



INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.



DEMOCRACIA Y GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

ROBERTO ARIAS DE LA MORA



Roberto Arias de la Mora

Democracia y Gestión Pública Municipal

**PRIMER LUGAR
XXXVII PREMIO DEL
INSTITUTO NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**



ISBN: 978-607-9026-39-4

ISBN: 978-607-7770-78-7

Democracia y Gestión Pública Municipal

Derechos reservados conforme a la Ley

Primera edición: noviembre de 2013

©Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Km. 14.5 Carretera Libre México-Toluca No. 2151

Col. Palo Alto, C.P. 05110

Delegación Cuajimalpa, México, D.F.

50 81 26 35

www.inap.org.mx

© 2013, El Colegio de Jalisco, A.C.

5 de mayo núm. 321, Colonia Centro, C.P. 45100, Zapopan, Jalisco

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra,
citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

CONSEJO DIRECTIVO 2011-2014

José R. Castelazo
Presidente

Javier Barros Valero
**Vicepresidente
para Asuntos
Internacionales**

Diego Valadés
Vicepresidente

Adriana Camacho Pimienta
**Vicepresidenta para
los IAPs de los
estados, 2013-2014**

CONSEJEROS

Hilda Aburto Muñoz
Carlos Almada López
José Fernando Franco González Salas
Benjamín González Roaro
Sergio Hidalgo Monroy Portillo
Mauricio Merino Huerta
María de los Ángeles Moreno Uriegas
Arturo Núñez Jiménez
Fernando Pérez Correa
Carlos Reta Martínez
Óscar Reyes Retana
Héctor Villarreal Ordóñez

CONSEJO DE HONOR

IN MEMORIAM

Luis García Cárdenas
Ignacio Pichardo Pagaza
Adolfo Lugo Verduzco
José Natividad González Parás
Alejandro Carrillo Castro

Gabino Fraga Magaña
Gustavo Martínez Cabañas
Andrés Caso Lombardo
Raúl Salinas Lozano

FUNDADORES

Francisco Apodaca y Osuna
José Attolini Aguirre
Enrique Caamaño Muñoz
Antonio Carrillo Flores
Mario Cordera Pastor
Daniel Escalante Ortega
Gabino Fraga Magaña
Jorge Gaxiola Zendejas
José Iturriaga Sauco
Gilberto Loyo González
Rafael Mancera Ortiz
Antonio Martínez Báez
Lorenzo Mayoral Pardo
Alfredo Navarrete Romero
Alfonso Noriega Cantú
Raúl Ortiz Mena
Manuel Palavicini Piñeiro
Álvaro Rodríguez Reyes
Jesús Rodríguez y Rodríguez
Raúl Salinas Lozano
Andrés Serra Rojas
Catalina Sierra Casasús
Ricardo Torres Gaitán
Rafael Urrutia Millán
Gustavo R. Velasco Adalid

EL COLEGIO DE JALISCO

José Luis Leal Sanabria
Presidencia

María Alicia Peredo Merlo
Secretaría General

Iliana Ávalos González
Coordinación Editorial

ÍNDICE

Agradecimientos	13
Presentación	
<i>J. R. Castelazo</i>	15
Introducción	17
1. EL PENSAMIENTO NEOINSTITUCIONALISTA: UNA REVISIÓN DE LA LITERATURA	23
1.1 El Nuevo Institucionalismo Histórico	27
1.2 El Nuevo Institucionalismo Sociológico	29
1.3 El Nuevo Institucionalismo Económico	33
1.4 El Nuevo Institucionalismo de Elección Racional	37
1.5 De los Cuatro Enfoques Disciplinarios a las dos Orientaciones Institucionales	40
2. UNA APROXIMACIÓN A LA DEMOCRACIA COMO INSTITUCIÓN	45
2.1 La Ideología como Recurso para la Competencia Política	51
2.1.1 <i>Cuando la Historia Importa</i>	57
2.2 La Gestión Pública como Recurso para la Competencia Política	64
2.2.1 <i>La Gestión Pública en el Contexto de la Disciplina de la Administración Pública</i>	66
2.2.2 <i>La Función de la Gestión Pública en el Contexto del Sistema Político Mexicano</i>	68
3. COMPETENCIA POLÍTICA E IDEOLOGÍA: UN ANÁLISIS ESPACIAL DEL ESPECTRO IDEOLÓGICO DEL PROCESO ELECTORAL DE 2009	81
3.1 Una Propuesta para Estudiar la Ideología como Recurso de la Competencia Política: Modelo Espacial de la Ideología	83

3.1.1	<i>Una Versión Simplificada de la Teoría</i>	87
3.1.2	<i>Descripción del Modelo</i>	88
3.2	El Mapa Ideológico Relevante del Proceso Electoral de 2009	98
3.3	Presentación y Discusión de Resultados del Análisis Espacial de la Ideología	105
4.	COMPETENCIA POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL: EL CASO DE LA COMISIÓN EDILICIA DE MEJORAMIENTO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DEL H. AYUNTAMIENTO DE ZAPOPAN 2007-2009	111
4.1	El Caso de la Comisión Edilicia de Mejoramiento de la Función Pública	118
4.1.1	<i>El Contexto de Competencia Política Previo a la Creación de la Comisión</i>	118
4.1.2	<i>Definición del Espacio de Interacción Estratégica: La Instalación de la Comisión Edilicia de Mejoramiento de la Función Pública</i>	119
4.1.3	<i>Definición de la Agenda de Interacción Estratégica: La Reforma Administrativa del Ayuntamiento de Zapopan</i>	123
4.1.4	<i>La Interacción Estratégica entre Partidos Políticos: Entre la Negociación y el Conflicto Político</i>	127
4.1.5	<i>La Interacción Estratégica al Interior de los Partidos Políticos: Deliberación de la Reforma Administrativa al Interior de la Comisión</i>	134
4.1.6	<i>Análisis de los Principales Hallazgos del Estudio de Caso</i>	140
5.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	143
	BIBLIOGRAFÍA	155
	ANEXOS	167

Lista de Imágenes, Tablas, Mapas y Cuadros

Imagen 1.	Marco de interacción estratégica y el recurso ideológico en el contexto de la competencia electoral.
Imagen 2.	Marco de interacción estratégica y el recurso de la gestión pública en el contexto de la competencia política.
Tabla 1.	Probabilidades de posiciones ideológicas para los tres candidatos.
Tabla 2.	Resultados promediados para el área metropolitana de Guadalajara.
Tabla 3.	Resultados municipales para Guadalajara, Zapopan y San Pedro Tlaquepaque.
Tabla 4.	Resultados municipales para Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga y El Salto.
Tabla 5.	Puntos estimados para los partidos políticos.
Mapa 1.	Análisis espacial de votantes y partidos políticos (toda la muestra).
Mapa 2.	Posicionamiento espacial de votantes en torno al origen.
Mapa 3.	Posicionamiento de votantes con <i>status quo</i> .
Mapa 4.	Posicionamiento de votantes espacialmente cercanos al PRI.
Cuadro 1.	Efectos de la reforma administrativa de Zapopan sobre la competencia política entre partidos políticos.
Cuadro 2.	Integrantes de la Comisión para el Mejoramiento de la Función Pública.
Cuadro 3.	Intercambios permitidos bajo las reglas de la democracia.
Cuadro 4.	Intercambios permitidos bajo las reglas de la poliarquía mexicana.

AGRADECIMIENTOS

Tarea por demás difícil es incluir el nombre de todas aquellas personas que me han acompañado en esta travesía y que, de una u otra forma, hicieron posible que culminara de esta manera el esfuerzo académico más importante de mi vida; sin embargo, no me cabe la menor duda de quienes deben encabezar esa larga lista de agradecimientos: mi Padre que está en el cielo y mi Madre por su amor incondicional, quienes hicieron posible mi existencia.

Con profunda gratitud sobre todo a Dios por la inmerecida oportunidad de la vida, quiero dedicar este esfuerzo a toda mi familia, especialmente a quienes son la razón de mi existencia, a mis hijos Ana Teresa, Andrés Manuel y Roberto y, por supuesto, a quien fuera mi padre terrenal y me acompañó, de manera póstuma, durante esta última aventura que culminó con el Premio INAP 2013, al Zito Arias.

PRESENTACIÓN

Uno de los objetivos del Instituto Nacional de Administración Pública desde su nacimiento ha sido el fomento y difusión de la cultura administrativa pública tanto nacional como internacionalmente. Por tal motivo, desde 1976 se convoca a participar a los estudiosos del gobierno y la administración pública en el Premio INAP con la presentación de investigaciones que realicen aportaciones en la materia.

En esta ocasión tenemos el agrado de presentar al público la investigación ganadora del Primer Lugar del Premio INAP Edición XXXVII intitulada *Democracia y gestión pública municipal*, del doctor Raúl Arias de la Mora, que obtuvo el Primer Lugar en el Certamen mencionado.

Sin duda uno de los temas más abordados por la comunidad de estudiosos de la administración pública lo constituye el municipio. Una muestra de ello es el registro de trabajos acreedores de algún reconocimiento dentro del mismo Premio INAP. Gracias a ello se ha construido una abundante y aportadora literatura sobre este orden de gobierno.

Es destacable la investigación realizada por Arias de la Mora al tratarse de una novedosa aportación por la forma de abordar la gestión municipal. El objetivo de la misma es analizar la influencia que ejerce la competencia política sobre la gestión gubernamental de los municipios. La competencia es entendida como una interacción estratégica entre partidos en la búsqueda de apoyo popular por la consecución de cargos públicos. Cabe resaltar que esta aproximación es una continuación a las obras clásicas de autores como Joseph Schumpeter, Robert Dahl y Anthony Downs. En este sentido, se trata de una aproximación cercana a la ciencia política.

Por otro lado, el análisis se inscribe también dentro del nuevo institucionalismo. De acuerdo con este enfoque teórico las instituciones son las “reglas del juego”. Son las encargadas de estructurar las interacciones entre los distintos actores, ya sean individuales o colectivos. Su lógica está en los incentivos positivos o negativos que generan sobre determinados comportamientos o cursos de acción. La democracia desde el nuevo institucionalismo es un conjunto de

reglas formales e informales que estructuran la competencia entre los partidos al volver más racional adoptar ciertas estrategias.

En este sentido, el autor identifica dos recursos a disposición de los partidos: la ideología política y la gestión pública. En este sentido busca descubrir la forma en que los ayuntamientos hacen uso de estos recursos. Para poner a prueba la teoría, la investigación tomó como referencia específica la gestión de los ayuntamientos del área metropolitana de Guadalajara. Metodológicamente se recurrió al estudio de caso, así como al levantamiento e interpretación de encuestas en los ayuntamientos.

Los hallazgos producto del trabajo del Dr. Roberto Arias apuntan a que la evolución de la competencia de los partidos en el plano municipal, en el contexto de la transición democrática, tendió a favorecer el uso político de la gestión pública en detrimento del recurso ideológico propio de toda competencia electoral. Más aún, la evidencia indica que la alternancia entre partidos tiene un efecto negativo sobre la interacción estratégica que sostienen los actores políticos, principalmente aquellos que pertenecen al mismo partido, al intensificar la lucha entre facciones, dando como resultado el uso de estrategias de movilización del voto y de prácticas clientelares.

Esperamos que la publicación de la presente obra resulte de interés para los estudiosos de los asuntos públicos y de utilidad para mejorar el funcionamiento de los municipios en México. Por tal motivo, el INAP invita a la lectura y consulta de esta obra. De igual manera invita a que se continúe la investigación y reflexión sobre el tema.

José R. Castelazo
Presidente del INAP

“...Amargo sería el encanto democrático de elegir a las autoridades de nuestra preferencia y someterlas a controles rigurosos si no se pudiera asegurar el cumplimiento efectivo de las funciones del Estado ni llevar a cabo los programas de gobierno en turno, electo para ser cabeza de la conducción del Estado.”

Luis F. Aguilar (1997)

INTRODUCCIÓN

La transición democrática de nuestro país se caracterizó por un intenso debate en el que, a decir de Luis F. Aguilar Villanueva, es posible distinguir una bifurcación que data de la década de los ochenta del siglo pasado: por un lado, encontramos a quienes pensaban que el principal problema de este país era la existencia de un régimen que no posibilita la alternancia real y pacífica del poder. Por otro lado, en un número significativamente menor, es posible ubicar a quienes piensan que la alternancia es condición necesaria más no suficiente para consolidar un régimen democrático para México. Claramente inscrito en esta última posición, Aguilar Villanueva sostiene que además de cambiar a las personas que toman las decisiones públicas, resulta imprescindible cambiar también la forma en que las decisiones públicas se toman en este país (Aguilar, 2007).

Ciertamente el atractivo inicial que las ideas sobre la alternancia tuvieron en la mayoría de académicos y políticos mexicanos, en buena medida se explica por la expectativa ampliamente compartida de que con el arribo de la democracia una sociedad habrá de resolver todos sus problemas políticos, sociales, económicos, administrativos y culturales (Schmitter y Kart, 1996:59). En particular, en México esta expectativa se alimentó de la idea que (Ceja, 2007:33):

La alternancia por sí misma conllevaría nuevas formas de hacer política y, con ella, transparencia gubernamental, mayor eficacia y eficiencia, participación ciudadana, gobiernos honestos y, entre otras novedades, la desaparición de la corrupción y del uso discrecional, faccioso y clientelar de los recursos públicos.

Paradójicamente, la experiencia reciente del régimen democrático del país ha venido a confirmar lo que no es la democracia: un régimen de gobierno que necesariamente resulta más eficiente en términos económicos y administrativos respecto a otros regímenes políticos (Schmitter y Kart, 1996:59).

Como he advertido en trabajos anteriores (Arias, 2008), en el caso de Jalisco el fenómeno de alternancia devino en un cambio significativo en las prioridades de los ciudadanos, según se consigna en los resultados de la Encuesta Estatal de Valores llevada a cabo en el marco del Estudio Jalisco a Futuro, a cargo de la Universidad de Guadalajara y El Colegio de Jalisco, levantada durante agosto y septiembre de 1997 (Cortés y Shibya, 1999:105):

Los puntos de la agenda política ya no son la equidad política y la imparcialidad de los órganos electorales, por ejemplo. El voto efectivo es ahora una realidad incontrovertible. De esta manera la eficacia de gobierno se ha convertido en un asunto fundamental para Jalisco, lo que obliga a encontrar un diseño institucional de gobierno más actualizado y presiona a la autoridad pública para que desempeñe con más tino y eficacia sus funciones.

De entonces a la fecha, la experiencia democrática de Jalisco ha estado marcada por claroscuros que obligan a volver la mirada sobre el camino andado para preguntarme ¿cómo influye la competencia política democrática sobre la gestión pública municipal?

Para responder esta pregunta, la presente investigación intenta explorar a profundidad los efectos que la competencia política tiene sobre la gestión pública municipal en el área metropolitana de Guadalajara. Para ello, se ha seguido una estrategia metodológica que busca triangular los resultados empíricos obtenidos a partir de dos fuentes de información primaria principales: la primera fuente se obtuvo a partir de una encuesta levantada durante el proceso electoral de 2009 para elegir autoridades municipales en seis municipios del área metropolitana de Guadalajara.¹ La segunda es un estudio de caso sobre la Comisión Edilicia de Mejoramiento de la Función Pública del Ayuntamiento de Zapopan, creada durante el periodo 2007-2009, con el

¹ La encuesta fue diseñada para obtener información sobre la percepción que tienen los electores tanto de los candidatos como de los partidos políticos que contendieron en las elecciones locales del 5 julio de 2009. El trabajo de campo se realizó entre el 8 y el 18 de junio de 2009, y fueron levantadas 348 entrevistas en hogares en cada uno de los siguientes municipios: El Salto, Guadalajara, Tlajomulco de Zúñiga, Tlaquepaque, Tonalá y Zapopan, sumando un total de 2,088 cuestionarios aplicados.

propósito de impulsar una ambiciosa agenda de reformas institucionales en el ámbito de la gestión pública municipal.²

En esta investigación se propone una aproximación al concepto de democracia como una institución basada en la competencia política, siguiendo una visión de elección racional y económica acerca del comportamiento político (*Cfr.* Stigler, 1971; Becker, 1983; Boix, 1999), de acuerdo con la cual es posible modelar el proceso político como un mercado competitivo donde los partidos políticos se comportan como empresas.

Desde esta perspectiva, es posible distinguir la noción de competencia en tanto comportamiento colectivo del comportamiento electoral, éste último limitado al proceso de formación y de manifestación de las preferencias individuales respecto de las alternativas políticas sometidas al tamiz del voto (Bobbio y Matteucci, 1981:304). En otras palabras, en esta investigación entiendo la competencia política como un proceso de interacción estratégica que se establece de manera permanente entre partidos que compiten en un contexto democrático y en el que el proceso de gestión pública suele estar implicado por la vía de los partidos en el gobierno y su capacidad directiva. Esto para marcar una diferencia entre la competencia política y la competencia electoral, en la que ésta última, será referida en términos de esta investigación, como el proceso de interacción estratégica que se limita al momento de la jornada comicial en la que los ciudadanos expresan sus preferencias mediante el ejercicio del voto.

Para profundizar en la comprensión del concepto de interacción estratégica como base para explicar la competencia política, se recurre al llamado nuevo institucionalismo: corriente de pensamiento dedicado a la reflexión de las instituciones en tanto factores que determinan y condicionan el desempeño y calidad de las políticas públicas.

Así, la revisión de esta literatura, que realizo en el primer capítulo, tiene el propósito de centrar la atención del lector sobre la discusión académica en torno a la manera en que se construye la relación entre las instituciones y el comportamiento de los actores a partir de las dos orientaciones institucionalistas

² Entre los asuntos más relevantes de la agenda de dicha Comisión, destaca la creación de un reglamento municipal en materia de servicio civil de carrera con la finalidad de impulsar la profesionalización del servicio público municipal.

que se identifican, dejándose parcialmente de lado la otra cuestión relevante dentro de este mismo movimiento: la que busca más bien explicar el proceso mediante el cual las instituciones se originan y cambian.

De esta manera, la revisión de literatura me permite identificar la interacción estratégica entre actores como el concepto clave para explicar la dinámica de competencia política que suele presentarse en un contexto democrático, a partir de la orientación basada en el cálculo con todas las implicaciones epistemológicas y de diseño de investigación para la realización de este trabajo.

Tales consideraciones me permiten, en el segundo capítulo, introducir una aproximación institucional del concepto de democracia, en tanto sistema de reglas basado en la competencia política, con el propósito de identificar dos recursos estratégicos para los actores que compiten bajo reglas democráticas: la ideología y la gestión pública. A partir de esta propuesta teórico-metodológica es que se formula la hipótesis general que guía la presente investigación en los siguientes términos: por la manera en que evolucionó la competencia política en el contexto de la transición democrática en nuestro país, en el ámbito de los municipios esta competencia suele caracterizarse por favorecer el uso político de la gestión pública en detrimento del recurso ideológico inherente a la competencia electoral.

Para confirmar esta hipótesis, propongo una estrategia de investigación que estudia de manera separada ambos recursos (ideología y gestión pública), a fin de comprender a profundidad la manera en que inciden sobre el comportamiento de los actores implicados en una lógica de interacción estratégica orientada a la competencia política democrática.

El insuficiente interés por sostener políticas públicas ideológicamente coherentes al frente del gobierno municipal es evidenciado a partir del análisis espacial de la ideología que se propone y expone en el capítulo tres. A partir de dicho análisis fue posible identificar el “espacio” ideológico relevante para los votantes durante las elecciones municipales de 2009, con base en información recabada acerca de la percepción de los electores potenciales.

En esta línea, los hallazgos sugieren la existencia de una significativa homogeneidad ideológica de los ciudadanos que habitan en los seis municipios

bajo estudio (Arias, 2011). Tal convergencia ideológica no es un asunto menor para los partidos políticos. Desde la perspectiva teórica basada en la interacción estratégica en la que se inscribe el análisis desarrollado en este capítulo, se espera que los partidos políticos –en tanto actores racionales– en un contexto de alta competencia política, deliberadamente adopten plataformas políticas similares, movidos por su interés de maximización de votos. Sin embargo, el “espacio” ideológico relevante durante la elección de 2009 se explica más por el probable “congelamiento” que sufrieron las divisiones sociales que históricamente funcionaron en Jalisco a partir de los conflictos entre el Estado y la Iglesia católica y que datan de la época de la Revolución mexicana, que como resultado de las estrategias de maximización de votos adoptadas por los partidos políticos en el contexto de la competencia electoral.

Este resultado tiene fuertes implicaciones sobre los supuestos de elección racional en que se basa el comportamiento de los partidos políticos que compiten electoralmente en Jalisco, toda vez que los incentivos que se espera que enfrenten para diferenciarse ideológicamente, claramente resultan insuficientes para asegurar la victoria electoral y, en extensión, probablemente explique también porque se recurre al uso de los recursos que les brinda la gestión pública.

Precisamente el comportamiento de los actores políticos al frente de los gobiernos municipales se estudia a profundidad en el caso que se expone en el capítulo cuatro. Se optó por el estudio de caso como estrategia metodológica para la investigación sistemática de la gestión pública como recurso de la competencia política democrática, con el propósito de abrir la “caja negra” en torno a la gestión pública municipal y explicar por qué el incremento de la competencia política democrática que devino con la alternancia entre partidos políticos, no necesariamente se tradujo en un mejoramiento del desempeño gubernativo de los ayuntamientos. Antes bien, la evidencia cualitativa del estudio de caso apunta a que la alternancia de partidos políticos tiene un efecto negativo sobre la interacción estratégica sostenida entre actores políticos pertenecientes a un mismo partido, al intensificar la competencia política entre facciones al interior del propio partido,³ lo cual deriva en el uso

³ En este trabajo entiendo y defino a las facciones partidarias esencialmente como “agencias de competencia política” (Belloni y Beller, 1976:534), que resulta consistente con la definición de democracia como sistema basado en la competencia que habré de utilizar en esta investigación y defino más adelante. Para una mayor comprensión sobre las facciones y el papel que desempeñan durante una coyuntura electoral. *Cfr.* (Eufracio, 2011).

intensivo de estrategias de movilización de votos que se expresa claramente con la creación de clientelas políticas.

Finalmente, se exponen las conclusiones y derivan algunas recomendaciones de política pública que se desprenden de la triangulación de los principales hallazgos empíricos de la presente investigación.

1. EL PENSAMIENTO NEOINSTITUCIONALISTA: UNA REVISIÓN DE LA LITERATURA

1. EL PENSAMIENTO NEOINSTITUCIONALISTA: UNA REVISIÓN DE LA LITERATURA

En México se aprecia un renovado interés por el estudio y comprensión de las instituciones a partir de la década de los años ochenta del siglo xx. Ciertamente no fue un hecho fortuito toda vez que en la experiencia mexicana, la llamada transición democrática del régimen político contribuyó de manera importante a poner el acento sobre las instituciones y su contribución a la construcción de una gobernabilidad de nuevo cuño (Molinar *et al.*, 1990; Molinar *et al.*, 1994; Cornelius *et al.*, 1998; Lujambio, 1996; Lujambio, 2000; Magaloni, 2006), como lo evidencia la sugerente interrogante planteada en aquellos años por el entonces Jefe del Departamento del Distrito Federal, Manuel Camacho Solís (1991:35):

Ya aprendimos qué es lo que no funciona, pero todavía no acabamos de poner a prueba lo que verdaderamente va a funcionar (...) están a la vista los excesos y el fracaso de las formas autoritarias de gobierno, sí, pero ¿Cómo construir las nuevas instituciones que aseguren las libertades y protejan los derechos humanos, ordenen y garanticen el crecimiento de las economías y creen las nuevas formas de civilidad?

Más allá de las particularidades de la experiencia de transformación del régimen político de México, cuyo estudio ciertamente escapa a los objetivos fijados para este capítulo, la idea que me interesa subrayar aquí es que cada vez más comunidades académicas, con matices y énfasis distintos, han venido aceptando y compartiendo un concepto de Estado que lo define esencialmente como “un conjunto de instituciones en marcha para controlar la sociedad, tomar decisiones e implementarlas con uso de autoridad” (Lüders y Rubio, 1999:111). La vasta producción de literatura inspirada en la premisa de que cualquier análisis del Estado y, en consecuencia, del gobierno y la administración pública debe ser fundamentalmente institucional así parece confirmarlo.⁴

⁴ Desde la perspectiva institucional se han producido diversas investigaciones que han abordado los más diversos ámbitos: desde estudios comparados del federalismo (Argullol, 2004), las relaciones intergubernamentales y la descentralización (Jordana, 2001), la fiscalización superior en México (García, 2008), estudios sobre el Poder Judicial en Jalisco (Arellano, 2008), la política de regionalización en Jalisco (Arias, 2008), el desempeño de los gobiernos municipales (Sánchez, 2008) hasta los más diversos estudios acerca de la administración pública en Jalisco (Arellano, *et al.*, 2010).

Sin embargo, el llamado “nuevo institucionalismo” que ha inspirado esta amplia producción de literatura, se encuentra lejos de constituir un cuerpo unificado de pensamiento. Por el contrario, existen al menos, tres diferentes aproximaciones analíticas, cada una llamada a sí misma como “nuevo institucionalismo” que surgieron durante los últimos cincuenta años: la histórica, la de elección racional y la sociológica (Hall y Taylor, 1996:32).

Siguiendo a Hall y Taylor, aunque prácticamente todas estas perspectivas “fueron desarrolladas en reacción a las influyentes perspectivas conductistas que imperaron durante las décadas de los sesenta y setenta y todas intentan dilucidar el rol que juegan las instituciones en la determinación de los resultados sociales y políticos; sin embargo, cada una de ellas dibujan de manera totalmente diferente el mundo político” (1996:5).

Una cuarta escuela identificada por estos autores que resulta relevante para la presente investigación es el nuevo institucionalismo en economía. Como lo reconocen estos mismos autores, esta escuela mantiene un fuerte traslape con el institucionalismo de elección racional y muchos académicos suelen abordarlos de manera conjunta—como es el caso de Hall y Taylor—sin embargo, un tratamiento más amplio “debería observar que el nuevo institucionalismo de elección racional pone un énfasis mayor sobre la interacción estratégica que el que realiza el nuevo institucionalismo económico, centrado más bien sobre derechos de propiedad, rentas y mecanismos competitivos de selección” (1996:25).

Antes de revisar cada una de estas tradiciones, es preciso definir el concepto de institución en el sentido más amplio posible y para ello se retoma a Sven Steinmo, para quien las instituciones son simplemente reglas y “como tales, éstas son los fundamentos de todo comportamiento político” (2001:1). Esta manera en que se habrá de entender a las instituciones a lo largo de esta investigación resulta consistente con la definición de Douglas North, quien las define como “las reglas del juego de una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana” (1995:13). En general, es posible establecer que existe un relativo consenso que entiende a la institución como “un sistema de normas respecto a un conjunto particular de actividades” (Roemer, 1994:50).

Al definir el concepto de institución en sentido amplio se busca subrayar su capacidad y relevancia en la manera de estructurar el comportamiento político

como la idea central que comparten las diversas corrientes institucionalistas, cuya orientación fundamental es pensar teóricamente acerca de las instituciones y sus impactos sobre los comportamientos y resultados (Steinmo, 2001:1). Para Steinmo en particular, las instituciones estructuran la política porque ellas:

- 1) Definen quién está dispuesto a participar en una arena política particular;
- 2) Determinan las estrategias políticas de los diversos actores y (más controversialmente), y
- 3) Influyen en lo que estos actores creen que es posible o deseable, esto es, sus preferencias.

Como se puede apreciar a partir de estos tres elementos constitutivos de las instituciones, es el tercero, es decir la manera en que las instituciones influyen sobre los actores, el que resulta clave para comprender el núcleo de la discusión teórica sostenida al interior del pensamiento neoinstitucionalista y, en consecuencia, resulta útil para identificar los diferentes matices entre las tradiciones disciplinarias que se revisan a continuación.

1.1 El Nuevo Institucionalismo Histórico

Aun cuando el institucionalismo histórico, a decir de Hall y Taylor (1996:8), comparativamente es la corriente de pensamiento que ha mantenido una posición más acomodaticia respecto a la manera de entender la relación de nuestro interés, como hemos destacado en trabajos previos (Arellano *et al.*, 2010), esta perspectiva constituye una de las primeras corrientes neoinstitucionalistas en sostener que el Estado está formado y organizado por una compleja red de grupos de interés y organizaciones diferenciadas con dotaciones asimétricas de poder e influencia, en lugar de considerarlo como una unidad monolítica y homogénea.

En términos generales, el institucionalismo histórico “representa un intento por ilustrar cómo las batallas políticas están mediadas por los escenarios institucionales en los que éstas ocurren” (Thelen y Steinmo, 1992:2) y por lo general, los académicos inscritos en esta corriente de pensamiento suelen incorporar dentro de la definición de institución tanto a las organizaciones formales como a las reglas y procedimientos informales que estructuran el comportamiento. En la definición empleada por John Ikenberry por citar un

ejemplo, suele distinguirse hasta tres niveles de arreglos institucionales: “las características específicas de las instituciones de gobierno, las estructuras que abarcan al estado en su conjunto y las normas sociales que ordenan a una nación en particular” (Thelen y Steinmo, 1992:2).

De esta manera, el institucionalismo histórico puede entenderse como una perspectiva analítica que ofrece una mayor capacidad explicativa frente a otras “macro-teorías, tales como el marxismo, el cual al centrarse sobre amplias estructuras socioeconómicas (la estructura de clases, por ejemplo), define los parámetros de la toma de decisiones a un nivel más general. Sin embargo, estas teorías siempre oscurecen las diferencias no triviales entre países con las mismas estructuras amplias.” (Thelen y Steinmo, 1992:10).

Al ubicar a las instituciones en el centro del análisis histórico, esta perspectiva permite examinar las relaciones entre los actores políticos como objetos y sujetos de la historia. Así, “las instituciones –desde los sistemas de partidos hasta la estructura de los intereses económicos tales como las asociaciones empresariales– pueden dar forma y restringir estrategias políticas de manera importante, pero además [las mismas instituciones] son el resultado (consciente o no intencional) de deliberadas estrategias políticas, del conflicto político o de una elección” (Thelen y Steinmo, 1992:10).

Con este cambio de perspectiva, el enfoque histórico se concentró en la continuidad de los arreglos institucionales a lo largo del tiempo y analizó la evolución de las estructuras y procesos políticos de largo plazo con el propósito de identificar los patrones de dependencia (*path dependence*), los cuales son entendidos, fundamentalmente, como procesos históricos que se caracterizan por el autorreforzamiento de una secuencia de eventos con determinadas características, que obligan necesariamente a mantener una visión longitudinal para determinar los factores que hacen que las secuencias permanezcan continuas o identificar los momentos en que tales secuencias se colapsan (Arellano *et al.*, 2010:12). Al investigar de esta manera cuestiones importantes relacionadas con la dinámica política, los institucionalistas históricos hacen visibles y comprensibles los contextos globales y los procesos de interacción que le dan forma y moldean a los estados, la política y la toma de decisiones públicas (Pierson y Skocpol, 2002). En otras palabras, los investigadores de esta corriente de pensamiento suelen “analizar las configuraciones organizativas donde otros observan situaciones particulares

aisladas y prestan atención a las coyunturas críticas y los procesos de largo plazo donde otros ven únicamente maniobras a corto plazo” (Pierson y Skocpol, 2002).

Es preciso señalar, sin embargo, que lo que se denomina bajo el concepto de “institucionalismo histórico no es una teoría en particular ni un método determinado. La mejor manera de entenderlo es como una aproximación al estudio de la política [que se] distingue de otras ciencias sociales por su énfasis en las cuestiones del mundo real, su orientación histórica y su atención a la forma en que las instituciones estructuran el comportamiento y los resultados políticos” (Steinmo, 2008).

El institucionalismo histórico ha sido particularmente atento a la relación entre las instituciones y las ideas y creencias, aunque se reconoce la posición más bien ecléctica que han mantenido los analistas de esta escuela para resolver el problema de la relación entre instituciones y el comportamiento de los actores (Hall y Taylor, 1996:10, 17). Sin embargo, como sugiere Jorge Romero y como veremos a continuación, a la luz de la producción más reciente en esta línea de pensamiento se sugiere una clara tendencia hacia la convergencia entre el análisis institucional de corte histórico con una perspectiva más sociológica que se viene presentando por la vía “de la construcción de una teoría de la ideología, concebida como el conjunto de modelos mentales compartidos y transmitidos por el aprendizaje, [la cual] lleva a la conclusión de que la historia importa y crea patrones de dependencia de los que no pueden librarse los actores (Powell y DiMaggio, 1999:19).

1.2 El Nuevo Institucionalismo Sociológico

A diferencia del enfoque histórico, el nuevo institucionalismo sociológico no considera la posibilidad de que las instituciones puedan pensarse como factores externos al análisis que hacen los propios actores, sino más bien son las instituciones las que moldean sus preferencias, las dota de legitimidad y significado, de tal suerte que la elección de arreglos institucionales futuros está condicionada por el pasado (Arellano *et al.*, 2010:13). Es precisamente en esta línea en la que se inscriben los planteamientos de uno de los institucionalistas históricos más reconocido: Douglas C. North, para quien las ideas resultan claves para moldear la racionalidad inherente a los procesos de toma de decisiones de los actores. Como el propio North sugiere (citado por Romero en Powell y DiMaggio, 1999:18):

De cualquier modo, los diversos desempeños de las economías y de las políticas tanto históricas como contemporáneas argumentan en contra de que los individuos realmente conocen lo que los beneficia y actúan en consecuencia. Por el contrario, la gente actúa en parte sobre la base de mitos, dogmas, ideologías y teorías a medio cocinar.

Las ideas importan; y la manera en que las ideas se comunican entre la gente es decisiva para que las teorías nos permitan lidiar con problemas fuertes de incertidumbre en el nivel individual. En muchos de los temas relevantes para los mercados políticos y económicos, la incertidumbre, y no el riesgo, caracteriza la toma de decisiones. Bajo condiciones de incertidumbre, la interpretación que hacen los individuos de su entorno refleja su aprendizaje. Individuos con bagajes culturales y experiencias comunes compartirán modelos mentales razonablemente convergentes, ideologías e instituciones, e individuos con diferentes experiencias de aprendizaje (tanto culturales como ambientales) tendrán diferentes teorías (modelos, ideologías) para interpretar el entorno. Es más: la retroalimentación de información obtenida de sus opciones no es suficiente para que converjan interpretaciones de la realidad en competencia.

Tales planteamientos sugieren una línea de reflexión académica que aproxima el análisis institucional al ámbito ideológico: “mientras que las instituciones representan los constreñimientos externos que los individuos crean para estructurar y ordenar el ambiente, los modelos mentales son las representaciones internas que los sistemas cognitivos individuales crean para interpretar su entorno” (Powell y DiMaggio, 1999:18). Aquí radica una de las ideas clave del nuevo institucionalismo sociológico al postular el llamado isomorfismo de las organizaciones: los procesos de industrialización y burocratización de las empresas y el Estado respectivamente, son cada vez menos motivados por la competencia o por la necesidad de eficiencia y parecen estar ocurriendo como resultado de procesos que hacen a las organizaciones más similares (Powell y DiMaggio, 1999:105).

Así, las principales aportaciones del nuevo institucionalismo sociológico se orientan fundamentalmente a explicar los patrones de cambio de las instituciones que ocurren en un tiempo determinado. Lo cual supone una perspectiva longitudinal de los fenómenos bajo estudio.

Para Ramió y Salvador por ejemplo, sugieren que las condiciones de debilidad institucional prevalecientes en las administraciones públicas de América Latina, como en el caso de México, se explican por determinados factores de naturaleza interna, entre los cuales destacan (2005:14):

Los procesos de reproducción de instituciones propias de otros contextos de referencia, que pueden interpretarse en términos de isomorfismo institucional, ya sea de carácter mimético cuando responden a una opción de la propia Administración, coercitivo cuando ésta se ve obligada a reproducir dichas instituciones, o de presión normativa cuando el proceso obedece al seguimiento acrítico de aquello establecido por determinados colectivos profesionales. Suele decirse que América Latina es una “gran exportadora de materia prima” y “una gran importadora de modelos” (políticos, de Estado, de descentralización o de gestión, entre otros). La traslación directa de estos arreglos institucionales exógenos a realidades políticas, administrativas, sociales y económicas para las que no fueron diseñados suele comportar desajustes que tienden a limitar los resultados previstos cuando no a generar nuevos problemas añadidos a los que se pretendía dar respuesta.

Estos autores encuentran en la realidad de la administración pública latinoamericana rasgos de cambio institucional vinculados con los tres mecanismos que la perspectiva sociológica de análisis institucional ha identificado, a saber: “1) el isomorfismo *coercitivo*, que se debe a influencias políticas y al problema de legitimidad; 2) el isomorfismo *mimético*, que resulta de respuestas estándares a la incertidumbre, y 3) el isomorfismo *normativo*, asociado con la profesionalización.” (Powell y DiMaggio, 1999:109).

Es preciso no perder de vista que se trata de una tipología analítica que no siempre resulta empíricamente distinta. Así por ejemplo, “los actores externos pueden inducir a una organización ajustarse a sus similares al requerir que realice cierta tarea y especificar la profesión responsable de ejecutarla. O el cambio mimético puede reflejar incertidumbres construidas en el ambiente. No obstante, aunque los tres tipos se mezclan en ambientes empíricos, tienden a derivar de condiciones distintas y pueden conducir a resultados diferentes.” (Powell y DiMaggio, 1999:109).

Más allá de las dificultades de análisis empírico, la agenda de investigación abierta por el nuevo institucionalismo sociológico se orienta fundamentalmente

a la comprensión de los procesos de adaptación que ocurren en las organizaciones a lo largo de un periodo de tiempo. “El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional tiene características sociológicas” (Powell y DiMaggio, 1999:45):

Esta perspectiva destaca las formas en que se estructura la acción y se hace posible el orden mediante sistemas compartidos de reglas que a la vez limitan la tendencia y la capacidad de los actores para optimizar, y privilegian algunos grupos cuyos intereses son asegurados mediante las sanciones y recompensas prevalecientes.

En otras palabras, la adaptación organizacional es resultado de la tensión inherente entre los intentos de transformación de la organización promovidos por los actores y los procesos estables derivados de las rutinas preexistentes. March y Olsen por ejemplo, sostienen que los procesos estables de la acción organizada son esencialmente conservadores –en el sentido que mantienen estables las relaciones y las reglas existentes así como reducen las diferencias entre organizaciones– al tiempo que son imperfectos (1997:120-124):

Esta imperfección se refleja en tres formas de control intencional [...] la primera es el control de la atención. Ni las instituciones ni los individuos integrados a ellas son capaces de mantener sistemas cognitivos totalmente coherentes o de atender todo lo que quisieran. Como resultado, cobra importancia el foco de su atención. La segunda forma de control es la que se ejerce mediante algunas anomalías de los procesos de adaptación, los modos en que éstas generan consecuencias imprevistas. La tercera es el control de amplios sistemas de significado. Los procesos estables de acción dependen de la estructura de significado en la cual ocurren. [...]

La imperfección de los procesos estables de cambio se refleja también en las anomalías de los procesos de adaptación, en los modos en que el aprendizaje ordinario, la solución de problemas, el contagio, el conflicto, la selección y la regeneración tienen, sin excepción, consecuencias imprevistas [...] una segunda anomalía [...] es la tendencia de que las innovaciones se vean transformadas durante el proceso de adopción [...] una tercera anomalía común [...] son las trampas de la competencia [que] inhiben el cambio y son instrumentos del cambio inducido. Inhiben el cambio al levantar barreras a la competencia ante estrategias, procedimientos y tecnologías nuevos. Son medios de cambio cuando

posibilitan la aportación de experiencia arbitraria con nueva tecnología, aumentando la eficiencia en ella y, por tanto, induciendo su selección por encima de alternativas que resultarían mejores con igual experiencia.

En términos generales, el análisis empírico desde una aproximación sociológica busca esencialmente establecer los vínculos causales que relacionan el entorno de una organización con sus estructuras y rutinas, su propia cultura organizacional, así como con el comportamiento y los hábitos de sus miembros para comprender, valorar y explicar el nivel de profundidad y los alcances que supone todo cambio institucional.

En este sentido, Ramió distingue dos escenarios posibles de cambio institucional: el cambio parcial y el cambio total (1999:209). El primer escenario supone un cambio alentado por el entorno que implica modificaciones en el sistema socioestructural (objetivos, estructura, recursos humanos, recursos materiales), cuyos efectos no alteran de manera relevante la cultura organizacional, por lo que el cambio es asumido por los integrantes de la organización (servidores públicos) y eventualmente surgirán algunos problemas producto de la resistencia al cambio. En tal circunstancia nos encontramos ante un cambio organizacional poco profundo (Ramió, 1999:208). En el segundo escenario, el cambio promovido por el entorno supone modificaciones muy importantes en el sistema socioestructural que a su vez implican alteraciones profundas en la cultura organizacional, aunque también se reconoce que es posible que el propio entorno exija directamente una modificación sobre la cultura organizacional. En cualquiera de estas opciones, es previsible la aparición de resistencias al cambio más intensas que pueden llegar a afectar e incluso, a bloquear los esfuerzos de cambio de las instituciones públicas (Ramió, 1999:208).

