesos políticos				Número total y tiempo de notas políticas	
TELEVISIA		TV AZTECA			TELEVISIA		TV AZTECA		TELEVISIA	TV AZTECA
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Total	Total
Notas	802	51.90	401	42.80	742	48.10	536	47.20	1544	937
Tiempo	611:38:00	40.80	357:56:00	31.10	887:13:00	59.20	793:18:00	68.90	1498:51:00	1151:14:00

En síntesis, para el primer indicador, se puede concluir que Televisa personaliza más la nota política que tv Azteca, al centrar el mayor número de notas en los actores políticos. En ambos la nota política personalizada es más breve que la no personalizada.

El segundo indicador de la categoría de personalización es el número y el tiempo de notas políticas que cada noticiero dedica a asuntos privados versus asuntos públicos. Ambos noticieros presentaron un porcentaje menor de notas dedicadas a asuntos privados; el total de las notas políti-

cas presentadas por Televisa, fueron sólo 91 y en tv Azteca 41 notas. Sin embargo, una nota centrada en asuntos privados de Televisa es más larga que una que lo hace en asuntos públicos, en promedio la primera dura un minuto y 17 segundos mientras que la última dura 57 segundos. En tv Azteca la nota centrada en asuntos privados también dura más que la de asuntos públicos, pero la diferencia entre ambos no es tan grande como en Televisa, en promedio la primera dura un minuto y 43 segundos mientras que la segunda, un minuto 12 segundos.

	Número de notas y tiempo en asuntos privados (chismes)				Número de notas y tiempo en asuntos públicos				Número total de notas políticas	
	TELEVISA		TV AZTECA		TELEVISA		TV AZTECA		TELEVISA	TV AZTECA
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Total	Total
Notas	91	5.90%	41	4.40%	1453	94.10%	896	95.60%	1544	937
Tiempo	117:40:00	7.80%	70:32:00	6.10%	1381:11:00	92.20%	1080:42:00	93.90%	1498:51:00	1151:14:00

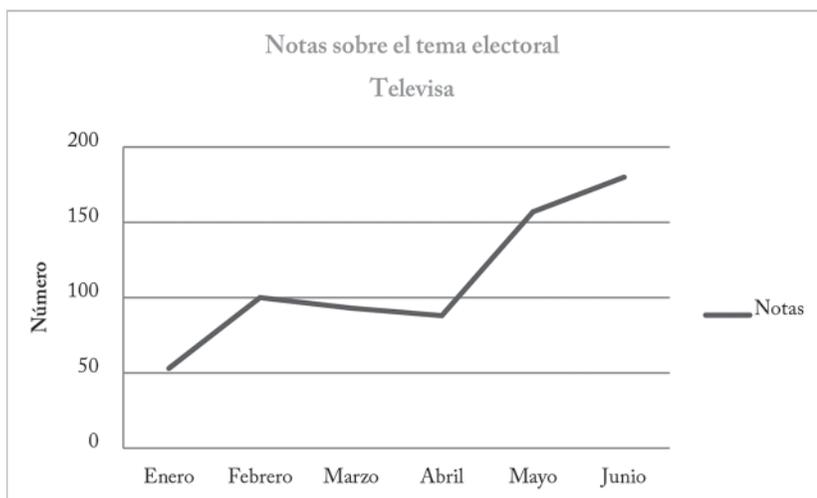
Mientras que los dos noticieros presentan menos notas sobre los asuntos privados que sobre los públicos, las notas personalizadas son más largas que las no personalizadas, esto sobre todo es cierto para Televisa, en el que la diferencia es casi del doble. En síntesis, el noticiero de Televisa presenta un mayor número de notas sobre la política, son más breves, personalizadas y centradas en asuntos privados que el noticiero de tv Azteca.

La personalización de los asuntos electorales

Como se mencionó anteriormente, el material analizado se compone por el total de notas políticas presentadas en el noticiero estelar de Televisa con Joaquín López Dóriga y el de tv Azteca “Hechos” de Javier Alatorre durante las campañas electorales federales del 2006, es decir, de enero a junio. En total las notas políticas presentadas en el noticiero de Televisa fueron 1544 y de éstas, el 43%, es decir, 671 notas versaron sobre el tema electoral mientras que en tv Azteca sólo fueron 322 notas, es decir el 34% de las 937 notas políticas.

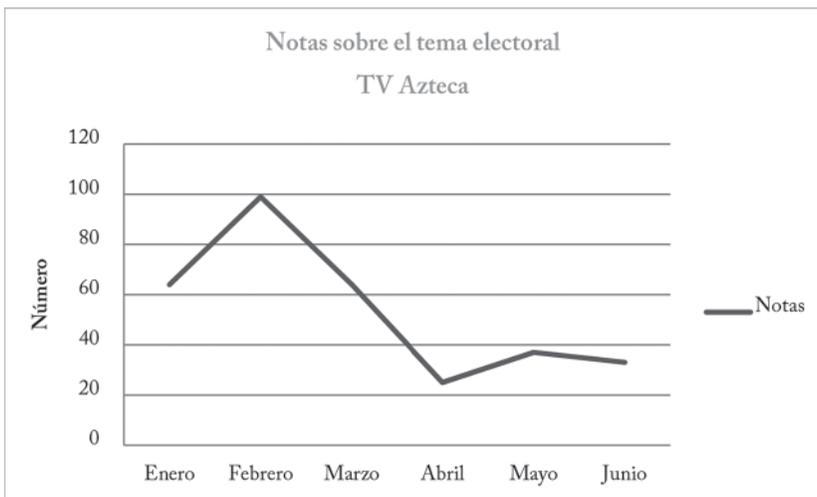
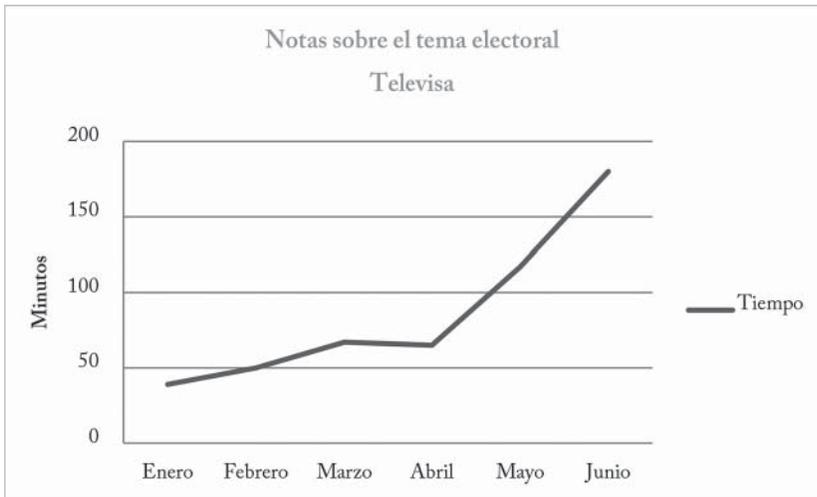
Si las elecciones son el tema político *sine qua non*, se podría pensar que la gran mayoría de las notas políticas que los noticieros presentarían, sobre todo durante el proceso electoral, serían precisamente sobre este tema. Sin embargo, en los dos casos, tanto en Televisa como en tv Azteca, las notas sobre las elecciones no representan ni la mitad del total de las notas políticas.

