

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

Juan Pablo Navarrete Vela*

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

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

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

Keywords: divided government, legitimacy, executive, negotiation.

Fecha de recepción: 14/03/2012

Fecha de aceptación: 09/04/2012

INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

EL RECUENTO DEL GOBIERNO DEL PAN

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

El gobierno de Felipe Calderón en 2006 comenzó con 208 Diputados en el Congreso, mientras en 2009, sólo ganó 143, lo cual representó una reducción considerable en porcentaje de escaños y una disminución de su capacidad de negociación legislativa¹. Mayhew (1991), en su trabajo clásico, explica que la característica principal del gobierno dividido es el siguiente escenario: presidente de un partido y mayoría en el Congreso de otro partido. Esto se presentó en los dos gobiernos presidenciales del PAN con Fox y Calderón.

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

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

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

El gobierno de Calderón se enfrentó a nuevos retos que resolver en la agenda política, por ejemplo, la extinción de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, la propuesta de la Reforma del Estado, la propuesta de reforma al régimen de PEMEX, la lucha contra el narcotráfico y la difícil dinámica de la nominación presidencial, entre otros temas. Al interior del propio PAN, el relevo de la dirigencia nacional se presentó como una situación clave en las aspiraciones para mantener el poder presidencial. Gustavo Enrique Madero, como nuevo presidente nacional, triunfó sobre las aspiraciones de Cecilia Romero Castillo, Francisco Javier Ramírez Acuña y Blanca Judith Díaz Delgado². Al nuevo dirigente nacional le tocaría el difícil reto de mantener o perder el poder presidencial. Ling, (2008), por ejemplo, señala que la dinámica política debe ser entendida desde el interior del PAN si quiere mantenerse en el poder.

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

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

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

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

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

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

Romero y Balderas (2007) señalan que desde el inicio de la administración de Felipe Calderón los resultados electorales de su partido no fueron competitivos para posicionar al PAN como una oferta ganadora en algunos estados y municipios. Debido a esta debilidad en años posteriores, y con mayor énfasis en 2011, se mencionó una posible alianza con el PRD para la elección de gobernador en el estado de México, aunque ésta finalmente no ocurrió⁴. Para el proceso electoral de 2012 en el Distrito Federal, el PAN optó por una candidatura ciudadana y nominaron a Isabel Miranda de Wallace para competir ante Beatriz Paredes del PRI y Miguel Ángel Mancera de la Alianza PRD-PT-Movimiento Ciudadano. Las alianzas electorales fueron estudiadas con detalle por Diego Reynoso (2010) y Francisco Reveles, (2011).

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

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

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

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

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

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

LAS FUNCIONES IDEALES DE UN GOBIERNO

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

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

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

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

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

El caso del gobierno de Felipe Calderón evidencia la paradoja que explica el autor. Se privilegian sectores específicos, pero se podría descuidar a la población en general. El caso de la extinta Compañía de Luz y Fuerza es un claro ejemplo. Se buscó sanear las finanzas, pero surgió malestar del sindicato de electricistas, organizaciones sociales y otros simpatizantes⁵. Para Leyva y Pichardo (2009) otro tema sensible ante los ciudadanos ha sido la lucha contra el crimen organizado, sobre todo por la inserción del ejército. Para algunos sectores de izquierda como el EZLN, la decisión es incorrecta⁶, pero el presidente Calderón ha sostenido que ha sido una estrategia adecuada⁷. El PRI ha señalado que, de ganar la presidencia en 2012, continuará con la estrategia de utilizar al ejército⁸. Por su parte, el PRD en repetidas ocasiones ha aprobado mantener al ejército en la lucha⁹. La postura de cada partido contaría con mayor respaldo legislativo si el candidato ganador obtiene la mayoría en el Congreso, es decir, tendría mayor legitimidad, aunque finalmente la facultad exclusiva de mantener o retirar al ejército contra el narcotráfico y la inseguridad corresponde al presidente de la República como jefe de las fuerzas armadas.