1.3 El Nuevo Institucionalismo Económico⁵

A diferencia de la perspectiva sociológica, el nuevo institucionalismo económico parte del supuesto que distingue conceptualmente a las instituciones de las organizaciones. Al respecto, Douglass North es muy claro al señalar que “ciertamente cuando examinamos los costos que surgen como consecuencia del marco institucional vemos que son resultado no nada más de ese marco,

⁵ Los principales argumentos contenidos en esta sección se basan en un texto previo de mi autoría. *Cfr.* (Arias, 2008).

sino también de las organizaciones que se han creado como consecuencia de él. Conceptualmente, lo que debemos diferenciar con claridad son las reglas de los jugadores.” (1995:15).

Desde este punto de vista, las instituciones no operan en el vacío, sino más bien se encuentran incorporadas en las organizaciones que, finalmente, son integradas por personas, de tal forma que (Lüders y Rubio, 1999:114):

Las instituciones (entre ellas, la Constitución, la conformación del Banco Central, los atributos legales de los ministros del Poder Ejecutivo, el Código Electoral o los procedimientos para nominar candidatos de un partido político) no se ciñen a reglas que estén, por así decirlo, “grabadas en piedra”, sino que los actores que pertenecen a organizaciones específicas (tales como los diputados de una Asamblea Nacional, los funcionarios del Banco Central, un ministerio de Educación, un Instituto Electoral o un Partido Demócrata Cristiano) las tratan de modificar para lograr algunas ventajas; mientras que otros actores que se benefician del *status quo* predominante tratan de conservar las instituciones y asegurarse de que se apliquen estrictamente las reglas.

A partir de esta separación conceptual entre las reglas que restringen la conducta humana y las personas que, integradas en organizaciones específicas, personifican tales reglas e influyen sobre ellas permite explicar la dinámica del Estado fundamentalmente bajo una lógica política, toda vez que lo entiende como una arena propicia para el juego entre distintos actores que intentarán cambiar o mantener las reglas del juego, de acuerdo a las ventajas que esto les represente.

Dicha dinámica se encuentra mediada por diversos problemas de interacción como el de la información incompleta o asimétrica, el cual está ligado a los llamados costos de transacción,⁶ entendiéndose como tales, los costos en que incurre un agente al momento de involucrarse en el proceso económico —es decir de intercambio— de una sociedad.

⁶ De acuerdo con Williamson, los costos de transacción son el equivalente económico de la fricción en los sistemas físicos y las primeras aportaciones pueden ubicarse durante la década de los años treinta, con diversos trabajos sobre la naturaleza de la organización económica realizados desde el campo de la economía (Frank Knight, John R. Commons, Ronald Coase), el derecho (Karl Llewellyn) y el estudio de las organizaciones (Chester Barnard). En: (Williamson, 1985:13-18).

En términos generales, pueden distinguirse tres tipos: los costos de información, que son en los que incurre un agente para allegarse de datos que permitan conocer con cierto grado de certeza las condiciones en que se da un intercambio: la calidad de un bien, las cualidades de un empleado, la duración y requisitos de un trámite, entre otros; los costos de negociación, que se asumen al momento de contactar otros agentes en el mercado y llegar a un acuerdo satisfactorio de intercambio teniendo en cuenta las condiciones de la transacción; finalmente, los costos de monitoreo, que incluyen los gastos para vigilar el cumplimiento de los acuerdos y, en todo caso, las erogaciones asumidas para forzar a cumplir en caso de que algún agente incumpla lo acordado.⁷

Bajo esta perspectiva se asume que al estructurar adecuadamente los incentivos y las restricciones, las instituciones permiten establecer las reglas de actuación de los actores para obtener la información, realizar intercambios y vigilar el cumplimiento de los acuerdos; sin embargo, éstas no siempre logran incidir sobre los costos que enfrentan todos los individuos, presentándose la llamada información asimétrica “que caracteriza a la mayor parte de las interacciones sociales y que le da una ventaja económica, y a menudo política, increíble a aquel que tiene la información en comparación con el que no la tiene” (Lüders y Rubio, 1999:124).

La asimetría de la información provoca a su vez, diversos problemas como el del tipo agente-principal,⁸ en donde un agente podría hacer un esfuerzo menor porque a él le conviene no esforzarse demasiado, aunque sea capaz de hacerlo y el mandante o principal ni siquiera disponga de mecanismos o procedimientos para saber qué calidad es la que predomina (Lüders y Rubio, 1999:125).

En la administración pública es frecuente encontrar este tipo de situaciones. De ahí que un segundo problema recurrente tiene que ver con la rendición

⁷ Williamson sugiere “distinguir los costos de transacción del tipo *ex ante* y de tipo *ex post*. Los primeros son los costos de la redacción, negociación y salvaguarda de un acuerdo... Los costos *ex post* de la contratación asumen varias formas: 1) los costos de mala adaptación en que se incurre cuando las transacciones se salen del alineamiento en relación con lo que Masahiko Auki llama la ‘cambiante curva contractual’...2) los costos del regateo en que se incurre cuando se hacen esfuerzos bilaterales para corregir las malas alineaciones *ex post*; 3) los costos de establecimiento y administración asociados a las estructuras de gobernación (que a menudo no son los tribunales) a las que se envían las disputas, y 4) los costos del aseguramiento de los compromisos.” En: (Williamson, 1985: 30-32).

⁸ Entre los pioneros de la teoría de la agencia-principal se ubica a S. Ross. *Cfr.* (Stephen A. Ross, 1977).

de cuentas e inconsistencia temporal del gobierno.⁹ Si bien es cierto que las instituciones gubernamentales pueden contribuir al desarrollo de un país, facilitando el flujo de información, favoreciendo los intercambios entre agentes económicos y monitoreando el cumplimiento de los contratos; como reconoce Díaz Cayeros “el Estado puede ser la primera instancia que viola contratos y no cumple con sus compromisos. (De ahí que) El sistema político debe tener mecanismos integrados para que el mismo gobierno sea monitoreado y obligado a cumplir” (Lüders y Rubio, 1999:141). En este sentido, “un tipo específico de problema de rendición de cuentas con una dimensión temporal radica en que el Estado podría encontrar que es difícil comprometerse con una medida particular en el futuro, porque cuando llega el futuro le conviene más no realizar su acción prometida” (Lüders y Rubio, 1999:144).

Finalmente, otro problema relevante en la interacción entre actores se refiere a la acción colectiva en la provisión de bienes públicos que, por definición, no son rivales (lo cual significa que el hecho de que una persona lo consuma no impide el consumo que otra persona pueda hacer de él) y no excluibles (que tiene que ver con la imposibilidad de delimitar su consumo sólo a quien pueda pagar por su uso). Dadas estas características, a los individuos les conviene más beneficiarse del bien sin incurrir en los costos que implica su provisión. Sin embargo, “cuando esta situación se generaliza entre muchos actores individuales, conduce al resultado subóptimo de que no se proporciona del todo ningún bien público, aunque a todo el mundo le convendría más que se suministrara el bien” (Lüders y Rubio, 1999:145).

Este argumento es al que recurrentemente se acude para justificar la intervención gubernamental en la prestación de diversos bienes y servicios públicos. No obstante resulta importante hacer notar que no necesariamente la intervención del gobierno constituye la única alternativa de solución: por un lado, puede ocurrir que, “como lo han demostrado Michael Taylor¹⁰ y Robert

⁹ Este concepto fue introducido por primera vez por Kydland y Prescott, quienes concluyeron que no existe un mecanismo de control que pueda ser aplicado a la planeación económica cuando las expectativas son racionales. *Cfr.* (Kydland y Prescott, 1977).

¹⁰ A partir de un estudio detallado de la cooperación en ausencia del Estado o de otro tipo de coerción, este autor formula una interesante crítica a la justificación más persuasiva del Estado, la cual se apoya en el argumento de que, sin éste, las personas no podrían cooperar exitosamente en la realización de sus intereses comunes y, en particular, no estarían en posibilidad de producir por sí mismos ciertos bienes públicos. *Cfr.* (Taylor, 1987).

Axelrod¹¹, una situación de interacción repetida podría ocasionar la provisión de bienes públicos, incluso sin la intervención del gobierno, siempre y cuando ‘la sombra del futuro’ tenga gran importancia en los cálculos del agente individual” (Lüders y Rubio, 1999:147).

1.4 El Nuevo Institucionalismo de Elección Racional

Como se desprende de la revisión anterior, es más que evidente que el tipo de problemas que han llegado a ocupar la atención del nuevo institucionalismo económico guarda una estrecha relación con el enfoque del nuevo institucionalismo de elección racional. Esto es así debido a que el nuevo institucionalismo de elección racional se nutrió en buena medida de la nueva economía de la organización que enfatizó la importancia de los derechos de propiedad, la búsqueda de rentas y los costos de transacción para la operación y desarrollo de instituciones. Sin embargo, esta perspectiva se reconoce particularmente como una de las curiosidades de la Ciencia Política contemporánea que se desarrolla a partir del estudio del comportamiento del Congreso americano (Hall y Taylor, 1996: 10-11).

Una manera de ver tanto la estrecha relación como los matices que distinguen a ambos enfoques neoinstitucionalistas es a partir de la propuesta de cambio de paradigma planteada al interior de la disciplina de la economía, que buscó dejar atrás la noción de una ciencia preocupada por los límites de la escasez y más bien orientada al proceso del intercambio. Entre las implicaciones más relevantes de este cambio de paradigma encontramos las que sugieren que (Buchanan, 1990:28):

De este cambio de perspectiva (...) se sigue inmediatamente una distinción natural entre “economía” como una disciplina, y la política o “ciencia política”. No hay fronteras que puedan trazarse entre la “economía” y la “política” o entre “mercados” y “gobiernos”, y tampoco entre el “sector privado” y el “sector público”. No es necesario que los economistas limiten sus investigaciones al comportamiento de las personas dentro de los mercados, a las actividades de comprar y vender en sí mismas. Mediante una extensión más o menos natural de la manera

¹¹ En buena medida, las críticas de Taylor serían retomadas por Axelrod en su libro la evolución de la cooperación, en el que presenta su teoría de la cooperación apoyada sobre la investigación de individuos que persiguen sus propios intereses sin la ayuda de una autoridad central para forzarlos a cooperar entre ellos. *Cfr.* (Axelrod, 1984).

cataláctica de ver las cosas, los economistas contemplan la política, y el proceso político, en términos del paradigma del intercambio. En tanto la acción colectiva se modele, con los tomadores de decisiones individuales como unidades básicas, y en tanto se conciba en lo fundamental que dicha acción colectiva refleja intercambios o acuerdos complejos entre todos los miembros de una comunidad significativa de personas, tal acción o comportamiento o elección puede fácilmente quedar cubierta bajo el paraguas de la catalaxia.¹²

A partir de esta perspectiva de la política, al igual que un mercado puede llegar a mejorarse a partir de facilitar el intercambio mediante una reorganización de las reglas del acuerdo o contrato que regula el intercambio económico, para mejorar la política es necesario mejorar o reformar las reglas, así como la red de intereses en la cual el juego de la política se desarrolla.¹³ Esto es, un juego se describe por sus reglas y la única forma de producir un juego mejor es cambiar las reglas (Buchanan, 1990:31).

En los últimos años la teoría económica de la política (Downs), la elección pública (Buchanan y Tullock) y la elección social (Sen) han contribuido significativamente al análisis riguroso de problemas que simultáneamente son políticos, económicos y sociales e incluso morales. De esta forma puede igualarse el *Homo economicus* con el *Homo sociologicus* y con el *zoon politikon*: los individuos racionales y maximizadores, independientemente del tipo de elecciones que realizan (económicas, sociales o políticas), siempre buscarán utilizar el mínimo de recursos para obtener el máximo de resultados, traducidos en ganancias, poder político, influencia y prestigio social (Ayala, 1999:109-110). Si bien es cierto que la definición económica de racionalidad es muy específica y estrecha porque supone que los agentes conocen aquello que les gusta y eligen de acuerdo con estas preferencias, también lo es que existen otras formas de racionalidad. Desde la perspectiva neoinstitucionalista se reconocen al menos tres formas básicas de racionalidad (Ayala, 1999:113):

¹² Para el propio Buchanan, la manera de aproximarse a la economía que él propone es lo que algunos de sus proponentes decimonónicos llamaron “cataláctica”, es decir, la ciencia de los intercambios. Aunque reconoce al profesor Hayek como quien ha sugerido más recientemente el término “catalaxis” que se aproxima más a los orígenes griegos de la palabra. *Cfr.* (1990:27).

¹³ Lo que algunos autores llaman las estructuras de gobernación. *Cfr.* (Ayala, 1996:353).

- La *racionalidad instrumental* se refiere a la conducta de los agentes que no enfrentan ninguna restricción para saciar sus deseos maximizadores. Esta forma de racionalidad también se conoce como sustantiva.
- La *racionalidad procedimental* se refiere a las restricciones contenidas en las normas institucionales y los procedimientos existentes que limitan el egoísmo y la conducta maximizadora típica del modelo de elección racional. Ello quiere decir que los agentes, cuando eligen, se enfrentan a un conjunto de procedimientos que restringen el ámbito de sus elecciones. Esta es la racionalidad limitada.
- La *racionalidad expresiva*, que da sentido a cada una de las elecciones individuales, es decir, cada individuo tiene una función de utilidad *ad hoc*, lo cual restringe el universo de sus elecciones.

En términos generales, se puede decir que el nuevo institucionalismo de elección racional comparte con el económico su noción acerca de la separación conceptual entre instituciones y organizaciones y sus rasgos más sobresalientes son los siguientes (Hall y Taylor, 1996:12-13):

Primero, el empleo de un conjunto característico de supuestos de comportamiento. En general, postulan que los actores relevantes tienen un conjunto fijo de preferencias o gustos (por lo general sujetos a condiciones más precisas, como el principio de transitividad). Se asume un comportamiento de actores enteramente instrumental con el fin de maximizar el logro de estas preferencias y lo hacen de una manera estratégica que supone un amplio cálculo.

Segundo, al igual que el resto de las perspectivas neoinstitucionalistas que asumen una imagen característica de la política, ya sea como una “lucha por el poder”, un “proceso de aprendizaje social” o algo similar, el enfoque de elección racional también provee una imagen distintiva de la política: se tiende a observarla como una serie de dilemas de acción colectiva. Es otras palabras, al buscar maximizar el logro de sus propias preferencias es posible que las personas produzcan un resultado que es colectivamente subóptimo (en el sentido de que es posible alcanzar otro resultado donde al menos uno de los actores mejore sin que el resto empeore sus condiciones).

Tercero, una de las grandes contribuciones del institucionalismo de elección racional consiste en subrayar el papel de la interacción estratégica en la determinación de los resultados políticos. Lo anterior quiere decir, en primer lugar, que postulan un comportamiento impulsado más por el cálculo estratégico que como resultado de fuerzas históricas impersonales y, en segundo lugar, que dicho cálculo estará profundamente afectado por las expectativas de los otros actores involucrados. Así bajo esta perspectiva, las instituciones estructuran las interacciones entre actores al afectar el alcance y la secuencia de las alternativas de elección, al proporcionar mecanismos de información que reducen la incertidumbre sobre el comportamiento de los demás y permitir visualizar las correspondientes “ganancias del intercambio” que conducen a los actores en particular y los actores sociales a realizar cálculos que potencialmente mejoren los resultados. Éste es el clásico “enfoque de cálculo” para explicar cómo las instituciones afectan la acción individual.

Finalmente, el institucionalismo de elección racional también ha desarrollado un enfoque para caracterizar el problema de explicar cómo se originan las instituciones. Por lo general, la forma en que se procede comienza por deducir la lógica de las funciones que una institución realiza, a través de una especificación estilizada de tales funciones institucionales. A continuación, se explica la existencia de la institución de referencia a partir de la valoración de sus funciones en los actores afectados por la misma institución.

Esta fórmula supone que los actores crean una institución a fin de realizar esta función que estiman de valor, generalmente conceptualizado en términos de ganancias cooperativas. Así, en el proceso de creación institucional por lo general gira todo acuerdo voluntario entre actores pertinentes y su sobrevivencia frente a otras instituciones alternativas dependerá fundamentalmente de su capacidad para proporcionar más beneficios a los actores involucrados y cuando esto deje de ocurrir, entonces serán seleccionadas otras formas institucionales.

1.5 De los Cuatro Enfoques Disciplinarios a las dos Orientaciones Institucionales

Al comparar las cuatro escuelas anteriores reconocidas como parte del movimiento del nuevo institucionalismo, es posible apreciar que, más allá de los matices disciplinarios, la manera en que se resuelve la relación

entre instituciones y el comportamiento de los actores pueden agruparse fundamentalmente en dos orientaciones básicas: la orientación de cálculo que, como señalamos antes, es la más próxima a los enfoques económico y de elección racional y la orientación cultural que se encuentra más vinculada con las tradiciones sociológica e histórica.

Esta simplificación tiene el doble propósito de evitar por un lado, posibles confusiones sobre la manera en que otros autores puedan llegar a denominar¹⁴ a las corrientes disciplinarias del pensamiento neoinstitucionalista, y por el otro, centrar nuestra atención en la relación de nuestro interés: los vínculos entre la institución y los actores implicados.

De acuerdo con Carles Ramió y Miquel Salvador, “de las diferencias entre ambas orientaciones destacan dos concepciones sobre las relaciones institución-actor y sobre el tipo de actor social que actúa en la configuración y la recepción del marco institucional” (2005:44-45):

- a) El actor que calcula constantemente y de forma racional los costes y beneficios de diferentes opciones de acción, y cuyas decisiones reflejan una estrategia que maximiza su función de utilidad, y
- b) El actor “sobresocializado” que asume y sigue las normas establecidas por la institución, sin cuestionarlas y sin mostrar resistencias sobre la base de un interés particular.

Como señalan estos autores, bajo la orientación de cálculo se plantea una doble dirección en las relaciones entre institución y actor: el actor puede modificar la institución para adecuar el comportamiento de los demás participantes a sus intereses individuales y al mismo tiempo debe adaptar su conducta maximizadora a las restricciones impuestas por la institución. Bajo la orientación cultural en cambio, la “lógica de lo apropiado” incide directamente sobre el comportamiento de los actores que participan en la institución, proceso que se ve reforzado por los procesos de socialización de sus integrantes, en tanto que la relación opuesta no resulta tan clara, toda vez que la influencia de los actores sobre la institución es menor y no se plantea el desarrollo de estrategias de cambio tan fácilmente como en el caso anterior (Ramíó y Salvador, 2005:45).

¹⁴ Carles Ramió y Miquel Salvador por ejemplo, quienes también distinguen cuatro enfoques disciplinarios los llaman de manera diferente: normativo, de elección racional, histórico y de la teoría de la organización (Cfr. Ramíó y Salvador, 2005).

Así, entre las implicaciones más evidentes de ambas orientaciones destaca la ubicación que guardan las preferencias de los actores respecto a la institución: mientras que desde la orientación de cálculo se asumen como externas a la institución, en la orientación cultural son más bien endógenas.

Otra manera de apreciar las diferencias entre ambas orientaciones es por el tipo de respuestas que ofrecen a tres preguntas clave: ¿cómo se comportan los actores?, ¿qué hacen las instituciones?, y ¿por qué las instituciones persisten en el tiempo?

Para responder a estas tres preguntas se retoman los argumentos de Hall y Taylor, para quienes el supuesto básico de la orientación de cálculo es que los actores siempre buscan maximizar el logro de un conjunto de metas en función de sus preferencias específicas, por lo que su comportamiento es esencialmente estratégico, es decir, valoran todas las opciones posibles a fin de seleccionar aquellas que les aseguran máximos rendimientos (1996:7).

En consecuencia, lo que hacen las instituciones es afectar el comportamiento de los actores principalmente proporcionando un mayor o menor grado de certeza sobre el comportamiento presente y futuro de otros actores. Más específicamente, las instituciones proporcionan información pertinente acerca de la conducta de otros, los mecanismos de aplicación de los acuerdos, las penalizaciones por la deserción y otros tópicos similares (Hall y Taylor, 1996:7).

Bajo esta lógica, la orientación de cálculo sugiere que las instituciones persisten en el tiempo porque los individuos estiman que al desviarse de los patrones de conducta establecidos por la institución probablemente estén peor que si se adhieren a ellos. En otras palabras, entre más contribuya una institución a la resolución de dilemas de acción colectiva o se obtengan más ganancias del intercambio, entonces más robusta y permanente será (Hall y Taylor, 1996:8).

En contraste, la aproximación cultural hace hincapié en el grado en que el comportamiento de los actores no es puramente estratégico, sino más bien está limitado por una visión del mundo particular. Es decir, sin negar que el comportamiento humano es racional, lo cual quiere decir que se orienta hacia un propósito, se enfatiza en la propensión de las personas para establecer

rutinas o patrones de conducta conocidos para alcanzar sus fines. Se tiende a ver a las personas como actores que buscan satisfacer más que maximizar su utilidad, y se reconoce que la elección de un curso de acción depende más de la interpretación de una situación que de un cálculo puramente instrumental. El individuo es visto como una entidad profundamente imbricada en un mundo de instituciones, compuesto por símbolos, guiones y rutinas, que proporcionan los filtros para la interpretación, tanto de la situación como de uno mismo, a partir de los cuales un curso de acción se construye (Hall y Taylor, 1996:7).

En consecuencia, lo que hacen las instituciones es proporcionar cierta moralidad o patrones cognitivos para la interpretación y la acción. Es decir, las instituciones no sólo proporcionan información estratégica útil, sino además ofrecen pautas que afectan a la propia identidad, auto-imagen y preferencias de los actores (Hall y Taylor, 1996:8).

Bajo esta orientación, la persistencia en el tiempo de las instituciones se explica a partir de la idea de que muchas convenciones asociadas con las instituciones sociales no pueden ser fácilmente objeto de elección individual, sino más bien son componentes elementales desde los cuales la acción colectiva es construida. Bajo esta óptica, algunas instituciones son tan “convencionales” que se dan por sentado y escapan al escrutinio directo de los individuos y, en tanto construcciones colectivas, no pueden ser fácilmente transformadas por la acción de un individuo (Hall y Taylor, 1996:8).

A partir de estas dos orientaciones básicas, es posible distinguir dos aproximaciones teóricas y de investigación que rivalizan dentro de la ciencia política y que son identificadas por Sven Steinmo como de elección racional e histórica (2001:1).

Para Steinmo el núcleo de las diferencias entre ambas aproximaciones no es si los individuos son racionales o no, sino más bien se encuentran en las diferentes rutas que siguen para acercarse a la ciencia de la política: en tanto que los institucionalistas históricos aplican el método científico inductivo, los institucionalistas de elección racional aplican el modelo deductivo de la ciencia. En otras palabras, el tipo de preguntas que intentan responder difieren sustancialmente: mientras que para la tradición de elección racional importa entender de manera general cuál es el juego y cómo se juega, para la tradición histórica en cambio, resultan relevantes cuestiones más específicas del mundo político tales como quién gana, quién pierde y por qué (2001:2).

Recapitulando, hasta ahora se ha definido el concepto de institución en el sentido más amplio posible para establecerlo simplemente como un conjunto de reglas. Esta manera de definirla permite identificar los tres elementos esenciales de toda institución: los actores, sus estrategias y las reglas relevantes. Además, nos permite ubicar en la manera en que influyen las reglas sobre el comportamiento de los actores involucrados, el núcleo de la discusión teórica al interior del pensamiento institucionalista.

Tal discusión se sintetiza en la confrontación de dos orientaciones básicas: la orientación de cálculo y la orientación cultural. La diferencia esencial entre ambas radica en la manera en que se asume la racionalidad de los actores frente a las reglas que les son relevantes: mientras que las preferencias son exógenas a las instituciones bajo la primera orientación y en consecuencia, los actores tienen capacidad de calcular sus beneficios al optar por un conjunto de reglas alternativas; la segunda asume una relación más bien endógena entre reglas y estrategias disponibles para los actores, por lo que los actores actúan racionalmente en la medida en que se ajustan a lo que es institucionalmente reconocido como apropiado.

Finalmente, se estableció que tales diferencias tienen implicaciones epistemológicas dentro de la Ciencia Política que pueden extenderse al diseño particular de toda investigación acerca de las instituciones: en tanto que la tradición de cálculo supone una lógica esencialmente deductiva que parte del establecimiento de principios generales que pueden o no ser verificables en hechos históricos particulares y que, por lo general, supone un diseño sincrónico de la investigación; la tradición cultural en cambio, supone una lógica esencialmente inductiva que parte de la observación de diversos hechos históricos particulares a lo largo de un periodo determinado de tiempo, a partir de los cuales puedan deducirse observaciones generales y, en consecuencia, por lo general implica un diseño diacrónico de la investigación.

Como se describe en el siguiente apartado, en esta investigación se conceptualiza la democracia como una institución basada en la competencia política bajo una orientación de cálculo con todas las implicaciones epistemológicas y de diseño de investigación que fueron apuntadas previamente.

2. UNA APROXIMACIÓN A LA DEMOCRACIA COMO INSTITUCIÓN

2. UNA APROXIMACIÓN A LA DEMOCRACIA COMO INSTITUCIÓN

En concordancia con la definición de institución adoptada en sentido amplio como un conjunto de reglas, en este trabajo se entenderá como democracia¹⁵ simplemente como el sistema político donde existe una competencia entre partidos, organizada bajo un determinado conjunto de reglas.

Al respecto, Adam Przeworski señala que “desde luego, no todas las democracias son idénticas; podríamos enumerar incontables variaciones y diferenciar diversos tipos de instituciones democráticas. Sin embargo, más allá del abanico de variaciones institucionales, para identificar un sistema político como democrático basta un rasgo esencial: su carácter de competencia abierta a la participación” (1995:14).

Como el propio Przeworski apunta, esta definición atribuida a Dahl, como la mayoría de las definiciones de la democracia, otorgan a la participación el mismo rango que a la competencia y (1995:15):

En efecto, existen concepciones participacionistas y competencialistas de la democracia. Destacar la participación es esencial para comprender el desarrollo de las democracias en Europa occidental, donde los enfrentamientos en torno al sufragio originaron más conflictos que el tema de la responsabilidad de gobierno. Este enfoque también resulta atractivo desde el punto de vista normativo. Sin embargo, desde una perspectiva analítica, la posibilidad de competencia entre intereses en conflicto es suficiente para explicar la dinámica de la democracia. Una vez reconocidos unos derechos políticos suficientemente amplios para admitir la presencia de intereses en conflicto, el resto se desprende por sí solo, aunque la participación efectiva diste mucho de ser universal.

Por supuesto que no escapa a nuestra revisión, algunas propuestas académicas que, particularmente desde la experiencia de transición democrática en México, aluden a ciertos problemas de segunda generación (Aziz, 2003), para referirse a ciertos obstáculos para consolidar a la democracia que se han presentado a escalas nacional, subnacional y local y otros más han comenzado a insistir más bien en (Ceja, 2007:42):

¹⁵ Para una revisión amplia de la definición del concepto democracia y sus principales exponentes puede revisarse Abellán (2011).

Agregar a los de tercera generación, cuyo contenido deberá estar orientado –más que a los medios y a los modos– a los fines. Es decir, a la protección y ampliación de los derechos civiles y sociales, como a la lucha en contra de cualquier forma de exclusión y al desarrollo sustentable.

Siguiendo esta misma línea de argumentación pero en un plano más teórico, Tilly (2007), señala que entre los observadores de la democracia es posible identificar de manera más o menos implícita o explícita, entre cuatro tipos principales de definiciones sobre democracia: constitucional, sustantiva, procedimental y orientadas por procesos.

La visión constitucional se concentra en las leyes que rigen la actividad política que un régimen promulga. Bajo esta perspectiva generalmente aparecen los análisis históricos y comparativos para estudiar las diferencias entre monarquías, oligarquías y repúblicas a partir del contraste de su marco constitucional vigente.

Entre las perspectivas sustantivas se encuentran aquellas que se enfocan en las condiciones de vida y las políticas que determinado régimen promueve. Si es que el sistema promueve el Estado de bienestar, la libertad individual, seguridad, igualdad social y la resolución de los problemas por una vía pacífica. Desde esta perspectiva resulta relevante el estudio acerca de la manera en que el sistema democrático afecta a la calidad de vida tanto privada como pública.

Los promotores de una perspectiva de corte procedimental en cambio, erigen una serie de prácticas gubernamentales dentro de un Estado que suelen considerarse para calificar al gobierno como democrático o no. Por lo general, este tipo de perspectiva centra su atención en los procesos electorales, la competencia electoral y la participación ciudadana.¹⁶

Finalmente, la visión orientada a procesos, pone el acento en un conjunto de procesos que deben interactuar durante un determinado tiempo en un régimen a fin de calificarse como democrático.

¹⁶ Desde la perspectiva de Shumpeter por ejemplo, se juzga a la democracia como un método político y no como un fin en sí misma: “la democracia puede o no contribuir al desarrollo económico, a la justicia social o a que todos coman, sean sanos y se eduquen: el hecho fundamental es que se trata exclusivamente de un procedimiento. (Cfr. Nun, 2002:30).

Bajo esta tipología es posible encuadrar la perspectiva adoptada en este trabajo en la línea procedimental en la que las instituciones sociales deben garantizar la igualdad de oportunidades para los ciudadanos sin distinción política alguna para: 1) formular sus preferencias; 2) manifestar públicamente dichas preferencias entre sus partidarios y ante el gobierno, ya sea de manera individual o colectiva, y 3) recibir por parte del gobierno igualdad de trato (Dahl, 1989:13-14).

Desde esta perspectiva de corte procedimental, el propio Dahl ha sugerido el término “poliarquía” como sustituto de “democracia” a fin de hacer una clara distinción entre la democracia como sistema ideal y los diversos arreglos institucionales que podrían definir a una poliarquía, entendidos como una especie de aproximación imperfecta al ideal (1989:19).

Bajo esta misma línea de argumentación, Dahl llega a distinguir al menos dos procesos de iniciación de una poliarquía (1989:40):

El más propicio es el que transforma las estructuras y formas hegemónicas, previamente legitimadas, en formas y estructuras aptas para la competencia política, evitando de este modo divisiones persistentes y dudas sobre la legitimidad del nuevo régimen que suele ser compartida por grandes sectores de la población [en tanto que] el menos propicio para la instauración de una poliarquía es aquel en el que gran parte de la población se opone a la legitimidad de los métodos de acción política competitivos [como señaladamente es el caso de una guerra civil o una revolución].¹⁷

De la discusión anterior es posible inferir la centralidad del criterio de competencia política como condición suficiente para definir a la democracia.¹⁸ Una definición de la democracia centrada en la competencia política –más

¹⁷ En esta misma línea de argumentación, encuentro que para Alain Touraine “un mercado político abierto, competitivo, no es plenamente identificable con la democracia, así como la economía de mercado no constituye por sí misma una sociedad industrial. En los dos casos, puede decirse que un sistema abierto, político o económico, es una condición necesaria pero no suficiente de la democracia o del desarrollo económico; no hay, en efecto, democracia sin la libre elección de los gobernantes por los gobernados, sin pluralismo político, pero no puede hablarse de democracia si los electores sólo pueden optar entre dos fracciones de la oligarquía, del ejército o del aparato del Estado” (1995:15).

¹⁸ En el modelo Schumpeteriano también es posible identificar un único elemento democrático, ya sea “mediato o inmediato, que es la competencia electoral; sin ella, no podría aspirar a llamarse democrático”. (Cfr. Nun, 2002:32).

allá del criterio de la participación— es suficiente para subrayar los dos rasgos característicos de todo régimen democrático: la incertidumbre respecto a los resultados, esto es que no están determinados de antemano, y que dichos resultados dependen de la competencia entre fuerzas políticas que buscan promover determinados intereses y valores. Se podría decir que la definición de democracia tiene que ver más con la idea de que algunos partidos pierden las elecciones “y la derrota no constituye una desgracia social (Kishlansky, 1986) ni un delito” que con la victoria abrumadora de un partido en las elecciones (Przeworski, 1995:14).

Como acota el propio Przeworski “debe tenerse en cuenta que ‘incertidumbre’ puede significar que los actores no saben qué puede ocurrir, que saben lo que es posible pero no lo que es probable, o que saben lo que es posible y probable pero no qué ocurrirá. La democracia es sólo incierta en este último sentido” (1995:18):

En efecto, los actores saben lo que es posible, puesto que los desenlaces posibles vienen determinados por el marco institucional; saben lo que es probable que suceda, pues la probabilidad de un desenlace concreto depende de la combinación del marco institucional y de los recursos con que intervengan las diferentes fuerzas políticas en la competencia. Lo que no saben es cuál será el desenlace concreto. Saben qué puede suponer para ellos una victoria o una derrota y saben cuáles son sus probabilidades de triunfar o perder, pero no saben si triunfarán o perderán. La democracia es, por tanto, un sistema de resultados abiertos regulados o de incertidumbre organizada.

La incertidumbre en los resultados inherente a la democracia remite directamente al papel central que juega la interacción estratégica para la competencia política. Para decirlo junto con Przeworski, “la democracia genera la apariencia de incertidumbre porque se trata de un sistema de acción estratégica descentralizada, en el cual la información es ineludiblemente local” (1995:18).

Así, en esta investigación habré de centrarme en la interacción estratégica inherente a la dinámica de competencia política; sin embargo, a diferencia de otras aproximaciones centradas en los resultados de la competencia política, me propongo centrar la atención en el segundo elemento del cual, de acuerdo

con Przeworski, dependen los resultados de una competencia política en un contexto democrático: los recursos de que disponen los actores para competir.

Desde una perspectiva estrictamente institucionalista, ciertamente podría argumentarse que el acceso a determinados recursos puede estar determinado por las instituciones que regulan la competencia política; como es el caso del financiamiento público, el uso de medios masivos de comunicación, entre otros. Sin embargo, otros recursos dependen de la capacidad de interacción estratégica de los propios actores, toda vez que “los protagonistas de la interacción democrática están organizados como colectivos; en otras palabras, están capacitados para formular intereses colectivos y para actuar estratégicamente a fin de proveerlos” (Pizzorno citado en Przeworski, 1995:16).

Tales recursos se encuentran inexorablemente relacionados tanto con la capacidad de acción colectiva¹⁹ de los partidos políticos para promover sus intereses y valores en la competencia política como de los recursos que les provee directamente el ejercicio de gobierno. De ahí que para responder a la pregunta que orienta la presente investigación sobre ¿cómo influye la competencia política democrática sobre la gestión pública municipal?, me propongo hacerlo a partir de un estudio a profundidad de cada uno de estos recursos estratégicos para la competencia política, mismos que son abordados de manera separada en las siguientes dos secciones.

2.1 La Ideología como Recurso para la Competencia Política

El supuesto de partida de Anthony Downs en su *Teoría Económica de la Democracia* (1973), puede parecernos una verdad de Perogrullo: a los partidos políticos lo que les interesa realmente es el poder en sí mismo antes que promover una sociedad mejor o ideal. Sin embargo, fue a partir de esta hipótesis que Downs nos ofreció una sugerente explicación sobre el surgimiento de las ideologías políticas.²⁰

¹⁹ Alain Touraine por ejemplo, después de aceptar junto con Norberto Bobbio la definición de democracia a partir de tres principios institucionales de naturaleza liberal: como conjunto de reglas, nivel de participación y elecciones reales; llama la atención sobre la manera en que el propio Bobbio “nos hace descubrir que la realidad política es muy diferente del modelo que acaba de proponerse; las grandes organizaciones, partidos y sindicatos, tienen un peso creciente sobre la vida política, lo que a menudo quita toda posibilidad al pueblo supuestamente soberano; los intereses particulares no desaparecen ante la voluntad general y las oligarquías se mantienen” (1995:17).

²⁰ Para Downs la ideología es “una imagen verbal de la sociedad y los medios principales para construir esa sociedad” (1973:103).

Su argumentación parte de la idea de que la incertidumbre permite a los partidos políticos desarrollar las ideologías para utilizarlas como armas en su lucha por el poder. Así, en su afán por obtener el mayor número de votos que le asegure el triunfo sobre sus adversarios, los partidos se enfrentan al dilema que suele tener cualquier anunciante dentro de un mercado competitivo, aún bajo los supuestos de un mundo de certeza absoluta: “buscar diferenciar su producto de los sustitutivos, pero a la vez han de probar que aquel posee todas las virtudes de estos” (Downs, 1973:104).

En otras palabras, los partidos en su lucha por el poder desarrollan ideologías para lograr distinguirse del resto de los partidos e incentivar la participación de los ciudadanos en las elecciones; sin embargo, como cada partido busca en realidad maximizar el número de votos posibles y todos se enfrentan con los mismos electores, al menos en principio, todos deberían contar con ideologías muy parecidas entre sí.

No obstante, desde la óptica de Downs, tres son los factores que explican las variaciones ideológicas: la heterogeneidad de la sociedad, el inevitable conflicto social y la incertidumbre. Bajo tales condiciones, es previsible que las ideas que pueden resultar atractivas para ciertos grupos sociales no lo sean para otros y dado que vivimos en un mundo con recursos limitados, es lógico pensar en cierta tensión entre los diversos grupos sociales. Sin embargo, como hemos visto anteriormente, el problema crucial al que se enfrentan los partidos proviene de la incertidumbre, toda vez que desconocen cuál es la combinación de grupos de ciudadanos que maximiza el número de votos que pueden obtener en un momento determinado y desconocen también qué ideología es más eficaz para atraer al mayor número de ciudadanos.

El asunto se vuelve aún más complejo si tomamos en cuenta, como nos advierte Duverger (1996:409-410), que:

En la orientación política de los ciudadanos, intervienen siempre dos categorías de factores: factores particulares y locales y factores generales. Podría decirse igualmente: factores personales y factores ideológicos, aunque estas distinciones estén lejos de coincidir exactamente. La separación de unos y otros es delicada, ya que casi siempre están mezclados estrechamente de manera inconsciente: sería necesario un verdadero método de psicoanálisis social para conseguirlo.

Aunque no se descarta la posibilidad de que, como sugiere el propio Duverger (1996:410), los sistemas de partidos y los regímenes electorales influyan sobre cada uno de estos factores, ya sea desarrollando algunos factores locales o personales de la opinión en detrimento de los factores nacionales o, en sentido contrario, algunos factores generales en detrimento de los factores personales, tales consideraciones claramente escapan al propósito de este estudio.

Lo que nos interesa subrayar aquí, siguiendo a Downs, es que la decisión del voto es una decisión bajo incertidumbre, por lo que la ideología adquiere un papel esencialmente instrumental. Es decir, a los ciudadanos le (Downs, 1973:105):

...resultan útiles las ideologías de los partidos por librarles de la necesidad de relacionar cada cuestión con la propia filosofía. Las ideologías les ayudan a centrar la atención en las diferencias entre partidos; pueden, pues, utilizarlas a modo de muestras de las diferencias de posición. Con este recorte los votantes pueden ahorrar el costo de informarse sobre una amplia gama de cuestiones.

Para Hinich y Munger (1998:3):

Downs está sugiriendo aquí algo profundo: las divisiones entre partes separadas a través de una línea más simple, y más predecible, que lo que un espacio político de n dimensiones implicaría, incluso si lo que a los votantes les preocupa es el espacio de n dimensiones.

Adoptando como punto de partida la visión de Downs acerca del papel de las ideologías, Hinich y Munger (1998) plantean una reinterpretación sobre la correspondencia entre el espacio de la política organizado a partir de un conjunto de cuestiones que resultan relevantes para el elector y el espacio ideológico relevante para los partidos políticos, que es definido esencialmente como “un conjunto de proposiciones internamente coherentes que prescriben y establecen demandas sobre la conducta humana” (p. 11), y llegan a postular que (p. 101-102):

Los ciudadanos utilizan las posiciones ideológicas de los candidatos en dos vías. La primera es como una señal, un predictor de las posiciones del candidato una vez que toma el cargo, basado sobre la correspondencia

específica o mapeo entre ideología y política. La segunda es más abstracta y más importante: los ciudadanos juzgan a los candidatos por el acuerdo o desacuerdo entre su propia visión de “buena sociedad” [las comillas son de los autores], y eso corrobora los intentos de los candidatos para poner en claro sus posiciones ideológicas.

Este es el postulado central a partir del cual los autores desarrollan su análisis espacial de la ideología que se describe en el capítulo tres. Por ahora me limito a precisar algunas premisas derivadas del individualismo metodológico adoptado para esta investigación. Para ello tal vez resulte necesario hacer un comentario respecto a la manera en que se asume la analogía establecida entre la competencia política y la competencia de mercado (siguiendo el paradigma de la catalaxia referido por Buchanan anteriormente),²¹ para comprender mejor la manera en que la ideología juega un papel fundamental en la competencia política.