Diferencias importantes se encuentran entre los dos noticieros si analizamos las notas sobre el proceso electoral por meses. Se podría esperar que entre más se acerque el día de las elecciones el número de notas sobre el proceso electoral aumente, no obstante, esto sólo es cierto para el caso de Televisa.



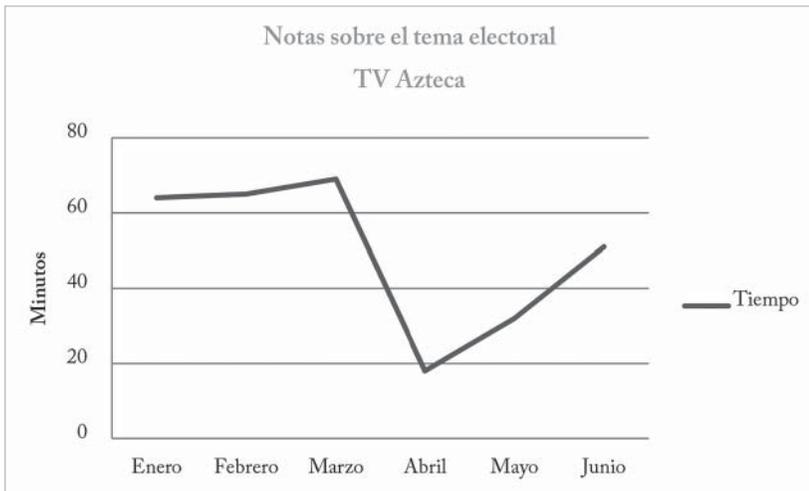
La tendencia si analizamos el tiempo de las notas es muy parecida al del número de las notas, aumenta cada mes.

En tv Azteca sucede lo contrario, el número de notas disminuye conforme el día de las elecciones se acerca. La diferencia es clara si comparamos incluso el número de notas en el mes inicial, enero con el del último mes, junio. Hay dos importantes picos de aumento, uno en febrero y otro en mayo.



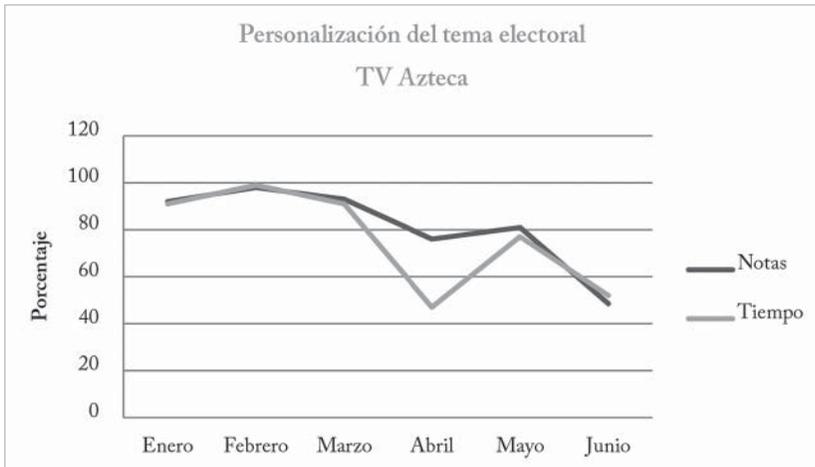
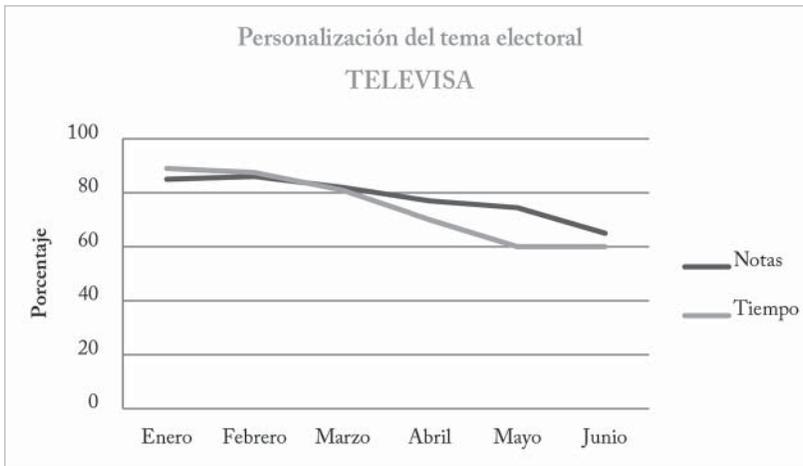
Esta tendencia no es tan clara si analizamos el tiempo que las notas sobre el proceso electoral ocupan en el noticiero. Si comparamos Enero con Junio, efectivamente podemos notar una disminución en el tiempo que el noticiero dedica al proceso electoral. Sin embargo, lo que encontramos es que en los tres primeros meses se da un ligero aumento, que

luego baja abruptamente en abril y luego sube de manera importante en los dos últimos meses.



Con respecto a la personalización, lo que aparece en el análisis de las notas electorales es que la gran mayoría de las notas y el tiempo sobre el proceso electoral en los dos noticieros se centran en los actores políticos y no en las instituciones o procesos. En total, Televisa concentra 76% de las notas sobre el proceso electoral en los actores políticos mientras que tv Azteca lo hace en un poco más del 80% de las notas. Resultados muy similares encontramos si analizamos el tiempo que duran las notas, Televisa concentra un poco más del 70% del tiempo en notas sobre actores políticos y tv Azteca lo hace en el 82% del tiempo.

Si analizamos la concentración de los noticieros en los actores políticos en las notas sobre el proceso electoral por meses, aparece una tendencia: entre más se acerca el proceso electoral la personalización disminuye, tanto en notas como en tiempo. La diferencia en el porcentaje de las notas sobre el proceso electoral personalizadas entre los distintos meses en Televisa va del 86% al 65% mientras que en tv Azteca va del 98% al 48%. En cuanto al tiempo, la tendencia es muy parecida.



En síntesis, lo que se encuentra es que a pesar de ser tiempo electoral y que una de las posiciones políticas más importantes del país, la Presidencia, está en juego, las notas sobre el proceso electoral presentadas por el noticiero de Televisa y el de tv Azteca no suman ni la mitad de las notas políticas. Considerando lo anterior, Televisa presenta más notas sobre el proceso electoral que tv Azteca y éste número aumenta conforme se acerca el día de las elecciones. Una tendencia inversa y menos clara pre-

venta tv Azteca: el número y el tiempo de notas disminuye en la medida que el día de las elecciones se acerca.