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

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

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

7 Nacional, "Defiende Calderón a el Ejército en calles", El Siglo de Torreón. Consultado el 8 de abril 2011.

Disponible <http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/615630.defiende-calderon-a-el-ejercito-en-calles.html>

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

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

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

LA CAPACIDAD DE ACCIÓN DEL GOBIERNO

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

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

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

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

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

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

La crítica del régimen político vigente, después del proceso de transición a la democracia, se enfoca en aspectos que no son de índole electoral, sino de funcionalidad institucional. La percepción en los medios de comunicación ha sido que las políticas públicas del gobierno de Calderón se enfocan en mantener el orden económico, pero la crítica es una lejanía del bienestar social¹⁰. Chabat (2010) realiza una evaluación muy precisa del tema de la seguridad, para sostener que el Estado mexicano ha combatido fuertemente el narcotráfico, aunque también señala que existen pendientes que resolver. En este breve apartado se ha señalado la pertinencia de revitalizar los instrumentos que permitan aumentar la gobernabilidad. Estos problemas se han agudizado por los gobiernos divididos, por lo tanto es pertinente pensar en incentivos que promuevan mayor cooperación política.

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

LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y LA LEGITIMIDAD

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

Una tarea pendiente del gobierno de Calderón se presenta en cohesionar la difícil relación con la sociedad civil. Cabría recordar que después de las elecciones de 2006, el presidente enfrentó un clima de falta de legitimidad. En términos electorales, la regla de la mayoría simple lo posicionó de manera constitucional como indiscutible ganador, pero esto no significó que la ciudadanía se sintiera identificada con el presidente. La legitimidad es un factor fundamental para establecer objetivos electorales y mantenerse en el poder. No obstante, el nivel de aceptación de sus acciones de gobierno desde 2009, 2010 y 2011 ha descendido considerablemente¹¹.

En la lucha contra el narcotráfico la postura del gobierno ha sido definida y constante¹². Sin embargo, si bien las cifras de procesados y encarcelados son altas, también la cantidad de asesinatos que se relacionan con ajuste de cuentas. Consulta Mitofsky¹³ señala que para el 42 por ciento de los encuestados el principal problema del país es la seguridad, por lo tanto, se justifican las acciones y estrategias del gobierno sobre este tema.

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

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

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

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

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

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

Cuadro 1: Tipos ideales de liderazgo administrativo.

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

La autocrítica del liderazgo administrativo intermedio del presidente Felipe Calderón *debería* sostenerse con un discurso político atractivo respecto de las reformas pendientes. Es pertinente que reconozca los errores políticos y orientar su actuación y políticas públicas hacia sectores no prioritarios en su programa de gobierno. Una de las tareas pendientes es el respeto de los derechos humanos y la imparción de justicia transparente y equitativa¹⁴. Una crítica interesante hacia el gobierno del presidente Calderón se encuentra en el trabajo de Ravelo (2008). La legitimidad de sus políticas públicas es de vital importancia. La aceptación e identificación se obtienen mediante logros sociales.

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

Garavito Elías (2005) sostiene que el principal adversario del PAN durante el periodo 2000-2006 fue el PRD, por lo cual el primero utilizó la Procuraduría General de la República (PGR) como instrumento judicial y político en contra de Andrés Manuel López Obrador. Durante la administración del presidente Calderón han ocurrido otros casos similares, en los cuales la PGR ha sido utilizada como mecanismo político en tiempos electorales¹⁵.

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

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

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

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

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

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

Contrario a Vicente Fox, el margen de maniobra en términos electorales ha sido más positivo para el presidente Calderón, aunque no suficiente para detener el crecimiento y consolidación electoral del PRI en casi todos los rubros de gobierno, aunque también éste último ha perdido algunas elecciones para gobernador como Guerrero, Puebla y Baja California en 2011¹⁶. Sobre la relación inter gubernamental, Federico Ling (2008) explica que el conflicto entre poderes ha sido menor, no porque estén ausentes las tensiones, sino porque estableció la política de no enfrentamiento con el Congreso, por tanto, el respeto ante los partidos de oposición ha sido más institucional.