De acuerdo con Zintl, tal analogía no resulta obvia del todo ya que es preciso tener en cuenta que mientras que en la competencia política compiten por la demanda paquetes completamente atados (políticas), en la competencia mercantil lo hacen los elementos aislados que integran los paquetes (1998:139). Lo anterior hace indispensable que se observe más de cerca cuáles pueden ser los elementos integrantes de los paquetes políticos. Para ello, es preciso distinguir dos tipos de asuntos políticos: los llamados “*balance issues*” que son los temas sobre los que existe acuerdo entre el electorado y los llamados “*position issues*”²² que se corresponde con los temas que provocan opiniones encontradas entre el electorado (Zintl, 1998:139). Bajo tales condiciones, resulta obvio que los partidos políticos en competencia habrán de diferenciarse programáticamente a partir de los temas considerados como

²¹ En su formulación clásica del análisis espacial, parte de la predicción que realiza Hotelling (1929) para el caso de competencia entre dos vendedores de *hot dogs*: ambos terminan ubicándose codo a codo en el centro del malecón y este resultado constituye un equilibrio dado que esa posición le garantiza al menos la mitad del mercado y cualquier otra ubicación no tendría sentido ya que se perdería mercado frente al competidor. Aquí radica el extraordinario poder del conocido teorema del votante mediano. Sin embargo, este resultado es posible dado que los productos son idénticos y los consumidores eligen únicamente con base en la preocupación de caminar menos desde su posición hasta el lugar de venta, y como muestran Hinich y Munger, estos supuestos no necesariamente se cumplen en el caso de la competencia política (1998:7-8).

²² Un estudio de caso que resulta ilustrativo sobre la utilidad de la clasificación de los asuntos en valencia (*balance issues*) y posición (*position issues*) para la formación de la agenda es el del maltrato infantil (Cfr. Nelson, 1996).

“*position issues*” en tanto que los “*balance issues*” no serán determinantes en el juego competitivo. Es decir, “el elector individual se encuentra frente a paquetes que se diferencian en algunos elementos y coinciden en otros. No podrá hacer depender su decisión de los elementos con respecto a los cuales los paquetes son idénticos sino sólo de aquellos con respecto a los cuales los paquetes se diferencian” (p. 140).

Bajo tales premisas, es posible caracterizar las relaciones entre el electorado en su conjunto y los diversos partidos políticos con la ayuda de un modelo espacial (Zintl, 1998:140):

Los individuos se distribuyen en un espacio cuyo sistema de coordenadas está formado por los *position issues*. En este espacio, cada individuo atribuye posiciones a los partidos que se someten a la elección y se decide por el más próximo o, en ciertos casos, por ninguno (en caso de que todas las distancias sean más grandes que un determinado valor máximo). Las diferencias entre los programas de los partidos pueden ser explicadas como adecuación de los partidos a la distribución de los electores con respecto a los *position issues* importantes y permanentes. Sólo bajo supuestos muy fuertes puede esperarse que esta adecuación signifique al mismo tiempo, una convergencia de los programas de los partidos; aún si se diera una especie de media de la distribución pluridimensional de los electores, algo que, en general, no puede suponerse,²³ son plausibles diferencias programáticas entre los partidos.

Por el lado de los partidos políticos –en tanto oferentes en el mercado político– en la literatura de elección racional se identifican al menos tres modelos que intentan explicar el comportamiento de los partidos políticos (Strom, 1990:566-568):

1. Los partidos buscadores de votos, que asumen a los partidos como equipos de hombres que buscan maximizar el apoyo electoral a fin de controlar el gobierno.
2. Los partidos buscadores de oficinas o puestos públicos, el cual supone que la motivación fundamental no está en la maximización de votos,

²³ Para esta consecuencia del teorema de imposibilidad de Arrow, *cfr.* Ordeshook (1986:71 ss.), Schwartz (1986:68 ss.). La inexistencia de un “*median in all directions*” tiene consecuencias para la esperable estabilidad de los programas partidistas, que han sido investigadas, sobre todo, por Ricker (1982); con esto se vuelve totalmente dudosa la suposición de una adecuación de las posiciones de los partidos a la distribución de los electores, es decir, de un, por así decirlo, sector políticamente pasivo.

sino más bien en la búsqueda de cargos a fin de controlar determinados bienes públicos, y

3. Los partidos orientados por políticas, los cuales buscan ocupar determinados cargos políticos a fin de incidir sobre la orientación de determinadas políticas públicas.

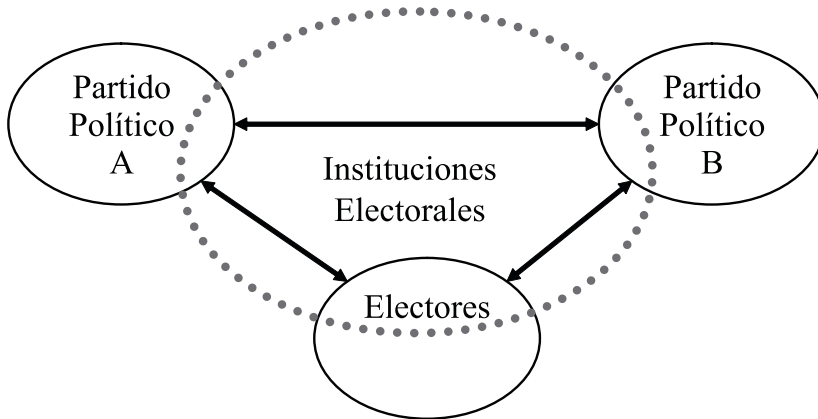
Las críticas que dirige Strom hacia estos modelos resultan muy persuasivas ya que ciertamente el comportamiento de los partidos no necesariamente puede asumirse bajo una lógica estática y no siempre es posible generalizar en todos los casos (1990:569-570). Sin embargo, lo que nos interesa subrayar aquí es la variación de comportamientos que es posible encontrar entre partidos políticos en competencia bajo un contexto democrático. Tales variaciones que se explican por el lado de la oferta política, se desprenden de la acción estratégica de los partidos políticos en competencia. Siguiendo a Strom, tales variaciones dependen de dos factores: el primero tiene que ver con la conformación de los propios partidos políticos, toda vez que se asumen como actores colectivos que enfrentan restricciones internas. El segundo factor se refiere a las restricciones institucionales que afectan los incentivos de los distintos miembros que integran los partidos, entre los cuales, se identifican al menos tres tipos de restricciones institucionales que resultan determinantes para comprender los incentivos que enfrentan tanto los dirigentes como los militantes de los partidos políticos (Strom, 1990:579):

1. Las instituciones electorales, que definen las reglas sobre la manera en que los partidos obtienen votos y cómo estos votos son contados.
2. Las instituciones legislativas, que definen las reglas sobre la manera en que los partidos construyen políticas, es decir, cómo se formulan las leyes que posteriormente habrán de afectar el diseño e implementación de políticas, y
3. Las instituciones ejecutivas, que tienen que ver con la manera en que los gobiernos llegan a implementar las políticas apoyadas por los partidos.

Bajo estas premisas, la presente investigación se circunscribe a la interacción estratégica que se establece en el contexto de la competencia estrictamente electoral, esto es, la que está mediada por las instituciones electorales. El siguiente círculo ilustra esta interacción estratégica que se presenta esencialmente entre partidos políticos y votantes:

Imagen 1.

Marco de Interacción Estratégica y el recurso ideológico en el contexto de competencia electoral



Fuente: Elaboración propia.

Como puede apreciarse la interacción estratégica ocurre tanto entre los partidos políticos contendientes como entre éstos y los electores. De esta manera, la dinámica de interacción de la acción colectiva que supone el proceso electoral está determinada por las estrategias emprendidas por los partidos políticos en competencia en su búsqueda por promover determinados valores frente a la sociedad y los medios para alcanzarlos (ideología), así como por la percepción que tienen los electores respecto de tales estrategias. Esta manera de ver la interacción estratégica en un contexto estrictamente electoral permitió identificar la percepción de los electores como el punto clave desde el cual es posible estudiar con objetividad el efecto que tiene la ideología para la competencia política. En el capítulo tres se expone el modelo teórico empleado para estudiar la ideología relevante en la zona metropolitana de Guadalajara a partir de la percepción de los potenciales votantes durante el proceso electoral realizado en el año 2009.

2.1.1 Cuando la Historia Importa

Los postulados teóricos en que se apoya la metodología particular de representación espacial de la ideología como recurso de la competencia

política que han sido descritos en la sección previa, se inscriben en la línea de convergencia teórica entre el institucionalismo histórico que, como se destacó desde el capítulo primero, entre sus principales argumentos se encuentra que “las ideas importan; y la manera en que las ideas se comunican entre la gente es decisiva para que las teorías nos permitan lidiar con problemas fuertes de incertidumbre en el nivel individual” (North citado por Romero en Powell y DiMaggio, 1999:18) y el institucionalismo de elección racional que postula más bien una visión basada en la interacción estratégica entre actores bajo una lógica o función determinada, generalmente definida en términos de beneficios cooperativos.

De ahí que para Hinich y Munger las ideologías son esencialmente producto de la cultura, la historia y las emociones y, por lo general, también son utilizadas estratégicamente por los actores para justificar determinadas acciones específicas. Por supuesto que no todas las ideas pueden considerarse como ideologías, ya que como los propios autores subrayan, el proceso de creación de una ideología puede literalmente ser descrito como un drama personal donde (Boulding, 1964:39):

Una imagen del mundo se convierte en una ideología si crea en la mente de la persona un rol que resulta para sí mismo satisfactorio y valora altamente... para crear un rol, sin embargo, la ideología debe crear drama. La primera característica esencial de una ideología es entonces una interpretación de la historia suficientemente dramática y convincente para que el individuo pueda identificarse con ella y ésta pueda ofrecerle al individuo un rol en ese drama trazado.

Esta manera de ver la ideología permite a los autores conectar directamente con una línea de argumentación largamente discutida que suele encontrarse desde Habermas, Hayek, Hegel y Marx, particularmente con la idea de la dialéctica entre una ideología establecida (ortodoxia) y el surgimiento de posiciones ideológicas que se oponen a la ideología dominante (heterodoxia). Como los propios autores precisan, la novedad no se encuentra en la manera de ver la ideología —en tanto oposición entre ortodoxia y heterodoxia— sino en la manera en que esta perspectiva sirve de “base para una teoría espacial racional, esto es la novedad” (Hinich y Munger, 1998:16).

Dos implicaciones fundamentales se desprenden de esta perspectiva: la primera tiene que ver con el marco de referencia establecido por la ideología

dominante (ortodoxia) para el debate político y la competencia frente a sus ideas disidentes (heterodoxia) de tal manera que “esta tensión entre ambos conjuntos de ideas y sus respectivas afirmaciones crean un espacio político relevante de pocas dimensiones” (Hinich y Munger, 1998:17), que pueden llegar a trazarse en una dimensión simple determinada por dos puntos de una línea, ya que como sugiere Duverger (1996:242-243):

A pesar de todo, el bipartidismo parece presentar un carácter natural. Queremos decir con esto que las opciones políticas se presentan de ordinario en una forma dualista. No siempre hay un dualismo de partidos: pero casi siempre hay un dualismo de tendencias. Toda política implica una selección entre dos tipos de soluciones: las soluciones llamadas intermedias se relacionan con una y otra. Esto equivale a decir que el centro no existe en política: puede haber un partido de centro, pero no una tendencia de centro, una doctrina de centro. Llamamos “centro” al lugar geométrico donde se reúnen los moderados de tendencias opuestas: moderados de derecha y moderados de izquierda. Todo centro está dividido contra sí mismo, al permanecer separado en dos mitades: centro-izquierda y centro-derecha.

La segunda implicación tiene que ver con su carácter instrumental y la manera en que se origina ya que ante todo “una ideología es un mecanismo para transmitir información y persuasión, generalmente es un conjunto consistente de ideas sobre lo que es bueno en la relación entre política y la sociedad. Este mecanismo es evolucionado, no diseñado, y el grado de consistencia entre sus preceptos es consecuencia de esa evolución” (Hinich y Munger, 1998:19). En consecuencia:

La creación y popularización de una nueva ideología resulta una tarea difícil, requiere tiempo, dinero, habilidades organizacionales y (no menos importante), un conjunto de ideas intelectualmente poderosas y emocionalmente comprometedoras. Un naciente partido político enfrenta un insuperable problema de entrada. El problema no es seleccionar entre una variedad de ideologías bien comprendidas y disponibles y entonces adoptar el conjunto de posiciones asociadas con esa ideología. Lo que generalmente es imposible es abrir una nueva posición en el espacio de las ideologías y entonces hacer campañas en contra de los partidos existentes sobre esas bases.

A partir de estas consideraciones teóricas derivadas de la manera de entender la ideología se desprende una implicación relevante para los propósitos de esta investigación: la tarea de contextualizar históricamente el espacio ideológico relevante en el Área Metropolitana de Guadalajara durante el proceso electoral del año 2009 y cuyos principales resultados empíricos se muestran en el capítulo tres.

De acuerdo con los estudios más recientes que también han analizado el mercado electoral de Jalisco (Gutiérrez Mora, 2011), hoy se sabe que la dinámica de competencia política que se estableció en la entidad prácticamente desde el año 1994, vino a reconfigurar el mercado electoral como un duopolio, dada la acentuada competencia entre dos partidos: el PRI y el PAN. Frente a este escenario de alta competencia política entre dos partidos, la perspectiva de interacción estratégica basada en la elección racional supondría que los partidos políticos –en tanto actores racionales– deliberadamente adopten plataformas políticas similares, movidos por su interés de maximización de votos.

Sin embargo, al volver la mirada hacia el pasado de la entidad para constatar si los dos partidos políticos más competitivos hoy en día, representan las tendencias ideológicas que han marcado un drama histórico en la vida política de Jalisco, nos permite avanzar otra hipótesis alternativa al comportamiento estratégico orientado a la maximización de votos.

En efecto, la historia ofrece una significativa evidencia acerca de la dramática preponderancia de la actividad política de la Iglesia católica en Jalisco²⁴ que se remonta a los comienzos de la Revolución mexicana, ya que como apuntan los historiadores Mario Aldana y José María Muriá (2009):

²⁴ De acuerdo con Agustín Vaca “en el concilio de Trento, celebrado entre 1545 y 1563, cobró su forma definitiva el concepto que hace de la Iglesia católica la ‘congregación de los fieles regidos por Cristo y el Papa su vicario en la Tierra’. Desde entonces, esa congregación incluye a la totalidad de los fieles en la Tierra, es decir, la Iglesia Militante; a las ánimas del purgatorio, la Iglesia Purgante, y a todos los difuntos católicos que gozan de la gloria de Dios, la Iglesia Triunfante” (2005); sin embargo, la historia de Jalisco parece ilustrar muy bien cómo tal noción universal de Iglesia Militante que opera estrictamente en el plano espiritual de cada hombre, sufrió una transmutación funcional al plano, evidentemente más mundano, de la política, donde la noción militante implica ya no al individuo sino a colectivos de personas organizadas en partidos o facciones. Definitivamente tal yerro de interpretación humana sobre los planes de Cristo acerca de su Iglesia, pues jamás se planteó fundar partido político alguno, ha supuesto infinidad de conflictos entre el Estado y la Iglesia a lo largo de la historia universal.

El Partido Católico Nacional (PCN) cobró gran fuerza con base en el apoyo del clero y los grandes capitalistas, pero encontró muchos adeptos también entre los estratos medios de algunos estados, como Jalisco, donde se pensaba más en el triunfo de dicho partido que en el del propio Madero; sin embargo, ante la evidente imposibilidad de disputarle a éste la presidencia, el propio PCN optó por hacerlo también su candidato. [...] Al poco tiempo, Jalisco era convertido en una especie de “campo de pruebas del programa católico de acción social”, con base en que el PCN contaba en el estado con más de 80 mil afiliados, lo que le permitió ganar casi todas las elecciones municipales y adueñarse del Congreso local.

Es a partir de la vasta evidencia histórica, que resulta razonablemente probable encontrar suficientes argumentos para sostener una hipótesis alternativa desde una perspectiva sociológica, siguiendo el modelo de análisis de Lipset y Rokkan (1990), para explicar la competencia política actual de Jalisco como resultado de un probable “congelamiento” de las divisiones sociales que históricamente funcionaron²⁵ en Jalisco a partir de los conflictos entre el Estado y la Iglesia católica.

Es cierto que el modelo de análisis sociológico de Lipset y Rokkan, además del eje funcional también considera un segundo eje definido territorialmente por las históricas tensiones entre el centro y la periferia y que, como ellos mismos apuntan: “históricamente ha sido documentado que las divisiones raramente caen sobre los extremos de los dos ejes: un conflicto concreto raramente es exclusivamente territorial o exclusivamente funcional” (1990:96); sin embargo, para efectos de esta investigación el análisis territorial resulta irrelevante por dos razones fundamentales: la primera se sustenta en la propia historia por la manera en que las tensiones territoriales han sido razonablemente resueltas por el arreglo federal, históricamente promovido desde Jalisco²⁶ y, finalmente, adoptado por el régimen político del país. La segunda razón es más bien de

²⁵ En la dimensión funcional sobre la que se construye el modelo de análisis de estos autores, se estructuran las divisiones sociales a partir de dos extremos: i) el alineamiento de conflictos puntuales que suelen ser resueltos a través de acuerdos racionales y el establecimiento de reglas universales de asignación (i.e. entre compradores y vendedores, entre contribuyentes y beneficiarios, trabajadores y empleadores, entre otros), y ii) el alineamiento de posiciones más difusas y profundas respecto a la identidad de grupos sociales (i.e. identidades religiosas, posicionamientos ideológicos, entre otros).

²⁶ Para una revisión amplia del proceso histórico de construcción del federalismo y la primera Constitución de Jalisco puede consultarse González (1995) y Secretaría de Gobernación (1996).

corte metodológico y tiene que ver con que el análisis empírico se focaliza territorialmente en un área geográfica concreta de Jalisco.

Es precisamente en el ámbito de investigación empírica que se ha venido desarrollado en la línea del análisis espacial de la ideología en la que se inscribe este trabajo, donde encontramos algunos trabajos académicos que han contrastado empíricamente la teoría sobre las divisiones sociales de Lipset y Rokkan frente a otras hipótesis alternativas más bien sustentadas a partir de alineamientos políticos frente a un determinado régimen político establecido a consecuencia de un abrupto cambio histórico como lo es una revolución o una catástrofe. En la región de Latinoamérica por ejemplo, sobresalen las investigaciones de Bonilla, Carlin, Love y Silva que expresamente buscaron probar para el caso chileno las hipótesis del “congelamiento” del sistema de partidos a partir de las históricas divisiones sociales y cuyos hallazgos más significativos sugieren que las divisiones políticas que aparecieron entre las élites políticas a consecuencia del golpe de Estado de 1973 y que diera paso al régimen político de Pinochet, resultaron más relevantes para explicar el alineamiento ideológico de la competencia política entre partidos durante la etapa posterior al régimen pinochetista de aquel país (2009).

Para el caso mexicano no se ha encontrado literatura en la que expresamente se contraste la teoría del “congelamiento” de las divisiones sociales de Lipset y Rokkan, aunque algunos trabajos académicos que se inscriben en la línea de análisis espacial han discutido otros tópicos no menos significativos para el escenario nacional de competencia política entre partidos, entre los cuales, vale la pena subrayar la propuesta de ajuste al modelo espacial bajo condiciones de competencia imperfecta derivadas del sistema de partido dominante en transición como el caso mexicano (Greene, 2002), o los hallazgos encontrados por Martínez con base en una encuesta realizada entre diputados federales y que sugieren que la dimensión ideológica del sistema de partidos en México muestra una baja polarización y más bien los posicionamientos de los partidos son definidos a partir de respuestas puntuales a las acciones promovidas por el Partido Revolucionario Institucional (1998), o el análisis sobre las divisiones ideológicas entre los partidos políticos de oposición como potenciales causas de los dilemas de coordinación de la oposición frente al Partido Revolucionario Institucional (Magaloni, 2006).

Aunque metodológicamente se inscribe en la misma línea de análisis espacial, la presente investigación se distingue de los trabajos anteriores por su acotamiento territorial a una región específica de México, lo cual constituye una aportación al conocimiento sobre la dinámica de competencia política entre partidos a un nivel subnacional que, de entrada, se espera razonablemente que sea distinta a la dinámica de competencia política a nivel nacional. El trabajo realizado por Magaloni por ejemplo, permite ilustrar este punto. Entre sus hallazgos se destaca el que los asuntos relacionados con la dimensión de valores no resultó una variable altamente significativa entre los votantes, aunque como la propia autora matiza (2006; 191):

La baja relevancia de los asuntos morales podría deberse al hecho de que cuando la encuesta fue levantada, los partidos de oposición raramente tuvieron que hacer hincapié sobre asuntos relacionados con valores durante las campañas políticas. Sin embargo, en virtud de que, tanto electores como partidos, sostienen más bien visiones divergentes sobre estos asuntos, los temas morales son *potencialmente* relevantes, [cursivas de la autora] lo cual significa que si los partidos comienzan hacer hincapié sobre ellos durante las campañas, los votantes deberán actuar en consecuencia.

Esta última posibilidad apuntada por la autora es precisamente lo que ha venido ocurriendo durante los últimos procesos electorales realizados en Jalisco, como lo ilustra el siguiente pronunciamiento político (Alberto Cárdenas Jiménez citado en *Milenio Jalisco*, 15/05/12):

En el PAN hemos defendido históricamente a la familia, hemos defendido la vida, y en este sentido, las izquierdas es un hecho real que ellos están abiertos al aborto [...] los votantes saben perfectamente que tras estas izquierdas vendría esto, el matrimonio o más bien la adopción de niños con matrimonios del mismo sexo ese es un punto en el que el PAN no dará marcha atrás, defenderemos ese punto.

Y que viene a fortalecer la hipótesis alternativa del probable “congelamiento” de las divisiones sociales que históricamente funcionaron en Jalisco a partir de los conflictos entre el Estado y la Iglesia católica y que datan de la época de la Revolución mexicana, como se constata con los resultados empíricos que se muestran en el capítulo tres.

2.2 La Gestión Pública como Recurso para la Competencia Política

Entre las principales implicaciones de política pública derivadas de la visión institucional de la democracia en tanto sistema basado en la competencia política, destaca la tarea de equipar al Estado con instrumentos para una intervención efectiva y, por el otro, la que supone crear incentivos para que los servidores públicos actúen a favor del interés público. Al respecto, Adam Przeworski nos advierte que: “algunos de estos incentivos pueden ser generados por la organización interna del gobierno pero sólo la estructura no es suficiente. Si el gobierno es reformado bien, la burocracia deberá estar controlada por los políticos quienes, en cambio, deberán rendir cuentas a los ciudadanos” (Przeworski, 1999:16):

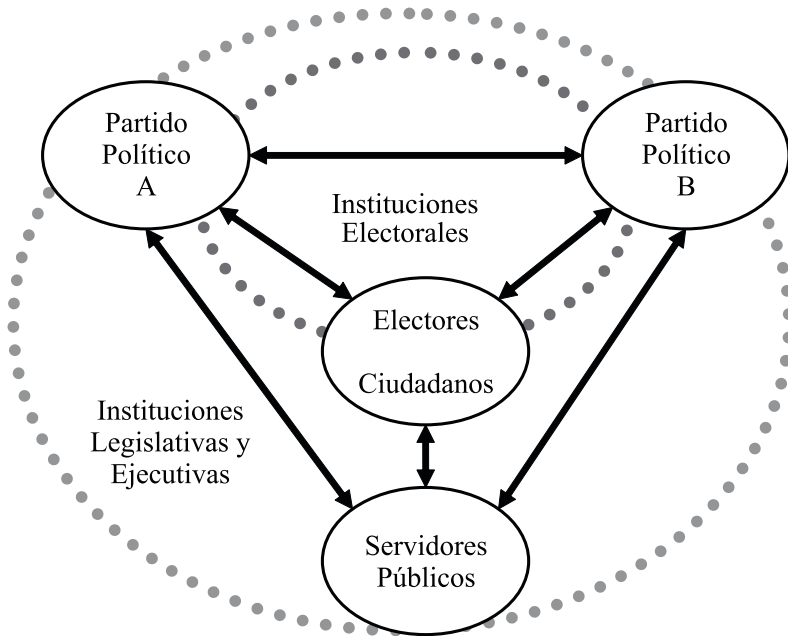
En particular, los políticos deberán usar el conocimiento privado que los ciudadanos tienen acerca del funcionamiento de la burocracia para monitorear a los burócratas y los ciudadanos deberán estar dispuestos a discernir quien es el responsable para que se les sancione apropiadamente.

A partir de esta aproximación es posible imaginar un segundo círculo de interacción estratégica (ver imagen 2), que se superpone al primero en tanto que su dinámica ocurre de manera sincrónica respecto al primer círculo que he identificado. Esta interacción se presenta fundamentalmente entre los individuos que ocupan cargos políticos o de elección popular (individuos postulados por los partidos políticos), los individuos que integran la burocracia (en su mayoría designados por los titulares de los cargos políticos)²⁷, y los ciudadanos (quienes a su vez juegan el rol de votantes en tiempo de competencia electoral). Dado que este segundo círculo de interacción estratégica ocurre en un contexto más amplio de competencia política está determinado por las instituciones legislativas y ejecutivas que definen a un régimen político particular.

²⁷ Es preciso clarificar que los funcionarios públicos o burócratas si bien en su mayoría son designados por quienes ocupan los cargos de elección popular, no necesariamente mantienen una relación de membresía con los partidos políticos postulantes de quienes son responsables de su designación. En otras palabras, en la interacción estratégica la filiación partidaria de los funcionarios públicos es una variable que puede relativizarse.

Imagen 2.

Marco de interacción estratégica y el recurso de la gestión pública en el contexto de competencia política



Fuente: Elaboración propia.

Como se ilustra en la imagen anterior, el punto de confluencia entre ambos círculos de interacción estratégica se localiza en los ciudadanos/electores por lo que, en principio, resultaría plausible una estrategia de investigación centrada en los actores comunes a ambas dinámicas de interacciones estratégicas que, a partir de un individualismo metodológico, permita comprender la compleja dinámica entre las dos categorías que estructuran la presente investigación: la democracia y la gestión pública municipal.

Sin embargo, por el lado de la gestión pública existen al menos dos tipos de argumentos que, sin renunciar a las bases de un individualismo metodológico, si obligan a optar por una estrategia alternativa que expresamente estudie ambas categorías por separado: el primer tipo de argumento es de naturaleza

disciplinar en tanto que el segundo se desprende del contexto de los municipios mexicanos. Ambas argumentaciones se exponen en las siguientes secciones.

2.2.1 *La Gestión Pública en el Contexto de la Disciplina de la Administración Pública*

Para pretender estudiar a profundidad la gestión pública como recurso estratégico de la competencia política es preciso partir de la advertencia de Enrique Cabrero acerca de la “denominación de origen” del concepto de gestión pública como enfoque disciplinario surgido en el contexto de la administración pública estadounidense. En este sentido, si bien es posible argumentar que la necesidad de gobiernos eficientes no distingue fronteras, es preciso tomar en cuenta que existen diferencias respecto al tipo de problemas que enfrentan las administraciones públicas latinoamericanas como la mexicana (Bozeman, 2006: 29-39):

Mientras en el caso estadounidense es una reflexión a la que se llega después de lograr los mínimos de cobertura en bienes y servicios, un sistema altamente profesionalizado de servidores públicos y un sistema de escuelas y centros dedicados al estudio de la acción gubernamental [...] Por el contrario, los problemas de gestión pública frecuentemente discutidos en el ámbito latinoamericano son aspectos que tienen que ver, por ejemplo, con la manera en que se puede generar una profesionalización del servicio público, hasta dónde se tiene la infraestructura de apoyo administrativo mínima necesaria para iniciar procesos de modernización, cómo se deben formalizar jurídicamente los procedimientos administrativos de base en organismos y dependencias, cómo hacer cumplir la ley para acotar el abuso de poder y la corrupción, por sólo mencionar algunos de los puntos de la agenda de gestión pública.

Más allá de estas obvias diferencias en las agendas de investigación, también es preciso no perder de vista los contrastes culturales e históricos que no podemos obviar. Al respecto Cabrero refiere que (Bozeman, 2006:33):

La gestión pública tiene una clara preocupación por el problema de la eficiencia de las dependencias gubernamentales; si bien se menciona que los problemas de carácter político no pueden aislarse de la gestión pública, éstos se incorporan en la medida que tienen relación con el desempeño gubernamental. En contraparte, hoy día en muchos países

de América Latina los problemas de gestión pública no sólo tienen que ver con un mejor desempeño de las dependencias del gobierno, sino también con la gobernabilidad de las naciones. Es decir, las situaciones de carencias graves en los recursos públicos, para atender necesidades y de carencias en la democracia convierten a la gestión pública en un sistema dual, en el que si bien se deben generar mecanismos de mejor desempeño inter e intrainstitucionales, también deben idearse procedimientos que promuevan y generen una interlocución gobierno-gobernados que hasta el momento es inexistente o muy precaria.

Esta condición dual de la gestión pública en el contexto latinoamericano es compartida por Luis F. Aguilar Villanueva al reconocer que (2006:15):

Dos fueron las tendencias de rectificación y reconstrucción de la desfondada administración pública del desarrollo que se abrieron paso y afirmaron a partir de la segunda mitad de los años ochenta en varios países latinoamericanos y, especialmente en México, que fue el país que abrió el telón de la crisis y anticipó el destino de otros países hermanos. La primera fue la representada por el movimiento disciplinario y profesional de política pública (análisis y diseño de políticas públicas), que concentró su atención en la mejora de la calidad de la decisión de gobierno o de la formulación de las políticas, mientras que la segunda tendencia, más profesional que disciplinaria, fue la gestión pública, cuyo interés se enfocó en la reorganización y gestión del aparato gubernamental.

Ambas tendencias contemporáneas de la administración pública son esencialmente coincidentes con las dos escuelas de gestión pública propuestas por Bozeman y que, a decir de Cabrero, nos permite hacer una precisión semántica entre (Bozeman, 2006:23):

El enfoque “P” –aquel que surge en las escuelas de políticas públicas y en las que la *public management* fue vista como complementaria del estudio de las políticas–, se concibió como el manejo directivo de las políticas (este enfoque en español correspondería a la denominación de gestión pública); por otra parte, Bozeman presenta el enfoque “B”, que surge de las escuelas de negocios, el cual recupera los conceptos básicos de la administración pública y privada (este enfoque en español correspondería a la denominación de gerencia pública).

Esta distinción semántica es consistente con la manera en que se emplea el concepto de gestión pública en esta investigación. Es decir, nos referimos a la gestión pública para connotar estrictamente a la capacidad directiva de los políticos y administradores públicos para promover determinadas políticas públicas con un sentido estratégico que tiene que ver con (Aguilar, 2006: 237):

La naturaleza intencional de su acción, orientadas al logro de los fines y a la producción de resultados favorables para sus organizaciones, seguidores y comunidades, pero sobre todo al hecho de que la realización de sus objetivos es un resultado que no depende sólo de sus recursos, destrezas y voluntad política sino que es condicionada por los propósitos y acciones de los diversos actores de su comunidad política y particularmente por los de sus competidores y rivales que con razones o prejuicios se oponen discursiva y prácticamente a sus objetivos y rutas de acción y que pueden además invertir los recursos necesarios para bloquear los avances logrados o revertirlos invocando razones de interés público u otros valores políticos.

Aun cuando necesaria, la precisión conceptual que he avanzado hasta ahora resulta relevante estrictamente para el contexto de la disciplina de administración pública; sin embargo, no es así respecto al contexto particular del sistema político mexicano. De ello se ocupa la siguiente sección.

2.2.2 La Función de la Gestión Pública en el Contexto del Sistema Político Mexicano

Para comprender la estrecha y compleja relación entre democracia y gestión pública en nuestro país resulta obligado no perder de vista los contrastes culturales e históricos respecto a la disciplina de política pública de la que deriva el concepto de gestión pública que se emplea en esta investigación. De entrada, es preciso tomar en cuenta, siguiendo a Luis F. Aguilar Villanueva, que la manera en que concluyó la Revolución Mexicana permitió consolidar un estilo de gestión pública que, entre sus rasgos más significativos, se encuentra la característica que quizás sea la más importante para la realidad política mexicana (Aguilar, 1992:131):

La gestión pública fue la fuente primera de la legitimidad del gobierno. Fue fundamental el empleo y el desempeño de la gestión pública como

fueron la fuente de legitimidad. La eficacia decisional (no hablo de eficiencia) del gobierno en la provisión de bienes y en la prestación de servicios para responder a las diversas demandas de los grupos sociales, fue considerado el elemento clave para mantener el poder y para mantenerlo legítimamente. En vez de la elección ciudadana, derivada de la participación democrática plural y competitiva, fue la capacidad de acción gubernamental para satisfacer puntualmente las demandas sociales, la que constituía el fundamento de legitimidad gubernamental. La política mexicana se ha caracterizado por individuos y grupos demandantes de bienes y servicios públicos más que por ciudadanos oferentes, que brindan su apoyo al gobierno por medio del voto libre, la opinión pública, la contribución fiscal y la observancia de la ley: a la manera del Estado liberal. La eficacia decisional de la acción gubernamental fue entonces el soporte de la legitimidad histórica del Estado mexicano. La llamada “política de masas”, pieza angular del sistema, tuvo base y alcance administrativo. Se puede hablar de una “economización” de la política, en el sentido que los fines, las bases y los mecanismos del consenso fueron las varias utilidades económicas que obtenían individuos y organizaciones.

Esta manera de ver la gestión pública resulta consistente con el paradigma del intercambio o catalaxia adoptado en esta investigación y se estima una buena aproximación para dimensionar adecuadamente los alcances del marco de interacción estratégica que he definido previamente en torno a la gestión pública como recurso para la competencia política. Además, llama la atención sobre la perspectiva histórica que resulta imprescindible para comprender el proceso de transición democrática en México.

En este sentido, es preciso advertir la centralidad que juega el principio de no reelección como una institución clave que determinó la dinámica concreta de la interacción estratégica que pretendo estudiar y que explica en buena medida —como intento mostrar más adelante— la centralidad de la gestión pública como fuente primaria de legitimidad. Dicho principio se aplica de manera absoluta para los casos de la Presidencia de la República y gobernadores, en tanto que para el resto de los cargos de elección popular (senadores, diputados federales y locales así como presidentes municipales, síndicos y regidores), se aplica de manera acotada al periodo inmediato.

Una sugerente estrategia para valorar las implicaciones contextuales e históricas derivadas del proceso de transición democrática en México sobre la gestión pública es la empleada por Cabrero (2000), quien establece una útil comparación entre el contexto norteamericano que vio nacer la escuela de políticas públicas, de la que se desprende el concepto de gestión pública, y una realidad diferente como la mexicana, cuyo modelo es más bien de tradición autoritaria y con una dinámica de transición democrática. Tal comparación la realiza a partir de cuatro dimensiones: a) el tipo de régimen político; b) los tipos de modelos de gestión; c) los referentes institucionales, y d) las tradiciones culturales y simbólicas (2000:191).

Específicamente en el ámbito de la gestión pública que es en el recurso que interesa estudiar en esta investigación, Cabrero recurre a la conocida perspectiva de las etapas heurísticas que identifica al menos tres de las fases en que disciplinariamente suele dividirse el proceso de la política pública:²⁸ la definición de la agenda, la formulación y diseño de políticas, así como la implementación de políticas.

Así tenemos que en la fase de definición de la agenda en el proceso de toma de decisiones, el rasgo fundamental que distingue al aparato gubernamental que opera en un contexto democrático abierto y plural, tiene que ver con su alto grado de permeabilidad tanto hacia fuera, es decir frente “a la opinión pública, a las demandas ciudadanas, a la inclusión de amplias redes de actores y agencias no gubernamentales en el desarrollo de una política” (Cabrero, 2000:199), como hacia su interior, estableciendo “relaciones intergubernamentales (entre los distintos niveles de gobierno) e intragubernamentales (entre los tres poderes) de una forma horizontal más proclive a la construcción de acuerdos y consensos que a la imposición” (Cabrero, 2000:199).

En contraposición a esta visión, en el caso mexicano la tradición es más bien “la impermeabilidad, en parte por insensibilidad gubernamental pero en parte

²⁸ Al respecto, Aguilar (1996:15), advierte que “la noción de *policy process* es propiamente un dispositivo analítico, intelectualmente construido, para fines de modelación, ordenamiento, explicación y prescripción de una política. Como tal pertenece al orden lógico más que al cronológico, por lo que no entiende ser la representación descriptiva de una secuencia de tiempos y sucesos que efectivamente sucede uno tras otro. Las etapas del proceso denotan sólo los componentes lógicamente necesarios e interdependientes de toda política, integrados a la manera de proceso, y de ninguna manera eventos sucesivos y realmente separables.” El propio Aguilar ofrece en su estudio introductorio una síntesis de las diversas etapas sugeridas por algunos autores dentro de la disciplina de política pública.

también porque las estructuras de gobierno no han sido diseñadas para ser permeables” (Cabrero, 2000: 200-201):

La definición de la agenda es un proceso altamente *endógeno*, los problemas sociales son percibidos y traducidos por los diversos grupos de especialistas gubernamentales de cada área política, siendo en el nivel de estos grupos donde se realiza el ajuste mutuo, es decir, entre ministerios, entre camarillas internas. Posteriormente, si se considera necesario, para que la agenda pase sin “ruido externo” se genera una inflación sobre la magnitud de los problemas, a través de los medios de comunicación, los cuales si bien comienzan a tener espacios de libertad, por tradición tienden con frecuencia a optar en forma cautelosa por “seguir la línea” del gobierno.

Es la fase de formulación y diseño de políticas, donde se reconoce explícitamente el mayor riesgo de que se pierda la naturaleza pública de la política. Sin embargo, aún en esta fase pueden presentarse algunas prácticas como la formación de expertos externos al gobierno que confrontan sus opciones de política frente a los expertos adscritos al gobierno, en un proceso que, “si bien en esta fase es difícil abrir el proceso totalmente al público en general, al menos entre grupos expertos (*think tanks*), de diversa adscripción institucional se genera una discusión, la cual se amplía posteriormente a los congresistas, para llegar en la medida de lo posible al público” (Cabrero, 2000: 204).

En el caso mexicano, comparto la opinión de Cabrero que encuentra que esta fase más que poco permeable suele ser “hermética” al convertir (2000:204):

En una especie de “Secreto de Estado” el diseño de una política o programa, hasta que es dado a conocer al público, momento en el cual es casi siempre irreversible. Proporcionalmente, pocas políticas —en comparación con otros países— son sancionadas por el Congreso dada la configuración del sistema, que es muy propenso a tener vías reglamentarias directas por el Ejecutivo [...] Sin embargo, el problema del carácter *endógeno* en el diseño de la política no proviene, desde nuestro punto de vista, tanto del ámbito jurídico como de la tradición centralizada y vertical del sistema [...] baste mencionar el funcionamiento de los Comités de planeación estatal y municipal (Coplade y Coplademun) instalados desde hace más de quince años y

que han tendido a funcionar como actos de protocolo para respaldar las decisiones de ejecutivos estatales y de dependencias federales, más que como foros de deliberación y diseño de políticas.

Particularmente relevante para esta investigación son los rasgos de la gestión pública en su fase de implementación. Si bien en las democracias plurales más o menos consolidadas los costos de transacción derivados de un proceso de implementación de políticas basado en múltiples agencias tanto gubernamentales como no gubernamentales, suelen pagarse con los beneficios políticos de inclusión de redes diversificadas que terminan legitimando el proceso al hacer responsables a un mayor número de agencias frente a la ciudadanía (Cabrero, 2000:205-206); en el caso mexicano, donde la implementación de políticas ha sido tradicionalmente un monopolio estatal no ocurre así, toda vez que (Cabrero, 2000:207):

La gestión de políticas públicas en México es muy poco proclive a la incorporación de agencias no gubernamentales o privadas, pero cuando se ha hecho, ha producido efectos similares a los que anteriormente se observaban; la lógica de funcionamiento no cambia en la magnitud esperada, más bien parecería que sólo cambia el ropaje. En el escenario de transición, paradójicamente las tendencias en la implementación de políticas públicas son extremas: sea el mantenimiento de una gestión sólo gubernamental, o la privatización total. Sin embargo, [...] en ambos extremos tiende a mantenerse la característica monopólica de las agencias productoras.

Más allá de la escasa apertura hacia otros actores no gubernamentales, otro aspecto relevante en el escenario mexicano de transición democrática tiene que ver con los conflictos surgidos por la confrontación que se observa con mayor crudeza entre las diversas agencias gubernamentales participantes en la implementación de políticas. En este escenario y (Cabrero, 2000:207-208):

En vista de la ausencia de un sistema profesionalizado de servicio civil, es la racionalidad de las camarillas la que generalmente se impone sobre los objetivos de las instituciones; por último, este sistema tradicional de incentivos –que premia el juego entre camarillas– ha sido el mecanismo de ascenso más claro en la administración pública mexicana, y no es viable que los procesos de alternancia de agrupaciones políticas en el poder modifique esta tendencia. Tales problemas se dan en cierta

medida en todo sistema de gobierno, pero cabe mencionar que el caso mexicano tiene muchos menos límites formales e informales en este tipo de dinámicas que otros casos nacionales.

Precisamente al centrar la atención en la interacción estratégica entre ciudadanos, políticos y servidores públicos involucrados en la gestión pública de México, esta investigación busca profundizar en la comprensión de la dinámica inherente al sistema tradicional de incentivos referido aquí por Cabrero, con el propósito de ofrecer una explicación sistemática a la referida inviabilidad de ser modificada a partir de los escenarios de mayor competencia política y alternancia partidaria que se han presentado en el país.