Los dos noticieros centran las notas sobre el proceso electoral en los actores políticos y no en los procesos e instituciones políticas. tv Azteca lo hace en mayor medida que Televisa. Sin embargo, conforme se acerca el día de las elecciones, la tendencia a la personalización disminuye en ambos noticieros.

Resultados del análisis cualitativo de los datos: La ficcionalización
La ficcionalización en el noticiero existe cuando el noticiero toma formatos, estilos y técnicas de las artes audiovisuales de ficción y algunos de los recursos utilizados⁴ son:

- Técnico-tecnológicos, que primordialmente pueden ser tres: elementos creados por computadora, uso de imágenes de archivo no correspondientes con el suceso narrado y uso de dibujos para completar la narración.
- Semántico-narrativos, el cual tiene mayor número de recursos, once en total: uso de actores, diálogos no reales, desorden en el relato, continuos movimientos de la cámara para darle un sentido a la noticia, focalización en un personaje, narración con muchas voces, un enunciado real crea uno ficticio, uso de la voz en off, ausencia de acontecimiento, sólo intuición, chisme o rumor, creación de una trama a partir de retazos de distintos acontecimientos y construcción de escenarios no reales pero posibles.
- Simbólico-lingüísticos que incluye sólo dos: Connotaciones simbólicas de las palabras (metáforas, imágenes, sonidos) y énfasis en estrategias retóricas para dar verosimilitud a la noticia.
- Musicales-sonoros: se refiere al empleo de sonidos o música.

⁴ Estos recursos se obtuvieron del libro *El noticiero como mundo posible* de Marcela Ferré (1999). Sin embargo, a pesar de que los menciona en la página 22, no los describe con detalle y sólo los usa tangencialmente en su investigación sobre la narración en los noticieros televisivos del inmigrante ilegal en Argentina.

Para el análisis cualitativo de las notas políticas en los dos noticieros televisivos se diseñaron dos muestras por el método de semana compuesta⁵, la primera, a partir del 19 Enero del 2006, fecha en la que iniciaron las campañas políticas, resultando la siguiente muestra: 23 y 31 de Enero y 8, 16 y 24 de Febrero de 2006. La segunda muestra se diseñó para el período de tiempo más cercano al día de las elecciones, con los días 5, 13, 21 y 29 de Junio de 2006. En total se analizaron 18 días, 9 para cada noticiero. La unidad de análisis es la nota política, por lo que la muestra se conforma con 269 notas políticas de los dos noticieros que duran en total 222 minutos con 48 segundos.

Para la primera muestra se analizaron 176 notas y 140 minutos y 18 segundos. Algunos de los resultados encontrados fueron:

Los recursos de ficción más usados en la primera muestra para los dos noticieros fueron los recursos semántico-narrativos y los menos, fueron los simbólico-lingüísticos. Los dos noticieros usaron todos los días analizados el recurso musical-sonoro. tv Azteca usó más recursos técnico-tecnológicos que Televisa y éste último utilizó más recursos semántico-narrativos y simbólico-lingüísticos que su competidor. Los dos noticieros utilizaron en promedio el mismo número de recursos de ficción por día.

⁵ La semana compuesta se conforma con un día consecutivo de cada semana: el lunes de la primera semana, el martes de la segunda, el miércoles de la tercera, etc. En lugar de 7 días, sólo resultaron 5, en la primera muestra considerando que el fin de semana no hay noticiero y 4 en la segunda, porque los noticieros grabados llegaban hasta el día de la elección.

NOTICIEROS TELEVISIVA y TV AZTECA. Primera muestra						
NOTICIERO	Notas políticas	Tiempo	Ficcionalización			
			Recursos técnico-	Recursos	Recursos Simbólico-lingüísticos	Recursos musicales-sonoros
TELEVISA	102	72:52	7	23	5	5
TV AZTECA	74	67:26	10	20	3	5

Los recursos de ficción usados por Televisa

- Técnico-tecnológicos: Todos los días se usaron elementos creados por computadora, sobre todo en las notas sobre el proceso electoral y el problema minero. Se usaron imágenes de archivo sólo en dos días, en las notas sobre el tráfico, el Presidente Fox y el antiguo líder sindical de los mineros.
- Semántico-narrativos: ausencia de acontecimiento, sólo intuición, chisme o rumor en dos días para las notas sobre el caso Bribiesca y Marín. Continuos movimientos de la cámara para darle un sentido a las noticias se usaron en dos ocasiones para notas sobre el proceso electoral. La creación de una trama a partir de retazos de distintos acontecimientos se usó en dos notas sobre Fox y la “lavadora con patas” y el caso Bribiesca. El uso de actores y de diálogos no reales se usó en notas sobre el Presidente Fox y su opinión sobre el programa el “Privilegio de Mandar”. La voz en off se usó en al menos tres de los cinco días.
- Simbólico-lingüísticos: Se hizo énfasis en estrategias retóricas para dar verosimilitud a la noticia sobre el Caso Marín y se usaron varias metáforas como “El privilegio de mandar”, “manos limpias”, “como Cristo”, etc., sobre todo en relación con el proceso electoral.
- Musicales-sonoros: Se usó música al inicio y al final del noticiero, para ir a comerciales y para las notas sobre el proceso electoral y la presentación del programa “Diálogos por México”.

Los recursos de ficción usados por TV Azteca

- Técnico-tecnológicos: Todos los días se usaron elementos creados por computadora, especialmente para las notas sobre el proceso electoral, y entre estas para presentar el bloque “Rumbo al Poder”. Adicionalmente, se usan imágenes de archivo para una gran variedad de temas, desde los electorales hasta el caso de Lydia Cacho. Se usaron también dibujos para las notas sobre el problema minero.
- Semántico-narrativos: ausencia de acontecimiento, sólo intuición, chisme o rumor y la focalización en un personaje fueron usados todos los días, especialmente en las notas sobre el proceso electoral. La creación de una trama a partir de retazos de distintos acontecimientos y el desorden en el relato se usaron en las notas sobre el problema minero. La narración con muchas voces se utilizó en las notas sobre el caso de Lydia Cacho y el problema minero y la voz en off en al menos tres de los cinco días. Por último, la construcción de escenarios no reales pero posibles se usó en una nota sobre el proceso electoral.
- Simbólico-lingüísticos: Se hizo énfasis en estrategias retóricas para dar verosimilitud a la noticia sobre los mineros y se usó la metáfora de “las manos limpias” en una nota sobre el proceso electoral
- Musicales-sonoros: Se usó música al inicio y al final del noticiero, para presentar el bloque “Rumbo al Poder” y como fondo en las notas sobre el problema minero.