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

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

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

VIEJO RÉGIMEN, ¿NUEVO RÉGIMEN?

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

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

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

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

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

La gestión del presidente Calderón también ha sido difícil por los enfrentamientos al interior del propio partido, por ejemplo, las diferencias al interior del PAN¹⁷ recientemente por la influencia para ubicar a sus allegados en la lista plurinominal al Senado de la República¹⁸. Federico Ling (2008) ofrece un análisis de la importancia de la unidad al interior del PAN.

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

SISTEMA POLÍTICO, DURACIÓN DEL MANDATO

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

Di Maggio y Powell (1991), Ferrajoli, (2011), March y Olsen (1997), Przeworski (2010) y Williamson (1993), entre otros, ubican un aspecto de interés en el diseño de los sistemas electorales, sobre todo en la duración del mandato. El caso de México no está exento de esta reflexión. Para Cleto Suárez (1982) esto representa una limitación: “La duración rígida” Véase Delgado, Álvaro, “No hay “división ni enfrentamiento” entre Calderón y Espino: José Espina”, Proceso en línea. Consultado el día 24 de mayo 2010. Disponible en <http://www.proceso.com.mx/rv/modHome/pdfExclusiva/50958>
18 Sección Política, “Calderón admite que se requieren mejores empleos”, Vanguardia en línea. Consultado el día 26 de abril 2011. Disponible en <http://www.vanguardia.com.mx/calderonadmiteteserequierenmejoresempleos-707746.html>.

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

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

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

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

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

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

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

Para contrarrestar la inestabilidad, la administración del presidente ha evitado sobresaltos en materia económica, partiendo del supuesto que “los partidos y candidatos asociados con proyectos inflacionistas son vulnerables electoralmente” (Dillon, 1999: p. 58). Este aspecto es fundamental para explicar la prioridad del gobierno en el manejo de la inflación y el control restrictivo de los salarios. Sobre este último aspecto, el presidente ha señalado que “los mexicanos tienen un mejor salario”¹⁹, aunque otros señalan que ha perdido la mitad de su valor²⁰. A pesar de las duras críticas, el gobierno ha conseguido mantener la estabilidad económica, aumentar las reservas internacionales y evitar el peligro de una crisis financiera²¹.

El éxito del gobierno radica en entender la existencia de nuevos contextos institucionales; ahora los nuevos paradigmas políticos se orientan en compartir el poder. Para lograrlo es imprescindible la disposición de negociar. El trabajo de Shepsle y Bonchek (2005) ofrece líneas teóricas sugerentes para fortalecer la capacidad de negociación de los actores públicos desde una perspectiva de elección racional.

En la división teórica de Poderes se han establecido funciones: “el Poder Legislativo, para legislar; el Poder Ejecutivo, para efectivizar la ley; el Poder Judicial, para resolver litigios, cuando en verdad, tales funciones están cada vez más compartidas y cada vez el poder oficial es cada vez más híbrido.” (Pedro, 2002: p. 430). Se debe fortalecer las facultades del Estado, pero con un diseño plural que no obstaculice la aprobación de iniciativas y permita superar las diferencias electorales.

El reacomodo del sistema de partidos desde las reformas graduales que comenzaron en 1977 hasta la fecha, han arrojado un régimen constitucional cada vez más compartido. El Ejecutivo ha perdido facultades, ha sido acotado y los demás Poderes han cobrado relevancia no sólo social y legítimamente, sino también en el ámbito constitucional, lo cual ha equilibrado la competencia por el poder y la distribución del mismo.

El sistema de partidos mexicano no sólo es democrático, sino plural, el cual sigue perfeccionando los límites para ejercer el poder político. En términos teóricos, cada vez es menos presidencialista (Ejecutivo somete a los demás poderes) y más un sistema presidencial (equilibrio real entre los tres poderes). Asuntos como la duración del mandato, la reelección, o la propuesta de gobierno de coalición podrían ofrecer mayor eficacia al gobierno.