En otras palabras, la revisión sobre el papel que históricamente ha jugado la gestión pública en el contexto del sistema político mexicano me permite avanzar en la formulación de la hipótesis respecto a la gestión pública como recurso de la competencia política: las condiciones de mayor competencia política y alternancia partidaria en el poder público que resultaron del proceso de transición democrática del régimen político mexicano, antes que modificar vinieron a reforzar los incentivos que enfrentan los actores tradicionalmente involucrados en la gestión pública municipal.

Las particularidades descritas sobre el caso mexicano respecto a los tipos de gestión pública permiten además, avanzar dos implicaciones que estimo cruciales para probar mi hipótesis a partir de los incentivos que enfrentan los ciudadanos, políticos y servidores públicos involucrados en el círculo de interacción estratégica que he identificado previamente en torno a la gestión pública.

Una primera implicación es que tradicionalmente los ciudadanos han enfrentado importantes dificultades para lograr sostener una interacción estratégica para incidir sobre la gestión pública, tanto por los elevados costos de transacción y dificultades inherentes a la acción colectiva que impone su involucramiento efectivo sobre el proceso de gestión de las políticas públicas, como por la distorsión que supone el principio de no reelección sobre el uso efectivo de su principal recurso de incidencia política: el voto libre y secreto.

Apoyándome en este argumento, decidí acotar el análisis empírico de los incentivos que enfrentan los ciudadanos/electores a la interacción estratégica

que se presenta estrictamente durante el proceso electoral y que, como ya se ha dicho, está determinada fundamentalmente por la ideología como recurso de la competencia política.

Una situación diferente se aprecia en el caso de la interacción estratégica sostenida entre los actores tradicionalmente involucrados en el proceso de gestión pública: la interacción entre los políticos que ocupan cargos de elección y los servidores públicos resulta claramente más estrecha e intensa. De ahí que una segunda implicación tiene que ver con la manera en que habrá de estudiarse a profundidad dicha interacción en la presente investigación.

Respecto a la delimitación del ámbito de estudio es preciso no perder de vista la manera en que se entiende la gestión pública en esta investigación, centrada en la capacidad directiva que tienen los actores para formular políticas públicas para la consecución de determinados fines, por lo que resulta plausible centrar la atención durante la fase de implementación de políticas públicas, toda vez que es cuando existe mayor probabilidad de captar más nítidamente la dinámica de interacción estratégica entre los actores tradicionalmente involucrados en la gestión pública.

Además, resulta importante tener en cuenta que como consecuencia de las políticas de descentralización impulsadas en México (Cabrero, 1998), la relevancia de los gobiernos estatales y municipales en la implementación de políticas públicas se ha incrementado de manera significativa. Algunos estudios sobre las estrategias de descentralización por ejemplo, han encontrado que “la variable que parece tener mayor poder explicativo sobre el éxito en el manejo de determinados sectores en el nivel estatal, es indudablemente, la conformación de los grupos de trabajo en el nivel local, sus perfiles profesionales, y el grado de integración entre sus miembros” (Cabrero *et al.*, 1997).

En virtud de lo anterior, se tomó la decisión de acotar al ámbito de la gestión pública municipal el estudio de la interacción estratégica que se establece de manera específica entre políticos electos y servidores públicos, particularmente por las evidencias que sugieren una proliferación del tradicional sistema de incentivos basado en camarillas como uno de los principales mecanismos de ascenso en las administraciones públicas en los ámbitos de gobierno estatal y municipal.

Por lo que respecta al método, se tomó la decisión de “abrir la caja negra” en torno a la gestión pública municipal a fin de estudiar a profundidad la interacción estratégica entre los actores tradicionalmente involucrados en la misma, a partir del diseño de un estudio de caso sobre la Comisión Edilicia de Mejoramiento de la Función Pública del Ayuntamiento de Zapopan, que fuera creada durante el periodo constitucional 2007-2009.

Además de la sincronía del caso seleccionado respecto al proceso electoral de 2009, durante el cual se llevó a cabo el análisis empírico del otro recurso relevante para la investigación que es la ideología, cuyo análisis y resultados se mostraron en el capítulo previo, la estrategia de investigación cualitativa adoptada para el análisis de la gestión pública municipal no se limita al análisis de la competencia entre los dos partidos políticos con mayor presencia en Jalisco (PRI y PAN), sino que busca profundizar en la comprensión de interacción estratégica marcada por la competencia hacia el interior de ambos partidos políticos.

Lo anterior impone realizar una precisión conceptual entre la noción de camarillas a la que se ha hecho alusión anteriormente siguiendo a Cabrero y la manera en que habré de entender en este trabajo el concepto de facciones partidistas.

Como atinadamente ha referido Cabrero, la alternancia de agrupaciones políticas en el poder, por sí misma, no hace viable que se modifique el tradicional sistema de incentivos basado en camarillas. Esto es así porque el uso del concepto de camarillas se acota al ámbito de la administración pública. Esto es, bajo la noción de las camarillas específicamente se alude al sistema de incentivos formales e informales que expresamente favorecen el acceso y ascenso a los diversos cargos de responsabilidad dentro de cualquier ámbito de administración pública en México.

En este sentido, la dinámica particular de las camarillas al interior de toda administración pública sólo puede entenderse como una expresión específica y claramente subordinada a la lógica de competencia política que ocurre en un contexto más amplio y, como ya ha quedado establecido, define la naturaleza misma de todo régimen político democrático.

Es en el contexto más amplio de competencia política democrática donde es posible apreciar el sentido en el que entiendo el concepto de facciones

partidistas, siguiendo a Belloni y Beller (1976), como “agencias de competencia” para referir expresamente la manera en que los militantes de un partido se organizan para dirimir conflictos y competir en el seno de sus respectivas organizaciones políticas.

Aunque el estudio de las facciones partidistas escapa a los propósitos de esta investigación, vale la pena referir brevemente a la manera en que éstas han sido abordadas por la literatura especializada. Para ello se acude al trabajo de Jorge Eufracio, para quien los estudios sobre las facciones pueden ser agrupados en torno a tres principales debates según la naturaleza de la pregunta de investigación: 1) organización-estructuración de las facciones; 2) propiedad-función de las facciones, y 3) variables causales de las facciones (2011:10).

Así tenemos que la primera discusión se refiere a las cualidades organizativas y estructurales de las facciones al intentar responder ¿qué es una facción? La segunda en cambio, tiene que ver con el comportamiento o propiedades funcionales que tienen las facciones al interior de los partidos políticos y busca responder a la pregunta ¿qué hacen las facciones? Finalmente encontramos los debates en torno a la cuestión ¿por qué existen las facciones?, que intentan explicar las causas que motivan su aparición (Eufracio, 2011: 10-14).

La manera específica en que he definido a las facciones partidistas se inserta claramente en la segunda discusión en torno a lo que hacen las facciones. En esta línea, la mayoría de los estudios definen a las facciones como grupos en conflicto, como congregaciones que compiten al interior de un partido político (Belloni y Beller, 1976:545).

Aunque no son mutuamente excluyentes, las variaciones en esta línea de discusión pueden apreciarse a partir de la perspectiva expresamente adoptada: si el estudio hace énfasis en los partidos políticos, las facciones pasan a ser grupos internos que compiten por el control y dirección de los propios partidos. Si la perspectiva de análisis son las propias facciones, su significado se aproxima a grupos que expresan y promocionan intereses distintos en competencia mutua, ya sean personales o de carácter político-ideológicos (Eufracio, 2011:13).

Siguiendo a Jorge Eufracio, tenemos que el análisis de las funciones de las facciones puede asumirse desde tres perspectivas: la individual, la del

partido y la del régimen político. Mientras que la perspectiva individual se refiere a una serie de variables psicológicas, como identificación personal o recompensas morales, que motivan a una persona a pertenecer a una facción; en la perspectiva del partido se alude más bien a la manera en que las facciones promueven la diversidad de visiones e intereses al interior de los partidos: esta función de articulación no necesariamente se considera positiva, en tanto que pueden representar ambiciones particulares de los líderes de la facción, aunque para otros estudiosos puede llegar a ser muy importante para el buen funcionamiento de los partidos, toda vez que las facciones pueden tener un efecto saludable en la vida de los partidos al permitir y promover la competencia, apertura, flexibilidad, tolerancia, representatividad y balance de las fuerzas políticas a su interior (2011: 13).²⁹

En una escala de análisis que contempla la función de las facciones partidistas en el contexto más amplio del régimen político, una cuestión relevante es hasta qué punto el sistema de competencia entre las facciones sustituye la competencia política entre partidos.

En esta línea encontramos que mientras para algunos autores se trata de ámbitos de competencia distintos y no necesariamente sustitutos, ya que si bien es cierto que las facciones contribuyen a posicionar alternativas dentro del partido, las propias facciones pueden llegar a obstaculizar a un régimen político democrático, toda vez que dichas opciones carecen de sentido frente a los votantes (Key, 1965). Para otros autores en cambio, las facciones pueden llegar a funcionar como un tipo específico de sistema de partidos (Belloni y Beller, 1976:547), como en el caso de la India, donde se encontró que un sistema de partido dominante es capaz de generar un gobierno estable mediante dos mecanismos: 1) de presión sobre las fuerzas externas al partido, y 2) de consenso entre las facciones dentro de los márgenes del mismo partido (Kothari, 1964). En esta misma línea Ian McAllister (1991) argumenta que las facciones a menudo proporcionan el equivalente funcional de la competencia entre partidos en un nivel distinto. En este sentido, las facciones pueden ejercer una función integradora en un régimen político profundamente dividido, como en el caso de Australia, donde la función de las facciones ha sido proveer un mecanismo por medio del cual los partidos políticos se han

²⁹ Para una revisión más exhaustiva. *Cfr.* Nicholas (1965), Rose (1964), Hee Park (2001), Zariski (1960) y Kothari (1964).

ido adaptando paulatinamente a los cambios políticos, económicos y sociales (McAllister, 1991:207).

Desde la perspectiva de régimen político encontramos para el caso de México, de acuerdo con Magaloni, que la decisión de permitir elecciones multipartidarias después de concluida la Revolución mexicana tuvo implicaciones momentáneas para la dinámica de sobrevivencia de un régimen de rasgos autocráticos, en la que las elecciones jugaron cuatro funciones esenciales (2006:8-9):

Primero.- Las elecciones fueron diseñadas para establecer un método regularizado para distribuir el poder entre los políticos del partido gobernante. Los regímenes autocráticos premian con cargos aquellos políticos que muestran mayor capacidad para movilizar ciudadanos en las concentraciones partidarias, obtienen votantes para las urnas y evitan confrontaciones sociales en sus distritos. Bajo esta lógica el caso mexicano fue el único donde las elecciones fueron empleadas para reemplazar hasta el más alto cargo: la Presidencia de la República.

Segundo.- Las elecciones son mecanismos para diseminar información pública sobre la fortaleza del régimen político que podría servir para desincentivar potenciales divisiones dentro del partido gobernante. La imagen de partido invencible que logró el PRI en México se debió, en buena medida, a la regularidad con la que se llevaron a cabo elecciones, mismas que ganaba con amplios márgenes, con pintas de calles y pueblos a lo largo y ancho del país con los colores del partido y movilizandando un gran número de votantes en las concentraciones del partido y las urnas.

Tercero.- Las elecciones proveen información sobre quienes apoyan y quienes se oponen al régimen, para dimensionar tanto la amplitud como la ubicación geográfica de las bases de apoyo al partido. El partido hegemónico emplea tal información para identificar a los votantes de acuerdo con su lealtad política, premiando a quienes apoyan con acceso a recursos económicos del gobierno y castigando a los oponentes. En otras palabras, se crean mercados basados sobre la lealtad política.

Cuarto.- Las elecciones en un régimen autocrático atrapan a la oposición, haciendo que ésta invierta sus esfuerzos a través de las instituciones existentes antes que desafiar por medios violentos.

Particularmente la tercera función esencial de las elecciones, referida a los mercados de lealtad política, es la que explica la ya referida “economización” de la política en México, apuntada por Aguilar Villanueva, y que tiene que ver con que los fines, las bases y los mecanismos de consenso fueron las varias utilidades económicas que obtenían individuos y organizaciones a través de la gestión pública (Aguilar, 1992:131), y es uno de los principales argumentos sostenidos por la teoría de la legitimidad por desempeño basado en la estabilidad del desarrollo económico que mantuvo al PRI como partido hegemónico durante un largo periodo de tiempo (Magaloni, 2006:13).

Para efectos de esta investigación centrada en la competencia política en el ámbito de la gestión pública municipal, las consideraciones anteriores interesan y resultan relevantes en tanto que permiten avanzar la siguiente hipótesis: la dinámica de interacción estratégica en torno a la gestión pública municipal, caracterizada por una lógica de incentivos basada en camarillas, no sólo se vio reforzada sino que se mantuvo claramente subordinada a la lógica de competencia política sostenida entre las facciones que conforman los distintos partidos políticos que compiten en las elecciones municipales.

Esta hipótesis viene a reforzar los argumentos respecto a la escasa –por no decir nula– viabilidad para que el sistema de incentivos basado en camarillas que distingue a la gestión pública municipal sea sustituido por otro sistema de incentivos basado en criterios diferentes tales como el mérito y el profesionalismo,³⁰ como parece apuntar la evidencia del caso que se expone en el capítulo cuatro.

³⁰ Para el caso particular de Jalisco, algunos estudios (Hurtado, 1993 y Hurtado, *et al.*, 2004), han enfatizado las relaciones de parentesco como un factor determinante para explicar la dinámica de acceso al poder entre los principales partidos políticos de la entidad, así el parentesco familiar resulta también clave para explicar la dinámica de camarillas para acceder a determinados cargos de responsabilidad dentro de la administración pública.

3. COMPETENCIA POLÍTICA E IDEOLOGÍA: UN ANÁLISIS ESPACIAL DEL ESPECTRO IDEOLÓGICO DEL PROCESO ELECTORAL DE 2009

3. COMPETENCIA POLÍTICA E IDEOLOGÍA: UN ANÁLISIS ESPACIAL DEL ESPECTRO IDEOLÓGICO DEL PROCESO ELECTORAL DE 2009

Este capítulo está dedicado a presentar los principales hallazgos empíricos a partir una propuesta para estudiar sistemáticamente la ideología como recurso de la competencia política a partir de la decisión metodológica de centrar el análisis de la ideología a partir del círculo de interacción estratégica identificado en torno a la competencia electoral.³¹ Esto es, la competencia que se presenta fundamentalmente entre los partidos políticos que compiten entre sí y sus potenciales electores. Esta decisión permite capturar la interacción estratégica a partir de los incentivos que enfrentan los electores durante las campañas políticas desplegadas por los partidos políticos.

El capítulo se organiza en tres apartados: en primer término, se exponen de manera sucinta los fundamentos teóricos del análisis espacial de la ideología de Munger y Hinich (1996), así como la especificación del modelo utilizado para el análisis empírico. En el segundo apartado se realiza una primera aproximación a los resultados obtenidos en torno a los asuntos que conformaron el llamado “mapa ideológico” relevante durante el proceso electoral de 2009 en el Área Metropolitana de Guadalajara. Finalmente, se presentan y discuten los resultados del análisis espacial de la ideología.

3.1 Una Propuesta para Estudiar la Ideología como Recurso de la Competencia Política: Modelo Espacial de la Ideología³²

Si bien la clásica teoría espacial de las elecciones está basada en el supuesto de que los ciudadanos seleccionan las alternativas que están más cercanas en algún espacio euclidiano ponderado de asuntos, para Hinich y Munger, esta aproximación no es un medio realista ni preciso para representar elecciones

³¹ Esta decisión metodológica permitió remontar las dificultades del enfoque dominante en la literatura que pretende estudiar sistemáticamente la ideología como recurso de la competencia política a partir de sus implicaciones directas sobre la gestión pública municipal, sin considerar los planteamientos discutidos en torno a la función que históricamente ha mantenido la gestión pública en el contexto del sistema político mexicano, particularmente en el sentido de que tradicionalmente los ciudadanos en México han enfrentado importantes dificultades para lograr sostener una interacción estratégica para incidir sobre la gestión pública municipal.

³² El desarrollo de los contenidos de este apartado y las dos subsecciones siguientes (4.1.1 y 4.1.2) se basan fundamentalmente siguiendo la argumentación sostenida por Hinich y Munger (1998).

políticas, con lo cual no pretenden afirmar que la teoría esté equivocada o que no resulte útil. Más bien, lo que sostienen estos autores es que la teoría basada en la ideología es una mejor opción para trazar de manera realista los escenarios y restricciones de la dinámica de masas o actores colectivos como en el caso de los partidos políticos.

Para mostrar lo anterior, en las siguientes secciones se exponen los principales supuestos en que se basa la teoría de la ideología a partir de los cuales se plantea el modelo en el que se sustentó el análisis empírico del recurso ideológico de la competencia política durante el proceso electoral de 2009.

Antes sin embargo, se expone el concepto de ideología que los autores asumen a partir de la intuición que los lleva a considerarlo como el concepto clave no sólo para reinterpretar la clásica teoría espacial desarrollada por Downs, misma que ha sido expuesta en el capítulo dos de esta investigación; sino además, para llegar a proponer el modelo estadístico que incorpora la incertidumbre inherente a las decisiones políticas que enfrentan los electores.

Así, los autores parten del escenario de incertidumbre sugerido por Downs, para señalar que “los votantes pueden estar inseguros porque (1) ellos no saben los detalles de lo que los partidos proclaman como su plataforma, (2) ellos no tienen claras las implicaciones de una política (...) para su bienestar individual, o (3) ellos encuentran esa plataforma como no creíble” (Hinich y Munger, 1998:3).

En la visión Downs, esta incertidumbre explica el surgimiento de las ideologías; sin embargo, su argumentación –según el punto de vista de Hinich y Munger– no resulta totalmente convincente para explicar la correspondencia entre dos ámbitos que están separados: por un lado la ideología, entendida por Downs como una “ponderación media de las posiciones políticas” asumidas por los candidatos y, por el otro, las ponderaciones que realizan los votantes frente a un conjunto de posiciones políticas que conforman una ideología particular.³³ En consecuencia, “la ideología [como lo define Downs³⁴] puede ser una

³³ De hecho, los autores señalan que la teoría espacial más bien “ha asumido la certidumbre y ha ignorado en gran medida a la ideología.” Dado que “los candidatos se posicionan en un espacio de políticas con n-dimensiones en el cual las propuestas ideales de los votantes son puntos fijos y determinados.” (Hinich y Munger, 1998:4).

³⁴ Como ya se ha dicho, para Downs la ideología es “una imagen verbal de la sociedad y los medios principales para construir esa sociedad” (Downs, 1973:103).

abreviatura o un proceso heurístico para los votantes individuales, pero no es un medio para comunicarse entre los grupos o para organizar a los partidos.” (Downs citado en Hinich y Munger, 1998:5). Sin cuestionar las proposiciones básicas del análisis espacial de Downs, la tesis alternativa que ofrecen Hinich y Munger asume que:

Las ideologías son muy diferentes a los sistemas de creencias personales o al proceso heurístico para guiar la elección del individuo. Los mensajes ideológicos contienen afirmaciones coherentes de cómo elegir y que hacer. Los ciudadanos pueden, sobre la media, estar de acuerdo en el contenido o el significado de esas afirmaciones, sin embargo sus evaluaciones sobre la veracidad de tales afirmaciones puede variar. Como resultado, las ideologías son la base para la elección de las decisiones grupales, y proveen el lenguaje con el cual los grupos pueden debatir y tener desacuerdos.

Aún más, para Hinich y Munger (1998) “la mayoría de las actividades políticas estratégicas, como la elección de candidatos, temas, coaliciones, así como las decisiones tácticas de la campaña, como el gasto del presupuesto en spots, o estableciendo posturas públicas, están subordinadas” (1998:9), al mantenimiento de la ideología que constituye la tarea fundamental. Esta manera de ver la ideología –en tanto producto estratégico de los partidos políticos– es consistente con la dinámica de competencia política democrática asumida en este trabajo y crucial para explicar la lógica de interacción estratégica en el ámbito de competencia estrictamente electoral.

Ahora bien, con base en una serie de definiciones alternativas del concepto de ideología, los autores proponen una agrupación en tres líneas principales de interpretación, a saber (Hinich y Munger, 1998:10):

Las ideologías es la colección de ideas de las que derivan implicaciones normativas intelectuales para la conducta y la organización ideal de una sociedad (Higgs y Twight, 1987; Reichley, 1981; North, 1989, 1995, 1994; Lodge, 1976).

Las ideologías son dispositivos que economizan el entendimiento y la expresión de las ideas de la política de los individuos (Higgs, 1987; Enelow y Hinich, 1984; Congleton, 1991; North, 1989, 1994, 1995; Macridis, 1980; Downs, 1973).

Las ideologías son complejos sistemas de creencias dogmáticas por las cuales los individuos interpretan, racionalizan, y justifican sus comportamientos e instituciones (Higgs, 1987, 1990; Domhoff, 1983; Joravskiy, 1970; North, 1994, 1995; Sartori, 1969, 1980).

Esta tipología les permite enfatizar tres aspectos importantes de la ideología para la mayoría de los académicos, aunque reconocen que Higgs (1987) distingue hasta cuatro aspectos: cognitivo, afectivo, programático y solidario; Hinich y Munger utilizan únicamente tres al fusionar el ámbito afectivo y solidario en uno.

Esta forma de aproximación al concepto de ideología les permite a los autores, luego de una serie de precisiones respecto a perspectivas alternativas³⁵ y problemas inherentes a la definición de ideología,³⁶ anunciar su propia definición en los siguientes términos (Hinich y Munger, 1998:11):

Un conjunto internamente consistente de proposiciones que hace de las exigencias a la conducta humana tanto prohibitivas como permisivas. Todas las ideologías tienen implicaciones de lo que (a) es éticamente bueno, y (por tanto) lo que es malo; (b) como los recursos de la sociedad deben ser repartidos, y (c) dónde reside apropiadamente el poder.

En otras palabras, para los autores “una ideología nos dice lo que es bueno, quién obtiene qué y quién hace las reglas” (Hinich y Munger, 1998:11). Y como también apuntan, en una generalización de esta definición quizás muchas de las ideas obviamente no sean políticas o “ideológicas” (en los términos definidos por los autores), como los preceptos morales, la religión, las relaciones familiares formales y las tradiciones; sin embargo, todas ellas potencialmente modelan el discurso político y el marco de referencia que los individuos utilizan para entender y debatir los asuntos públicos: “la cultura, historia, ideas y emociones importan.” (Hinich y Munger, 1998:11).

³⁵ Como es el caso del concepto de “dimensión ideológica” empleada por Almond (1960) y retomada por Sartori (1980) que simplemente es distinta a la definición adoptada por los autores en tanto que “la intensidad con la que son sostenidas las creencias, o el compromiso con las ideas que la ideología ofrece son, [para los autores] fuentes de percepción del votante” (1998:11).

³⁶ Para Hinich y Munger, “las nociones de ideología exhiben una inherente tensión ente dos fenómenos relacionados: el primero es una antropomórfica colección de ideas, y el segundo es la aplicación de esas ideas en el sistema de creencias de un individuo; su visión del mundo, no es LA visión del mundo.” (1998:10). Esta tensión es resuelta por los autores señalando que “las ideologías son colecciones de ideas” (*Ibid*).

Esta discusión se retoma más adelante. Por lo pronto, en las siguientes dos secciones se limitan a los supuestos básicos de la teoría de los que se deriva el modelo de estimación estadística que se emplea para el análisis espacial de la ideología.

3.1.1. *Una Versión Simplificada de la Teoría*

Como se menciona anteriormente he utilizado las aportaciones de Hinich y Munger como modelo analítico en mi texto. El modelo desarrollado por los autores en su texto *Ideology and the Theory of Political Choice* de 1998, presenta a la ideología como una herramienta teórica útil que puede ser adaptada para representar las elecciones que se enfrentan bajo incertidumbre. Dos aspectos de esta representación merecen ser enfatizados:

- i) No se hace ninguna afirmación de que los votantes eligen “como sí” utilizaran la dimensión predictiva. Por el contrario, se hace un fuerte supuesto (que es más fácil de probar) de que esta es la manera en que precisamente los ciudadanos eligen. La aproximación ideológica permite predecir la elección del votante, porque esta representa sus preferencias, pero además explica la actividad política porque se construye directamente en los principios organizadores en que se informa y ocurre el proceso de la política.
- ii) La dimensión predictiva no es la clásica dimensión Downsoniana que generalmente sitúa la posición económica entre izquierda y derecha. Esta es, en cambio, la división latente o conjunto de cuestiones que dividen a los grupos en un momento determinado. Esta división puede ser motivada por una o varias causas, que van desde las elecciones estratégicas de un actor político sofisticado, a la tradición o bien un incidente político complejo.

Esta forma de ver la ideología en un modelo espacial no sólo es un intento de simplificar el concepto de asuntos y reduce los requerimientos de información que enfrentan los votantes. Una variante importante sobre el modelo espacial estándar es que localiza y resuelve muchos de los problemas que se enfrentan en la “teoría direccional de las votaciones” desarrollada por otros autores.

El modelo direccional enfatiza la manera difusa antes que coherente en que los votantes responden a los asuntos particulares y subraya los muy pobres

niveles de información bajo los cuales los votantes parecen tomar importantes decisiones políticas. Sin embargo, aunque hay similitudes entre este enfoque y el que se basa en la ideología, entre ambos hay una diferencia fundamental: el modelo basado en la ideología afirma la existencia de un mayor orden de coherencia en los temas. El supuesto en que descansa el modelo de la ideología es que los votantes tienen un entendimiento básico sobre la relación entre las cuestiones y la ideología. Es decir, estos vínculos entre las cuestiones, aunque tenue y difuso para cualquier asunto particular, siguen siendo una base para que los ciudadanos elijan de entre los distintos candidatos. El modelo direccional por el contrario, negaría estos vínculos.

Un concepto general de la ideología que destaca el carácter de la sistematización de la coherencia ha sido también utilizado especialmente en Estados Unidos, en los estudios empíricos de las creencias políticas del público, o bien a través de entrevistas prolongadas con pocas personas (Lane, 1962). Tomando esto como referencia, McClosky (1964) definió a la ideología como “sistemas de creencias explícitas, integradas y coherentes que justifican el ejercicio del poder, explican y juzgan acontecimientos históricos, identifican lo que está bien y lo que está mal en política, definen las relaciones entre la política y otros campos de actividad y suministran una guía para la acción”. Son estas mismas investigaciones las que han encontrado que los rasgos de sistematización y coherencia distinguen netamente las creencias de las élites políticas de las fragmentarias e incoherentes creencias del hombre de la calle.

Tomando en cuenta estas premisas teóricas de la ideología descriptiva y predictiva, a continuación se hace una descripción detallada del modelo espacial que se empleó en esta investigación.

3.1.2. Descripción del Modelo

La clave está en ser capaz de describir teóricamente, y entonces estimar estadísticamente, la relación entre la dimensión ideológica Π y la dimensión de los asuntos, en Ω , que realmente preocupan a los votantes. Esta relación es asumida como lineal, con una pendiente que varía según los parámetros de los votantes.

Antes vale la pena precisar algunos aspectos sobre la notación que se emplea a continuación. La percepción del votante i respecto al candidato p en el vector

de posiciones sobre $j=1,2,\dots,n$ asuntos está dada por w_i . b_i es la percepción de i sobre las políticas del actual gobierno sobre los asuntos (esto es, el *status quo*). v_i es la matriz $n \times \ell$ de vínculos de los parámetros ideosincráticos para el votante, y π_p es la posición ideológica del candidato p en un espacio ideológico Π de ℓ dimensiones.

Para simplificar la expresión, se comienza con $\ell = 1$ y se generaliza para $\ell \geq 2$. De tal forma que se comienza con el modelo siguiente:

$$w_i = b_i + v_i \pi_p \quad (4.1)$$

El concepto de posiciones en un espacio ideológico requiere una extensión sustitutiva del modelo espacial que Hinich y Munger presentan utilizando el modelo de “vínculos” entre una dimensión predictiva y las posiciones políticas. Esto también es una simplificación y deja de lado información política importante para representar la posición ideológica de un candidato, siendo solo un partido, representado como un punto sobre una dimensión.

Tal representación deja de lado la incertidumbre fundamental inherente a la predicción de los resultados futuros de un proceso social. Lo anterior, en virtud de que incluso si un votante fuera un gemelo idéntico de un cierto candidato, el gemelo tendría alguna incertidumbre sobre lo que el candidato haría si fuera electo.

En otras palabras, la política es inherentemente social, involucrando a mucha gente en muchos niveles diferentes de poder e información, consecuentemente, es imposible predecir con certeza los resultados de cualquier iniciativa política, incluso por parte de un ejecutivo o líder partidista fuertes.

Además, las políticas están determinadas por una compleja interacción del Ejecutivo, Legislativo, Judicial y sus respectivas áreas burocráticas de cualquier gobierno. Las políticas actuales que emergen de una ley, aunque los legisladores hayan aprobado el proyecto de ley por unanimidad, quizás sean diferentes de lo que los legisladores intentaron. Los actuales resultados de un esfuerzo por implementar una política, aunque sea una que apoye fuertemente el Ejecutivo, quizás sea modificada o frustrada por las organizaciones burocráticas encargadas de llevarlas a cabo. Así, los votantes necesitan no sólo información sobre la posición ideológica, sino además de la capacidad de

los líderes para convertir la ideología en acción. Las inferencias lógicas que los votantes hacen deberán ser combinadas con su experiencia.

En este sentido, Hinich y Munger asumen que los votantes utilizan la información que ellos hayan acumulado en el tiempo tanto como lo que se ha dicho durante las campañas electorales para llegar a una estimación de qué política será realizada si un candidato es electo. Si el cargo es poco relevante para el votante entonces la vinculación entre ideologías y políticas es pequeña, aunque el votante quizás tenga fuertes preferencias sobre los resultados actuales. Por ejemplo, los gobiernos locales proveen muchos de los servicios públicos básicos de los cuales dependen los ciudadanos y esto es lo que en las elecciones locales los votantes tomarán en cuenta más. De acuerdo con la clásica teoría espacial, cuando los asuntos son más claros y los votos cuentan más, los ciudadanos deben participar más. Sin embargo, la concurrencia en las elecciones locales, así como también la participación en los asuntos locales es pequeña. La concurrencia es mucho más alta (5 a 10 veces) para las elecciones nacionales, especialmente para el presidente, aunque el peso de cada voto individual en ese contexto resulta trivial.

Esta aparente paradoja es fácilmente resuelta por la teoría de la elección política basada en la ideología. Los asuntos locales tienden a ser justo esto: disjuntos, políticas no relacionadas, tales como la cantidad que se gasta en la recolección de basura y dónde será construida la nueva escuela o el tiradero municipal. Sólo aquellas personas que son inmediatamente afectadas por esas decisiones participan. Las elecciones nacionales tienden a ser ideológicas, proporcionando a los votantes algunos medios de hacer amplios juicios y algún motivo para participar por emociones excitantes no sólo por interés propio.

En cualquier elección, los resultados políticos futuros son inherentemente inciertos. Con esta idea los autores extienden su modelo para capturar algo de la esencia de esa incertidumbre.

En el presente, el modelo concibe una posición ideológica como un punto adoptado por un político. Los ciudadanos eligen entre estos puntos basados en sus preferencias inducidas por las posiciones ideológicas. La extensión para tomar en cuenta la incertidumbre requiere que las posiciones ideológicas sean modeladas como una variable aleatoria con alguna distribución (indexada

por los políticos) en el espacio político. Una formalización de tal modelo de incertidumbre política es $\hat{\pi}_p = \pi_p + e_p(\pi)$, donde $e_p(\pi)$ es la variable aleatoria en Π cuyo valor esperado es cero. Así, π_p es el valor esperado de $\hat{\pi}_p$, denotado por $E(\hat{\pi}_p)$.

De acuerdo con el argumento de estos autores, el número de ideologías viables en el espacio es pequeño y resulta costoso cambiar de ideología, se asume que existen sólo unas pocas distribuciones viables en el espacio ideológico. En otras palabras, existen sólo unos pocos puntos π que la gente vincula con los resultados políticos. La distribución del término de error variable, $e_p(\pi)$, está determinado por la naturaleza del candidato “ p ” quien adopta esa posición. El mismo modelo se sostiene para los sistemas parlamentarios, donde los partidos antes que candidatos individuales, son los principales actores en las elecciones.

Vale la pena hacer una precisión respecto a la notación empleada aquí respecto al signo de “gorro” (^) que es el comúnmente utilizado en estadística para denotar una estimación calculada desde una muestra de una población. En este caso, el concepto de muestreo es más complejo y abstracto que en el caso de una clásica selección aleatoria de unos pocos individuos de un grupo mayor. Además, una variable aleatoria es un concepto abstracto para usar como una representación de una persona o un partido. Acudo al ejemplo de los autores para clarificar lo que esto significa:

Se supone que una sociedad está teniendo una elección para su jefe ejecutivo, y que la división ideológica de la sociedad puede estar representada por una unidimensional Π . Además se supone que únicamente existen tres posiciones ideológicas sobre esta dimensión: $\pi \in \{-1, 0, 1\}$, y que los tres candidatos a ocupar el cargo se localizan en esos tres puntos. En otras palabras, $\pi_\theta = -1$, $\pi_0 = 0$, y $\pi_\psi = 1$. El punto cero sobre la dimensión ideológica latente está calibrado para corresponder con el *status quo*, así el jefe ejecutivo gobernante ha implementado políticas ligadas en las mentes de los votantes con π_0 . Theta está representada por π_θ , y Psi por π_ψ .

En la mayoría de los casos, la ideología del *status quo* es un conjunto centrista de compromisos y mixturas de ideologías en competencia que tiran al centro. Si bien los autores argumentan en contra de la viabilidad de una mixtura de

visiones del mundo contradictorias y en competencia, el *status quo* centrista es una excepción que probó satisfacer dos condiciones. Las condiciones son:

- a) El gobierno es visto por los ciudadanos para ser razonablemente efectivo en la provisión de servicios básicos y mantener el orden, y
- b) Este orden y este compromiso centrista ha probado ser estable.

La primera condición significa que la mayoría de los ciudadanos tienen interés en no presionar para cambiar el orden existente. La segunda califica al centro como una “ideología pragmática”.

En nuestro modelo simple de tres elecciones, pensar de $\pi = 0$ como un compromiso entre dos posiciones ideológicas $\pi = -1$ y $\pi = 1$. Dada la incertidumbre inherente a la vida y la política, un votante realista debe considerar la posibilidad de que Psi quizás termine arriba produciendo un resultado político que debe estar ligado con algún punto ubicado entre $\pi = 1$ y $\pi = 0$; digamos, por ejemplo, $\pi = 0.5$. Existe además la posibilidad de que Psi quizás produzca resultados que son indistinguibles (dados los límites en la habilidad de los ciudadanos para discernir diferencias) de lo que el gobierno podría proveer. El mismo votante quizás además crea que Theta quizás actualmente implemente un compromiso hacia la izquierda semejante a un punto $\pi = -0.5$, o quizás se convierta en un ejecutivo “pragmático” (esto es puramente orientado a la reelección), una vez electo. Lo que estamos haciendo es moviéndonos a una representación de un candidato como un número de posibles posiciones ideológicas, así que no existe una posición concretamente definida (esto es, un punto), al momento de la elección. Esta aproximación generaliza puntos de posición para convertirlos en distribuciones de posibles posiciones ideológicas (y, por lo tanto, posiciones políticas borrosas), y es caracterizada por una distribución de probabilidad.

Siguiendo con el ejemplo, se establecen algunas probabilidades dentro de la elección simple de tres candidatos. Ahora se supone que todos los votantes tienen las percepciones de las probabilidades de victoria para los tres candidatos que se muestran en la tabla 1.

Lo que esta tabla describe son las distribuciones de probabilidad discreta de candidatos percibidas por los votantes enfrentados con la incertidumbre. La probabilidad de que Theta actualmente represente su posición ideológica asumida ($\pi_0 = -1$) es 0.85, donde la probabilidad de que esté siendo una

posición comprometida con la derecha $\pi = -0.5$ es de 0.10, y la probabilidad de que esté adoptando una posición meramente para la reelección ($\pi = 0.0$) es de 0.05. No se asigna probabilidad alguna a la posición de izquierda. Psi es la imagen espejo de Theta sobre la izquierda, con ninguna probabilidad de que adopte una posición de derecha. Se ha asignado alguna probabilidad (0.01) para el evento de que el gobierno adopte un compromiso ni de izquierda ni de derecha, ya que se asume, después de todo, que es un pragmático.

Tabla 1.

Probabilidades de posiciones ideológicas para los tres candidatos

Prob (π)	Candidatos		
	Theta	Gobierno	Psi
-1.0	0.85	0.00	0.00
-0.5	0.10	0.01	0.00
0.0	0.05	0.98	0.05
0.5	0.00	0.01	0.10
1.0	0.00	0.00	0.85
	1.00	1.00	1.00

El valor esperado de la posición ideológica de Psi es 0.9. El valor esperado para Theta es -0.9, y el valor esperado del gobierno es 0.0. Además, usando la notación de una media más una variable aleatoria como se refirió antes, la posición percibida de Psi es $\hat{\pi}_{\psi} = 0.9 + e_{\psi}(\pi)$, la de Theta es $\hat{\pi}_{\theta} = -0.9 + e_{\theta}(\pi)$ y el gobierno es percibido para estar localizado en la variable aleatoria $\hat{\pi}_0 = 0.0 + e_0(\pi)$. Las tres variables aleatorias, $e_p(\pi)$, tienen diferentes distribuciones de probabilidad, definidas sobre un total de 5 posibles resultados, pero para cada candidato, existen al menos tres resultados a los que se les asignó una probabilidad positiva.

Volviendo a la exposición del modelo estocástico para incertidumbre, la posición ideológica del candidato p no es un punto largo sobre Π , sino una distribución de posibles puntos determinada por las probabilidades asignadas a diferentes realizaciones de $\hat{\pi}_p$. Lo que esto significa es que la atención del votante está sobre el término de error aleatorio, $e_p(\pi)$. En cualquier caso, π_p es ahora el valor esperado de una ideología incierta del candidato p . Vale la pena hacer notar que π_p no necesariamente es idéntico a la posición del punto (moda) que los votantes esperan que tome el candidato. Las dos son las mismas sólo si la distribución de posibles salidas es simétrica alrededor de la posición adoptada por p .

La distribución de $e_p(\pi)$ no está indexada por i por dos razones. Primero, en esta generalización, se desea preservar la estructura del crudo modelo determinístico, donde las elecciones ideológicas no son individualmente obtenidas de construcciones psicológicas o esquemas atomísticos. En el modelo bajo incertidumbre, las ideologías son distribuciones con un valor medio y una desviación estándar común alrededor de la media. La segunda razón para no modelar las distribuciones ideológicas con un componente idiosincrático es de naturaleza empírica. Considerar el problema de medición como el determinar una distribución para cada votante en una muestra de cada probabilidad de posición de los sujetos de una variable latente sobre la escala ideológica recuperada, asumiendo que el modelo es una representación razonable de las complejas actividades mentales. Esta es una tarea muy difícil, aun si los sujetos son políticamente sofisticados y están dispuestos a tratar de responder a un experimento orientado a estimar estas distribuciones.

Las distribuciones de π_p , y además, sus medias y varianzas, difieren a través de los candidatos. Esta variación y los esfuerzos para afectar tanto a las propias distribuciones como a las de los oponentes, es la fuerza fundamental que guía a una campaña electoral. Candidatos, y sus colaboradores de campaña, tratan de influir la forma de las distribuciones que los candidatos representan en las mentes de los votantes. Al tener mayor experiencia el votante y mayor sea la información auténtica que tenga sobre el candidato p , el $e_p(\pi)$ será cercano a cero. Es preciso recordar que los autores han argumentado que es muy difícil para cualquier candidato hacer un movimiento creíble a lo largo de Π . Los candidatos que son poco conocidos quizás tengan alguna latitud para elegir su posición inicial, pero ellos no estarán dispuestos a elegir su propia varianza, la cual será mucho más alta que la de un candidato establecido. Aun para los candidatos extremadamente bien conocidos, la varianza de $e_p(\pi)$ será positiva.

Remplazando π_p por π_p en la expresión 3.1, la creencia del votante i sobre las políticas que el candidato p perseguirá una vez electo es el vector aleatorio siguiente:

$$\hat{w} = b_i + v_i(\pi_p + e_p(\pi)) \quad (4.2)$$

Esto es, la política del candidato p sobre el asunto j es una variable aleatoria $\hat{w}_{ijp}$ cuyo valor esperado es $w_{ijp} = b_{ij} + v_{ij} * \pi_p$. La varianza de la variable aleatoria es $v_{ij}^2 \sigma_p^2(\pi)$, donde $\sigma_p^2(\pi)$ denota la varianza de $e_p(\pi)$.