En la segunda muestra se analizaron en total 97 notas en 86 minutos y siete segundos. En los dos noticieros los recursos de ficción más utilizados fueron los semánticos-narrativos y los menos usados los simbólico-lingüísticos. Sin embargo, se usaron mucho menos recursos semántico-narrativos que en la primera muestra. Los dos noticieros hacen uso de los recursos musicales sonoros en todos los días analizados.

Noticieros televisa y TV Azteca. Segunda muestra						
NOTICIERO	Notas políticas	Tiempo	Ficcionalización			
			Recursos técnico-tecnológicos	Recursos semántico-narrativos	Recursos Simbólico-lingüísticos	Recursos musicales-sonoros
TELEVISA	58	50:43	8	13	4	4
TV AZTECA	35	31:47	6	18	3	4

Los recursos de ficción usados por Televisa

- Técnico-tecnológicos: Todos los días se usaron elementos creados por computadora en las notas sobre el proceso electoral, como el debate, las preferencias electorales, los encabezados de las notas, además de una nota sobre un periódico italiano. Se usaron imágenes de archivo todos los días, en las notas sobre el debate, los candidatos y las protestas de maestros y mineros.
- Semántico-narrativos: ausencia de acontecimiento, sólo intuición, chisme o rumor sólo un día en una nota sobre AMLO cuando se refiere a los panistas como rateros. Todos los días en distintas notas se usaron el movimiento de cámara y la focalización en los personajes para darle sentido a la noticia, además de la voz en off.
- Simbólico-lingüísticos: Se usaron varias metáforas en dos días en notas sobre conflictos entre Calderón y AMLO y en el tema de los video-escándalos.
- Musicales-sonoros: Se usó música al inicio y al final del noticiero, y en los cortes informativos.

Los recursos de ficción usados por TV Azteca

- Técnico-tecnológicos: Todos los días se usaron elementos creados por computadora, especialmente para las notas sobre el proceso electoral, tales como las notas sobre el Debate entre candidatos presidenciales, en los encabezados, en la introducción de las cápsulas informativas, incluso aparecía un marcador regresivo del día de las elecciones. Se usaron imágenes de archivo también para las notas sobre el proceso electoral en dos días, en donde aparecían los candidatos y las elecciones pasadas.
- Semántico-narrativos: ausencia de acontecimiento, sólo intuición, chisme o rumor y la focalización en un personaje fueron usados en dos días, en las notas sobre el proceso electoral, en dos confrontaciones entre candidatos. Todos los días en distintas notas se usaron el movimiento de cámara y la focalización en los personajes para darle sentido a la noticia, además de la voz en off. Se utilizaron diálogos no reales y actores en dos días en sketches sobre las campañas electorales.
- Simbólico-lingüísticos: Se usaron distintas metáforas como el nombre del bloque sobre las elecciones “El Juego de la Silla” y en discusiones entre Calderón *vs* AMLO y Calderón *vs* Madrazo.
- Musicales-sonoros: Se usó música al inicio y al final del noticiero, para presentar el bloque “El Juego de la Silla” y en las cápsulas “¿Sabías qué?”, ambos sobre el proceso electoral.

Conclusiones

¿Cómo presentan la política los noticieros televisivos?

Algo trivial es, por un lado, común y ordinario y por el otro, no novedoso ni importante. Por lo que trivializar, es quitarle o no darle importancia a esa cosa o asunto⁶. Así es que cuando aquí se afirma que la televisión presenta la política trivializándola, lo que se está diciendo es que le quita o simplemente no le da la importancia debida. No interesa sólo si el no-

⁶ En el Diccionario de la Real Academia Española, a través de: www.rae.es/rae.html

ticiero le da más tiempo a un candidato que a otro, o trata un asunto en lugar de otro, sino la forma en la que presenta, en general, en un macro-nivel, los asuntos políticos, ya que como afirma Shudson (2004) “el poder de las noticias recae menos en las historias que cuenta que en la forma que estas historias asumen”. La política es trivializada en los noticieros televisivos de las dos compañías mexicanas, Televisa y tv Azteca, aunque con algunas diferencias de forma e intensidad.

La política en el periodo analizado, el de las campañas presidenciales del 2006, se puede dividir, a partir de la cantidad de notas y tiempo, en dos tipos de temas: el electoral y el no electoral, en éste último están integrados el problema minero, el conflicto migratorio y los escándalos Marín y Bribiesca. Como quedó mostrado con los resultados del análisis de los noticieros, todos estos temas son personalizados y ficcionalizados y, por tanto, trivializados.

El tema electoral en los noticieros televisivos se trivializa, en tres sentidos: 1) al restarle importancia con respecto a todos los demás temas, 2) al centrarlo en los actores políticos, más que en los procesos e instituciones políticas, y 3) al presentarlo utilizando incontables recursos de ficción. El periodo analizado comprende las campañas políticas presidenciales y aun así las notas sobre el proceso electoral no representan ni la mitad del total de las notas políticas presentadas por los dos noticieros. Incluso en uno de los noticieros (tv Azteca) el número de notas disminuye conforme se acerca el día de la elección. Casi ocho de cada diez notas electorales son presentadas de forma personalizada, es decir se concentran en los actores políticos. Adicionalmente, las notas sobre el proceso electoral se presentan usando distintos recursos de ficción. De hecho, estos recursos son usados en mayor medida en las notas electorales. Se usan elementos creados por computadora, imágenes de archivo, se mueve la cámara continuamente para darle sentido a la nota, se utilizan constantemente las metáforas y la música de fondo. Algunas de las metáforas utilizadas fueron: “El juego de la silla”, “Rumbo al poder”, “El privilegio de mandar”, etc.

En todo lo anterior los dos noticieros coinciden, sin embargo, en el tratamiento del tema político se encuentran diferencias entre ellos. El

noticiero de tv Azteca le da menos importancia al tema político que Televisa, ya que del total de notas informativas sólo un poco más de la tercera parte son políticas, mientras que en Televisa las notas políticas representan más de la mitad. Aunque en promedio una nota política del noticiero de tv Azteca dura 15 segundos más que en el de Televisa. Adicionalmente, la mayor parte de las notas políticas presentadas por el noticiero de tv Azteca no se encuentra personalizada, mientras que lo contrario sucede en el noticiero de Televisa. El noticiero Televisa trivializa la nota política, cuando la presenta de forma más breve, personalizada y centrada en asuntos privados y el de tv Azteca, lo hace, al presentar un menor número de notas políticas que Televisa.

Sobre las notas electorales, Televisa presenta un mayor número y éste aumenta conforme se acerca el día de las elecciones. Exactamente lo contrario se presenta en tv Azteca, un menor número de notas electorales y éste disminuye conforme se acerca el día de las elecciones. Sin embargo, este último presenta un mayor número de notas electorales personalizadas.