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

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

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

EFICACIA DEL GOBIERNO

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

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

El gobierno de Calderón ha tratado de subsanar vacíos internos y externos. En el primero ha establecido acuerdos para aprobar reformas secundarias. En el contexto internacional se han recuperado relaciones con Cuba y en menor medida con Venezuela, dos países con los cuales Vicente Fox mantuvo un ambiente de confrontación, sobre todo por la presión de los Estados Unidos de América, aunque el caso de la francesa Florence Cassez también ha debilitado la relación diplomática México-Francia²². Durante el sexenio de Vicente Fox existieron recurrentes problemas políticos:

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

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

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

Durante el sexenio de Vicente Fox ocurrieron conflictos entre Poderes debido a la incapacidad del gobierno federal para establecer mecanismos eficientes de negociación. Desde 2006 a la fecha, el gobierno de Felipe Calderón ha atravesado un contexto menos adverso ante los demás Poderes. En términos de acciones de inconstitucionalidad, a comienzos del 2006-2007, el número fue cerca 173, mientras que en 2011 sólo fueron 23. Respecto de las controversias constitucionales, el periodo 2000-2005 de Vicente Fox presentó en total 727, mientras que en el periodo de Calderón 2006-2009 sólo se presentaron 511²³. Se ha propiciado una menor tensión entre los Poderes del Estado y esto ha repercutido en el fortalecimiento de la democracia.

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

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

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

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

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

El gobierno del presidente Calderón ha sido más flexible en la modificación de las políticas aplicadas. En 2008 se enfrentó a un contexto financiero mundial adverso, lo cual repercutió en poco crecimiento económico en 2008, y el escenario en 2009 tampoco fue alentador. En 2010, el contexto se presentó más complejo por el incremento de los índices de violencia²⁴. En 2011, la mayor preocupación fue de índole económica: la estabilidad como carta de presentación para darle continuidad al PAN en la presidencia. En 2012, el discurso se enfoca en la estabilidad política y en la persistencia positiva de la economía.

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

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

RELACIÓN CON OTROS ACTORES POLÍTICOS

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

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

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

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

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

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

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

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

En 2000 y 2003, el presidente Vicente Fox tuvo que recurrir a todo su oficio político para impulsar las reformas estructurales, ya que el PRI contaba con mayoría en la Cámara baja. En la legislatura de 2006, el presidente Felipe Calderón contó con el partido mayoritario. Sin embargo, el PRI se colocó como el partido estratégico para negociar, ya que el PRD mantenía una postura de confrontación con el gobierno. En 2009 la distribución de los diputados se presentó favorable al PRI con 237 diputados, en segundo lugar al PAN con 143 diputados y en un relegado tercer lugar el PRD con 71 diputados. El contexto en la parte final de la administración del presidente Calderón se muestra complicado por la ausencia de capacidad legislativa en cuanto a la cantidad de escaños en el Congreso²⁵.

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

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

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

interna a favor de Jesús Ortega, el contexto se presentó más favorable para el gobierno federal, pues Nueva Izquierda, fracción ganadora encabezada por Jesús Ortega, estuvo dispuesta al diálogo y a concertar una agenda común, situación que no aprobaba López Obrador²⁶.

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

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

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

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

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

sionar a los grupos internos; y Josefina Vázquez Mota fue colocada en la coordinación de la Cámara de Diputados para mejorar la negociación en la segunda mitad de su mandato. Para mostrar una postura de mayor diálogo, salió Fernando Gómez Mont de la Secretaría de Gobernación y en su lugar entró José Francisco Blake Mora, con un perfil más bajo y más manejable que su predecesor, aunque en 2011 murió en un accidente. En su lugar el presidente ubicó a Alejandro Poiré Romero²⁷.