Hinich y Munger han mostrado que la utilidad inducida del modelo para un espacio ideológico de dimensión arbitraria, obtiene la misma ordenación de preferencias como una basada sobre la función de utilidad basada en la política, de lo cual se desprende que el resultado obtenido para la utilidad esperada del votante i es la siguiente:

$$E[U_i(w)] = c_i - (w - x_j)' A_i (w - x_j) - \sigma_p^2(\pi) M_i \quad (4.3)$$

Donde $M_i = v_i' A_i V_i$ es ahora un escalar. Usando las mismas manipulaciones algebraicas como antes, la utilidad inducida esperada de i para el candidato p es

$$E[U_i(\pi)] = c_i - \pi_p - z_i^2 - \sigma_p^2(\pi) \quad (4.4)$$

De esto se sigue, usando la función de utilidad inducida, que el diferencial neto del candidato entre Theta y Psi, esperado por el votante i , es como sigue:

$$E[NCD_i] = E[U(\pi_\theta) - U(\pi_\psi)] = \pi_\psi^2 - \pi_\theta^2 - 2(\pi_\psi - \pi_\theta) z_i \quad (4.5)$$

Se asume que el votante i prefiere estrictamente a Theta sobre Psi, si y sólo si $E[U(\pi_\theta) - U(\pi_\psi)] > 0$. Entonces, de la ecuación anterior, asumiendo que $\pi_\theta \neq \pi_\psi$, que el votante i prefiere Theta a Psi, si y sólo si:

$$Z_i - (\pi_\psi + \pi_\theta)/2 < [\sigma_\psi^2(\pi) - \sigma_\theta^2(\pi)] / |\pi_\psi - \pi_\theta| \quad (4.6)$$

Si, por el contrario se tiene que $\pi_\theta = \pi_\psi$, entonces de la ecuación 4.5 se sigue que el votante i prefiere Theta, si y sólo si, la varianza de la posición de Theta es más reducida que la de Psi, porque todos excepto el último término de la ecuación 4.5 se eliminan. Ésta es la extensión más importante del modelo de elección espacial simple, porque este resultado le da un rol a la campaña.

Para ilustrar la manera en que las varianzas cambian la regla de la distancia, suponiendo que z_i actualmente está más cerca a π_ψ que π_θ pero que $\sigma_\psi > \sigma_\theta$. Además, $z_i > (\pi_\theta + \pi_\psi)/2$, y el modelo clásico de elección implicaría que el votante elegiría Psi. Sin embargo, la ecuación 4.6 podría sostenerse si la varianza de Psi es suficientemente mayor que la varianza de Theta para acabar con la ventaja de proximidad de Psi. En otras palabras, significa que el votante escogería una ideología extremista a una ideología de centro. La diferencia entre las varianzas, $\sigma_\psi^2(\pi) - \sigma_\theta^2(\pi)$, provee una utilidad directa

para la comparación que se introduce en el cálculo de la decisión del votante de una manera intuitivamente plausible. Más importante, para cada candidato, la varianza es una simple medida inversa de su integridad.

Esta diferencia en las varianzas tiene diversas implicaciones muy importantes. Primero, con respecto a la literatura sobre la “estrategia de ambigüedad” (acuñada por Shepsle 1972): en el modelo de Hinich y Munger, la ambigüedad es perjudicial porque ésta refleja el carácter y la fuerza que tendrá un candidato. Como el ejemplo que se expuso previamente, el votante quizás elija un ideólogo comprometido sobre un centrista pragmático porque el votante será incapaz de determinar con alguna certeza justo lo que el centrista hará si es electo.

Hinich y Munger sugieren un ejemplo reciente del mundo real para ilustrar este aspecto (1998:138-139):

A finales del verano y el otoño de 1992, el primer ministro John Major comete dos errores de política importantes. Primero, en respuesta a la presión para devaluar la moneda, particularmente frente a la moneda alemana, él hace declaraciones impresionantes de determinación para incrementar las tasas de interés británicas y defender su moneda. Pero a dos meses de estas bravas palabras, el gobierno de Major permitió caer dramáticamente la moneda en los mercados internacionales de divisas. *El Economista* respondió con una historia comenzando con la afirmación “todos los dramas políticos sobre el carácter, también lo son sobre la política”. *El Economista* comparó a Major con Harold Wilson, el Primer Ministro conocido (y a menudo vilipendiado) por su habilidad verbal, su habilidad para tomar posiciones y su aparente falta de una filosofía política genuina. Ésta no estaba destinada a ser una comparación agradable.

En septiembre de 1992, Major anunció que el carbón británico, el nacionalizado empleador de cientos de mineros del carbón, podría estar despidiendo al menos un cuarto de su fuerza de trabajo para reducir costos y pavimentar la vía para la privatización. Reunidos con fuertes protestas, incluyendo a disidentes dentro del propio Partido Conservador de Major, esta decisión fue pronto sustituida por una decisión no real sobre el número de mineros que serían despedidos. Estos quizás hayan tenido la decisión correcta, en términos tácticos,

pero de nuevo, Major dijo una cosa y pronto realizó la opuesta. *El Economista* tuvo una reacción menos severa que la mayoría del resto de los medios británicos, pero aún observó mordazmente a Major: “El aún podría ser un administrador y un negociador experto que él ya ha probado ser. Pero como Lord Wilson encontró, que una maniobra de corto plazo no es sustituta para la pérdida de dirección y autoridad (*The Economist*, septiembre 10, 1992, 41).

Han existido muchos intentos para medir la importancia que tienen los llamados de muchas maneras atributos no-políticos: competencia, carácter e integridad. Estos son medios para juzgar a los candidatos de manera separada de las políticas que los ciudadanos esperan que ellos busquen y realicen. Varios autores se han enfocado en la importancia de la habilidad del candidato para hacer lo que dice, y en otros sentidos más abstractos, saber si el candidato es un líder con voluntad y carácter.

En trabajos previos de Hinich y Munger, sin embargo, la incorporación del carácter o términos de competencia han sido *ad hoc*, ya sea haciendo una variación sobre un término aditivo o insertando un término multiplicativo para contabilizar los atributos no-políticos que presumiblemente tendría el candidato y que se supone que los votantes valorizan en su decisión electoral. Esto es gratificante, y potencialmente muy importante, que en la teoría espacial de la ideología permite derivar un rol para el carácter dentro de la lógica del modelo básico, en lugar de anexarlo después para su análisis.

Es útil notar además, que ésta es la única diferencia entre las varianzas que importa. Cualquier reducción en la variación es una mejora; sin embargo, un candidato con problemas de carácter aún puede ganar si sus oponentes son percibidos sin liderazgo, y no confiables. El ejemplo referido por los autores es el de la elección presidencial entre Bill Clinton y George Bush en Estados Unidos de 1992 (1998:139):

Forzado a confrontar en la mente de los electores su incumplimiento de los “no nuevos impuestos”, Bush trató de hacer que el carácter de Clinton fuera el tema central de la campaña. Ésta era quizás la única manera en que los propios problemas de carácter de Bush pudieran ser neutralizados. A pesar de que no le funcionó, Bush claramente reconoció que ésta es la comparación (i.e. la diferencia) entre los dos caracteres, que influiría en la decisión de los votantes.

El modelo multidimensional

Habiendo establecido lo básico del modelo dimensional simple y habiendo discutido la intuición de los diversos términos de la ecuación 4.6, los autores se ubican en posición para establecer de manera general, el modelo multidimensional. Si el espacio ideológico tiene l dimensiones latentes, entonces las creencias del votante i acerca de las políticas que el candidato p impulsará una vez que sea electo es el vector aleatorio:

$$\mathbf{w}_{ip} = \mathbf{b}_i + \mathbf{v}_i(\boldsymbol{\pi}_p + \mathbf{e}_p(\boldsymbol{\pi})) \quad (4.7)$$

Donde $\mathbf{e}_p(\boldsymbol{\pi}) = (e_{p1}(\boldsymbol{\pi}), \dots, e_{pl}(\boldsymbol{\pi}))'$ es un $l \times 1$ vector de variables aleatorias para la posición del candidato p sobre todas las dimensiones ideológicas latentes, dada la incertidumbre de los electores sobre tales posiciones. Desde que $\mathbf{M}_i = \mathbf{v}_i' \mathbf{A}_i \mathbf{v}_i$ es una $l \times l$ matriz positiva definida, la forma cuadrática $\mathbf{e}_p(\boldsymbol{\pi})' \mathbf{M}_i \mathbf{e}_p(\boldsymbol{\pi})$ es un valor escalar positivo para cualquier $\mathbf{v}_i$. Esta forma cuadrática es la doble suma tomada de j y k : $\sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^m \mathbf{M}_{jk} \mathbf{e}_{p,i}(\boldsymbol{\pi}) \mathbf{e}_{p,k}(\boldsymbol{\pi})$. El valor esperado de este escalar puede ser considerado como una varianza generalizada del vector $\mathbf{e}_p(\boldsymbol{\pi})$ ya que es una suma ponderada de las varianzas de $\mathbf{e}_p(\boldsymbol{\pi})$ y de todas las covarianzas de los pares de $\mathbf{e}_p(\boldsymbol{\pi})$. Las ponderaciones son los elementos de la matriz $\mathbf{M}$. La generalización de la varianza se escribe como sigue:

$$\sigma_p^2(\boldsymbol{\pi}) = E[(\mathbf{e}_p(\boldsymbol{\pi}))' \mathbf{M}_i (\mathbf{e}_p(\boldsymbol{\pi}))] \quad (4.8)$$

De esto se sigue, de manipulaciones algebraicas lineales, que la extensión de l dimensiones del diferencial neto esperado del candidato para la función de utilidad inducida es:

$$NCD_i = [((\boldsymbol{\pi}_{\psi} - \mathbf{z}_i)' \mathbf{M}_i - (\boldsymbol{\pi}_{\psi} - \mathbf{z}_i) - (\boldsymbol{\pi}_{\theta} - \mathbf{z}_i)' \mathbf{M}_i - (\boldsymbol{\pi}_{\theta} - \mathbf{z}_i))] + [\sigma_{\psi}^2(\boldsymbol{\pi}) - \sigma_{\theta}^2(\boldsymbol{\pi})] \quad (4.9)$$

3.2 El Mapa Ideológico Relevante del Proceso Electoral de 2009

En términos formales, actualmente el sistema de partidos de Jalisco es pluripartidista con hasta seis partidos políticos con registro y presencia en la entidad: Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT), Partido Verde Ecologista de México (PVEM), y el Partido Nueva Alianza (PANAL). Sin embargo, en la práctica se aprecia un bipartidismo efectivo,

por el predominio de dos fuerzas políticas (PRI y PAN), al concentrar ambos partidos la mayor parte de las posiciones políticas tanto en el Congreso del Estado, como en el número de municipios que gobiernan, sin contar que la titularidad del Poder Ejecutivo del Estado se ha mantenido bajo el control del PAN desde el año de 1995.

Como he mostrado en un trabajo previo (Arias, 2011), en el que se buscó expresamente explorar el campo ideológico que resultó relevante para los ciudadanos del área metropolitana de Guadalajara durante las pasadas elecciones del 5 de julio de 2009. Para lo cual, se analizó una parte de la encuesta a partir del grado de acuerdo o desacuerdo de los ciudadanos respecto a una serie de asuntos que se discutieron ampliamente en la opinión pública local en aquel tiempo. De esta manera y empleando una escala numérica del 1 al 10, donde 1 es totalmente en desacuerdo y 10 es totalmente de acuerdo, se les consultó a los entrevistados qué manifestaran qué tanto estaban de acuerdo o en desacuerdo con cada uno de los siguientes temas:

1. La reforma constitucional conocida como “antiaborto” o “a favor de la vida”.
2. Despenalizar el aborto como ocurrió en el Distrito Federal.
3. Permitir el matrimonio entre homosexuales.
4. La libertad de cultos.
5. Limitar los horarios nocturnos de antros y bares.
6. La reelección de presidentes municipales.
7. Incrementar los impuestos municipales.
8. Destinar más recursos para programas sociales.
9. La innovación de la administración pública municipal.

En este primer acercamiento se decidió agrupar los datos en dos categorías: acuerdo y desacuerdo. Así, en aquellos casos en que los entrevistados se ubicaron entre el 1 y el 5, se asumió en términos generales que su posición dominante es el desacuerdo, mientras que aquellos que se ubicaron entre el 6 y el 10 se asumió que estaban preferentemente de acuerdo con el tema específico sobre el que se les consultó.

A continuación se presentan los resultados obtenidos de este análisis:

Tabla 2.

Resultados promediados para el área metropolitana de Guadalajara

Asuntos públicos	Promedio ZMG	
	Desacuerdo	Acuerdo
La reforma constitucional conocida como “antiaborto” o “a favor de la vida”.	400	1685
%	19.18%	80.82%
Despenalizar el aborto como ocurrió en el Distrito Federal.	1802	283
%	86.43%	13.57%
Permitir el matrimonio entre homosexuales.	1521	564
%	72.95%	27.05%
La libertad de cultos.	433	1652
%	20.77%	79.23%
Limitar los horarios nocturnos de antros y bares.	950	1135
%	45.56%	54.44%
La reelección de presidentes municipales.	1582	503
%	75.88%	24.12%
Incrementar los impuestos municipales.	1969	116
%	94.44%	5.56%
Destinar más recursos para programas sociales.	143	1942
%	6.86%	93.14%
La innovación de la administración pública municipal.	257	1828
%	12.33%	87.67%

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 3.

Resultados municipales para Guadalajara, Zapopan y Tlaquepaque

Asuntos públicos	Guadalajara		Zapopan		Tlaquepaque	
	Desacuerdo	Acuerdo	Desacuerdo	Acuerdo	Desacuerdo	Acuerdo
La reforma constitucional conocida como “antiaborto” o “a favor de la vida”	112	242	70	276	78	270
%	31.64%	68.36%	20.23%	79.77%	22.41%	77.59%
Despenalizar el aborto como ocurrió en el Distrito Federal	283	71	289	57	311	37
%	79.94%	20.06%	83.53%	16.47%	89.37%	10.63%
Permitir el matrimonio entre homosexuales	259	95	238	108	252	96
%	73.16%	26.84%	68.79%	31.21%	72.41%	27.59%
La libertad de cultos	138	216	63	283	64	284
%	38.98%	61.02%	18.21%	81.79%	18.39%	81.61%
Limitar los horarios nocturnos de antros y bares	190	164	168	178	170	178
%	53.67%	46.33%	48.55%	51.45%	48.85%	51.15%
La reelección de presidentes municipales	292	62	254	92	261	87
%	82.49%	17.51%	73.41%	26.59%	75.00%	25.00%
Incrementar los impuestos municipales	335	19	322	24	330	18
%	94.63%	5.37%	93.06%	6.94%	94.83%	5.17%

Asuntos públicos	Guadalajara		Zapopan		Tlaquepaque	
	Desacuerdo	Acuerdo	Desacuerdo	Acuerdo	Desacuerdo	Acuerdo
Destinar más recursos para programas sociales	50	304	33	313	12	336
%	14.12%	85.88%	9.54%	90.46%	3.45%	96.55%
La innovación de la administración pública municipal	67	287	45	301	54	294
%	18.93%	81.07%	13.01%	86.99%	15.52%	84.48%

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 4.

Resultados municipales para Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga y El Salto

Asuntos públicos	Tonalá		Tlajomulco de Zúñiga		El Salto	
	Desacuerdo	Acuerdo	Desacuerdo	Acuerdo	Desacuerdo	Acuerdo
La reforma constitucional conocida como “antiaborto” o “a favor de la vida”	42	302	54	293	44	302
%	12.21%	87.79%	15.56%	84.44%	12.72%	87.28%
Despenalizar el aborto como ocurrió en el Distrito Federal	300	44	304	43	315	31
%	87.21%	12.79%	87.61%	12.39%	91.04%	8.96%
Permitir el matrimonio entre homosexuales	245	99	269	78	258	88
%	71.22%	28.78%	77.52%	22.48%	74.57%	25.43%
La libertad de cultos	43	301	40	307	85	261
%	12.50%	87.50%	11.53%	88.47%	24.57%	75.43%

Asuntos públicos	Tonalá		Tlajomulco de Zúñiga		El Salto	
	Desacuerdo	Acuerdo	Desacuerdo	Acuerdo	Desacuerdo	Acuerdo
Limitar los horarios nocturnos de antros y bares	160	184	105	242	157	189
%	46.51%	53.49%	30.26%	69.74%	45.38%	54.62%
La reelección de presidentes municipales	260	84	231	116	284	62
%	75.58%	24.42%	66.57%	33.43%	82.08%	17.92%
Incrementar los impuestos municipales	331	13	323	24	328	18
%	96.22%	3.78%	93.08%	6.92%	94.80%	5.20%
Destinar más recursos para programas sociales	16	328	18	329	14	332
%	4.65%	95.35%	5.19%	94.81%	4.05%	95.95%
La innovación de la administración pública municipal	24	320	16	331	51	295
%	6.98%	93.02%	4.61%	95.39%	14.74%	85.26%

Fuente: Elaboración propia.

A la luz de estos resultados, es evidente que una amplia mayoría de ciudadanos de la zona metropolitana mantiene una posición ideológica relativamente homogénea respecto a ciertos valores propios de una “buena sociedad”, que se encuentran estrechamente vinculados con los principales postulados de la Iglesia Católica, confirmándose la fuerte influencia que esta institución tiene sobre la formación de valores entre la población del área metropolitana de Guadalajara, como son los referentes al tema de la legislación sobre el aborto y la legalización de matrimonios entre personas del mismo sexo.

Esta fuerte identidad ideológica en torno a los valores enarbolados por la Iglesia Católica no es un asunto menor para los partidos políticos. Desde la perspectiva teórica en que se apoya el modelo utilizado para el análisis empírico, es esperable que los partidos en un contexto de competencia

bipartidista,³⁷ motivados por el incentivo de maximización de votos, deliberadamente adopten decisiones para que sus respectivas plataformas políticas tiendan a ser similares. Precisamente bajo esta hipótesis, la decisión previa a la elección que adoptó la fracción parlamentaria del (PRI) ante el Congreso del Estado, para apoyar y aprobar la iniciativa popular³⁸ que concretó la reforma constitucional que pretende expresamente defender la vida del ser humano desde su concepción,³⁹ se explica como un movimiento deliberado de dicho partido que buscó presentarse como una opción política confiable ante el electorado que, como se ha podido constatar, en su mayoría mostraron un acuerdo con esta medida concreta.

Esta convergencia ideológica predominante en Jalisco que refleja un claro alineamiento en torno a posiciones morales fuertemente arraigadas en la sociedad, como resultado de la evolución de las históricas disputas entre el Estado y la Iglesia católica, aparece como una línea de causalidad que explica no sólo la dinámica bipartidista de la competencia política de Jalisco durante los últimos años, sino además –retomando una línea de argumentación de Magaloni– puede asumirse como un factor determinante para explicar la temprana coordinación de fuerzas políticas opositoras al otrora invencible Partido Revolucionario Institucional, que posibilitó la aparición de la alternancia partidaria en la entidad en 1995, varios años antes de que este fenómeno llegara a presentarse en otras entidades federativas e, incluso, antes de la alternancia en la Presidencia de la República ocurrida en el año 2000.

³⁷ Por el nivel de conocimiento de los partidos políticos que contendieron durante la elección de 2009 se corroboró que los partidos con una mejor percepción ante los ciudadanos son dos: el PAN y el PRI, por lo que, en los hechos, se confirma que la competencia electoral en el área metropolitana de Guadalajara es predominantemente entre estos dos partidos.

³⁸ Esta iniciativa popular sería la tercera que logró prosperar desde que fue aprobada la legislación estatal en materia de participación ciudadana. La primera iniciativa fue promovida por el colectivo Voces Unidas en materia de violencia intrafamiliar el 26 de marzo de 1999 con el apoyo de 40,872 jaliscienses. La segunda iniciativa se presentó el 24 de septiembre de 2004 para promover una “Ley que establece el derecho a la pensión alimenticia para los adultos mayores de 70 años, residentes en el Estado de Jalisco”. *Cfr.* (Alarcón, 2007).

³⁹ La iniciativa popular fue cabildeada directamente por el Secretario General de Gobierno, Fernando Guzmán Pérez Peláez con las fracciones del PAN y el PRI en el Congreso del Estado, para lograr la mayoría necesaria para su aprobación. *Cfr.* Periódico *Mural*, 26 de marzo de 2009.

3.3 Presentación y Discusión de Resultados del Análisis Espacial de la Ideología

En esta sección se presentan los resultados obtenidos a partir del procedimiento estadístico basado en el modelo descrito en el apartado 3.1.2. El procedimiento se realizó empleando el *software* (*Map.exe*) desarrollado por Lawrence Cahoon y Melvin Hinich con base en un lenguaje *Fortran*. Dicho *software* puede ser utilizado en ambiente *Windows* y provee estimaciones de las posiciones de los partidos políticos en un eje donde el origen es el punto ideal del votante mediano.⁴⁰

Antes de presentar los resultados, resulta imprescindible realizar algunas precisiones metodológicas. Los resultados graficados corresponden a una muestra integrada por 1,794 observaciones, toda vez que del total de cuestionarios levantados (2,088), se decidió eliminar aquellos casos que presentaban escasa información respecto al nivel de conocimiento de los partidos políticos distintos a los tres principales (PAN, PRI y PRD).

Otra dificultad relevante al momento de realizar los cálculos tuvo que ver con las diferencias entre la escala utilizada para el levantamiento de la encuesta (1 a 10) y la que acepta el programa utilizado para las estimaciones estadísticas (0 a 100). Lo anterior se resolvió ajustando la escala inicial (1 a 10), a la escala reconocida por el programa utilizado.

Finalmente se decidió centrar el análisis espacial del espectro ideológico a partir de las percepciones de los votantes respecto a los partidos políticos, toda vez que debido al bajo nivel de conocimiento entre los encuestados respecto de los candidatos, no fue posible integrar una base de datos robusta en el caso de los candidatos a presidentes municipales. En virtud de lo anterior, el análisis espacial que se presenta a continuación corresponde al conjunto de los seis municipios en los que se levantó la encuesta.

En la siguiente tabla se muestra las posiciones calculadas en el espectro espacial para cada uno de los partidos políticos:

⁴⁰ Los mapas ideológicos que se muestran en esta sección se construyeron a partir de dos dimensiones, por lo que tomando en cuenta que en más de una dimensión el “votante mediano” no necesariamente existe (como en el caso de una dimensión), y por tanto tendría que ser definido explícitamente.

Tabla 5.

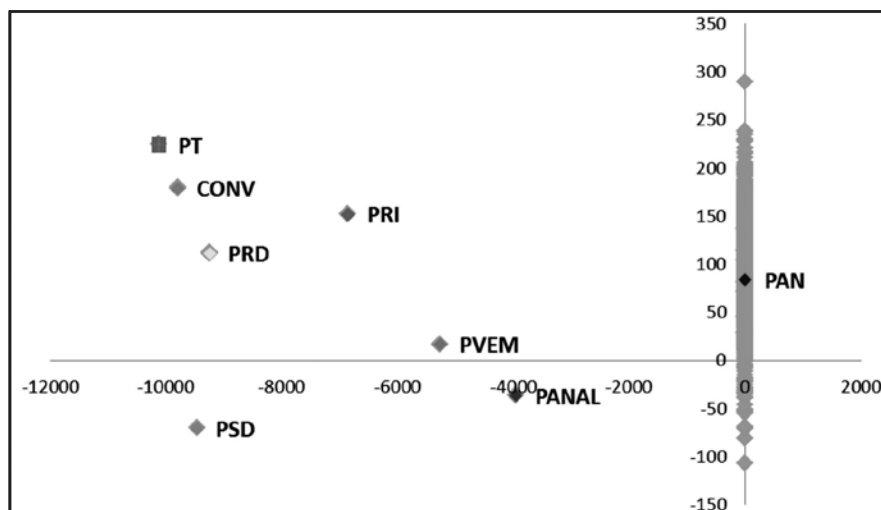
Puntos estimados para los partidos políticos

Partido Político	Posición en la primera dimensión (X)	Posición en la segunda dimensión (Y)
PAN	-0.7	96.63
PRD	-9239.314	111.485
PRI	-6858.608	151.996
PANAL	-3956.297	-36.194
PT	-10116.605	224.46
PVEM	-5263.666	16.972
PCONV	-9795.168	179.201
PSD	-9456.546	-69.624

En el siguiente mapa se ilustran las posiciones resultantes del análisis espacial con todos los datos de la muestra relativos a la posición de los votantes y las posiciones estimadas de los ocho partidos políticos. El eje horizontal (X) representa la dimensión relacionada con los valores, mientras que el eje vertical (Y) tiene que ver con la dimensión económica.

Mapa 1.

Análisis espacial de votantes y partidos políticos (toda la muestra)



Como se puede apreciar, las posiciones de la mayoría de votantes se encuentran “alineadas” en el extremo conservador de la dimensión relativa a los valores, lo cual resulta consistente con el análisis realizado en la sección previa. En tanto que las posiciones de los partidos (con excepción del PAN) son percibidas por los votantes hacia el extremo liberal de la dimensión de valores.

Por lo que tiene que ver con la dimensión económica, se aprecia más bien una dispersión a lo largo del espectro que puede derivar del escaso consenso que persiste en la sociedad respecto al nivel de intervención gubernamental en las actividades económicas.

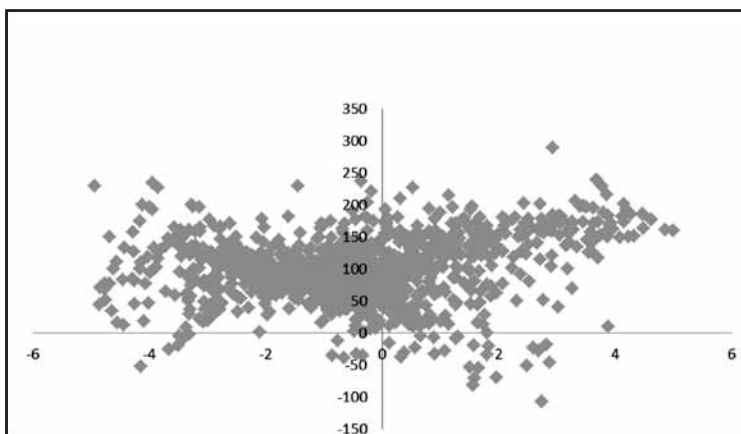
Esta primera aproximación sin embargo, puede resultar confusa toda vez que pareciera que los votantes efectivamente se encuentran alineados en el extremo conservador de la dimensión de valores, cuando en realidad no necesariamente ocurre esto. Algunos votantes se localizan en torno a la posición de cada partido político.

Por esta razón, se decidió realizar un primer recorte en la escala de observación de la dimensión de valores para apreciar de cerca el “alineamiento” de las posiciones de los votantes.

Como se aprecia en el siguiente mapa que ilustra la posición de los votantes en torno al origen:

Mapa 2.

Posicionamiento espacial de votantes en torno al origen

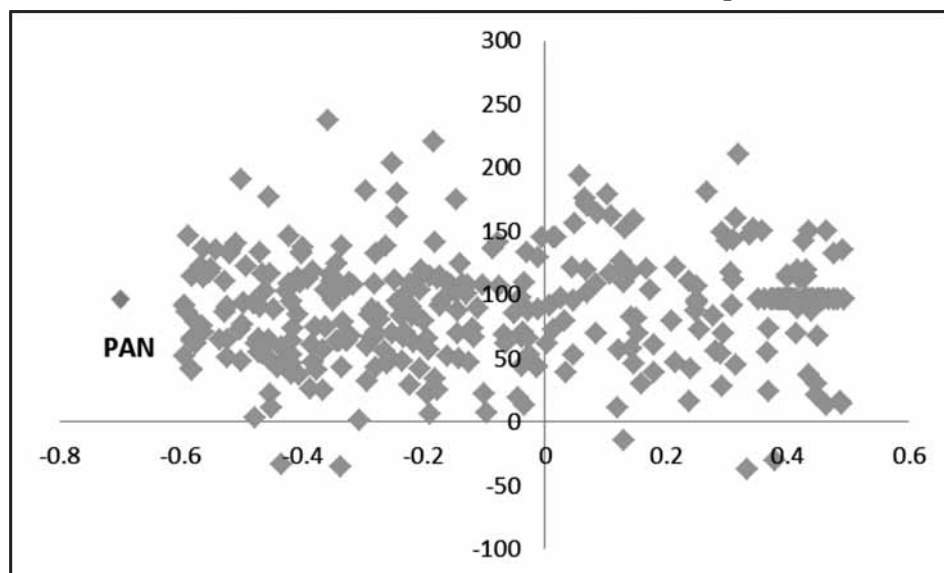


El ajuste en el rango de observación de la dimensión de valores a los valores -5 y 5, permitió clarificar el supuesto alineamiento de votantes en el extremo conservador de la dimensión de valores y apreciar de una manera más adecuada la dispersión espacial resultante de las percepciones de los votantes entrevistados.

A partir de este acercamiento, se decidió ajustar el rango de observación incorporando la variable relativa al partido gobernante para valorar algún tipo de relación entre el *status quo* y la posición espacial de los votantes. El siguiente mapa ilustra este ejercicio:

Mapa 3.

Posicionamiento de votantes con status quo



Como se puede apreciar en este acercamiento en torno al *status quo*, resulta sumamente revelador cómo los votantes perciben al PAN en una posición aún más liberal respecto a la primera dimensión relacionada con los valores.

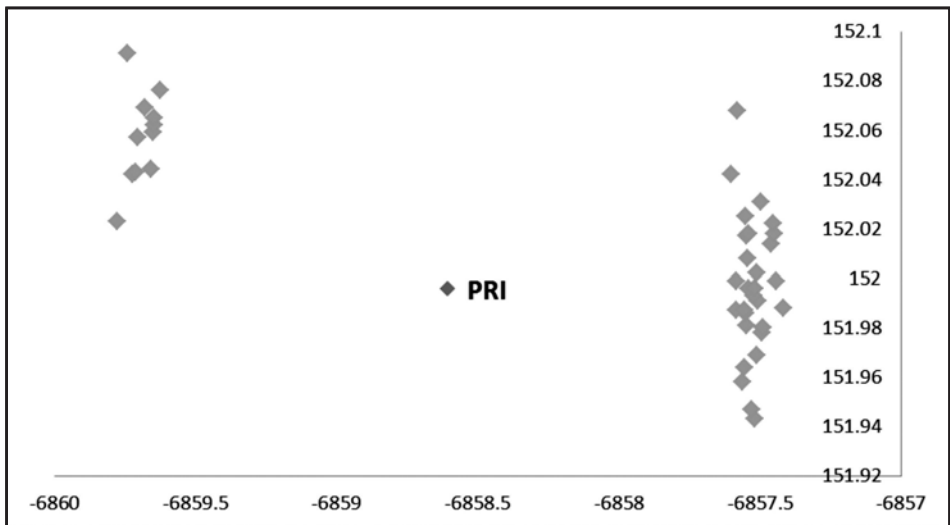
Al ubicarse el *status quo* en un extremo aún más conservador en la dimensión de valores revela la fuerte influencia cultural derivada del fuerte activismo de la Iglesia Católica en los municipios bajo estudio y que podría extenderse prácticamente a toda la región centro occidente del país.

La percepción del PAN que tienen los votantes ideológicamente ubicados en torno al *status quo*, se explica por el probable desplazamiento de dicho partido político hacia posiciones consideradas más liberales, a fin de atraer votos al resto de los partidos políticos, particularmente al PRI, sin que este movimiento signifique necesariamente pérdida de votos del extremo ideológico conservador. En otras palabras, el PAN se ha visto altamente favorecido por el *status quo* y explica el alto nivel de competitividad electoral que ha mostrado consistentemente dicho partido político en los municipios bajo estudio.

Este hallazgo respecto al partido gobernante motivó un acercamiento respecto al PRI, toda vez que representa la segunda fuerza política en la entidad, con el propósito de valorar algún tipo de “alineamiento” o relación respecto al espectro de votantes que resultaron espacialmente posicionados en torno a este Partido Político. El siguiente mapa ilustra el resultado de este ejercicio:

Mapa 4.

Posicionamiento de votantes espacialmente cercanos al PRI



Como se puede apreciar en este acercamiento al PRI, no existe una clara vinculación ideológica entre los votantes espacialmente cercanos a este partido político respecto a las dos dimensiones analizadas, tanto la vinculada a los valores como la económica. En otras palabras, respecto a la primera dimensión relacionada con valores, se puede concluir que entre los votantes

espacialmente cercanos a este partido político, algunos lo perciben en una posición más liberal y otros lo perciben en una posición más conservadora. Lo mismo se puede decir respecto a la dimensión económica.

Lo anterior permite confirmar que para efectos de la dinámica de competencia política, los partidos políticos se encuentran muy lejos de constituirse en referentes ideológicamente relevantes para los votantes, por lo que el papel que se espera de la ideología como recurso de la competencia política se ve severamente cuestionado por los resultados obtenidos.

En consecuencia, el análisis espacial confirma que la homogeneidad ideológica de los potenciales votantes durante la elección de 2009 en Jalisco es resultado del probable “congelamiento” de las divisiones sociales que históricamente funcionaron en Jalisco a partir de los conflictos entre el Estado y la Iglesia católica que datan de la época de la Revolución mexicana, más que derivado de las estrategias de maximización de votos adoptadas por los partidos políticos en competencia.

Este resultado tiene fuertes implicaciones sobre los supuestos de elección racional en que se basa el comportamiento de los partidos políticos que compiten electoralmente en Jalisco, toda vez que los incentivos que enfrentan para diferenciarse ideológicamente parecen ser insuficientes para asegurar su victoria electoral y, por tanto, se eleve la probabilidad de que recurran a los recursos que les brinda el ejercicio del gobierno que es el otro recurso estratégico que es abordado a continuación.

**4. COMPETENCIA POLÍTICA Y
GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL: EL
CASO DE LA COMISIÓN EDILICIA DE
MEJORAMIENTO DE LA FUNCIÓN
PÚBLICA DEL H. AYUNTAMIENTO DE
ZAPOPAN 2007-2009**

4. COMPETENCIA POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL: EL CASO DE LA COMISIÓN EDILICIA DE MEJORAMIENTO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DEL H. AYUNTAMIENTO DE ZAPOPAN 2007-2009

En este capítulo se ofrece evidencia cualitativa sobre la dinámica de interacción estratégica y los incentivos que enfrentaron los actores involucrados en una iniciativa de reforma administrativa al interior del Ayuntamiento de Zapopan que expresamente buscaba, entre otros objetivos, el introducir un sistema de profesionalización del servicio público municipal bajo un formato de Servicio Civil de Carrera.⁴¹

Para tal efecto, se presenta el estudio del caso de la Comisión Edilicia de Mejoramiento de la Función Pública del H. Ayuntamiento de Zapopan durante el periodo 2007-2009, que se basa en la metodología de la narrativa analítica. Dicha propuesta metodológica es el resultado de la convergencia de la perspectiva de elección racional y la explicación narrativa de un fenómeno histórico (Marina, 2009). De acuerdo con esta autora, el proceso de construcción de una narrativa analítica supone los siguientes pasos:

En primer término, el investigador debe adquirir un conocimiento profundo del fenómeno histórico de su interés, lo cual implica conocer profundamente a los actores, sus objetivos y las reglas que estructuran su conducta. En un segundo momento se construye un modelo, generalmente de teoría de juegos, donde especifica las opciones, restricciones y negociaciones que los actores enfrentan ante el fenómeno en cuestión. Ese modelo es complementado con una narrativa que provee una explicación profunda del porqué de las decisiones de los actores.

En sus inicios esta perspectiva metodológica se planteó comprender la formación y cambio de las instituciones al resaltar la importancia del contexto institucional dentro de los eventos históricos que ocurren, y su principal objetivo se orienta a identificar los factores causales que explican un fenómeno histórico (Marina, 2009).

⁴¹ La profesionalización del servicio público en las administraciones municipales ha sido históricamente un asunto prioritario no únicamente dentro de la discusión académica en México (Merino, 2006), sino como parte fundamental de la reforma del Estado. *Cfr.* Red de Investigadores en Gobiernos Locales (s/f).

En virtud de la fuerte influencia del enfoque de elección racional, lo analítico de esta propuesta metodológica se basa en la construcción de modelos de teoría de juegos donde las instituciones son vistas fundamentalmente como equilibrios que se auto imponen los actores y que poseen la capacidad para coordinar su comportamiento: “las decisiones son regulares, estables y conforman patrones –se institucionalizan– porque se realizan en equilibrio” (Levi, 2006). En este sentido, las instituciones son generadas y no impuestas, por lo que la narrativa histórica debe seguir una secuencia temporal suficientemente detallada para identificar los motivos por los cuales una situación de equilibrio institucional en un momento determinado puede llegar a ser diferente en otro momento (Levi, 2006).

A partir de estas premisas metodológicas, se asumió que el fenómeno histórico que interesa estudiar en el caso que se presenta, se centrará fundamentalmente en la interacción estratégica que se estableció en torno a la discusión de una reforma administrativa al interior del ayuntamiento de Zapopan. De ahí que se adoptó una narrativa cronológica que inicia con la descripción sobre el contexto de competencia política prevaleciente en el municipio de Zapopan, continúa con la definición del espacio institucional y la agenda que enmarcaron la lógica de interacción estratégica que interesa estudiar, así como la identificación de sus principales etapas por las que transitó la discusión de la reforma administrativa.

En otras palabras, la narrativa histórica se apoya en la perspectiva del proceso de política pública que distingue diversas etapas heurísticas durante el proceso de toma de decisiones públicas y que, al menos para este caso en particular, resultó relevante separar entre dos de ellas: la fase de decisión política (formulación de la política) y su administración (implementación de la política).⁴² Lo anterior permitió limitar los alcances del estudio de caso al proceso de formulación de la política y, en consecuencia, centrar la atención sobre la Comisión Edilicia de Mejoramiento de la Función Pública como

⁴² Uno de los elementos distintos de la NGP tiene que ver con “la distinción entre la decisión/formulación de la política y la implementación/administración de la política –entre ‘timonear’ y ‘remar’– que acentúa el carácter estratégico de la alta dirección de gobierno y abre la posibilidad de que organismos privados y sociales participen en el desarrollo de políticas públicas mediante contratos para la provisión de insumos (*outsourcing*) y/o la prestación de servicios (*contracting out*) de manera independiente o en forma asociada con el gobierno. En conexión, la distinción entre el financiamiento público del servicio, que es responsabilidad ineludible del Estado, y la prestación del servicio público, que puede realizarse mediante acciones gubernamentales o extragubernamentales o asociadas” (Aguilar, 2006:150-151).

el espacio institucional al interior del Ayuntamiento de Zapopan que fue formalmente habilitado para la formulación de la política de profesionalización del servicio público en dicho municipio.

Ahora bien, la lógica deductiva del cual parte el caso de estudio retoma el modelo simple de teoría de juegos que fue desarrollado por Geddes (1991), para probar los incentivos que enfrentan los políticos frente a la reforma administrativa en las democracias latinoamericanas. Esta decisión permitió centrar la atención específicamente sobre la introducción del servicio civil de carrera como uno de los objetivos de la reforma administrativa bajo estudio porque, como la propia Geddes (1991) sugiere, casi todas las iniciativas de reformas administrativas promovidas en los países latinoamericanos incluyen este aspecto en particular. Además, las reglas para el establecimiento de un sistema de contratación de personal basado en méritos, contrariamente a otras reformas, realmente muestra una escasa variación entre los distintos países y, finalmente, los efectos de la normatividad exigiendo una evaluación para la contratación son fáciles de evaluar. Todas estas consideraciones permiten que el reclutamiento por méritos, basado o no en un formato de servicio civil de carrera, aun cuando no sea el aspecto más importante en una reforma administrativa particular, si es un elemento relativamente sencillo para “medir” y comparar frente a otros casos similares. Lo anterior favorece la generalización de los hallazgos de este caso particular respecto a los incentivos que enfrentan los actores tradicionalmente involucrados en la gestión pública municipal.

Al limitar los alcances del caso a la etapa de formulación de la política pública también posibilitó ajustar el modelo simple de teoría de juegos de Geddes para probar su consistencia a partir de los incentivos enfrentados por los dos principales actores identificados en este caso:

1. El presidente municipal, Juan Sánchez Aldana, emanado de la fuerza política mayoritaria en ese momento en el municipio, el Partido Acción Nacional, y
2. El regidor Héctor Robles Peiro, en su calidad de presidente de la Comisión Edilicia de Mejoramiento de la Función Pública y emanado de la fuerza política con menor representación en ese momento dentro del Ayuntamiento, el Partido Revolucionario Institucional.

La razón que motivó el planteamiento inicial de un juego entre el PAN y el PRI radicó en confirmar para este caso particular las dos predicciones generales que se derivan del modelo planteado por Geddes (1991):

Primero.- La reformas tienen más posibilidad de pasar los obstáculos en el Poder Legislativo⁴³ cuando el clientelismo está distribuido entre los partidos más fuertes, y

Segundo.- Las reformas iniciales tienden a ser seguidas por reformas más extensas cuando el peso electoral de los partidos más fuertes permanece estable.

La primera condición era esperable que se cumpliera para el caso particular del municipio de Zapopan dado el comportamiento mostrado por el mercado electoral en Jalisco que, en general, se asemeja a un duopolio entre ambas fuerzas políticas (Gutiérrez, 2011) y por el alto grado de competencia política que, como se muestra más adelante, se vivió durante los últimos procesos electorales efectuados en este municipio.