A pesar de que los dos noticieros utilizan un gran número de recursos de ficción al presentar las notas políticas, el de tv Azteca los usó en mayor variedad y frecuencia que el de Televisa, tanto para el tema electoral como para otros temas como el problema minero. Además de los ya mencionados anteriormente, tv Azteca, usó el chisme, la intuición y el rumor y la construcción de escenarios no reales pero posibles.

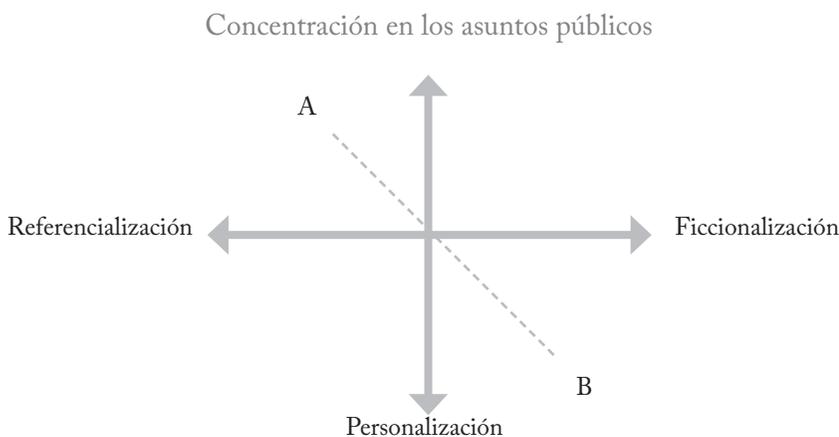
Sobre la trivialización de las notas políticas no electorales, se encuentra que los temas más ficcionalizados por los noticieros, en primer lugar, está el problema minero y después los escándalos Marín y Bribiesca. De hecho, los dos noticieros concentran el mayor número de notas y tiempo en el problema minero, y es en el que más se utilizaron recursos de ficción, sobre todo en el noticiero de tv Azteca. Televisa usó imágenes creadas por computadora y de archivo y tv Azteca, además dibujos, y creó tramas a partir de retazos de distintos acontecimientos y los narró a través de muchas voces, usando distintas estrategias retóricas para darle verosimilitud a la noticia, con música de fondo.

En conclusión, los dos noticieros trivializan la política al presentarla de forma personalizada, es decir centrada en los actores más que en los procesos e instituciones y en asuntos privados, y al ficcionalizarla, presentándola más como un drama que como una nota informativa. Adicionalmente, la trivializan al restarle importancia con respecto a otros temas. El tema electoral no es el más importante y tratado por los noticieros aun durante las campañas políticas presidenciales. Este último, es un hallazgo que no se esperaba encontrar al inicio de la investigación.

Marcela Ferre (1999) distingue con claridad los elementos que contiene el noticiero referencial, el más tradicional que ella llama *paleotelevisivo* y el ficcionalizado que sería el *neotelevisivo* (211-222):

Como se puede inferir, a partir de los resultados del análisis tanto cuantitativo como cualitativo de las notas políticas, los noticieros televisivos más vistos por los mexicanos para enterarse de los asuntos políticos tienen prácticamente todas las características de un noticiero ficcionalizado.

Lo que se observa en México es el proceso de trivialización de la nota política por los noticieros de Televisa y tv Azteca que queda representado por la trayectoria de A a B. Es decir, va del ideal democrático de la política presentada de forma referenciada y centrada en asuntos públicos (A), a la realidad mexicana de la política presentada de forma trivializada, es decir, personalizada y ficcionalizada (B).



Noticiero referencial	Noticiero ficcionalizado
Existencia reconocible en el mundo real.	No existencia en el mundo de referencia.
Valor referencial.	Valor simbólico de la expresión.
“Grado cero” de la enunciación.	Énfasis de la enunciación.
Sujetos como personas.	Sujetos como personajes. Actores.
Acción.	Dramatización, actuación.
Objetos reales, tomados de la filmación en directo.	Objetos inexistentes, transformados o agregados (dibujos, tecno, etc.).
Espacios reales, directos, no contruidos. Lugar del acontecimiento.	Escenarios armados; espacios que recrean o simulan un lugar.
Muestra lo que sucedió (narra: lo que fue o pudo haber sido).	Creación (lo que puede ser) o recreación de un suceso (cómo pudo haber sido).
Hechos efectivamente sucedidos.	Rumores, anticipaciones. Suspense.
Sonido: voces reales, sonido ambiente, ruidos del contexto situacional.	Voces alteradas, música añadida, sonido no ambiental.
Palabras y diálogos en contexto.	Guión inventado.
Lenguaje referencial, denotativo.	Lenguaje de valor simbólico, connotativo.
Plano americano.	Primeros planos y P.P.P. Juegos entre ellos.
Cámara centrada en lo focal. Velocidad no alterada.	Movimientos significativos de cámara. Lenta y rápida.
Planos secuencia. Sincronía acción / tiempo / espacio.	Planos alterados: opuestos, superpuestos (encadenado), fundidos.
Diégesis lineal.	Anacronismos.
Edición no narrativa. Crónica de datos, lead de la noticia.	Creación de una trama explicativa, según estructuras conocidas (detective, policial, etc.).
Enunciador habla por sí al espectador.	Enunciador que “narra” a otro.
Focalización externa, relato omnisciente. Tercera persona.	Focalización interna, relato subjetivo.
	Construcción de una historia (trama, isotopía). Focalización compleja.
	Polifonía. Sistema de voces y miradas. Versiones paralelas, etc.
Focalización simple, externa. Narrados extradiegético. Versión “autorizada” Narrados omnisciente.	Narrador estratega, persuasivo: esfuerzo por hacer verosímil (retórica del reportaje, detalles insignificantes, testimonios).

Discusión de los resultados

Según Pippa Norris (2010), las principales responsabilidades de los noticieros televisivos deberían ser: ayudar a salvaguardar el interés público, obligando a los que están en el poder a ser transparentes y a que rindan cuentas; crear conciencia de los problemas sociales, ayudando a centrar la atención pública en asuntos de interés común; informar a los actores gubernamentales sobre las necesidades sociales e informar a la comunidad internacional de los riesgos del desarrollo; reflejar e incorporar la pluralidad de puntos de vista en su información, para maximizar la diversidad de perspectivas y argumentos de las deliberaciones públicas y enriquecer a la esfera pública. En pocas palabras, como bien lo señaló Kellner (1990), la principal responsabilidad de la televisión debería ser avanzar la democracia.