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

COORDINACIÓN CON OTROS PODERES

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

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

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

La democracia como régimen de gobierno se ha convertido en una de las formas que aseguran la mayor cantidad de derechos y obligaciones para los ciudadanos. Por tanto, el ejercicio gubernamental también se ha convertido en global²⁸. No obstante, si bien la democracia es un instrumento de rotación pacífica del poder, debería ser más que un proceso electoral competitivo y orientarse hacia la consecución de aspectos sociales.

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

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

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

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

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

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

RELACIÓN CON EL CONGRESO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Lo anterior orienta al presidente Felipe Calderón a redefinir sus prioridades. La otra parte se refiere a la racionalidad de los programas de las políticas públicas, es decir, con el diseño, operación y resultados obtenidos. En la etapa final de su gobierno, sus acciones deberían —idealmente— recuperar la confianza²⁹ en las instituciones políticas y enfatizar que la sociedad mexicana ha sido beneficiada en materia económica y de estabilidad. (Díaz, 2008).

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

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

CONSIDERACIONES FINALES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Referencias

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

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

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

- Disorganization", *Policy Sciences*, no. 3.
58. Ornelas, J 2004, "La economía en cuatro años del gobierno de Vicente Fox", *Aportes*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, no. 27, septiembre-diciembre, vol. IX.
59. Ornelas, C 2008, "El SNTE, Elba Esther Gordillo y el gobierno de Calderón", *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, no. 37, abril-junio, vol. 13.
60. Pallavicini, V y Vargas, J 2008, Gobierno dividido y oportunidades para la incidencia política en Costa Rica y en el Salvador, *Fundación Carolina*, Costa Rica.
61. Pardo, O 2000, "Presidencialismo y oposición en América Latina: una difícil cohabitación", *Reflexión Política*, Universidad Autónoma de Bucaramanga, no. 4, diciembre, año 2.
62. Pasquino, G 1999, *La democracia exigente*, FCE, México.
63. Pedro, N 2002, "El Control del Congreso sobre el presidente en Argentina, normas y realidades", *Lus et Praxis*, Universidad de Talca, no. 1, vol. 8.
64. Poot, E 2005, "Las dificultades del primer gobierno de la era de la alternancia en México: el PAN en el gobierno Federal", *El Cotidiano*, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, no. 133, septiembre-octubre, vol. 21.
65. Popper, K 2006, *La sociedad abierta y sus enemigos*, Paidós Ibérica, España.
66. Powell Jr., B 2006, "Calidad de la democracia: reciprocidad y responsabilidad". *Metapolítica*, CEPCOM, no. 39, vol. 8.
67. Przeworski, A 2010, *Que esperar de la democracia: límites y posibilidades del autogobierno*, Siglo XXI, Argentina.
68. Quintana, O y Jiménez, C 2005, "Nuevas teorías de la democracia. De la democracia formal a la democracia deliberativa", *Colombia Internacional*, Universidad de los Andes, no. 62, julio-diciembre.
69. Ravelo, R 2008, *La herencia maldita: el reto de Calderón y el nuevo mapa del narcotráfico*, Ediciones de Bolsillo, México.
70. Reynoso, D 2010, "Alianzas electorales y contingentes legislativos en los estados mexicanos (1988-2006)", en *Revista Mexicana de Sociología*, UNAM, no. 1, enero.
71. Reveles, F 2011, "El PAN y sus alianzas en el 2010", en *El Cotidiano*, UAM-A, no. 165, enero-febrero.
72. Rivas, J 2002, "Los desafíos de la globalización y la reinención del gobierno", en *Provincia*, Universidad de los Andes, no. 8, enero-junio.
73. Rocha, A 2000, "Gobierno y gobernabilidad globales", en *Espiral*, Universidad de Guadalajara, no. 18, vol. 6, mayo-agosto.
74. Romero, M y Balderas, R 2007, "Yucatán: una derrota personal de Calderón", en *El Cotidiano*, UAM-A, no. 146, vol. 22, noviembre-diciembre.
75. Rose, R 1998, *El gran gobierno, un acercamiento desde los problemas gubernamentales*, FCE, México.
76. Shepsle, K y Bonchek, M 2005, *Las formulas de la política*, Taurus, México.
77. Sousa, B 2002, *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*, Fundação Gubelkian, Lisboa.
78. Shuggart, M y Carey, J 1992, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, Cambridge.
79. Williamson, O 1993, *The Mechanism of Governance*, Oxford University Press, Nueva York.