La segunda condición era esperable que se cumpliera no sólo por la estabilidad del peso electoral entre ambos partidos (Gutiérrez, 2011), sino además por el antecedente de haber sido aprobado por el municipio vecino de Guadalajara, desde el 23 de octubre de 2003, el Reglamento del Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Municipal de Guadalajara, así como los ambiciosos alcances sugeridos inicialmente para la reforma administrativa por parte del regidor Héctor Robles Peiro.

Otra supuesto importante que favoreció la simplificación del modelo sugerido por Geddes a este caso particular fue el alineamiento de los incentivos de los dos principales actores identificados con los incentivos de los dirigentes de sus respectivos partidos políticos y que derivan de la disciplina partidaria que suele reforzarse tanto por la vía de la imposibilidad de reelección inmediata para el mismo cargo que enfrentan los políticos electos como por la fórmula

⁴³ Retomando la perspectiva institucional de Strom revisada previamente, el Poder Legislativo refiere a las instituciones que “definen las reglas sobre la manera en que los partidos construyen políticas, es decir, cómo se formulan las leyes que posteriormente habrán de afectar el diseño e implementación de políticas”. En este sentido y para el estudio de caso aplica el diseño institucional de los gobiernos municipales en México, que faculta al Ayuntamiento en su calidad de órgano de gobierno municipal, para emitir ordenamientos municipales en todo lo concernientes a su organización interna. *Cfr. Ley de Gobierno y Administración Pública Municipal.*

cerrada de integración de planillas que prevalece en México y favorece los intereses de los líderes partidarios.

A partir de tales consideraciones se supuso una interacción estratégica en torno a la reforma administrativa al interior del Ayuntamiento de Zapopan, cuyos posibles efectos sobre la competencia política entre los dos principales partidos políticos: el PAN (en ese momento con representación mayoritaria al interior del Ayuntamiento) y el PRI (con una posición minoritaria), se ilustran en el siguiente cuadro de pagos:

Cuadro 1.

**Efectos de la reforma administrativa de Zapopan
sobre la competencia política entre partidos políticos**

		Partido Revolucionario Institucional	
		Con reforma	Sin reforma
Partido Acción Nacional	Con reforma	$v_p \ v_2$	$v_1 + e,$ $v_2 - e$
	Sin reforma	$v_1 + x_1 - x_2 - e,$ $v_2 + x_2 - x_1 + e$	$v_1 + x_1 - x_2,$ $v_2 + x_2 - x_1$

Fuente: Elaboración propia con base en Geddes (1991).

Donde el resultado esperado está en función de:

$$\begin{aligned} (x_1 - x_2) > e &= \text{en contra} \\ (x_1 - x_2) < e &= \text{a favor} \end{aligned}$$

En virtud de las condiciones fijadas para los probables resultados esperados de la interacción estratégica entre los principales actores vinculados a la gestión pública municipal que negociaron la reforma administrativa y dadas las condiciones de alta competencia a las que previamente me he referido, en principio se estimó que el resultado más probable sería una votación a favor de la reforma administrativa, toda vez que la expectativa de la reforma administrativa (e) resultaba mayor dada la distribución equilibrada de los recursos de la gestión pública, hacía suponer que la diferencia entre los

recursos a disposición de ambos partidos políticos ($x_1 - x_2$) tendería a cero por la mutua neutralización de los beneficios que supone la movilización para cada uno de los partidos políticos en competencia. Sin embargo, como lo evidencia el caso que se expone a continuación, tal estimación no se cumplió.

4.1 El Caso de la Comisión Edilicia de Mejoramiento de la Función Pública

4.1.1 *El Contexto de Competencia Política Previo a la Creación de la Comisión*

El 1 de enero del año 2007 entró en funciones el ayuntamiento constitucional del municipio de Zapopan, Jalisco, y fue electo para el periodo del 1 de enero de 2007 al 31 de diciembre de 2009, en medio de una coyuntura política marcada por la alternancia entre el PRI, que volvía a perder las elecciones municipales luego de su apretado triunfo electoral del año 2003,⁴⁴ y el PAN, que recuperaba el gobierno municipal que había ejercido de manera continua entre los años 1995 y 2003.

Una evidencia del nivel de polarización y confrontación imperante entre los partidos con mayor representación en el ayuntamiento,⁴⁵ lo constituye el hecho de que su primera sesión se prolongó por más de 24 horas, misma que dio inicio durante la mañana del día 1 de enero de 2007 y, luego de varios recesos, logró concluirse sólo hasta el día siguiente. Las razones de esta difícil coyuntura pueden encontrarse en la ausencia de un diálogo político entre ambas fuerzas políticas, ya que prácticamente durante los más de cinco meses que mediaron entre la fecha de la elección y la toma de posesión no se estableció un diálogo formal, toda vez que el PRI decidió impugnar las elecciones municipales. Es decir, el PRI reconoció el triunfo del PAN prácticamente hasta el mes de diciembre de 2006, cuando el Tribunal Federal Electoral desechó por improcedente el recurso que había interpuesto.

⁴⁴ De acuerdo con las cifras oficiales del Instituto Estatal Electoral del Estado de Jalisco, ese año el PRI obtuvo 143,776 votos en tanto que el PAN alcanzó los 140,627 sufragios, es decir, una diferencia de apenas 3,149 votos efectivos.

⁴⁵ La integración del Ayuntamiento quedó conformada por un presidente municipal, un síndico y 11 regidores del PAN, 7 regidores del PRI y un regidor de la coalición formada por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Partido del Trabajo (PT).

4.1.2 Definición del Espacio de Interacción Estratégica: La Instalación de la Comisión Edilicia de Mejoramiento de la Función Pública

En medio de esta difícil coyuntura política y con el voto en contra de la fracción del PRI y el PRD-PT, los regidores del PAN aprobaron el 2 de enero⁴⁶ el dictamen que aprobó, reformó y adicionó diversos artículos del Reglamento Interno del Ayuntamiento y la Administración Pública Municipal de Zapopan, Jalisco, “con el propósito de facilitar el trabajo del Pleno del Ayuntamiento a través de las Comisiones Colegiadas y Permanentes, agilizando la atención de los asuntos de su competencia... fusionando algunas comisiones y creando dos, que respondan a necesidades particulares y al perfil o tipología municipal de Zapopan. De esta forma, se propone la conformación de las siguientes 27 Comisiones, para sustituir a las 44 existentes”.⁴⁷

Tal iniciativa fue impulsada directamente por el presidente municipal, motivado por su experiencia previa pues a decir del propio Juan Sánchez Aldana (2009):

Me había tocado ya estar formando parte del cabildo aquí en Zapopan hace algunos años, y desde aquel entonces yo me había dado cuenta que había dictámenes que pasaban varias comisiones y que esto hacía que se volviera más burocrático el tema de las decisiones en el Cabildo, por lo que mi reflexión fue que al tratar de reducir el número de comisiones nos traería como consecuencia el que los dictámenes pudieran ser no sólo revisados e integrados, sino decididos con mayor rapidez, ese fue el espíritu que trajo como consecuencia esto.

El dictamen aprobado estableció que “la Comisión de Mejoramiento de la Función Pública, que se propone crear como nueva, supervisaría los procesos de reclutamiento, capacitación y promoción del personal; la profesionalización del servicio público; mejora de procesos internos y el desarrollo organizacional” (Dictamen, 2007).

⁴⁶ De conformidad con el artículo 28 de la *Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco*, en su primera Sesión el Ayuntamiento debe asignar las comisiones de acuerdo a los reglamentos correspondientes, a propuesta del Presidente Municipal.

⁴⁷ Dictamen aprobado por el Pleno del Ayuntamiento de Zapopan, durante la primera sesión celebrada el 2 de enero de 2007.

En otras palabras, de dicha iniciativa se desprende la intención formal por parte de la autoridad municipal de constituir a la referida Comisión como el espacio privilegiado para acordar los eventuales cambios institucionales que resulten necesarios para avanzar hacia una reforma de la gestión pública municipal.

Al menos en el discurso, la expectativa inicial del presidente municipal de Zapopan acerca de una eventual reforma administrativa puede reconocerse como un planteamiento de cambio institucional muy cercano a un proceso de isomorfismo institucional de carácter mimético (*Cfr.* Ramió y Salvador, 2005:14), siguiendo un estilo de gestión pública bajo una lógica de formulación desde el gobierno y con escasa participación de actores no gubernamentales, atendiendo a los típicos rasgos apuntados por Cabrero (2000) a los que me he referido ampliamente en el capítulo dos, y claramente motivados por principios provenientes de la llamada gerencia pública (Bozeman, 2006:23). Así se desprende de la entrevista realizada al propio presidente municipal, quien declaró que estaba:

Convencido de que los modelos que existen a nivel internacional y ya en algunos estados del país y en algunos municipios que son ejemplo y vanguardia de este tema, donde los gobiernos y los cabildos, hoy Ayuntamientos, se dedican mucho más a la visión de ciudad y a la estrategia de gobierno que a la operación y a la administración de los servicios. Hay países donde la administración de los servicios públicos está completamente ya en manos de empresas de iniciativa privada, y que son evaluables por otras empresas que los supervisan o por instituciones u organizaciones de la sociedad civil, o por esquemas donde el mismo gobierno supervisa, y hay un nivel de exigencia en la calidad de los servicios importante; esto genera primero una búsqueda de excelencia en la prestación del servicio público y una mucho mayor efectividad, de tal manera que no se vuelven plantillas en las administraciones públicas tan cuantiosas en su número como en su erogación (Sánchez, 2009).

Las intenciones del presidente municipal finalmente quedaron formalmente establecidas en el Reglamento Interno del Ayuntamiento y la Administración Pública Municipal de Zapopan, Jalisco, (2004) en los siguientes términos:

Artículo 61. Son obligaciones y atribuciones de la Comisión de Mejoramiento de la Función Pública:

- I. Revisar permanentemente la estructura y organización del Gobierno y la Administración Pública Municipal y proponer reformas y actualizaciones de los mismos, con el fin de lograr la eficacia y eficiencia de los servicios brindados a los ciudadanos;
- II. Revisar y actualizar, en coordinación con las dependencias competentes de la administración pública municipal, los proyectos, programas y mecanismos de combate a la corrupción;
- III. Proponer, coordinar y evaluar a través de los canales correspondientes, la simplificación administrativa y la cultura de la calidad en el servicio público, para sustentar las diversas actuaciones que tienen encomendadas las dependencias, organismos y entidades públicas municipales;
- IV. Supervisar la elaboración de guías técnicas y vigilar que el trabajo en las dependencias de la administración pública municipal responda en todo momento a criterios de eficiencia, eficacia, honestidad, transparencia, orientado a la satisfacción de las necesidades ciudadanas;
- V. Emitir dictámenes técnico-administrativos sobre la creación de nuevas estructuras administrativas o modificaciones de las ya existentes que propongan las diversas dependencias del Ayuntamiento, para ser sometidas a la autorización del Ayuntamiento;
- VI. Supervisar en coordinación con las dependencias de la administración pública municipal la elaboración de los proyectos de manuales de organización, y
- VII. Proponer al Ayuntamiento la celebración de convenios con los tres órdenes de gobierno para lograr un desarrollo organizacional y administrativo acorde a los requerimientos del Municipio.

Más allá de las implicaciones de cambio institucional en el marco de las tendencias de la administración pública de Jalisco⁴⁸ que podrían derivarse de esta reforma reglamentaria, para los objetivos fijados en esta investigación lo que interesa subrayar es la oportunidad que dicha reforma reglamentaria abrió –a partir de la creación de la nueva Comisión– para analizar, en el contexto de la gestión pública municipal, un espacio institucional concreto de interacción estratégica entre los dos partidos políticos que han mantenido tradicionalmente una representación mayoritaria en la conformación del Ayuntamiento.

⁴⁸ Para una discusión acerca de las tendencias de cambio en la administración pública de Jalisco se puede consultar una versión preliminar de este mismo estudio de caso en Roberto Arias de la Mora “Alternancia y Debilidad Institucional. El caso de la Comisión de Mejoramiento de la Función Pública del Ayuntamiento de Zapopan”. *Cfr.* (Arellano *et al.*, 2010).

La dinámica de interacción estratégica entre partidos políticos en el contexto de la gestión pública municipal se materializó en sucesivas reuniones sostenidas entre los regidores de las distintas fracciones edilicias a lo largo del mes de enero y derivó, como primeros resultados, en un paquete de acuerdos políticos entre el PRI y el PAN, entre los cuales destacaron las propuestas de integración de las distintas comisiones edilicias, como en el caso particular de la Comisión para el Mejoramiento de la Función Pública Municipal que finalmente fue conformada de la siguiente manera:

Cuadro 2.

Integrantes de la Comisión para el Mejoramiento de la Función Pública Municipal

REGIDOR	CARGO
Héctor Robles Peiro (PRI)	Presidente
Ricardo Alberto Apodaca (PAN)	Vocal
María del Refugio González Castro (PAN)	Vocal
José Cuauhtémoc Navarro Flores (PAN)	Vocal

Fuente: Elaboración propia.

Las posibilidades de interacción estratégica que supuso el nombramiento al frente de la Presidencia de la nueva Comisión Edilicia de Mejoramiento de la Función Pública, de un regidor surgido de un partido político distinto al del presidente municipal, se evidenciaron con la expectativa expresada por el propio regidor Héctor Robles Peiro, al referir que la propuesta realizada por el presidente municipal la “interpretamos como una señal muy clara de su interés personal de llegar a entenderse con la oposición, en todos aquellos asuntos que tuvieran que ver con el mejoramiento de la administración municipal”, (Robles, 2008) la cual contrastó frente a la expectativa mostrada por el propio presidente municipal, Juan Sánchez Aldana (2009) para quien la decisión no atendió a una lógica de reparto partidista de comisiones sino más bien se basó en una revisión de los perfiles de los regidores y “consciente de la especialización que tenía específicamente el regidor Héctor Robles, yo pensé en él para que ocupara esta Comisión.”

El contraste de expectativas frente a la probable interacción estratégica entre ambos partidos políticos se explica por las condiciones institucionales concretas que enmarcaron el proceso de negociación política entre ambos actores: mientras que para el presidente municipal resultaba irrelevante dada la posibilidad real de sacar adelante acuerdos internos de la Comisión sin la necesidad de tener que negociar con el PRI, para el regidor presidente de la referida Comisión en cambio, bajo cualquier circunstancia la negociación con el PAN resultaba clave para alcanzar cualquier acuerdo al interior de la Comisión.

Como se muestra a continuación, las evidentes desventajas del PRI derivadas de tales condiciones institucionales explican la posición inicial del regidor Héctor Robles Peiro para fijar una ambiciosa reforma administrativa en la agenda del Ayuntamiento de Zapopan.

4.1.3 Definición de la Agenda de Interacción Estratégica: La Reforma Administrativa del Ayuntamiento de Zapopan

La escasa relevancia que le otorgó el presidente municipal, Juan Sánchez Aldana, al espacio de interacción estratégica que por conducto del regidor Héctor Robles Peiro se estableció con el PRI al interior de la Comisión, quedó de manifiesto desde el inicio de la administración municipal con los indicios públicos sobre el uso político de la nómina: las denuncias en contra de la autoridad municipal por estar ejerciendo un hostigamiento sistemático para que determinados servidores públicos renunciaran a sus cargos, a través de un mecanismo de dudosa legalidad que suponía la firma de un “Convenio de Separación al Cargo”. (*Público*, 18/01/07).

Esta coyuntura al inicio de la administración parece haber influido de manera importante en el ánimo del regidor Héctor Robles Peiro para dimensionar la relevancia estratégica que supuso su nombramiento, como se desprende de sus declaraciones realizadas al momento de presentar durante la misma sesión, el 9 de febrero del 2007 en que fue votada la integración de las comisiones, su iniciativa para conformar una amplia agenda de trabajo para la nueva comisión edilicia (Robles, 2008):

Lo que buscamos con esta ambiciosa agenda de trabajo, fue decirle al presidente municipal que, como oposición, estábamos dispuestos a

llegar a los acuerdos políticos necesarios para dar paso a un servicio civil de carrera que evitara la innecesaria pérdida de experiencia acumulada en muchos servidores públicos municipales.

Esta posición inicial del PRI expresada por conducto de su regidor Héctor Robles Peiro se materializó en principio, en una agenda de trabajo organizado a partir de tres ejes estratégicos, a saber (Robles, 2007):

Primero.- La profesionalización del servicio público. Todos sabemos que el principal activo de toda organización pública o privada es el recurso humano y que ninguna estrategia de cambio será posible si no incorporamos adecuadamente la experiencia, el talento y la energía de quienes día con día se esfuerzan por dignificar el servicio público de Zapopan.

Por ello resulta fundamental que la Comisión para el Mejoramiento de la Función Pública se aboque al estudio, análisis y propuesta de los mecanismos más idóneos para el servicio profesional de carrera en el municipio de Zapopan.

La meta muy concreta que habré de someter a la consideración de los integrantes de la Comisión es que hacia finales del primer año del periodo constitucional, nos encontremos en posibilidad de aprobar el Reglamento del Servicio Profesional de Carrera para el Municipio de Zapopan, Jalisco.

Segundo.- El desarrollo institucional de la administración municipal. En este ámbito de trabajo, es indispensable que trabajemos en la redefinición de la estructura orgánica para hacerla más funcional para lograr articular efectivamente los esfuerzos de las dependencias y organismos municipales para el cumplimiento de los compromisos asumidos con la ciudadanía.

En esta vertiente de trabajo, nuestra apuesta es definir las bases para la puesta en marcha del Sistema Municipal de Información para el Seguimiento y Evaluación del Desempeño de la Administración Pública de Zapopan.

Tercero.- La revitalización de la participación ciudadana. Es preciso reconocer que ninguna iniciativa de modernización administrativa

estará completa, si no incorporamos la vertiente de la participación social.

Por ello creemos que un eje fundamental de las futuras tareas de la Comisión, pasa necesariamente por la revisión de los distintos mecanismos de participación social con que cuenta la administración municipal, con el propósito de garantizar que estos mecanismos efectivamente cumplan con el cometido de enriquecer la acción de gobierno con la visión ciudadana.

Quiero dejar muy en claro que estos tres ejes básicos que hoy estamos proponiendo, tienen un carácter meramente enunciativo más no limitativo de la amplia agenda de trabajo de la Comisión Colegiada y Permanente para el Mejoramiento de la Función Pública, la cual necesariamente deberá ser aprobada por quienes la integramos.

No obstante que la agenda de trabajo claramente trascendía las facultades reglamentarias de la recién creada Comisión para el Mejoramiento de la Función Pública, finalmente la iniciativa fue aprobada por el pleno del Ayuntamiento y turnada a comisiones, con el apoyo del propio presidente municipal, Juan Sánchez Aldana, para quien “la agenda de Héctor Robles fue buena.” (Sánchez, 2009).

La decisión inicial de apoyar una definición de agenda de trabajo más allá de los límites reglamentarios se explica por la naturaleza distinta de las expectativas de cada uno de los partidos políticos frente los probables resultados de su interacción estratégica al interior de la Comisión Edilicia de Mejoramiento de la Función Pública.

Mientras que por el lado del PAN, desde el principio las expectativas tuvieron un carácter colectivo al resultar fácilmente compartidas por todos sus regidores, en virtud de la alta probabilidad que cada uno pudiera tener para capitalizar políticamente cualquier acuerdo político emanado de la Comisión, dada su condición de partido mayoritario tanto al interior de la propia Comisión como en el pleno del Ayuntamiento. Por el lado del PRI en cambio, la expectativa se centró inicialmente en el Presidente de la Comisión Edilicia de Mejoramiento de la Función Pública, Héctor Robles Peiro, en virtud de la altísima probabilidad de verse beneficiado políticamente a través de una buena imagen frente a sus futuros votantes, al presentarse como promotor de la reforma administrativa

innovadora. Esto es una expectativa de naturaleza individual difícilmente trasladable a su partido político, el PRI, dada su condición de partido minoritario. La naturaleza individual de las expectativas del regidor Héctor Robles Peiro explica su comportamiento inicial de maximizar sus intenciones de innovación administrativa más allá de las facultades reglamentarias de la Comisión que él mismo presidía: dada la condición minoritaria de su partido político, tal expectativa individual no resultaba relevante en tanto que no comprometiera la capacidad de movilización de los recursos de la gestión pública municipal de Zapopan que, al menos para ese periodo constitucional, pudieran estar a disposición del PRI.

Las diferencias entre las expectativas individuales del regidor Héctor Robles Peiro y las de su partido político, fueron confirmadas por el presidente municipal, Juan Sánchez Aldana, quien en una valoración en retrospectiva, apuntó que “el problema fue la extrema politización que se dio, no con él, sino que realmente la consigna fue ser una oposición que estuviera en la actitud denunciante, en una actitud que no favoreció en nada, precisamente el poder hacer un verdadero modelo de gestión” (Sánchez, 2009).

A partir de esta declaración es posible poner de relieve las implicaciones políticas de la interacción estratégica sostenida entre los miembros de cada una de las fracciones partidarias representadas en el seno del Ayuntamiento de Zapopan, y permite avanzar una posible hipótesis de trabajo para explicar probables cambios en la disposición inicial de negociación política que, a la luz de sus respectivas entrevistas, presumiblemente pudieran haber sostenido de manera individual el presidente municipal, Juan Sánchez Aldana, y el regidor Héctor Robles Peiro.

Para efectos de esta investigación, el hallazgo sobre la naturaleza distinta de las expectativas iniciales mostradas por ambos partidos políticos frente a su probable interacción estratégica que implicó la definición de la agenda de reforma administrativa para el municipio de Zapopan, obligó a realizar un ajuste en la estrategia a fin de probar esta nueva hipótesis de trabajo y que se concretó a partir de la decisión de separar el análisis de la interacción estratégica en dos escalas distintas: primero, la dinámica de interacción estratégica inicialmente planteada entre el PAN y el PRI y segundo, la dinámica de interacción estratégica al interior de cada uno de estos partidos políticos. Esta decisión me permite complementar el estudio de la competencia entre

partidos políticos esbozada inicialmente con la dinámica de la competencia política entre facciones partidarias al interior de cada partido político.

Para tal efecto, se tomó la decisión de acotar el análisis de la interacción estratégica entre partidos políticos a partir de los diversos asuntos y deliberaciones públicas sostenidas por ambos partidos políticos ante el Pleno del Ayuntamiento.

Para el análisis de la interacción estratégica al interior de cada uno de los partidos, se optó por acotar el ámbito relevante de investigación al proceso de deliberación sostenida por sus regidores integrantes de la Comisión Edilicia de Mejoramiento de la Función Pública.

4.1.4 La Interacción Estratégica entre Partidos Políticos: Entre la Negociación y el Conflicto Político

Dadas las condiciones institucionales que derivaron en la integración de la Comisión Edilicia de Mejoramiento de la Función Pública con una clara mayoría por parte del PAN y que literalmente obligaron al PRI a privilegiar una posición a favor de la negociación política frente al PAN, explica porque el contexto político en el que se realizó la presentación de la agenda de trabajo de la Comisión, no resultó el más idóneo, como lo confirma la opinión del regidor Héctor Robles Peiro (2008) al apuntar que:

Al momento en que presenté la agenda de trabajo de la Comisión, honestamente creía en la voluntad política del presidente por sacar adelante un proyecto de modernización de la administración pública municipal desde una perspectiva integral, sin embargo, se vino este asunto de los sueldos y entonces sí nos vimos obligados a mostrar nuestro desacuerdo en el Pleno.

En esta parte de la entrevista, Robles Peiro se refiere al hecho de que quien promovió el incremento salarial fue el propio presidente municipal. Lo cual pudo corroborarse por declaraciones públicas del coordinador de la fracción edilicia del PAN, José Salcido Cervantes, en el sentido de que “la idea de incrementar el suelo de toda la plantilla laboral en Zapopan, incluyendo a los 21 regidores, fue del alcalde Juan Sánchez Aldana” (*Público*, 10/04/07).

“Afortunadamente pudimos frenar su primera intentona de subirle el sueldo a los funcionarios de primer nivel” (Robles, 2008). Aquí el regidor se refiere al hecho de que días después el ayuntamiento aprobó el alza salarial (*Público*, 25/04/07):

A partir del sexto al undécimo nivel del escalafón de empleados municipales, según un estudio realizado por la Dirección de Recursos Humanos; mientras que el aumento para los de primer nivel, del primero al quinto, será enviado al Comité Técnico de Transparencia y Valoración Salarial (CTTVS), para analizarlo.

De acuerdo con las versiones periodísticas, en aquel preciso momento (*Público*, 25/04/07):

Los ediles estaban divididos en dos bandos al comienzo de la sesión, por una parte estaba el PRI que no quería que se aprobara siquiera el orden del día, bajo el argumento de que no tenían los documentos necesarios para entrar a la discusión del estudio, que presentó el alcalde el martes pasado. Cuando sus argumentos no fueron aprobados, el coordinador, Jesús Casillas, señaló enfurecido que había cerrazón por parte de los panistas y decidió marcharse de la sesión con sus compañeros; se le unió el regidor del PRD Manuel Villagómez.

El perredista manifestó que no había las circunstancias políticas para aprobar el día de ayer el dictamen, por lo que propuso que se pospusiera para un análisis más profundo, o en su caso, que se aprobara solamente el aumento para los niveles más bajos. El PAN quería que se aprobara el orden del día para entrar a la discusión; defendían que el estudio había sido elaborado con profesionalismo. Cuando la oposición abandonó el salón, aprobaron un receso.

El partido en el poder también se dividió en dos bandos. Casi toda la fracción blanquiazul se reunió en la oficina de Sánchez Aldana durante más de una hora. Uno de los presentes, quien pidió se omitiera su nombre, explicó que cuatro regidores estaban en contra del aumento: Joann Novoa, José Antonio Pinto, María del Refugio González y Ricardo Alberto Anguiano (sindicó). Mientras que los que estaban a favor querían que se aprobara en ese momento: Germán Arturo Pellegrini, Luis Ignacio Romo, Rodrigo Romero y el alcalde.

Con ello, prácticamente desde el inicio de la administración, la interacción estratégica sostenida entre el presidente municipal, Juan Sánchez Aldana, y el regidor presidente de la Comisión Edilicia de Mejoramiento de la Función Pública, Héctor Robles Peiro se distinguió por fuertes confrontaciones que se prolongaron a lo largo del primer año, como se refleja por el poco halagüeño balance realizado por el regidor Héctor Robles Peiro (Robles citado en *Ocho Columnas*, 14/01/08):

Fue una año triste para Zapopan, primero el escándalo de los recomendados; una lista importante de personas recomendadas, parientes y amistades, y alrededor de 800 personas despedidas sin justificación alguna. Después el tema de los salarios, un aumento de sueldo de casi 40 mil pesos para el presidente; un hostigamiento muy fuerte en contra de comerciantes, sin darles alternativas; un ayuntamiento lleno de manifestaciones; desarrollos urbanos autorizados de manera irresponsable; poca respuesta por parte del presidente municipal; un ambiente político muy tenso, mucha confrontación;... creo que...el presidente municipal se enfrascó en asuntos menores, más de beneficio personal o de grupos políticos y no puso atención a proyectos importantes.

Este balance es compartido por el propio presidente municipal, Juan Sánchez Aldana (2009) para quien:

La realidad es que si te pones a revisar los temas de debate, nuestro debate fue muy pobre, fueron temas muy callejeros. Yo siempre lo dije, parecemos bastante primarios y todas las acusaciones son de que yo dije, tú dijiste, nosotros dijimos y puros chismes. Entonces el debate fue realmente poco serio o ha sido poco serio hasta el momento, ha sido más con la intención de hacer escándalo que con la intención de hacer gobierno hacia el futuro, porque la verdad, este mundo da muchas vueltas y estamos metiéndonos en una inercia, y tan da muchas vueltas que ahora nosotros seremos oposición y el PRI va a ser poder. Entonces, nos estamos metiendo en una inercia donde finalmente esa falta de respeto entre nosotros y ese bajísimo nivel de debate nos está llevando a la falta de credibilidad, ya no en un partido o en otro, sino en los partidos políticos y en los políticos. Entonces, esto dista mucho de ser lo que pueda generar modelos de gestión serios y futuristas, porque realmente tenemos que hacer cosas, quizá no de vanguardia porque son

cosas que ya se están haciendo en otros lugares pero sí implementar modelos que han sido exitosos en otros lugares porque, ¡carajo!, con el nivel que teníamos de México en el mundo y hoy con los atrasos que tenemos en nuestros procesos administrativos.

A lo que se refiere Sánchez Aldana (2009) en esta parte de la entrevista tiene que ver con el retraso que ha venido experimentado nuestro país con relación a otras experiencias internacionales, como por ejemplo:

Cuando me tocó revisar el modelo de una ciudad de Perú que se llama Callao, parte de la experiencia que tuvimos allá fue ver cómo es la relación entre los regidores de las diferentes fracciones y te das cuenta que parten primero de un debate para poner las reglas del juego, pero que hay absoluta consciencia de la importancia que tiene el respetar esas reglas del juego que se ponen sobre la mesa. Por supuesto que tienen su reglamento interno y todo eso que tenemos aquí, pero más allá de la cuestión legal, viene una cuestión de un verdadero pacto y de un compromiso para involucrarse de manera conjunta en toda la problemática de los diferentes sistemas. Ciertamente son menos regidores que aquí, es otro papel. Pero digo, podríamos pasarnos platicando horas, la realidad es que sí falta establecer una nueva cultura política no sólo en nuestro Estado yo veo que esto es una tendencia nacional donde más allá de relación ataque y defensa, sea una relación de confianza y compromiso, porque los ciudadanos no están pensando en formar cabildos que se estén destruyendo y que estén destruyendo el gobierno; están pensando en formar cabildos con un balance de representatividad que traiga una riqueza para la ciudad.

Más allá de la percepción de los actores, en los hechos y de acuerdo con el Departamento de Nómina del mismo Ayuntamiento, se pudo constatar que para abril de 2008 el monto total de los finiquitos por indemnizaciones y laudos ascendía a \$1'685,401.05 pesos. En tanto que el número de empleados municipales ascendió a 82 empleados más, durante el primer año de la administración municipal, al pasar de 6,755 en diciembre de 2006 a 6,837 para diciembre de 2007. Para julio de 2008, según los reportes de nómina del Ayuntamiento está ya se había incrementado en 87 empleados más, es decir, 6,924 empleados en total.

Otros asuntos referidos por el Regidor Héctor Robles Peiro fueron ventilados en su momento en los medios de comunicación. De acuerdo con uno de los balances periodísticos publicados en diciembre de 2007, los asuntos más destacados durante ese año fueron los siguientes (*Mural*, 7/12/07):

Marzo 3. El Ayuntamiento publica, en días inhábiles, una convocatoria para la adquisición de 85 patrullas; las concesionarias se quejaron por el presunto beneficio a SYC Motors y la compra se suspendió. En noviembre se emite una nueva convocatoria y SYC queda fuera.

Marzo 27. El alcalde asegura que los promotores del proyecto La Ciudadela deberán cumplir con todos los requisitos para construir 500 departamentos y un centro comercial, sin embargo, fue el inicio de un estira y afloja con los empresarios, pues en dos ocasiones se ha clausurado, pero se han levantado los sellos de clausura gracias a Amparos. Pese a la oposición de los vecinos, la construcción continúa.

Septiembre 6. La Secretaría de Salud suspende dos de los tres quirófanos del Hospital General, conocido como “El Hospitalito”, por fallas estructurales, insalubridad y por no cumplir con la norma. En noviembre se anuncia que faltan recursos para los aguinaldos y nómina. Los trabajadores se manifiestan ante la posibilidad de recorte de personal.

Septiembre 24. Los salarios de los funcionarios de primer nivel, incluyendo el del Alcalde, incrementan en un 33 por ciento, pese a que Juan Sánchez Aldana prometió, en campaña, no aumentar los salarios de regidores, directores de área, ni el de él.

Noviembre 8. Los burócratas de Zapopan realizaron una manifestación para exigir 15 por ciento de incremento salarial; el Alcalde no les resolvió nada, pero les regaló lonches, con lo que levantaron el paro; las exigencias continuaron y recientemente cambiaron el incremento por un bono navideño.

El ambiente de confrontación entre el PAN, particularmente a través de su presidente municipal Juan Sánchez Aldana, y el PRI, en buena medida por conducto de su regidor Héctor Robles Peiro, que marcaría el primer año de la administración municipal de Zapopan, parece no haber mermado del todo las

expectativas individuales del regidor Robles Peiro con relación a los asuntos de la Comisión que presidió. Tal como él aseguro (*Ocho Columnas*, 14/01/08):

En lo personal tengo proyectos de renovación administrativa, para simplificar procesos, eliminar áreas burocráticas, generar indicadores de desempeño de funcionarios públicos calificados por la ciudadanía, fomentar la participación ciudadana, entre otros asuntos.

Sin embargo, tales expectativas no parecían ser consistentes con la administración de su tiempo, toda vez que al momento de realizar la entrevista, el regidor estaba dedicando parte de su tiempo a otros proyectos de investigación académica para una Institución de Educación Superior, lo que hace ver que su interés y entusiasmo por los asuntos propios de su responsabilidad pública habían menguado considerablemente. A pregunta expresa, el regidor nos confió que “en estos momentos te podría decir que el único proyecto que creo que aún sigue en el ánimo del presidente municipal, es lo del convenio con el ITESO” (Robles, 2008). Lo cual fue posible corroborar con una declaración pública previa de su parte, en el sentido de que (*El Informador*, 8/10/07):

Uno de los pocos proyectos que cuentan con el respaldo de todas las fuerzas políticas con presencia en el Ayuntamiento de Zapopan, es la creación e implementación de un sistema de profesionalización del servicio público de la administración municipal...lo que se busca es identificar aquellos cargos en todas las dependencias del gobierno municipal, en los que se desempeñan funciones que resultan fundamentales para el correcto accionar de toda la administración. Una vez identificados, se establecerán mecanismos que den certidumbre laboral a esos servidores públicos e incentivos cuando su desempeño sea sobresaliente.

La valoración que hace el regidor Héctor Robles respecto al Convenio del ITESO y el resto de la agenda para el mejoramiento de la función pública en Zapopan no parece ser la misma al momento en que se realizó la entrevista y el inicio de la administración: “me interesaba el hecho de que alguno de los proyectos pudiera realmente estar en posibilidades de convertirse en alguna experiencia exitosa digna de un premio del CIDE, pero creo que esto ya no será posible.” (Robles, 2008).

Al regidor no parecen faltarle buenas razones para el escepticismo. De acuerdo con las últimas versiones periodísticas “el alcalde propone 12 direcciones, 3 jefaturas y 4 coordinaciones, más otros cargos, que impactarían en 7 millones de pesos extra.” (*Público*, 20/05/08).

En el lapso de poco más de un año las expectativas individuales que inicialmente se había planteado el regidor por alcanzar un acuerdo político con el presidente municipal se vieron drásticamente reducidas, toda vez que durante ese tiempo el regidor debió enfrentar una serie de circunstancias que lo llevó a sostener un enfrentamiento permanente y directo con el presidente municipal en los más variados asuntos: lo mismo en el tema de los sueldos⁴⁹ y los asuntos relacionados con la seguridad pública,⁵⁰ como la compra de patrullas, los chalecos antibalas y la metropolicía⁵¹ que en materia de coordinación metropolitana⁵² y las donaciones de terrenos municipales,⁵³ por referir los más representativos.

El ambiente de confrontación que se vivió durante el primer año de la administración motivó que el 13 de diciembre de 2007 se presentara una iniciativa por parte de Benito Manuel Villagómez, regidor del PRD-PT, con el propósito de que las fuerzas políticas representadas en el ayuntamiento de Zapopan firmaran un pacto de civilidad política para optimizar las acciones del gobierno municipal. Finalmente tal iniciativa se integró en el expediente 410/07 y se turnó a comisiones sin llegar a concretarse en una propuesta específica.⁵⁴

Ciertamente la dinámica de interacción estratégica entre el PRI y el PAN marcada por el conflicto y la confrontación que se ha expuesto hasta ahora, pueden explicar en buena medida las dificultades para encontrar un escenario propicio de negociación política entre ambos partidos respecto a los asuntos

⁴⁹ “Devuelven bono ediles zapopanos”. *Mural*, Guadalajara, 3 de octubre de 2007.

⁵⁰ En su carácter de vocal miembro de la Comisión Edilicia de Seguridad Pública.

⁵¹ “El PRI en Zapopan insistirá en que patrullas se liciten”. *Público*, Guadalajara, 14 de noviembre de 2007. “Denuncian riesgo por chalecos que compró Zapopan”, *Público*, Guadalajara, 28 de abril de 2008. “Se manifiesta PRI en Zapopan contra Metropolicía”, *El Informador*, Guadalajara, 25 de enero de 2008.

⁵² “Votan en contra de metropolización”. *Mural*, Guadalajara, 22 de febrero de 2008.

⁵³ “Hay un desorden en donaciones: regidor”. *Público*, Guadalajara, 19 de mayo de 2008.

⁵⁴ Acta de la reunión de la Comisión Edilicia de Mejoramiento de la Función Pública, Zapopan, 21 de marzo de 2008.

específicos planteados en la agenda de reforma administrativa de Zapopan inherente a la Comisión Edilicia de Mejoramiento de la Función Pública; sin embargo, resulta claramente insuficiente para explicar la falta de avances relevantes en esta materia como finalmente fue reconocido por el presidente municipal, Juan Sánchez Aldana (2009), al apuntar que:

Realmente no hay ni siquiera avance en determinar un modelo de gestión propio para Zapopan, eso hubiera sido un gran avance, aunque hubiéramos empezado solamente con la implementación, pero no hay muchos. Hay muchos avances en iniciativas particulares, pero en diseñar un modelo de gestión que le permita al municipio, al gobierno, caminar con la dinámica que está caminando la ciudad, hasta ahorita no.

Esta insuficiencia explicativa deriva de las condiciones institucionales inicialmente planteadas que, en virtud de la condición de partido mayoritario en el Ayuntamiento de Zapopan que mantenía el PAN, permitieron acotar la valoración relevante a los beneficios políticos que este partido en particular, podría obtener de la eventual aprobación de una reforma administrativa, en principio determinados por su propia competitividad electoral más los probables beneficios políticos derivados de la aprobación de dicha reforma. En otras palabras, el PAN mantuvo en todo momento la posibilidad de aprobar una reforma administrativa sin el acuerdo político con el PRI y no la hizo efectiva. La pregunta es ¿por qué? En la siguiente sección se intenta responder esta interrogante.

4.1.5 La Interacción Estratégica al Interior de los Partidos Políticos: Deliberación de la Reforma Administrativa al Interior de la Comisión

La Comisión Edilicia de Mejoramiento de la Función Pública fue formalmente instalada el 16 de febrero de 2007. Durante su primera sesión fue aprobada por unanimidad la Agenda de Trabajo en sus tres ejes, a saber: i) la profesionalización del servicio público; ii) el desarrollo institucional del Ayuntamiento, y iii) la revitalización de la participación ciudadana.

Desde el inicio de los trabajos se observó poca claridad respecto a la manera en que deberían ser orientados los trabajos y algunas diferencias de posición respecto a la mejor estrategia para lograr los objetivos planteados. Así, mientras que para el presidente de la Comisión resultaba prioritario involucrar a otros actores ajenos al gobierno municipal, estrategia que se materializó a

través de sucesivas entrevistas sostenidas por el regidor Héctor Robles Peiro y los miembros de la Comisión con autoridades de diversas instituciones de educación superior con el propósito de invitarlas a sumarse a los trabajos de la Comisión,⁵⁵ otras opiniones insistían más bien en comenzar con un trabajo al interior de la administración pública a fin de “tener un diagnóstico de algunas dependencias, con relación a la agenda de trabajo expuesta en esta Comisión, verificar los resultados que se obtuvieron en su momento y focalizar de manera más concreta y a corto plazo donde se tienen ineficiencias.”⁵⁶

La estrategia de trabajo inicialmente planteada por el regidor Héctor Robles Peiro finalmente no logró prosperar y no fue posible concretarse algún tipo de relación formal entre el gobierno municipal y las universidades a fin de desahogar alguno de los objetivos planteados como parte de la agenda de trabajo para el mejoramiento de la función pública.

El fracaso de la estrategia sugerida por el regidor Robles se explica por dos asuntos críticos: el primero tiene que ver con el ambiente de confrontación política sostenida entre el PAN y el PRI y que, como ya he referido anteriormente, se vio directamente involucrado el regidor Héctor Robles Peiro, quien sostuvo sucesivas discusiones públicas con el presidente municipal, Juan Sánchez Aldana, durante varias sesiones del pleno del Ayuntamiento celebradas a lo largo del primer año de la administración pública. Es altamente probable que este ambiente de confrontación terminara por minar el ambiente de colaboración durante algunas de las sesiones de trabajo de la Comisión. Algunos cuestionamientos como el realizado por el Regidor Cuauhtémoc Navarro Flores,⁵⁷ así parecen constatarlo.