Lo que en realidad sucede es que los noticieros de televisión personalizan la noticia. Si se analiza esta característica desde las audiencias se podría afirmar que los asuntos políticos son muy complejos para la mayoría de la gente, sin embargo, todos somos capaces de juzgar el carácter, es decir la capacidad de responder emocionalmente al comportamiento de las personas que aparecen en las noticias sobre la política (Hollihan, 2008). Y si se revisa la tendencia a la personalización de la nota política desde el sistema político, es para todos evidente que el objetivo de los políticos es aparecer en los medios por lo cual adaptan su mensaje de forma tal que el candidato sea el héroe, su rival el villano y los ciudadanos sean las víctimas. Es una política de competencia y lo importante es “quién gana, quién pierde, cómo y por qué, de tal suerte que la información sobre la política en los noticieros se presenta como entretenimiento” (Castells, 2010).

Lo cierto es que la decisión de los noticieros televisivos, ya sea supuestamente para “acercar” la política a las audiencias o para obligar a los políticos a que adapten su mensaje para aparecer en ellos, busca aumentar el rating y sus ingresos, ya que como sostiene Castells, el denominador común de los noticieros en el mundo es que: “lo que resulta atractivo para el público aumenta la audiencia, la influencia, los ingresos y los logros

profesionales de los periodistas y presentadores ...en el ámbito de la política por tanto, la información de más éxito es aquella que maximiza los efectos del entretenimiento”(270).

En un contexto de competencia intensa entre partidos políticos por el voto, y entre televisoras por la audiencia, la política termina siendo trivializada por los noticieros televisivos. Los políticos deben adaptarse, ya que para obtener votos e influir en los ciudadanos deben aparecer en la televisión, y ésta, a su vez, para aumentar el rating trivializa la política. Según Castells “no queda claro quien usa a quién. Aunque los políticos alimentan a los medios, a menudo éstos se regodean con la política en crudo, bien para cocinarla para la audiencia, bien para dejar que se pudra, de forma que los carroñeros salgan a la luz y en ambos casos atrapar el interés del público. Sin duda la política mediática es una práctica social compuesta de medios de comunicación y política”⁷ (2010). Sin embargo, el discurso de los medios de comunicación, especialmente de la televisión, resulta el ganador en la competencia por el establecimiento de la agenda en el proceso de comunicación política. En cambio, la política y los ciudadanos son los grandes perdedores, la primera al ser trivializada y los segundos al ser alienados del proceso político, convertidos en votos y audiencias. Es así como se da un desequilibrio sistemático en el proceso de comunicación política y que se mantendrá mientras los ciudadanos sigan teniendo como fuente principal de información política a los noticieros de televisión, los políticos sigan dependiendo mayormente de la televisión para convencer a los ciudadanos, y no aparezcan nuevas opciones televisivas que puedan competir con las actuales.

La esfera pública, es decir, la discusión racional de los asuntos generalizables entre ciudadanos informados, es simplemente una imposibilidad en el contexto mexicano actual. La información que los ciudadanos

⁷ Sólo que para él son los políticos los que crean el mensaje y no al revés, ya que según él el mensaje es una negociación entre las características y valores del político y las características y valores de las audiencias objetivo. Su mayor preocupación es ver como los políticos hacen política (sobre todo campañas) a través de los medios.

reciben fundamentalmente de los noticieros de televisión no les permite discutir de manera racional, ni hacerlo sobre asuntos generalizables, ya que ésta se encuentra ficcionalizada, personalizada y se centra en asuntos privados.

Más aún, la información presentada en los noticieros de televisión tiene efectos devastadores –junto con otros elementos como la propia actuación de los políticos– para la democracia mexicana, de por sí, incipiente: los ciudadanos no confían en los políticos. La colonización de la esfera pública por los medios de comunicación, ocasiona que los ciudadanos dejen de serlo y se conviertan sólo en audiencias y al hacerlo los aliena de la discusión pública y finalmente, del proceso político. De hecho, no en pocas ocasiones son ellos mismos los que se autoalienan, no quieren saber de los políticos, ni de la política, les parece algo sucio, corrupto y, en el mejor de los casos, alejado de sus vidas.

A pesar de que desde un principio se limitó el presente trabajo de investigación al análisis del mensaje, dejando fuera las otras dos partes de los estudios sobre los medios de comunicación, es decir, la producción y los efectos del mensaje, se pueden hacer algunos cruces con datos existentes y resultados de análisis realizados por otros investigadores. Por ejemplo, la mayoría de las encuestas sobre confianza en las instituciones coinciden en que la gente cree cada vez menos en los políticos, les tienen menos confianza y, por otro lado, los medios de comunicación, sobre todo la televisión, se mantienen con un nivel de confianza alto. Dos ejemplos de lo anterior son las encuestas de Parametría que van del 2002 al 2006 y de Consulta Mitofski que van del 2004 al 2007.

En la encuesta de Parametría, se puede ver que en todo el periodo y de manera constante, las más bajas calificaciones las tienen los partidos políticos, sobre los cuales, en el último año, el 63% de los entrevistados dicen que tienen poca o nada de confianza. También se colocan en ese nivel de confianza (bajo), la Cámara de Diputados, los jueces, los magistrados y, finalmente, la Presidencia de la República, que en las últimas dos mediciones (mayo y julio) mantienen un 57% y 58% de confianza. En contraste, los noticieros de televisión se encuentran entre las institu-

ciones en las que los encuestados más confían, junto con los sacerdotes y el ejército, por ejemplo.

Según esta encuesta Mitofski las calificaciones más bajas en los tres años las obtienen los políticos, es decir los partidos políticos, los diputados, los sindicatos, los senadores y la presidencia de la república, en orden creciente. En cambio, los medios de comunicación se encuentran entre las instituciones que los ciudadanos mejor califican, muy cerca de la iglesia e incluso por arriba de Instituto Federal Electoral.

Año	Iglesia	Medios	IFE	Presidente	Policía	Senadores	Sindicatos	Diputados	Partidos
2004	7.6	6.9	6.7	6	4.9	5	5	4.5	4.9
2005	7.8	7.2	7.1	6.5	5.4	5.3	5.1	4.9	5.4
2006	7.8	7.5	7.4	6.9	5.9	6	6	5.8	6.4
2007	8	7.3	7.1	6.7	6	5.6	5.7	5.4	5.4

Fuente: elaboración propia a partir de los datos publicados en distintos meses por Consulta Mitofsky. Tracking Poll Roy Campos.

Adicionalmente, parece haber un consenso importante entre todos los estudios aquí analizados⁸: los noticieros televisivos sí tienen efectos sobre el público en la confianza en la política y en sus actitudes y comportamientos políticos. Sólo los efectos de los noticieros televisivos relacionados con la información y conocimiento sobre la política parecen estar a debate⁹. Sobre este último, Ven-hwei Lo y Ching Chang (2006) exploran

⁸ Se realizó una revisión de la literatura sobre los noticieros televisivos y la política en la base de datos *SAGE PUBLICATIONS* en los días 28, 29, 30 y 31 de Octubre del 2008. Se revisaron en total 50 artículos, publicados en 19 revistas de prestigio internacional en distintas disciplinas, desde la más obvia como la comunicación hasta la de la ciencia del comportamiento. Fueron 19 revistas en total, entre las que destacan: *American Behavioral Scientist*, *European Journal of Communication* y *The Harvard International Journal of Press/Politics*.