FUENTES ADICIONALES

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

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

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

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

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

García, Dennis A., “Los casos de Greg Sánchez, Jorge Hank Rhon, Julio César Godoy, y los casos de los ex gobernadores de Tamaulipas: Manuel Cavazos, Tomás Yarrington y Eugenio

Hernández”, La Crónica de Hoy, “Impiden a 3 ex gobernadores de Tamaulipas salir del país”, La Crónica de Hoy, http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_notas=632889 . Consultado el día 25 de febrero 2012.

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

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

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

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

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

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

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

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

- Ramos Pérez, Jorge, "Ebrard no ve alianza PAN-PRD en el 2012". El Universal, Consultado el día 9 de marzo de 2011. Disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/primer/36258.html>
- Ramos Pérez, Jorge, "Crece bienestar social: Calderón" El Universal. Consultado el día 29 de marzo 2011. Disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/755090.html> .
- Ramos Ramírez, Mar Horacio, "Jesús Ortega dice que hace mucho no tiene comunicación con López Obrador", La Crónica de Hoy. Consultado el día 2 de noviembre de 2010. Disponible en http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_nota=538666 .
- Sánchez, Mayela, "Con Calderón, salario pierde la mitad de su valor", Contralínea. Consultado el día 3 de mayo 2011. Disponible en <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2011/05/03/con-calderon-salario-pierde-la-mitad-de-su-valor/>.
- Sección Inicio, "El respeto a los derechos humanos, una de las tareas pendientes de Calderón en México", Contracorriente en línea. Consultado el día 9 de febrero 2011. Disponible en http://www.educacion-contracorriente.org/index.php?option=com_content&view=article&id=16815:el-respeto-a-los-derechos-humanos-una-de-las-tareas-pendientes-de-calderon-en-mexico-&catid=16:noticias .
- Sección Internacional, "La lucha de Calderón contra el narcotráfico en México deja más de 12.000 procesados", El País en línea. Consultado el día 15 de septiembre 2007. Disponible en http://www.elpais.com/articulo/internacional/lucha/Calderon/narcotrafico/Mexico/deja/12000/procesados/elpepuint/20070915elpepuint_3/Tes .
- Sección México, "Mexicanos tienen mejor salario, destaca Calderón", La Prensa en línea. Consultado el día 28 de marzo de 2011. Disponible en <http://www.oem.com.mx/laprensa/notas/n2019528.htm> .
- Sección México, "Sarkozy cosecha críticas por su postura en el tema Cassez", El Informador. Consultado el día 23 de febrero de 2011. Disponible en <http://www.informador.com.mx/mexico/2011/272570/6/sarkozy-cosecha-criticas-por-su-postura-en-el-tema-cassez.htm> Consultado el día 28 de febrero de 2012.
- Sección Nacional, "Felipe Calderón admite que 2010 ha sido el año más violento de su gobierno". CNN México. Fuente: <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/01/06/felipe-calderon-admite-que-2010-ha-sido-el-ano-mas-violento-de-su-gobierno>
- Sección Política, "Calderón admite que se requieren mejores empleos", Vanguardia en línea. Consultado el día 26 de abril 2011. Disponible en <http://www.vanguardia.com.mx/calderonadmitiqueerequieren-mejoresempleos-707746.html>
- Sección Política, "Gómez Mont deja Gobernación, lo sustituye Blake Mora", Milenio. Consultado el día 1 de noviembre de 2010. Disponible en <http://www.milenio.com/node/487433>
- SCJN. Disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/alex/analisis.aspx>. Consultado el día 27 de febrero 2012.
- V Informe de Gobierno – Principales logros del sexenio (2007-2011) Disponible en: portal.sre.gob.mx/israel/pdf/Principaleslogros.pdf