⁵⁵ Para tal efecto, se acordó girar diversos oficios a las universidades y centros de educación superior a fin de solicitar entrevistas formales en los que participaron los miembros de la Comisión. *Cfr.* Acta de la reunión de la Comisión Edilicia de Mejoramiento de la Función Pública, Zapopan, 16 de febrero de 2007.

⁵⁶ Intervención de Belén Martínez, representante del síndico Ricardo Alberto Anguiano Apodaca. *Cfr.* Minuta de la reunión de la Comisión Edilicia de Mejoramiento de la Función Pública, celebrada el día 27 de marzo de 2007.

⁵⁷ Contrario a las declaraciones públicas del regidor Héctor Robles Peiro, (*Cfr. El Informador*, Guadalajara, 8 de octubre de 2007), uno de los aspectos cuestionados por el regidor Cuauhtémoc Navarro fue precisamente en torno a la propuesta de convenio de colaboración con el ITESO. *Cfr.* Minuta de la reunión de la Comisión Edilicia de Mejoramiento de la Función Pública, Zapopan, 15 de octubre de 2007.

El otro asunto crítico tiene que ver con la relación del regidor Héctor Robles Peiro con el resto de los regidores que conformaron la facción del PRI⁵⁸ durante la administración 2007-2009 de Zapopan, particularmente con su coordinador, el regidor Jesús Casillas Romero. Esta situación pudo haber sido un factor determinante sobre la falta de continuidad de los acuerdos asumidos al interior de la Comisión, como fue posible corroborarlo con el caso del expediente N° 147/07 relativo a la iniciativa presentada por el regidor Héctor Robles Peiro, mediante el cual solicita se apruebe la creación del Comité Técnico de Valoración Salarial del Municipio de Zapopan. Sobre este asunto en particular, el presidente de la Comisión comentó lo siguiente:⁵⁹

Este expediente solicité fuera acumulado al expediente del proyecto del ITESO (Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente), que se estará discutiendo la siguiente semana. Lo anterior para saber si finalmente le damos salida, o de plano abortamos esa idea porque originalmente el espíritu de esa iniciativa era el tema de cómo están los salarios, homologación de sueldos; es decir, acerca de la búsqueda de mecanismos que nos dieran facilidad para la discusión sobre los sueldos. Finalmente las cosas resultaron de otra manera, pero parte del proyecto del ITESO es precisamente hacer una revisión a fondo de los puestos y de los salarios y ver si proceden algunas homologaciones e inclusive alguna reingeniería. Entonces en ese sentido se había comentado con la Dirección de Dictaminación e Integración (*sic*) la posibilidad de acumularlo al ya mencionado expediente.

En la coyuntura política del momento, esta decisión en particular puede interpretarse como un acto de disciplina por parte del regidor Héctor Robles Peiro hacia su coordinador de bancada, Jesús Casillas Romero, quien solicitó que fuera turnado el expediente relacionado con el proyecto del ITESO⁶⁰ a

⁵⁸ Siendo consistente con la diferenciación conceptual expuesta previamente entre facción partidista y camarillas, para efectos del estudio de caso se asumió como facción partidista a la integrada por el conjunto de regidores que conformaron cada una de las fracciones edilicias a fin de distinguirlos del resto de servidores públicos de confianza que conforman las camarillas.

⁵⁹ *Cfr.* Acta de la reunión de la Comisión Edilicia de Mejoramiento de la Función Pública, Zapopan, 1 de febrero de 2008.

⁶⁰ Con su integración bajo el expediente N° 289/07, el asunto del convenio con el ITESO fue formalmente turnado a las comisiones de educación, mejoramiento de la función pública y gobernación. Si tomamos en cuenta que la Comisión de Educación fue presidida por el coordinador de la bancada del PRI, Jesús Casillas Romero, en tanto que el presidente de la Comisión de Gobernación fue el propio presidente municipal, Juan Sánchez Aldana, queda claro que el asunto desde el principio se planteó bajo un escenario de negociación política entre el PRI y el PAN.

la Comisión de Educación presidida por él, bajo el argumento de tratarse de una Institución de Educación Superior, no obstante que el asunto no estaba relacionado con las facultades de dicha Comisión.⁶¹

Esta decisión del coordinador de la facción del PRI, Jesús Casillas Romero, es probable que se haya tomado como una medida disciplinaria aplicada al regidor Héctor Robles Peiro, como se infiere de la opinión manifestada durante esa misma sesión de trabajo por el regidor Cuauhtémoc Navarro Flores, respecto a una serie de preocupaciones sobre la inoperancia de las comisiones edilicias:

Se ha hablado del Comité Técnico de Valoración Salarial, de un Sistema de Profesionalización del Servidor Público; nosotros hemos atraído a esta Comisión asuntos, y de seis, a cuatro realmente no le aportaríamos absolutamente nada, salvo hacerlo pasar por aquí y votarlo de alguna manera. Yo considero que tendríamos que reflexionar todos en lo personal, como Comisión, como Ayuntamiento, si cada que atraemos un asunto lo vamos a enriquecer. Es vocación de cada comisión que lo atrae, hacerlo con una definición clara de qué va a aportarle. De repente parece que caemos en ese juego de pídelo, como dice alguien de broma pues que también lo pida Deportes o Juventud. A veces le damos tan poca seriedad a nuestro trabajo que la política de pronto en lugar de generar acuerdos, acaba lastimando a los compañeros... La mayor parte de las comisiones hacen aportaciones como su ronco pecho les va dando, de acuerdo a su visión de municipio o visión de su propia comisión. Carecemos de formación técnica legislativa para poder llevar

⁶¹ De acuerdo con el artículo 54 del Reglamento Interno del Gobierno y la Administración Pública de Zapopan, son obligaciones y atribuciones de la Comisión de Educación las siguientes:

- I. Establecer planes y programas tendientes a contribuir desde el ámbito de la competencia municipal a la consolidación de la excelencia académica en el Municipio;
- II. Establecer políticas en el ámbito de la competencia municipal para disuadir la deserción escolar y el ausentismo magisterial;
- III. Vigilar que la Dirección de Educación recabe la información de los diversos niveles educativos que operan dentro del Municipio, los planteles educativos en él establecidos, así como la demanda poblacional en esta materia;
- IV. Conocer los planes, programas y apoyos que el Municipio aporta a los planteles educativos localizados en la circunscripción territorial;
- V. Coadyuvar con las autoridades federales, estatales y municipales en todo lo referente a la promoción y difusión de la educación en todos los niveles, según los planes y programa que se tracen al respecto, y
- VI. Vigilar, conjuntamente con la Comisión de Seguridad Pública y Protección Civil, que se formulen planes formativos en cuanto a la educación y elevación del nivel moral y social de los detenidos.

a cabo nuestro trabajo como regidores. Si de aquí no sale la posibilidad de cimentar eso, para nosotros y para los que nos sigan, no habremos aportado absolutamente nada.

Sobre este asunto, el regidor Presidente de la Comisión, Héctor Robles Peiro, expresó su plena coincidencia enfatizando su compromiso de convocar a la Comisión durante la siguiente semana para presentar el proyecto del ITESO; no obstante que dejó ver sus propias preocupaciones: “honestamente, he tenido mucho miedo de subirlo porque las cuestiones políticas a veces nos empantanán.”⁶²

A pesar de esta preocupación, el regidor Robles Peiro se comprometió a presentarles un cronograma en que se establezcan fechas “y esperar que las demás comisiones nos ayuden porque hay muchos asuntos que están detenidos en otras comisiones. Podemos dar el primer paso pero tendremos que buscar que salgan de los demás.”⁶³

Por el lado de la facción del PAN en el Ayuntamiento de Zapopan, también fue posible constatar cómo la dinámica de interacción estratégica afectó de manera importante la continuidad de los trabajos de la Comisión Edilicia de Mejoramiento de la Función Pública. Así lo evidenció la crítica realizada por el regidor Navarro Flores en el sentido de que:⁶⁴

Hay propuestas muy interesantes que han salido del trabajo que ha realizado el regidor Héctor Robles, pero es muy delgada la línea que separa la parte ejecutiva de la parte normativa. Como regidores a veces, ante la desesperación de la marcha del Ayuntamiento, caemos en la tentación de tomar o de opinar de manera ejecutiva y nuestra potestad es normativa.

Al tiempo que asumió el compromiso como Comisión para generar un Reglamento para el Mejoramiento de la Función Pública, “que es lo que nos compete.”⁶⁵

⁶² Cfr. Acta de la reunión de la Comisión Edilicia de Mejoramiento de la Función Pública, Zapopan, 1 de febrero de 2008.

⁶³ *Ídem.*

⁶⁴ *Ídem.*

⁶⁵ *Ídem.*

Sin embargo, hasta el momento en que se realizó el trabajo de campo de la investigación se pudo constatar, con las actas respectivas,⁶⁶ que en las siguientes tres sesiones de trabajo de la Comisión Edilicia de Mejoramiento de la Función Pública no mostraron avances sustantivos tanto en la línea de colaboración con el ITESO, como en la propuesta de Reglamento para el Mejoramiento de la Función Pública.

Lo que sí fue posible corroborar son las nulas expectativas respecto a posibles acuerdos políticos antes de concluir el periodo de la administración municipal, por lo expresado en su momento por el propio síndico del Ayuntamiento respecto a que:⁶⁷

El primer proyecto de un Reglamento para el Servicio Civil de Carrera creo que se presentó en el año 98, o sea hace una década, y sigue en estudio de comisiones. No se ha podido resolver porque hay factores de orden político que coinciden sobre todo en un escenario de alternancia. Si el proyecto de Servicio Civil de Carrera se discute muy al inicio de la Administración cuando acaba de producirse la alternancia, voy a decirlo así: se corre el riesgo entonces de generar una estabilidad casi como si fuera de base para servidores públicos que vienen de la administración anterior, es decir, que fueron nombrados por el presidente municipal anterior. Si en cambio, se hace al final de la administración, parece que es la administración en turno la que está dejando como candado a sus servidores públicos para el que sigue. Y esa consideración de orden político es la que ha detenido la aprobación del reglamento en cuatro administraciones, me parece oportuna la idea de que esto venga de un estudio profesional desde el primera año, pero también tratando de ser oportunos, creo que en materia de servicio profesional de carrera lo que no esté aprobado más o menos para abril de 2009, aprobado ya como reglamento, antes de que empiece el periodo de campañas constitucionales, difícilmente puede aportar un resultado que no se entienda dentro de la dinámica de la transición de gobierno.

Si se contextualiza esta declaración se tiene que el PAN gobernó de manera sucesiva el municipio de Zapopan desde 1995 hasta el año 2003, con una

⁶⁶ Celebradas el 10 de marzo, el 21 de marzo y el 9 de junio de 2008, respectivamente.

⁶⁷ Intervención de Ricardo Alberto Anguiano Apodaca en ocasión de la presentación de los alcances del proyecto de colaboración entre el Ayuntamiento de Zapopan y el ITESO, realizada por parte de académicos adscritos a dicha institución educativa. *Cfr.* Minuta de la Reunión de la Comisión Edilicia de Mejoramiento de la Función Pública, celebrada el día 31 de mayo de 2007.

breve interrupción entre 2004-2006, periodo en que el PRI fue gobierno, para luego recuperar el gobierno durante el periodo en que se llevó el estudio de caso (2007-2009). En consecuencia, es evidente que a lo que se refiere el síndico del Ayuntamiento es una lógica de interacción estratégica caracterizada por la competencia entre facciones al interior del PAN que parece haberse establecido desde 1995 y que se vio recrudecida en los últimos años con la alternancia partidaria en el gobierno de Zapopan.

Los efectos más evidentes de esta dinámica de competencia política entre facciones al interior del PAN se encuentran en la falta de una coyuntura favorable al acuerdo político que sería reconocida posteriormente por el propio presidente municipal, al referirse que (Sánchez, 2009):

Lo que hay que esperar es esa coyuntura. Finalmente, la evolución de los pueblos, de las naciones, de los gobiernos, de los municipios, se va marcando precisamente por esas coyunturas; coyunturas en las cuales se puede avanzar más porque hay un leccionario que te permite generarlas. Y cuando te hablo de coyuntura no quisiera que te quedaras con la impresión de que le estoy cargando todo a la oposición, porque eso sería bastante infantil de mi parte. No, yo creo que simplemente hay que buscar la coyuntura. A mí me queda claro qué es en lo que deben avanzar los municipios en Jalisco, y digo en Jalisco porque también en la participación que he tenido en el AMMAC —que no ha sido lo intensa que yo hubiera querido porque no te alcanza el tiempo— pero cuando te das cuenta cómo van evolucionando otros municipios, pues te das cuenta que estas coyunturas sí se están dando en otros lugares que se ha podido empujar el tema. O sea, yo creo que la política no es auténtica si no estamos buscando el bienestar de los ciudadanos. Entonces, si no buscas el bien común no eres auténtico y hay que buscar las coyunturas en las que esto se dé... te toca a ti o a mí o le toca a otro pero sí hay que estar buscando esas coyunturas para que finalmente comience hacia el municipio y todos los ciudadanos que tienen una expectativa y que aquí viven puedan tener esa trascendencia que están buscando.

4.1.6 Análisis de los Principales Hallazgos del Estudio de Caso

La evidencia cualitativa que revela el caso de estudio parece apuntar a que el incumplimiento de las predicciones que se deducen del modelo de teoría de juegos de Geddes que se adoptó inicialmente y que derivó en la no aprobación

de la reforma administrativa que pretendía introducir el servicio civil de carrera en el Ayuntamiento de Zapopan tiene que ver con una dinámica de interacción estratégica en torno a la gestión pública como recurso de la competencia política claramente subordinada a una lógica de competencia entre facciones al interior de los partidos políticos.

Este hallazgo del estudio a profundidad de la interacción estratégica entre los actores tradicionalmente involucrados en la gestión pública municipal, sugiere identificar y centrar la atención sobre la lógica de interacción estratégica entre facciones al interior de los partidos políticos más allá de la tradicional competencia política entre partidos políticos, y muestra cómo la dinámica de interacción estratégica en torno a la gestión pública municipal se ha convertido en un obstáculo para la consolidación del régimen de competencia democrática en el país.

El hallazgo sugiere además, que se ha presentado una franca sustitución del sistema de competencia política entre partidos políticos –el principal supuesto en el que descansa el modelo de elección racional de Geddes– por una lógica distinta de competencia política que se presenta entre facciones partidarias al interior de todos los partidos políticos en competencia. En consecuencia, las expectativas favorables inicialmente planteadas en torno a la aprobación de la reforma administrativa en el municipio de Zapopan derivadas de los supuestos de competencia política entre los dos principales partidos políticos, el PRI y el PAN, prácticamente se desvanecieron frente a la lógica de competencia política entre facciones partidarias al interior de ambos partidos y de manera señalada en el caso del PAN, dada su condición de partido mayoritario al momento en que se llevó a cabo la investigación.

Para efectos de esta investigación, una primera implicación que se deriva del estudio de caso tiene que ver con la confirmación de la hipótesis sobre la dinámica de interacción estratégica en torno a la gestión pública municipal, que no sólo vino a reforzar su lógica de incentivos basada en camarillas, sino que parece mantenerse claramente subordinada a la lógica de competencia política entre facciones al interior de los partidos políticos.

Esta implicación refuerza los argumentos respecto a la escasa viabilidad para que el sistema de incentivos basado en camarillas que distingue a la gestión pública municipal sea sustituido por otro sistema de incentivos basado en

criterios diferentes tales como el mérito y el profesionalismo, como lo han sugerido otros estudios relacionados con la competencia electoral en el ámbito municipal (Moreno, 2008:204):

La relación inversa entre todos los indicadores de capacidad institucional local y las tasas de participación ciudadana en elecciones municipales podría estar reflejando que conforme aumenta la capacidad de movilización de los partidos, éstos tratan de evitar la adopción de reformas administrativas orientadas a reducir el uso discrecional y clientelista del aparato burocrático.

Otra implicación de este hallazgo que resulta aún más relevante para los propósitos de esta investigación es que parece reforzar algunos de los argumentos de Key (1965), en el sentido de que las opciones derivadas de la competencia política entre facciones partidarias carecen de sentido frente a los votantes y, en consecuencia, es posible que las estrategias de diferenciación ideológica como recurso de la competencia política entre partidos políticos cada vez resulten menos significativas para los partidos políticos en el contexto de competencia electoral.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Con el propósito de ofrecer respuestas más satisfactorias al problema de la creciente insatisfacción social frente al claroscuro rendimiento que han mostrado los gobiernos municipales de Jalisco en el reciente contexto democrático caracterizado por la mayor competencia política y la alternancia partidaria, esta investigación se planteó responder a la cuestión de ¿cómo influye la competencia política democrática sobre la gestión pública municipal?

La revisión de la literatura sobre nuevo institucionalismo me permitió centrar mi interés por explicar la manera en que las reglas democráticas vigentes influyen en el comportamiento de los actores responsables de la gestión pública municipal y proponer un diseño de investigación siguiendo una lógica deductiva para intentar esclarecer los principios generales que definen el juego democrático y la manera en que los actores lo juegan.

Esta lógica deductiva que se siguió a lo largo de la presente investigación se concretó con la decisión metodológica de organizar de manera sincrónica el diseño de los dos principales instrumentos que posibilitaron la recolección de información primaria en el Área Metropolitana de Guadalajara: tanto el diseño de la encuesta con base en seis muestras municipales de dicha área metropolitana que fue levantada durante el proceso electoral celebrado en el año 2009, y la selección del caso sobre la Comisión Edilicia de Mejoramiento de la Función Pública del Ayuntamiento de Zapopan, que se creó al inicio del periodo 2007-2009.

Siguiendo esa misma lógica, hasta ahora se han expuesto por separado tanto las discusiones teórico-metodológicas como los resultados derivados del estudio de los dos principales recursos de la competencia política: la ideología y la gestión pública. Llegado a este punto y con el propósito de triangular las evidencias encontradas en la investigación empírica en torno a los dos principales recursos de la competencia política, resulta imprescindible avanzar en la construcción de un modelo de análisis más robusto que permita vincular las dos categorías conceptuales implicadas en nuestra pregunta inicial: la competencia política democrática y la gestión pública municipal.

Para ello se propone el siguiente modelo de análisis que permite identificar los intercambios teóricamente permitidos bajo las reglas de un régimen

de democracia para los actores identificados en torno a los dos marcos de interacción estratégica que han sido expuestos en este trabajo.

Cuadro 3.

Intercambios permitidos bajo las reglas de la democracia

	Círculos de Interacción Estratégica	
	Competencia Electoral (Principal recurso: ideología)	Competencia Política (Principal recurso: gestión pública)
Electores/ Ciudadanos	• Demandan información sobre plataformas políticas (Ideología) • Ofrecen participación (Emisión de votos)	• Demandan bienes públicos (Servicios, transparencia, rendición de cuentas) • Ofrecen participación (Pago de impuestos, opinión pública, cumplimiento de la Ley)
Partidos Políticos/ Servidores Públicos	• Ofrecen información sobre posiciones políticas (Ideología) • Demandan participación (Emisión de votos)	• Ofrecen bienes públicos (Servicios, transparencia, rendición de cuentas) • Demandan participación (Pago de impuestos, opinión pública, cumplimiento de la Ley)

Fuente: Elaboración propia.

Esta manera de ver la democracia es consistente con el paradigma de la catalaxia y el individualismo metodológico asumidos a lo largo de la presente investigación. El esquema de intercambios permitidos que contiene cada uno de los cuatro cuadrantes es consistente con las definiciones teóricas asumidas para esta investigación y que son ilustrados por las siguientes características del esquema presentado anteriormente.

La primera es una clara distinción entre los dos círculos de interacción estratégica, lo cual supone la existencia de reglas que son observadas por los actores implicados en sus distintos roles y que permiten razonablemente resolver los típicos problemas derivados de la falta de institucionalización de

los valores y prácticas democráticas.

Una segunda característica se expresa por la conjunción de los partidos políticos y servidores públicos como actores relevantes que participan con roles diferenciados en ambas interacciones estratégicas. Este rasgo ilustra el alineamiento de incentivos que es esperable entre los individuos que ocupan cargos políticos o de elección popular y los individuos que integran la administración pública y que es resultado por la vía de reglas claras en distintos ámbitos tales como la profesionalización del servicio público, la transparencia y la rendición de cuentas.

A partir de este modelo de análisis es posible, recuperando la propuesta conceptual de Dahl que distingue entre la noción de “democracia” en tanto modelo ideal y la noción de “poliarquía” para definir toda expresión institucional concreta e imperfecta de la democracia en un contexto específico, contrastar los intercambios permitidos bajo las reglas de la democracia con los intercambios relevantes bajo las reglas de la “poliarquía” mexicana implicados en los dos recursos de la competencia democrática que han sido estudiados en esta investigación: la gestión pública y la ideología. En el siguiente esquema se ilustra el resultado de este contraste que propongo:

Cuadro 4.

Intercambios relevantes bajo las reglas de la poliarquía mexicana

	Círculos de Interacción Estratégica	
	Competencia Electoral (Principal recurso: gestión pública)	Competencia Política (Principal recurso: gestión pública)
Electores/ Ciudadanos	Cuadrante I	Cuadrante I
	1. Ofrecen información sobre posiciones políticas irreductibles (Divisiones sociales). 2. Demandan información sobre experiencia previa de candidatos (reputación). ® Ofrecen participación de base clientelar (Compra de votos). ® Demandan bienes públicos (servicios) y privados (propaganda).	

Partidos Políticos/ Individuos que Ocupan Cargos de Elección	Cuadrante II 1. Demandan información sobre posiciones políticas irreductibles (Divisiones sociales). 2. Ofrecen información sobre experiencia previa de candidatos (reputación). ® Demandan participación de base clientelar (<i>Compra de votos</i>). ® Ofrecen bienes públicos (servicios) y privados (<i>propaganda</i>).	Cuadrante II <u>Partidos Políticos:</u> · Ofrecen acceso a cargos públicos (candidaturas). · Demandan lealtad personal (faccionalismo partidario). <u>Políticos Electos:</u> · Demandan acceso a cargos públicos (candidaturas). · Ofrecen lealtad personal (faccionalismo partidario).
Servidores Públicos	Cuadrante III	Cuadrante III · Demandan bienes privados (<i>empleo público, prestaciones de Ley</i>). · Ofrecen lealtad personal (<i>camarillas</i>).

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede apreciar, el esquema resultante ilustra la manera en que efectivamente funcionan las instituciones específicas que regulan los principales recursos de la competencia política democrática que fueron estudiadas en esta investigación y la manera en que influyen sobre la gestión pública municipal.

Como se recordará, en el capítulo cuatro se encontró evidencia que sugiere la utilización de la gestión pública como recurso de la competencia política democrática, en el sentido de que las condiciones de mayor competencia política y alternancia partidaria en el poder que derivaron del proceso de transición democrática del régimen político mexicano, antes que modificar vinieron a reforzar los incentivos de los actores tradicionalmente involucrados en el marco de interacción estratégica que identifique en torno a la gestión pública.

En concreto la evidencia sugiere que las expectativas favorables derivadas de la competencia política entre partidos políticos para iniciar una reforma administrativa de envergadura en el Ayuntamiento de Zapopan, prácticamente

se desvanecieron frente a la lógica de competencia política entre facciones partidarias al interior de los dos partidos políticos con mayor representación al interior del órgano de gobierno municipal.

Este hallazgo sugiere cómo la mayor competencia política y el surgimiento de la alternancia partidaria en las elecciones municipales, han impactado negativamente sobre los partidos políticos, elevando la competencia política entre facciones partidarias, particularmente por la selección de candidatos a cargos de elección popular.

Las lecturas de este hallazgo son diversas y pueden variar de acuerdo con la perspectiva teórica que se adopte. Así, en el capítulo cuatro avancé una primera interpretación a partir de los planteamientos sobre la competencia entre facciones de Key (1965), quien sostiene que las opciones derivadas de la competencia política entre facciones partidarias carecen de sentido frente a los votantes, para argumentar sobre la posibilidad de que las estrategias de diferenciación ideológica como recurso de la competencia electoral entre partidos políticos cada vez resultan menos significativa en el ámbito municipal.

Otra posible interpretación que refuerza esta conclusión vendría por el lado del nuevo institucionalismo dentro del análisis organizacional (March y Olsen, 1997) que apuntaría sobre el argumento de una imperfecta adaptación organizacional de los partidos políticos frente a los escenarios de mayor competencia política y alternancia en el poder público que es resultado de una “trampa de la competencia” promovida por las dirigencias de los partidos en su afán por controlar intencionalmente los procedimientos de selección de candidatos y que terminó por inhibir los procesos de cambio organizacional al que estaban obligados por el contexto de mayor competencia política entre partidos políticos.

Con independencia de las posibles interpretaciones teóricas sobre el origen del principal hallazgo de mi investigación, lo cierto es que mi interés –como quedó establecido desde un principio– se centró en la manera en que influyen las reglas sobre el comportamiento de los actores involucrados y dejé de lado parcialmente la otra cuestión relevante dentro de la perspectiva del nuevo institucionalismo que tiene que ver con el origen y cambio de las instituciones.

Las consideraciones anteriores me llevaron a considerar en el esquema planteado en el cuadro número cuatro, la sustitución de la ideología como

principal recurso de la competencia electoral por la gestión pública, que es consistente con la hipótesis general que orientó la investigación y que planteó que por la manera en que evolucionaron las instituciones municipales en el contexto de la transición democrática en nuestro país, la competencia política que se suele presentar en el ámbito de los municipios se caracteriza por favorecer el uso político de la gestión pública en detrimento del recurso ideológico inherente a la competencia electoral.

Esta tendencia a privilegiar la gestión pública como recurso de la competencia política entre partidos en lugar de la ideología se confirmó con el análisis espacial del espectro ideológico relevante durante el proceso electoral de 2009 en el área metropolitana de Guadalajara. Como se desprende de dicho análisis, se confirmó la hipótesis principal que se planteó desde una perspectiva sociológica que sugiere el origen de la actual competencia política entre partidos políticos en Jalisco, como resultado de un probable “congelamiento” de las divisiones sociales que históricamente funcionaron en la entidad a partir de los conflictos entre el Estado y la Iglesia católica y que datan de la época de la Revolución mexicana. Tales divisiones sociales provocaron una fuerte identidad ideológica en torno a los valores enarbolados por la Iglesia Católica que explican, en buena medida, el comportamiento de los partidos políticos en competencia, tanto respecto a sus movimientos tácticos de corto plazo de cara a cada competencia electoral como en sus acciones y estrategias derivadas de su interacción estratégica en la competencia política de largo plazo.

Para efectos de exponer con mayor detalle y claridad los argumentos que sostienen las conclusiones generales de esta investigación, se decidió organizar la discusión en dos partes principales de conformidad con cada uno de los círculos de interacción estratégica.

La interacción estratégica de la competencia política

El estudio de la gestión pública como recurso de la competencia política en esta investigación se centró en la interacción estratégica sostenida entre las dirigencias de los partidos políticos (en tanto entidades colectivas) y los individuos que ocupan los cargos políticos o de elección popular y se encontró que la lógica de interacción estratégica está determinada por la competencia política sostenida por las facciones al interior de los partidos en busca de la

postulación de candidaturas a los cargos de elección popular, antes que por la dinámica de competencia entre partidos políticos que posteriormente se presenta en la arena electoral en busca del voto de sus potenciales electores.

Esta interacción es ilustrada en el cuadrante II de la competencia política y se define en función de la oferta de cargos políticos (esto es las candidaturas a cargos de elección popular), por parte de las dirigencias de los partidos políticos a cambio de lealtad de base personal que demandan de los individuos que son finalmente postulados.

Por el lado de los individuos que ocupan los cargos de elección popular, esta interacción estratégica se concreta con su oferta de lealtad y sentido de pertenencia a la facción partidaria a cambio de verse concretada formalmente la postulación del partido político que están demandando.

Como puede apreciarse, el esquema de análisis de la competencia política refleja dos cuadrantes adicionales: el cuadrante I que potencialmente sería útil para registrar el tipo de interacción estratégica que se sostienen los ciudadanos con los individuos que ocupan cargos de elección popular y con los servidores públicos. Sin embargo, dado que en esta investigación, de entrada, se asumió que los ciudadanos tienen dificultades para sostener una interacción estratégica en el ámbito de la gestión pública, este cuadrante aparece con un fondo gris para denotar una posible línea de investigación que valdría la pena alentar en un futuro.

El cuadrante III de la competencia política en cambio, registra una probable interacción estratégica sostenida entre servidores públicos y los individuos que ocupan los cargos de elección. Tal interacción supondría una oferta de lealtad de tipo personal (basada en la lógica de camarillas) por parte de los servidores públicos a cambio de bienes privados muy concretos como el acceso a empleo y prestaciones reguladas por la Ley. Si bien es cierto que esta probable interacción fue identificada en este trabajo bajo los incentivos de las llamadas camarillas (Cabrero, 2000), se ilustra en cursivas para denotar que tampoco fue objeto del estudio de caso que se presentó, y en ese sentido resulta una línea más de investigación futura.

Aun así, se decidió incorporar como una interacción estratégica latente para subrayar la idea de clara separación entre este tipo de interacción y la que

ocurre entre facciones al interior de los partidos políticos, de la cual sí se ocupó esta investigación, una contribución que no es menor frente a la confusión prevaleciente entre el rol del político y del servidor público tan generalizada en la región de Latinoamérica.⁶⁸

La interacción estratégica de la competencia electoral

El estudio de la ideología como recurso de la competencia política por su parte, reveló una interacción estratégica que puede considerarse como atípica respecto de los supuestos teóricos ampliamente aceptados en la literatura especializada. Desde la perspectiva teórica adoptada (Downs, 1973), la ideología cumple una función eminentemente instrumental para los dos principales actores que se estudiaron: los partidos políticos y los electores. Por el lado de los partidos políticos se asume que poseen fuertes incentivos para ofrecer una ideología que resulte atractiva a sus electores como un medio para enfrentar la incertidumbre respecto al conocimiento de las posiciones políticas relevantes de sus potenciales electores. Por el lado de los electores en cambio, se asume la ideología como un medio que les permite economizar esfuerzos para formarse una idea respecto a los candidatos sobre los que habrá de emitir su voto.

Los hallazgos de esta investigación revelaron la existencia de una interacción estratégica entre ambos actores, marcada por una ideología homogénea fuertemente arraigada en la sociedad que funciona a manera de un marco de referencia relevante para la competencia política, y que permite a los partidos políticos economizar sus esfuerzos estratégicos por sostener una ideología atractiva a los potenciales electores que, en su mayoría, se ubican en la media de las posiciones políticas socialmente vinculadas con las históricas divisiones que funcionaron a partir de las disputas entre la Iglesia y el Estado. Esta condición atípica respecto a la utilidad de la ideología se ilustra con la opción marcada con el número 1 de las casillas respectivas a cada uno de los actores relevantes que fueron estudiados en la lógica de interacción estratégica de la competencia electoral (cuadrantes I y II).

⁶⁸ “Hace unos años, en un taller de una conferencia de *Global Development Network* celebrada en Dakar, un participante argentino pidió la palabra durante una discusión sobre el uso de la evidencia en el desarrollo de políticas públicas. En inglés, al referirse a un funcionario público, utilizó el término *politician*. Un indio que estaba sentado junto a él lo corrigió, explicando que a quien se había referido era, en realidad, a un *policy maker* y no un *politician*. El argentino lo miró confundido y repitió que, en efecto, era un *politician*. ‘Policymaker’, lo corrigió de nuevo el indio. ‘Ah, bueno, es lo mismo’, dijo el argentino y continuó con su argumento” (Mendizabal, 2009).

Las opciones marcadas con el número 2 en los mismos cuadrantes I y II de los actores relevantes que fueron estudiados en esta investigación, ilustran una interacción estratégica, que puede considerarse como complementaria a la anterior, y que opera a partir de la reputación y nivel de conocimiento respecto de los candidatos que compiten electoralmente. Esta segunda interacción se distingue fundamentalmente por los fuertes incentivos de los candidatos por ofrecer información a cambio de votos con base en una combinación entre su experiencia previa en cargos públicos y su permanente necesidad de mantener una buena reputación frente a sus potenciales electores en procesos electorales futuros.⁶⁹

En estos mismos cuadrantes (I y II), relativos a la competencia electoral se ha registrado una interacción estrategia entre electores y candidatos que, si bien no fue objeto de esta investigación, se deduce de la histórica función que jugó por muchos años la gestión pública como fuente primaria de legitimidad que devino en la “economización” de la política (Aguilar, 1992).

Dicha interacción estratégica estaría determinada por una oferta de base clientelar por parte de los electores a cambio de ciertos bienes, tanto públicos (servicios) como privados (propaganda) que demandarían de los candidatos y sería concretada con la respectiva demanda de participación de base clientelar por parte de los candidatos a cambio de ofrecer dichos bienes a sus potenciales electores.

Finalmente, el cuadrante III de la interacción estratégica de la competencia electoral ilustra una interesante línea de investigación futura respecto al tipo de interacción estratégica sostenida entre los ciudadanos y los servidores públicos.

Este panorama que ofrece el modelo de análisis que he utilizado en esta investigación para presentar las principales conclusiones de la investigación, también me permiten exponer algunas probables recomendaciones con base en las posibles lecturas del marco de análisis presentado.

Recomendaciones

Al menos dos son las recomendaciones más importantes que se deducen del marco de análisis expuesto anteriormente:

⁶⁹ Este comportamiento fue claramente evidenciado por el caso del regidor Héctor Robles Peiro.

La primera se desprende del evidente desfase entre el modelo de intercambios permitidos bajo las reglas de la democracia y el modelo de intercambios relevantes bajo las reglas de la así llamada “poliarquía” mexicana, respecto a los partidos políticos y los individuos que ocupan cargos de elección popular y los servidores públicos. Dicho desfase ilustra muy bien los rezagos institucionales que hasta ahora han imposibilitado el adecuado alineamiento de incentivos entre estos dos actores a fin de que los gobiernos municipales, al fin legítimamente electos por el voto ciudadano, muestren los mejores niveles de desempeño profesional que se espera de ellos. En esta línea se inscribe una importante agenda de reformas administrativas como la que se intentó en Zapopan durante el periodo bajo estudio en esta investigación.

La segunda recomendación viene en el sentido inverso, es decir, del modelo de análisis de los intercambios relevantes bajo las reglas de la poliarquía mexicana hacia el modelo de intercambios permitidos bajo la regla de la democracia y que se ilustra por el evidente vacío del cuadrante I del círculo de interacción estratégica de la competencia política y determinado por la escasa incidencia de los ciudadanos en la gestión pública como recurso de la competencia política.

Este vacío que suele explicarse por las históricas dificultades de los ciudadanos para sostener una interacción estratégica que incida efectivamente en la gestión pública, en los últimos años ha comenzado a ser llenado por experiencias específicas que pueden marcar una tendencia de cambio favorable que propicie una auténtica interacción estratégica de nuevo cuño por parte de los ciudadanos frente a la gestión pública municipal.

En este sentido, el caso del Área Metropolitana de Guadalajara se ha convertido en un interesante laboratorio social con claras muestras de este cambio cualitativo en la interacción estratégica entre ciudadanos y autoridades que encuentra en la experiencia concreta de la iniciativa ciudadana denominada Asamblea por la Gobernanza Metropolitana un buen ejemplo que valdría la pena documentar y estudiar a profundidad, pero eso es otra historia que bien ameritaría otra investigación.

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA

- Abellán, J. (2011). *Democracia. Conceptos políticos fundamentales*. Madrid: Alianza editorial.
- Aguilar L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- _____. (2007). “Democracia, desarrollo y políticas públicas”. Conferencia celebrada el 7 de octubre de 2007 en el Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara.
- _____. (1997) “Estudio Introductorio”. En Giandomenico Majone. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: FCE, CNCPAP.
- _____. (1996). (Estudio introductorio y edición). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- _____. (1992). “Gestión Gubernamental y Reforma del Estado”. En Mauricio Merino (coordinador). *Cambio Político y Gobernabilidad*. México: CONACYT.
- Alarcón L. (2007). “Plebiscito, referéndum e iniciativa popular en Jalisco”. *Estudios Jaliscienses*. N° 70, noviembre.
- Aldana, M. y Muriá, J. (2009) *Bosquejo histórico y diccionario breve de la revolución en Jalisco*. México: Instituto Nacional de Antropología e Historia Jalisco.
- Almond, G. (1960). *The politics of the developing areas*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Arellano, A. (2008). *Poder Judicial y cambio institucional en Jalisco. Conflicto y acuerdo en la reforma política de 1997*. El Colegio de Jalisco. México.
- Arellano, A., Arias, R., García, N. y Rodríguez E. (2010). *Del discurso a la práctica. Cuatro estudios acerca de la administración pública en Jalisco*. El Colegio de Jalisco. México.
- Argullol, E. (Dir.). (2004). *Federalismo y Autonomía*. España, Ariel.
- Arias, R. (2008). *Alternancia Política y Gestión Pública en Jalisco. La política de regionalización 1995-2000*. México: El Colegio de Jalisco, 2008.
- _____. (2011). “Una lectura crítica sobre el pensamiento institucionalista”. *Revista Científica Teorías, Enfoques y Aplicaciones en las Ciencias Sociales*. Universidad Centroccidental Lisandro Alvarado. Venezuela, volumen N° 6, año 3, junio.

- _____. (2011). "Ideología y Política en la Zona Metropolitana de Guadalajara". *Estudios Jaliscienses*. El Colegio de Jalisco, N° 86, noviembre.
- Axelrod, R. (1984). *The evolution of cooperation*. Estados Unidos: New York Basic Books.
- Ayala, J. (1996). *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- _____. (1999) *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Aziz, A. (2003). "Problemas de primera y segunda generación en la democracia regional en México". *Espiral*. Universidad de Guadalajara, Vol. IX, N° 27, mayo-agosto.
- Becker, G. (1983). "A theory of competition among pressure groups for political influence". *The Quarterly Journal of Economics*. Vol. XCVIII, N° 3, agosto, pp. 371-400.
- Belloni, F. y Beller, D. (1976). "The study of party patients as competitive political organizations". *The western political quarterly*. Utah: University of Utah, Vol. 29, N° 4.
- Bobbio, N. y Matteucci, N. (1981). *Diccionario de Política*. México: Siglo XXI Editores, 1981.
- Boix, C. (1999). "Setting rules of the game: the choice of electoral systems in advanced democracies". *The American Political Science Review*. Vol. 93, N° 3 (Sep), pp. 609-624.
- Bonilla, C., Carlin, R., Love, G. y Silva, E. (2009). "Social or political cleavages? A spatial analysis of the party system in post-authoritarian Chile". *Public Choice*. Springer Science+ Business Media LLC.
- Boulding, K. (1964). *The meaning of the twentieth century*. Nueva York: Harper and Row.
- Bozeman, B. (2006). *La gestión pública. Su situación actual*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Buchanan, J. (1990). *Ensayos sobre economía política*. México: Alianza Editorial Mexicana.
- Cabrero, E., Flamand L., Santizo, C. y Vega, A. (1997). "Claroscuros del nuevo federalismo mexicano: estrategias en la descentralización federal y capacidades en la gestión local". En *Gestión y Política Pública*. Vol. VI, núm. 2, segundo semestre de 1997, pp. 329-387.
- Cabrero, E. (Coord.) (1998). *Las políticas descentralizadoras en México 1983-1993: Logros y desencantos*. México: Miguel Ángel Porrúa, CIDE.