⁹ Por ejemplo, tanto el estudio de Kajsa E. Dalrymple y Dietram A. Scheufele (2007) como el de Klaus Schoenbach y Edmund Lauf (2002) niegan los efectos de los noti-

los factores que influyen el aprendizaje de los adolescentes acerca de las dos Guerras del Golfo de las noticias. Los autores llegaron a la conclusión de que los noticieros televisivos tienden a contribuir significativamente en el conocimiento de los adolescentes. Adicionalmente, sugieren que la diversidad de los medios es un factor de influencia importante en las relaciones entre el uso, atención y elaboración de los medios y el conocimiento, esto es, cuando el número de las alternativas informativas se expande, la atención y la elaboración se vuelven más importantes en el procesamiento de la información que determina el aprendizaje de los noticieros.

Por otro lado, Gross, Aday y Brewer (2004) analizan la relación entre el consumo mediático y la confianza política, social y en el gobierno en el año que siguió después de los ataques terroristas del 11 de septiembre y el resultado al que llegaron fue el siguiente: El uso de la televisión, y no así de los periódicos, estuvo asociado con altos niveles de confianza en el gobierno y sus instituciones y el más bajo nivel de confianza social y lo anterior se debió al consenso progubernamental de las elites que se transmitió al público a través de la cobertura mediática. De tal suerte que, así como los noticieros televisivos pueden ocasionar cinismo en la sociedad, también pueden conseguir fe. Por su parte, Forgette y Morris (2006) tratan de encontrar si las noticias televisivas centradas y orientadas al conflicto afectan las percepciones del público sobre las instituciones y las elites políticas y llegaron a la conclusión de que la cobertura informativa

cieros televisivos al posicionar a otros medios como los que realmente tuvieron efectos sobre la información y el conocimiento de la política en sus poblaciones. Esa, me parece, es una razón importante para poner en duda su conclusión sobre los efectos de los noticieros televisivos. El objetivo principal del primero era estudiar esos efectos, pero del Internet, no de la televisión y el segundo mide si los noticieros tuvieron efectos en la información y el conocimiento político a través del voto. Aceptar esto último implicaría que sólo los que están informados y tienen conocimiento sobre la política votan y los que no, no lo hacen (¡ojalá fuera así!).

centrada en el conflicto afecta negativamente la aprobación del público de las instituciones políticas y de sistema como un todo, así como disminuye la confianza.

Kleinnijenhuis, van Hoof y Oegema (2006), buscan responder a preguntas como ¿las noticias negativas podrán bajar la confianza en los líderes políticos?, ¿la confianza tendrá un efecto latente (*sleeper effect*) en la elección futura de partido político y en el cambio futuro de preferencias electorales? Los autores estudian las campañas holandesas del 2002, que fueron las más negativas en la historia electoral de ese país y encontraron que las noticias negativas tenían un efecto significativo en la confianza en los líderes políticos adicionalmente a la preferencia electoral previa y la educación. La desconfianza en los líderes políticos también tuvo un significativo efecto latente de largo plazo en el cambio de preferencias y en la votación adicionalmente a las intenciones previas.

En el contexto latinoamericano Perez-Linan (2002) analiza las relaciones entre los noticieros televisivos y el declive de los partidos políticos, llegando a los siguientes resultados: los noticieros de televisión motivan la identificación partidista en el corto plazo (a través de los efectos del tratamiento de la información), aunque el desarrollo de la televisión puede debilitar a los partidos en Latinoamérica a largo plazo (a través de los efectos estratégicos). Asevera que, si los ciudadanos prefieren enterarse de las cuestiones políticas a través de los noticieros televisivos, y los partidos, por tanto, los reconocen como un instrumento eficiente para llegar a sus potenciales votantes, la posible discusión sobre los asuntos políticos se trasladará de las reuniones partidistas a la televisión. Entonces, los líderes de los partidos empezarán a invertir sus esfuerzos y recursos en la creación de campañas políticas mediáticas en lugar de en el desarrollo de la maquinaria partidista. Por tanto, los efectos positivos en el corto plazo, son neutralizados por los efectos negativos a largo plazo.

Maurer, Keppliang y Oegema (2001) y Fridkin, Kenney, Gershon y Woodall (2008) se centran en el contenido de las noticias y sus características para entender los efectos de los noticieros en las actitudes y el comportamiento político. El primero, afirma que los efectos de las noti-

cias en las preferencias partidistas se deben a que éstas están centradas en *issues* y personalidades, mientras que, para el segundo, esta influencia está relacionada con sus análisis instantáneos y simplificados de los eventos políticos. En cambio, Hooghe (2002) encuentra la influencia de los noticieros analizando a las audiencias y su consumo de medios, encontrando relaciones importantes entre la televisión y componentes de las actitudes políticas y relaciones negativas consistentes entre el tiempo gastado en la televisión y una preferencia por programas de entretenimiento y canales comerciales. Según el autor, esto podría implicar que las estaciones comerciales especialmente, cultivan patrones de valores menos cívicos en sus audiencias. Todos coinciden en que los noticieros televisivos tienen efectos en las actitudes y en el comportamiento político, el primero específicamente relacionado con el voto, y el último con valores cívicos en general.

Lo que se observa en investigaciones realizadas en distintos contextos, son los efectos que los noticieros tienen en el público tales como el cinismo con respecto a la cosa pública (aunque también se presenta un consenso pro gobierno como el caso de Estados Unidos después de los eventos del 11 de septiembre), la desaprobación del sistema político, disminución del nivel de confianza hacia los políticos, el debilitamiento de los partidos políticos y la falta de valores cívicos. En México, a partir de los datos que distintas encuestas y estudios de opinión realizados antes, durante y después de las campañas políticas del 2006, se puede observar el cinismo, la baja de participación política y la falta de confianza hacia los políticos.

En síntesis, lo que se encuentra en México, a partir de la presente investigación, es a los noticieros más vistos para informarse sobre los asuntos políticos trivializando la política, y simultáneamente, al público desconfiando de los políticos y las instituciones políticas, y a los políticos invirtiendo cada vez más tiempo y sobre todo dinero en aparecer en la televisión.

Una nota final sobre los noticieros de televisión y su responsabilidad con la democracia, que es fundamental y que, aunque parece de sentido

común, pocas veces se presenta de manera sintética y sobretodo tajante como aquí: “Para entender lo que está sucediendo en el mundo, y lo que significa requiere del conocimiento del contexto histórico, político y social. Es la tarea de los periodistas proveer a las personas de tal conocimiento. Las noticias no son entretenimiento. Es una necesidad de la sociedad democrática. Por lo tanto, los noticieros televisivos deben darle a la gente lo que necesitan junto con lo que quieren. La solución es presentar las noticias en un formato que atraiga la atención de una audiencia extensa sin subvertir el objetivo de informar al público” (Postman, 2008: 10).

Bibliografía

- Baym, G. (2004). “Packaging reality structures of form in US network news coverage of Watergate and the Clinton impeachment”, *Journalism*, 5 (3), 279-299.
- Bek, M. N. (2004). “Research Note: Tabloidization of news media an analysis of television news in Turkey”, *European Journal of Communication* (19), 371-386.
- Bobbio, N.; Matelucci, N.; & Pasquino, G. (1981). *Diccionario de Política*, México: Siglo Veintiuno Editores.
- Dayan, D., & Katz, E. (1992). *Media Events. The Live Broadcasting of History*, Cambridge: Harvard University Press.
- Farré, M. (1999). *El noticiero como mundo posible. Estrategias ficcionales en la información audiovisual*, Buenos Aires: Crujía Ediciones.
- Farnsworth, S., & Lichter, R. (2004). “Increasing Candidate-Centered Televised discourse Evaluating Local news coverage of campaign 2000”, *The Harvard International Journal of Press/Politics*, 2, 76-93.
- Forgette, R., & Morris, J. (2006). “High-Conflict television news and Public Opinion”, *Political Research Quarterly* (59), 447-456.
- Frank, D. (2008). “Media Ritual in catastrophic time the populist turn in television coverage of hurricane Katrina”, *Journalism* (9), 95-116.

- Fridkin, K.; Kenney, P.; Allen, G.; & Serignese, W. (2008). "Spinning Debates: The impact of the news media's coverage of the final 2004 Presidential Debate", *The International Journal of Press/Politics* (13), 29-51.
- Gross, K.; Aday, S.; & Brewer, P. (2004). "A panel study of media effects on political on Political and Social Trust after September 11, 2001", *The Harvard International Journal of Press/Politics* (9), 49-73.
- Harrington, S. (2008). "Popular news in the 21st century time for a new critical approach?", *Journalism* , 9 (3), 266-284.
- Hollihan, T. A. (2008). *Uncivil Wars, Political Campaigns in a Media Age*, New York: Bedford St. Martins.
- Hooghe, M. (2002). "Watching television and civic engagement disentangling the effects of time, programs, and stations", *The Harvard International Journal of Press/Politics* (8), 84-104.
- Kajsa, E., Dalrymple, & Scheufele, D. (2007). "Finally Informing the Electorate? How the internet got People thinking about Presidential Politics in 2004", *The Harvard International Journal of Press/Politics* (12), 96-111.
- Kellner, D. (1990). *Television and the Crisis of Democracy*, Boulder: Westview Press.
- Kleinnijenhuis, J.; Van Hoof, A. J.; & Oegema, D. (2006). "Negative news and the sleeper effect of distrust", *The Harvard International Journal of Press/Politics* (11), 86-104.
- Kuzel, A. (1992). "Sampling in qualitative research", en B. Cabtree, & W. Miller, *Doing Qualitative Research*, Newbury Park: Sage.
- Norris, P. (2010). *Public Sentinel. News media & governance reform*, Washington: World Bank.
- Pérez, A. (2002). "Television news and political partisanship in Latin America", *Political Research Quarterly* (55), 571-588.
- Porto, M. (2007). "TV news and political change in Brazil the impact of democratization on TV Globo's journalism", *Journalism* , 8 (4), 363-384.

- Postman, N.; & Powers, S. (2008). *How to watch TV news*, New York: Penguin Group.
- Sartori, G. (1992). *Elementos de Teoría Política*, Madrid: Alianza Editorial.
- (1984). *La Política. Lógica y Método de las Ciencias Sociales*, México: FCE.
- Shudson, M. (2004). “Notes on Scandal and the Watergate Legacy”, *American Behavioral Scientist*, 47 (9).
- Vázquez Anderson, A. (2016). “Televisión y Política: el desequilibrio en el proceso de comunicación política”, en Gómez, A. y Pineda, P (coords.), *Calidad a la Democracia en México. Problemas y Debates*, Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Ven-Hwei, L., & Chang, C. (2006). “Knowledge about the Gulf Wars a Theoretical model of learning from the news”, *The Harvard International Journal of Press/Politics* (11), 135-155.

Consultas en páginas de internet:

- Diccionario de la Real Academia Española*. (s.f.). Obtenido de www.rae.es/rae.html
- Office of Behavioral and Social Sciences Research National Institutes of Health. Qualitative Methods in Health Research*. (s.f.). Obtenido de <http://obssr.od.nih.gov/Documents/Publications/Qualitative.PDF>
- PNUD “*Informe sobre la Democracia*”. (s.f.). Obtenido de <http://democracia.undp.org/Informe/Default.asp?Menu=15&Idioma=1>

Sobre los autores

José Antonio Elvira de la Torre

Profesor del Departamento de Estudios Políticos y Gobierno de la Universidad de Guadalajara.

Alicia Gómez

Doctora en Ciencia Política por la FLACSO, Profesora Investigadora del Departamento de Estudios Políticos de Universidad de Guadalajara. Correo electrónico: alialigomezl@gmail.com

Teresa Isabel Marroquín Pineda

Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Guadalajara y profesora del Departamento de Estudios Políticos de la UdeG.

Pablo Pineda Ortega

Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara, es miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I y Profesor Titular de la citada institución.

Annel A. Vázquez Anderson

Maestra en Ciencia Política por la New School University, Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara y profesora del Departamento de Estudios Políticos de la UdeG. Correo electrónico: anne-lavazqueza@gmail.com.

Problemas actuales de la democracia en México
se terminó de imprimir en abril de 2020
en los talleres de Editorial Pandora S. A. de C. V.

Caña 3657, La Nogalera,
Guadalajara, Jalisco, México.

Tiro: 250 ejemplares.

Diagramación: Elba L. Padilla *Corrección:* Fernando Acosta Riveros

A lo largo de la historia hemos aprendido que la democracia es la forma de gobierno más adecuada para la convivencia social en un contexto de paz. Hemos visto lo que sucede cuando no hay democracia: guerras mundiales, totalitarismos y dictaduras que causaron la muerte de millones de personas en el mundo. La democracia promueve la tolerancia, el respeto a la pluralidad, a la diferencia y, a través de las elecciones, permite la sustitución de gobernantes sin tener que cambiar todo el régimen. La democracia resuelve así los problemas de convivencia procesando pacíficamente las diferencias.

La democracia resuelve el problema de la convivencia entre personas con distintas formas de pensar, actuar y vivir; resuelve el problema de la competencia entre partidos con distintas ideologías; resuelve el problema del relevo de gobernantes y todo de forma pacífica. Sin embargo, la democracia no solo resuelve problemas sino que, paradójicamente también, se convierte en un problema: el problema de transitar a la democracia, de consolidar la democracia, de gobernar una democracia.