- _____. (2000). "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las Policy Science en contextos cultural y políticamente diferentes". *Gestión y Política Pública*. CIDE, segundo semestre, año/vol. IX, número 002, pp. 180-229.
- Camacho, M. (1991). "Reformas y Gobernabilidad", *Revista Nexos*, Vol. 163, No. 2 (julio).
- Ceja, J. (2007). "El envejecimiento prematuro de la alternancia política municipal en Jalisco". *Estudios Jaliscienses*. El Colegio de Jalisco, Núm. 70, noviembre.
- Congleton, R. (1991). "Ideological conviction and persuasion in the rent-seeking society". *Journal of Public Economics*, 44:65-86.
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, Enadis 2010. Resultados sobre zonas metropolitanas: Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey*. 2011.
- Cortés, M. y Shibya, C. (1999). *Los valores de los jaliscienses. Encuesta estatal de valores*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Dahl, R. (1989). *La poliarquía. Participación y oposición*. Madrid: editorial Tecnos.
- Domhoff, W. (1983). *Who rules America now?* Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall.
- Downs, A. (1973). *Teoría Económica de la Democracia*. Trad. por Adolfo Martín Merino. España: Aguilar.
- Duverger, M. (1996). *Los partidos políticos*. México: FCE.
- Enelow, J. y Hinich, M. (1984) *The spatial theory of voting*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Eufracio, J. (2011). *¿Qué hay detrás del proceso electoral?: Faccionalismo y partidos políticos en la Costa Sur de Jalisco durante la coyuntura electoral de 2012*. Documento de trabajo. Tesis de Doctorado en Ciencia Social con especialidad en Sociología por El Colegio de México, diciembre.
- García, N. (2008). *Gobiernos subnacionales, partidos políticos y el diseño institucional de la fiscalización superior en México*. El Colegio de Jalisco, INAP. México, 2008.
- Geddes, B. (1991). "A game theory model on the reform in Latin America". *American Political Science Review*. Vol. 85, N° 2, junio, pp. 371-392.
- González, M. (1995). *El Federalismo*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

- Greene, K. (2002). "Opposition Party Strategy and Spatial Competition in Dominant Party Regimes: A theory and the case of Mexico. *Comparative Political Studies*, 35:755.
- Gutiérrez, C., De la Torre, R. y Castro, C. (2011). *Una ciudad donde habitan muchos dioses: Cartografía religiosa de Guadalajara*. El Colegio de Jalisco, CIESAS.
- Gutiérrez, M. (2011). *Elecciones municipales y competencia política en Jalisco, 1982-2009*. Tesis de Maestría en Gobierno y Administración Pública Municipal y Estatal. México: El Colegio de Jalisco.
- Hall, P. y Taylor, R. (1996). *Political Science and the Three New Institutionalisms*. Public lecture during the Board's meeting on May 9, 1996.
- Hee, C. (2001). "Factional dynamics in Japan's LDP since political reform. Continuity and change". *Asian Survey*. California: University of California Press, Vol. 41, N° 3, mayo-junio, 2001, pp. 428-461.
- Higgs, R. (1987). *Crisis and leviathan: Critical episodes in the growth of American government*. Nueva York: Oxford University Press, 1987.
- _____. (1990). "Eighteen problematic propositions in the analysis of the growth of government". *Review of Austrian Economics*. 1990, 5:3-40.
- Higgs, R. y Twight, C. (1987). "National emergency and the erosion of private property rights". *Cato journal*, 6:747-773.
- Hinich, M. y Munger, M. (1998). *Ideology and the Theory of Political Choice*. USA: The University of Michigan Press.
- Hotelling, H. (1929). "Stability in competition". *Economic Journal*. 1929, 39:41-57.
- Hurtado, J. (1993). *Familias, política y parentesco 1919-1991*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Hurtado, J. y López, E. (2004). *Relaciones de parentesco, estructuras de poder y grupos políticos en Jalisco 1995-2003*. México: Universidad de Guadalajara.
- Jordana, J. (2001). *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: Una perspectiva institucional*. Banco Interamericano de Desarrollo. Serie documentos de trabajo I-22UE. Unión Europea.
- Jovrasky, D. (1970). *The Lysenko affair*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Key, V. (1956). *American State Politics*. Nueva York: Knopf.
- Kishlansky, M. (1986). *Parliamentary Selection*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Kothari, R. (1964). "The congress party system in India". *Asian Survey* 4. Boston: [s.e.] Diciembre, pp. 1161-1174.
- Kydland, E. y Prescott, E. (1977). "Rules rather than discretion: the inconsistency of optimal plans". *Journal of Political Economy*. Vol. 85, pp. 473-492, junio.
- Lane, R. (1962). *Political Ideology*. Nueva York.
- Levi, M. (2006). "Modelando procesos históricos complejos con narrativas analíticas". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. 15/2006. IPC: Montevideo.
- Lipset, M. y Rokkan, S. (1990). *The west European party system*. Oxford: Oxford University Press.
- Lodge, G. (1976). *The new american ideology*. Nueva York: Knopf.
- Lüders, R. y Rubio, L. (Coord.) (1999). *Estado y economía en América Latina. Por un gobierno efectivo en la época actual*. Miguel Ángel Porrúa-CIDAC-CINDE. México.
- Lujambio, A. (1995). *Federalismo y Congreso. El cambio político en México*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie E: varios, número 67. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Macridis, R. (1980). *Contemporary political ideologies: movements and regimes*. Cambridge, Mass.: Winthrop.
- _____. (2000). *El Poder Compartido*. México: Océano.
- Magaloni, B. (2006). *Voting for Autocracy. Hegemonic Party Survival and Its Demise in México*. Cambridge University Press.
- March, J. y Olsen, J. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma de Sinaloa, Fondo de Cultura Económica.
- Marina, Luz. (2009). *Analytic Narratives*. Documento de trabajo: 2 de octubre.
- Martínez, A. (1998). "Diputados, clivajes (*cleavages*) y polarización en México". *Perfiles Latinoamericanos*. Diciembre, 43-70.
- McAllister, I. (1991). "Party adaptation and factionalism within the Australian party system". *American Journal of political science*. Estados Unidos: Midwest Political Science Association, Vol. 35, -Nº 1, febrero, pp. 206-227.
- McClosky H. (1964). "Consensus and ideology". *American political science review*, LVIII.
- Mendizabal, E. y Sample, K. (Ed) (2009). *Dime a quién escuchas... Think tanks y partidos políticos en América Latina*. Perú: ODI, IDEA, 2009.

- Merino, M. (Ed.) (2006). *La gestión profesional de los municipios en México. Diagnóstico, oportunidades y desafíos*. México: CIDE.
- Molinar, J. y Weldon, J. (1990). "Elecciones de 1988 en México: Crisis del Autoritarismo". *Revista Mexicana de Sociología* 52 (4). México. pp. 229-262.
- _____. (1994). "Electoral Determinants and Consequences of National Solidarity". In Wayne Cornelius, Ann Craig, and Jonathan Fox (eds.). *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*. La Jolla, California: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California San Diego.
- Moreno C. (2008). *Democracia electoral y calidad gubernativa. El Desempeño de los gobiernos municipales en México*. México: Universidad Iberoamericana-ITESO.
- Nelson, B. y Lindenfeld, Thomas* (1996). "La formación de una agenda. El caso del maltrato a los niños." En Aguilar Villanueva, Luis F. (estudio introductorio y edición) *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa, pp. 105-140.
- Nicholas, R. (1995). "Factions: a comparative analysis". Michael Banton (ed.). *Political system and the distribution of power*. Londres: Tavistock Publications, pp. 21-61.
- North, D. (1989). *Estructura y cambio en la historia económica*. Madrid: Editorial Alianza.
- _____. (1994) "Economic performance through time". *American Economic Review*. 84:359-368.
- _____. (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Agustín Barcena (traductor). México: Fondo de Cultura Económica.
- Nun, J. (2002). *Democracia. ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?* México: Fondo de Cultura Económica.
- Pierson, P. y Skocpol, T. (2002). *Historical institutionalism in contemporary political science*. Harvard University.
- Powell, W. y DiMaggio, P. (Compilador). (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Universidad Autónoma del Estado de México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica.
- Przeworski, A. (1999). "On the design of the State: a principal-agent perspectiva". En Luiz Carlos Bresser-Pereira y Peter Spink (editores). *Reforming the State: Managerial Public Administration in Latin America*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

- _____. (1995). *Democracia y Mercado*. Gran Bretaña: Cambridge University Press.
- Ramió, C. (1999). *Teoría de la Organización y Administración Pública*. España: Tecnos, Universitat Pompeu Fabra.
- Ramió, C. y Salvador, M. (2005). *Instituciones y nueva gestión pública en América Latina*. España: Fundación CIDOB.
- Red de Investigadores en Gobiernos Locales (IGLOM). *Bases para una reforma constitucional en materia municipal*. Documento preparado para la Comisión de Fortalecimiento del Federalismo, H. Cámara de Diputados. México: IGLOM, s/f.
- Reichley, J. (1981). *Conservatives in an age of change: the Nixon and Ford administrations*. Washington, D. C.: Brookings.
- Roemer, Andrés. (1994). *Introducción al análisis económico del derecho*. México: ITAM, FCE, SMGE.
- Rose, R. (1998). *El Gran Gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales*. Estudio introductorio de Roberto Moreno Espinosa. México: FCE, CNCAP.
- _____. (1964). "Parties, factions and tendencies in Britain". *Political studies* 12. Inglaterra: [s.e.] febrero, pp. 33-46.
- Ross, S. (1977). "The economic theory of agency: the principal problem". *American Economic Review*, vol. 63:2, pp. 134-139, mayo.
- Sánchez, A. (2008). *Cambio institucional y desempeño de los gobiernos municipales en México*. Plaza y Valdés Editores y Academia Jalisciense de Ciencias, A.C. México.
- Sartori, G. (1969). "Politics, ideology, and belief systems". *American Political Science Review*. 63:398-420.
- _____. (1980). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza editorial.
- Schmitter, P. y Kart, F. (1996). "What Democracy Is ... and Is Not" in Larry Diamond and Marc F. Plattner, eds., *The Global Resurgence of Democracy*, 2nd Ed. EUA: Johns Hopkins University Press.
- Secretaría de Gobernación (1996). *El Federalismo Mexicano*. México: Archivo General de la Nación.
- Steinmo, S. (2001). "The New Institutionalism" in Barry Clark and Joe Foweraker, (eds.), *The Encyclopedia of Democratic Thought*, London: Routledge, (July).
- _____. (2008). "What is historical institutionalism?" Por publicarse en Donatella Della Porta and Michael Keating (eds.), *Approaches in the Social Sciences*. Cambridge UK: Cambridge University Press.

- Stigler, G. (1971). "The theory of economics regulation". *The Bell Journal of Economics and Management Science*. Vol. 2, N° 1, (spring, 1971), pp. 3-21.
- Strom, K. (1990). "A behavioral theory of competitive political parties". *American Journal of Political Science*, University of Texas, vol. 44:2, pp. 565-98, mayo.
- Taylor, M. (1987). *The possibility of cooperation. Studies in rationality and social change*. Inglaterra: Cambridge University Press.
- Thelen, K. y Steinmo, S. (1992). "Historical institutionalism in comparative politics". En Steinmo, Thelen y Longstreth. *Structuring Politics. Historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tilly, C. (2007). *Democracy*. Cambridge: University Press.
- Touraine, A. (1995). *¿Qué es la democracia?* México: FCE.
- Vaca, A. (2005). "Formas de militancia católica". *Estudios Jaliscienses*. México: El Colegio de Jalisco, N° 60, mayo. pp. 62-74.
- Wayne, C y Myhre, D. (Ed.) (1998). *The transformation of rural Mexico: reforming the ejido sector*. EUA: Center for US-Mexican Studies University of California San Diego.
- Williamson, O. (1985). *Las instituciones económicas del capitalismo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Zariski, R. (1960). "The Italian Socialist Party: a case study in factional conflict". *American political science review*. Estados Unidos: [s.e.] Junio, pp. 372-390.
- Zintl, R. (1998). *Comportamiento político y elección racional*. España: Gedisa Editorial.

Otras fuentes de consulta

- Archivos *El Informador* 2007-2008.
- Archivos *Mural* 2007-2008.
- Archivos *Ocho Columnas* 2007-2008.
- Archivos *Público-Milenio* 2007-2008.
- Diversas Actas y Minutas de la Comisión Edilicia de Mejoramiento de la Función Pública del Ayuntamiento de Zapopan, Jalisco.
- Estadística Electoral, en www.iej.org.mx, consultado el 13 de mayo de 2008. Reglamento Interno del Ayuntamiento y la Administración

Pública Municipal de Zapopan, junio 2004. Recuperado de: <http://www.zapopan.gob.mx/leyes-y-reglamentos/reglamentos-de-aplicacion-municipal/> (21/12/12)

- Robles, H. (2007). Mensaje pronunciado durante la sesión del Pleno del Ayuntamiento celebrada el 9 de febrero de 2007.
- Robles, H. (2008). Entrevista realizada el 23 de mayo de 2008.
- Sánchez, J. (2009) Entrevista realizada el 16 de julio de 2009.

ANEXOS

DATOS DE IDENTIFICACIÓN

MUNICIPIO _____ DISTRITO _____ SECCIÓN _____
 ENTREVISTADOR _____ FECHA _____ FOLIO _____

PRESENTACIÓN: Buenos días/tardes. Mi nombres es _____. Estoy colaborando en el levantamiento de una encuesta de opinión pública para La Universidad de Guadalajara y El Colegio de Jalisco acerca de las preferencias políticas de los ciudadanos de este municipio. Si usted es mayor de edad y reside en este municipio, quisiera pedirle su participación en este estudio. Todas sus respuestas serán anónimas y solamente se utilizarán en forma estadística.

I. FILTROS

S1	¿Vive usted en este municipio?	1. Sí (continuar)	2. No (cambio de informante)
S2	¿Cuenta con credencial de elector vigente correspondiente a este municipio?	1. Sí (continuar)	2. No (cambio de informante)
S3	¿Cuánto tiempo tiene viviendo en este municipio?	1. Menos de 1 año 2. De 1 a 3 años	3. Más de 3 años 4. No sabe/NC

II. PREFERENCIAS POLÍTICAS

Q1 A continuación le voy a nombrar los Partidos Políticos que han presentado candidatos a Presidente Municipal de El Salto, para que me diga respecto a cada uno de ellos si lo conoce o no lo conoce y cómo calificaría usted su situación personal y familiar **en una escala de 1 a 10** si ese candidato ganara la elección. 1 es que a usted y su familia les iría muy mal y 10 que les iría muy bien.

PARTIDO (leer y rotar)	a) ¿Lo conoce o ha oído de él? 1. Sí (continúa) 2. No (pasa a Q2)	b) ¿Cómo le iría a usted y su familia si ganara ese partido? 1 a 10
1. Partido Acción Nacional (PAN).		
2. Partido de la Revolución Democrática (PRD).		
3. Partido Revolucionario Institucional (PRI).		
4. Partido Nueva Alianza (PANAL).		
5. Partido del Trabajo (PT).		
6. Partido Verde Ecologista de México (PVEM).		
7. Partido Convergencia (PC).		
8. Partido Social Demócrata (PSD).		

Q2. A Continuación le voy a leer la lista de los candidatos a Presidente Municipal de El Salto, para que me diga respecto a cada uno de ellos si lo conoce o no lo conoce y cómo calificaría usted su situación personal y familiar **en una escala de 1 a 10** si ese candidato ganara la elección. 1 es que a usted y su familia les iría muy mal y 10 que les iría muy bien.

PARTIDO	CANDIDATO	a) ¿Lo conoce o ha oído de él?	b) ¿Cómo le iría a usted y su familia si ganara ese partido?
		1. Sí (continúa) 2. No (pasa a Q2)	1 a 10
PAN	Ascensión Gandarilla Rivera		
PRI-PANAL	Gerardo González Díaz		
PRD	Manuel Salas Mercado		
PT	Rodolfo Ramírez Chávez		
PVEM	Eduardo Francisco Uribe Olmedo		
CONVERGENCIA	María del Carmen Aranda Padilla		
PSD	Araceli de la Cruz Carrillo		

Q3 Ahora le voy a pedir que califique **con la misma escala de 1 a 10**, a los diferentes candidatos a Presidente Municipal de El Salto que sí conoce, para mejorar la seguridad pública, promover fuentes de empleo y promover la cooperación con los demás municipios de la Zona Metropolitana. 1 es que no tiene capacidad y 10 que tiene mucha capacidad.

Cómo calificaría la capacidad del candidato ... para ...

PARTIDO	CANDIDATO	a) Mejorar la seguridad	b) Promover fuentes de empleo	c) Promover la coordinación en la ZMG
PAN	Ascensión Gandarilla Rivera			
PRI-PANAL	Gerardo González Díaz			
PRD	Manuel Salas Mercado			
PT	Rodolfo Ramírez Chávez			
PVEM	Eduardo Francisco Uribe Olmedo			
CONVERGENCIA	María del Carmen Aranda Padilla			
PSD	Araceli de la Cruz Carrillo			

Q4 Le voy a mencionar diversos asuntos que se debaten públicamente en Jalisco y para cada uno de ellos manifieste su posición personal, empleando **la misma escala de 1 a 10**, en donde 1 es que está totalmente en desacuerdo y 10 que está totalmente de acuerdo. Diga si usted está de acuerdo o en desacuerdo con

1. La reforma constitucional conocida como “antiaborto” o “a favor de la vida”.	
2. Despenalizar el aborto como ocurrió en el Distrito Federal.	
3. Permitir el matrimonio entre homosexuales.	
4. La libertad de cultos.	
5. Limitar los horarios nocturnos de los antros y bares.	
6. La reelección de presidentes municipales.	
7. Incrementar los impuestos municipales.	
8. Destinar más recursos para programas sociales.	
9. La innovación de la administración pública municipal.	

III. INTENCIÓN DE VOTO

Q5 ¿Qué tan probable es que el próximo domingo 5 de julio usted acuda a votar?

1. Definitivamente sí voy a ir.	2. Tal vez sí o tal vez no.	3. Definitivamente no voy a ir.	4. No contestó.
---------------------------------	-----------------------------	---------------------------------	-----------------

Q6 Finalmente le quiero pedir que me diga por cuál Partido piensa votar en la siguiente elección para presidente municipal de El Salto **(LEER Y ROTAR)**

1. Ascensión Gandarilla Rivera (PAN).
2. Gerardo González Díaz (PRI).
3. Manuel Salas Mercado (PRD).
4. Rodolfo Ramírez Chávez (PT).
5. Eduardo Francisco Uribe Olmedo (PVEM).
6. María del Carmen Aranda Padilla (CONV).
7. Araceli de la Cruz Carrillo (PSD).
8. Anularé mi voto.
9. No voy a votar.
10. Aún no lo decido.
11. No contestó.

Sexo: 1 Hombre	2. Mujer	Edad:
----------------	----------	-------

DATOS DE IDENTIFICACIÓN

MUNICIPIO _____ DISTRITO _____ SECCIÓN _____
 ENTREVISTADOR _____ FECHA _____ FOLIO _____

PRESENTACIÓN: Buenos días/tardes. Mi nombres es _____. Estoy colaborando en el levantamiento de una encuesta de opinión pública para La Universidad de Guadalajara y El Colegio de Jalisco acerca de las preferencias políticas de los ciudadanos de este municipio. Si usted es mayor de edad y reside en este municipio, quisiera pedirle su participación en este estudio. Todas sus respuestas serán anónimas y solamente se utilizarán en forma estadística.

I. FILTROS

S1	¿Vive usted en este municipio?	1. Sí (continuar)	2. No (cambio de informante)
S2	¿Cuenta con credencial de elector vigente correspondiente a este municipio?	1. Sí (continuar)	2. No (cambio de informante)
S3	¿Cuánto tiempo tiene viviendo en este municipio?	1. Menos de 1 año 2. De 1 a 3 años	3. Más de 3 años 4. No sabe/NC

II. PREFERENCIAS POLÍTICAS

Q1 A continuación le voy a nombrar los Partidos Políticos que han presentado candidatos a Presidente Municipal de Guadalajara, para que me diga respecto a cada uno de ellos si lo conoce o no lo conoce y cómo calificaría usted su situación personal y familiar **en una escala de 1 a 10** si ese candidato ganara la elección. 1 es que a usted y su familia les iría muy mal y 10 que les iría muy bien.

PARTIDO (leer y rotar)	a) ¿Lo conoce o ha oído de él? 1. Sí (continúa) 2. No (pasa a Q2)	b) ¿Cómo le iría a usted y su familia si ganara ese partido? 1 a 10
1. Partido Acción Nacional (PAN).		
2. Partido de la Revolución Democrática (PRD).		
3. Partido Revolucionario Institucional (PRI).		
4. Partido Nueva Alianza (PANAL).		
5. Partido del Trabajo (PT).		
6. Partido Verde Ecologista de México (PVEM).		
7. Partido Convergencia (PC).		
8. Partido Social Demócrata (PSD).		

Q2 A Continuación le voy a leer la lista de los candidatos a Presidente Municipal de Guadalajara, para que me diga respecto a cada uno de ellos si lo conoce o no lo conoce y cómo calificaría usted su situación personal y familiar **en una escala de 1 a 10** si ese candidato ganara la elección. 1 es que a usted y su familia les iría muy mal y 10 que les iría muy bien.

PARTIDO	CANDIDATO	a) ¿Lo conoce o ha oído de él?	b) ¿Cómo le iría a usted y su familia si ganara ese partido? 1 a 10
		1. Sí (continúa) 2. No (pasa a Q2)	
PAN	Jorge Salinas Osornio		
PRI-PANAL	Aristóteles Sandoval Díaz		
PRD	Carlos Orozco Santillán		
PT	Gilberto Parra Rodríguez		
PVEM	Gamaliel de Jesús Ramírez Andrade		
CONVERGENCIA	Víctor Mario Ramos Cortés		
PSD	Miguel Galán Reyes		

Q3 Ahora le voy a pedir que califique **con la misma escala de 1 a 10**, a los diferentes candidatos a Presidente Municipal de Guadalajara que sí conoce, para mejorar la seguridad pública, promover fuentes de empleo y promover la cooperación con los demás municipios de la Zona Metropolitana. 1 es que no tiene capacidad y 10 que tiene mucha capacidad.

Cómo calificaría la capacidad del candidato ... para ...

PARTIDO	CANDIDATO	a) Mejorar la seguridad	b) Promover fuentes de empleo	c) Promover la coordinación en la ZMG
PAN	Jorge Salinas Osornio			
PRI-PANAL	Aristóteles Sandoval Díaz			
PRD	Carlos Orozco Santillán			
PT	Gilberto Parra Rodríguez			
PVEM	Gamaliel de Jesús Ramírez Andrade			
CONVERGENCIA	Víctor Mario Ramos Cortés			
PSD	Miguel Galán Reyes			

Q4 Le voy a mencionar diversos asuntos que se debaten públicamente en Jalisco y para cada uno de ellos manifieste su posición personal, empleando **la misma escala de 1 a 10**, en donde 1 es que está totalmente en desacuerdo y 10 que está totalmente de acuerdo. Diga si usted está de acuerdo o en desacuerdo con

1. La reforma constitucional conocida como “antiaborto” o “a favor de la vida”.	
2. Despenalizar el aborto como ocurrió en el Distrito Federal.	
3. Permitir el matrimonio entre homosexuales.	
4. La libertad de cultos.	
5. Limitar los horarios nocturnos de los antros y bares.	
6. La reelección de presidentes municipales.	
7. Incrementar los impuestos municipales.	
8. Destinar más recursos para programas sociales.	
9. La innovación de la administración pública municipal.	

III. INTENCIÓN DE VOTO

Q5 ¿Qué tan probable es que el próximo domingo 5 de julio usted acuda a votar?

1. Definitivamente sí voy a ir.	2. Tal vez sí o tal vez no.	3. Definitivamente no voy a ir.	4. No contestó.
---------------------------------	-----------------------------	---------------------------------	-----------------

Q6 Finalmente le quiero pedir que me diga por cuál partido piensa votar en la siguiente elección para presidente municipal de Guadalajara **(LEER Y ROTAR)**

1. Jorge Salinas Osornio (PAN).
2. Aristóteles Sandoval Díaz (PRI).
3. Carlos Orozco Santillán (PRD).
4. Gilberto Parra Rodríguez (PT).
5. Gamaliel de Jesús Ramírez Andrade (PVEM).
6. Víctor Mario Ramos Cortés (CONV).
7. Miguel Galán Reyes (PSD).
8. Anularé mi voto.
9. No voy a votar.
10. Aún no lo decido.
11. No contestó.

Sexo: 1 Hombre	2. Mujer	Edad:
----------------	----------	-------

DATOS DE IDENTIFICACIÓN

MUNICIPIO _____ DISTRITO _____ SECCIÓN _____
 ENTREVISTADOR _____ FECHA _____ FOLIO _____

PRESENTACIÓN: Buenos días/tardes. Mi nombres es _____. Estoy colaborando en el levantamiento de una encuesta de opinión pública para La Universidad de Guadalajara y El Colegio de Jalisco acerca de las preferencias políticas de los ciudadanos de este municipio. Si usted es mayor de edad y reside en este municipio, quisiera pedirle su participación en este estudio. Todas sus respuestas serán anónimas y solamente se utilizarán en forma estadística.

I. FILTROS

S1	¿Vive usted en este municipio?	1. Sí (continuar)	2. No (cambio de informante)
S2	¿Cuenta con credencial de elector vigente correspondiente a este municipio?	1. Sí (continuar)	2. No (cambio de informante)
S3	¿Cuánto tiempo tiene viviendo en este municipio?	1. Menos de 1 año 2. De 1 a 3 años	3. Más de 3 años 4. No sabe/NC

II. PREFERENCIAS POLÍTICAS

Q1 A continuación le voy a nombrar los Partidos Políticos que han presentado candidatos a Presidente Municipal de Tlajomulco de Zúñiga, para que me diga respecto a cada uno de ellos si lo conoce o no lo conoce y cómo calificaría usted su situación personal y familiar **en una escala de 1 a 10** si ese candidato ganara la elección. 1 es que a usted y su familia les iría muy mal y 10 que les iría muy bien.

PARTIDO (leer y rotar)	a) ¿Lo conoce o ha oído de él? 1. Sí (continúa) 2. No (pasa a Q2)	b) ¿Cómo le iría a usted y su familia si ganara ese partido? 1 a 10
1. Partido Acción Nacional (PAN).		
2. Partido de la Revolución Democrática (PRD).		
3. Partido Revolucionario Institucional (PRI).		
4. Partido Nueva Alianza (PANAL).		
5. Partido del Trabajo (PT).		
6. Partido Verde Ecologista de México (PVEM).		
7. Partido Convergencia (PC).		
8. Partido Social Demócrata (PSD).		

Q2 A Continuación le voy a leer la lista de los candidatos a Presidente Municipal de Tlajomulco de Zúñiga, para que me diga respecto a cada uno de ellos si lo conoce o no lo conoce y cómo calificaría usted su situación personal y familiar **en una escala de 1 a 10** si ese candidato ganara la elección. 1 es que a usted y su familia les iría muy mal y 10 que les iría muy bien.

PARTIDO	CANDIDATO	a) ¿Lo conoce o ha oído de él? 1. Sí (continúa) 2. No (pasa a Q2)	b) ¿Cómo le iría a usted y su familia si ganara ese partido? 1 a 10
PAN	Genaro Torres Vidrio		
PRI-PANAL	José Ángel García Márquez		
PRD	Enrique Alfaro Ramírez		
PVEM	María del Carmen Acosta Jiménez		
CONVERGENCIA	José Martínez Camacho		
PSD	Yasmin Orozco L. Corchera		

Q3 Ahora le voy a pedir que califique **con la misma escala de 1 a 10**, a los diferentes candidatos a Presidente Municipal de Tlajomulco de Zúñiga que sí conoce, para mejorar la seguridad pública, promover fuentes de empleo y promover la cooperación con los demás municipios de la Zona Metropolitana. 1 es que no tiene capacidad y 10 que tiene mucha capacidad.

Cómo calificaría la capacidad del candidato ... para...

PARTIDO	CANDIDATO	a) Mejorar la seguridad	b) Promover fuentes de empleo	c) Promover la coordinación en la ZMG
PAN	Genaro Torres Vidrio			
PRI-PANAL	José Ángel García Márquez			
PRD	Enrique Alfaro Ramírez			
PVEM	María del Carmen Acosta Jiménez			
CONVERGENCIA	José Martínez Camacho			
PSD	Yasmin Orozco L. Corchera			

Q4 Le voy a mencionar diversos asuntos que se debaten públicamente en Jalisco y para cada uno de ellos manifieste su posición personal, empleando **la misma escala de 1 a 10**, en donde 1 es que está totalmente en desacuerdo y 10 que está totalmente de acuerdo. Diga si usted está de acuerdo o en desacuerdo con

1. La reforma constitucional conocida como “antiaborto” o “a favor de la vida”.	
2. Despenalizar el aborto como ocurrió en el Distrito Federal.	
3. Permitir el matrimonio entre homosexuales.	
4. La libertad de cultos.	
5. Limitar los horarios nocturnos de los antros y bares.	
6. La reelección de presidentes municipales.	
7. Incrementar los impuestos municipales.	
8. Destinar más recursos para programas sociales.	
9. La innovación de la administración pública municipal.	

III. INTENCIÓN DE VOTO

Q5 ¿Qué tan probable es que el próximo domingo 5 de julio usted acuda a votar?

1. Definitivamente sí voy a ir.	2. Tal vez sí o tal vez no.	3. Definitivamente no voy a ir.	4. No contestó.
---------------------------------	-----------------------------	---------------------------------	-----------------

Q6 Finalmente le quiero pedir que me diga por cuál partido piensa votar en la siguiente elección para presidente municipal de Tlajomulco de Zúñiga **(LEER Y ROTAR)**

2. Genaro Torres Vidrio (PAN).
3. José Ángel García Márquez (PRI).
4. José Ángel García Márquez (PRD).
5. María del Carmen Acosta Jiménez (PVEM).
6. José Martínez Camacho (CONV).
7. Yasmín Orozco L. Corcuera (PSD).
8. Anularé mi voto.
9. No voy a votar.
10. Aún no lo decido.
11. No contestó.

Sexo: 1 Hombre	2. Mujer	Edad:
----------------	----------	-------

DATOS DE IDENTIFICACIÓN

MUNICIPIO _____ DISTRITO _____ SECCIÓN _____
 ENTREVISTADOR _____ FECHA _____ FOLIO _____

PRESENTACIÓN: Buenos días/tardes. Mi nombres es _____. Estoy colaborando en el levantamiento de una encuesta de opinión pública para La Universidad de Guadalajara y El Colegio de Jalisco acerca de las preferencias políticas de los ciudadanos de este municipio. Si usted es mayor de edad y reside en este municipio, quisiera pedirle su participación en este estudio. Todas sus respuestas serán anónimas y solamente se utilizarán en forma estadística.

I. FILTROS

S1	¿Vive usted en este municipio?	1. Sí (continuar)	2. No (cambio de informante)
S2	¿Cuenta con credencial de elector vigente correspondiente a este municipio?	1. Sí (continuar)	2. No (cambio de informante)
S3	¿Cuánto tiempo tiene viviendo en este municipio?	1. Menos de 1 año 2. De 1 a 3 años	3. Más de 3 años 4. No sabe/NC

II. PREFERENCIAS POLÍTICAS

Q1 A continuación le voy a nombrar los Partidos Políticos que han presentado candidatos a Presidente Municipal de Tlaquepaque, para que me diga respecto a cada uno de ellos si lo conoce o no lo conoce y cómo calificaría usted su situación personal y familiar **en una escala de 1 a 10** si ese candidato ganara la elección, 1 es que a usted y su familia les iría muy mal y 10 que les iría muy bien.

PARTIDO (leer y rotar)	a) ¿Lo conoce o ha oído de él? 1. Sí (continúa) 2. No (pasa a Q2)	b) ¿Cómo le iría a usted y su familia si ganara ese partido? 1 a 10
1. Partido Acción Nacional (PAN).		
2. Partido de la Revolución Democrática (PRD).		
3. Partido Revolucionario Institucional (PRI).		
4. Partido Nueva Alianza (PANAL).		
5. Partido del Trabajo (PT).		
6. Partido Verde Ecologista de México (PVEM).		
7. Partido Convergencia (PC).		
8. Partido Social Demócrata (PSD).		

Q2 A Continuación le voy a leer la lista de los candidatos a Presidente Municipal de Tlaquepaque, para que me diga respecto a cada uno de ellos si lo conoce o no lo conoce y cómo calificaría usted su situación personal y familiar **en una escala de 1 a 10** si ese candidato ganara la elección. 1 es que a usted y su familia les iría muy mal y 10 que les iría muy bien.

PARTIDO	CANDIDATO	a) ¿Lo conoce o ha oído de él?	b) ¿Cómo le iría a usted y su familia si ganara ese partido?
		1. Sí (continúa) 2. No (pasa a Q2)	1 a 10
PAN	Yhanjo Razón Viramontes		
PRI-PANAL	Miguel Castro Reynoso		
PRD	María de Lourdes Macías		
PT	Ricardo Ramírez		
PVEM	Luis Fernando Morán Mungaray		
CONVERGENCIA	Francisco Álvarez Rodríguez		
PSD	Abraham Meza Contreras		

Q3 Ahora le voy a pedir que califique **con la misma escala de 1 a 10**, a los diferentes candidatos a Presidente Municipal de Tlaquepaque que sí conoce, para mejorar la seguridad pública, promover fuentes de empleo y promover la cooperación con los demás municipios de la Zona Metropolitana. 1 es que no tiene capacidad y 10 que tiene mucha capacidad.

Cómo calificaría la capacidad del candidato ... para ...

PARTIDO	CANDIDATO	a) Mejorar la seguridad	b) Promover fuentes de empleo	c) Promover la coordinación en la ZMG
PAN	Yhanjo Razón Viramontes			
PRI-PANAL	Miguel Castro Reynoso			
PRD	María de Lourdes Macías			
PT	Ricardo Ramírez			
PVEM	Luis Fernando Morán Mungaray			
CONVERGENCIA	Francisco Álvarez Rodríguez			
PSD	Abraham Meza Contreras			

Q4 Le voy a mencionar diversos asuntos que se debaten públicamente en Jalisco y para cada uno de ellos manifieste su posición personal, empleando **la misma escala de 1 a 10**, en donde 1 es que está totalmente en desacuerdo y 10 que está totalmente de acuerdo. Diga si usted está de acuerdo o en desacuerdo con

1. La reforma constitucional conocida como “antiaborto” o “a favor de la vida”.	
2. Despenalizar el aborto como ocurrió en el Distrito Federal.	
3. Permitir el matrimonio entre homosexuales.	
4. La libertad de cultos.	
5. Limitar los horarios nocturnos de los antros y bares.	
6. La reelección de presidentes municipales.	
7. Incrementar los impuestos municipales.	
8. Destinar más recursos para programas sociales.	
9. La innovación de la administración pública municipal.	

III. INTENCIÓN DE VOTO

Q5 ¿Qué tan probable es que el próximo domingo 5 de julio usted acuda a votar?

1. Definitivamente sí voy a ir.	2. Tal vez sí o tal vez no.	3. Definitivamente no voy a ir.	4. No contestó.
---------------------------------	-----------------------------	---------------------------------	-----------------

Q6 Finalmente le quiero pedir que me diga por cuál partido piensa votar en la siguiente elección para presidente municipal de Tlaquepaque **(LEER Y ROTAR)**

1. Yhanjo Razón Viramontes (PAN).
2. Miguel Castro Reynoso (PRI).
3. María de Lourdes Macías (PRD).
4. Ricardo Ramírez (PT).
5. Luis Fernando Morán Mungaray (PVEM).
6. Francisco Álvarez Rodríguez (CONV).
7. Abraham Meza Contreras (PSD).
8. Anularé mi voto.
9. No voy a votar.
10. Aún no lo decido.
11. No contestó.

Sexo: 1 Hombre	2. Mujer	Edad:
----------------	----------	-------

DATOS DE IDENTIFICACIÓN

MUNICIPIO _____ DISTRITO _____ SECCIÓN _____
 ENTREVISTADOR _____ FECHA _____ FOLIO _____

PRESENTACIÓN: Buenos días/tardes. Mi nombres es _____. Estoy colaborando en el levantamiento de una encuesta de opinión pública para La Universidad de Guadalajara y El Colegio de Jalisco acerca de las preferencias políticas de los ciudadanos de este municipio. Si usted es mayor de edad y reside en este municipio, quisiera pedirle su participación en este estudio. Todas sus respuestas serán anónimas y solamente se utilizarán en forma estadística.

I. FILTROS

S1	¿Vive usted en este municipio?	1. Sí (continuar)	2. No (cambio de informante)
S2	¿Cuenta con credencial de elector vigente correspondiente a este municipio?	1. Sí (continuar)	2. No (cambio de informante)
S3	¿Cuánto tiempo tiene viviendo en este municipio?	1. Menos de 1 año 2. De 1 a 3 años	3. Más de 3 años 4. No sabe/NC

II. PREFERENCIAS POLÍTICAS

Q1 A continuación le voy a nombrar los Partidos Políticos que han presentado candidatos a Presidente Municipal de Tonalá, para que me diga respecto a cada uno de ellos si lo conoce o no lo conoce y cómo calificaría usted su situación personal y familiar **en una escala de 1 a 10** si ese candidato ganara la elección. 1 es que a usted y su familia les iría muy mal y 10 que les iría muy bien.

PARTIDO (leer y rotar)	a) ¿Lo conoce o ha oído de él?	b) ¿Cómo le iría a usted y su familia si ganara ese partido? 1 a 10
	1. Sí (continúa) 2. No (pasa a Q2)	
1. Partido Acción Nacional (PAN).		
2. Partido de la Revolución Democrática (PRD).		
3. Partido Revolucionario Institucional (PRI).		
4. Partido Nueva Alianza (PANAL).		
5. Partido del Trabajo (PT).		
6. Partido Verde Ecologista de México (PVEM).		
7. Partido Convergencia (PC).		
8. Partido Social Demócrata (PSD).		

Q2 A Continuación le voy a leer la lista de los candidatos a Presidente Municipal de Tonalá, para que me diga respecto a cada uno de ellos si lo conoce o no lo conoce y cómo calificaría usted su situación personal y familiar **en una escala de 1 a 10** si ese candidato ganara la elección. 1 es que a usted y su familia les iría muy mal y 10 que les iría muy bien.

PARTIDO	CANDIDATO	a) ¿Lo conoce o ha oído de él? 1. Sí (continúa) 2. No (pasa a Q2)	b) ¿Cómo le iría a usted y su familia si ganara ese partido? 1 a 10
PAN	Carlos Rodríguez Burgara		
PRI-PANAL	Juan Antonio Mateos Nuño		
PRD	Carlos Arturo de Anda Ramírez		
PT	Mayo Ramírez Gutiérrez		
PVEM	Víctor Manuel Solís Medina		
CONVERGENCIA	Andrés Ávila Madrid		
PSD	Rubén Antonio Garcidueñas Tamayo		

Q3 Ahora le voy a pedir que califique **con la misma escala de 1 a 10**, a los diferentes candidatos a Presidente Municipal de Tonalá que sí conoce, para mejorar la seguridad pública, promover fuentes de empleo y promover la cooperación con los demás municipios de la Zona Metropolitana. 1 es que no tiene capacidad y 10 que tiene mucha capacidad.

Cómo calificaría la capacidad del candidato ... para...

PARTIDO	CANDIDATO	a) Mejorar la seguridad	b) Promover fuentes de empleo	c) Promover la coordinación en la ZMG
PAN	Carlos Rodríguez Burgara			
PRI-PANAL	Juan Antonio Mateos Nuño			
PRD	Carlos Arturo de Anda Ramírez			
PT	Mayo Ramírez Gutiérrez			
PVEM	Víctor Manuel Solís Medina			
CONVERGENCIA	Andrés Ávila Madrid			
PSD	Rubén Antonio Garcidueñas Tamayo			

Q4 Le voy a mencionar diversos asuntos que se debaten públicamente en Jalisco y para cada uno de ellos manifieste su posición personal, empleando **la misma escala de 1 a 10**, en donde 1 es que está totalmente en desacuerdo y 10 que está totalmente de acuerdo. Diga si usted está de acuerdo o en desacuerdo con

1. La reforma constitucional conocida como “antiaborto” o “a favor de la vida”.	
2. Despenalizar el aborto como ocurrió en el Distrito Federal.	
3. Permitir el matrimonio entre homosexuales.	
4. La libertad de cultos.	
5. Limitar los horarios nocturnos de los antros y bares.	
6. La reelección de presidentes municipales.	
7. Incrementar los impuestos municipales.	
8. Destinar más recursos para programas sociales.	
9. La innovación de la administración pública municipal.	

III. INTENCIÓN DE VOTO

Q5 ¿Qué tan probable es que el próximo domingo 5 de Julio usted acuda a votar?

1. Definitivamente sí voy a ir.	2. Tal vez sí o tal vez no.	3. Definitivamente no voy a ir.	4. No contestó.
---------------------------------	-----------------------------	---------------------------------	-----------------

Q6 Finalmente le quiero pedir que me diga por cuál partido piensa votar en la siguiente elección para presidente municipal de Tonalá (**LEER Y ROTAR**)

1. Carlos Rodríguez Burgara (PAN).
2. Juan Antonio Mateos Nuño (PRI).
3. Carlos Arturo de Anda Ramírez (PRD).
4. Mayo Ramírez Gutiérrez (PT).
5. Víctor Manuel Solís Medina (PVEM).
6. Andrés Ávila Madrid (CONV).
7. Rubén Antonio Garcidueñas Tamayo (PSD).
8. Anularé mi voto.
9. No voy a votar.
10. Aún no lo decido.
11. No contestó.

Sexo: 1 Hombre	2. Mujer	Edad:
----------------	----------	-------

DATOS DE IDENTIFICACIÓN

MUNICIPIO _____ DISTRITO _____ SECCIÓN _____
 ENTREVISTADOR _____ FECHA _____ FOLIO _____

PRESENTACIÓN: Buenos días/tardes. Mi nombres es _____. Estoy colaborando en el levantamiento de una encuesta de opinión pública para La Universidad de Guadalajara y El Colegio de Jalisco acerca de las preferencias políticas de los ciudadanos de este municipio. Si usted es mayor de edad y reside en este municipio, quisiera pedirle su participación en este estudio. Todas sus respuestas serán anónimas y solamente se utilizarán en forma estadística.

I. FILTROS

S1	¿Vive usted en este municipio?	1. Sí (continuar)	2. No (cambio de informante)
S2	¿Cuenta con credencial de elector vigente correspondiente a este municipio?	1. Sí (continuar)	2. No (cambio de informante)
S3	¿Cuánto tiempo tiene viviendo en este municipio?	1. Menos de 1 año 2. De 1 a 3 años	3. Más de 3 años 4. No sabe/NC

II. PREFERENCIAS POLÍTICAS

Q1 A continuación le voy a nombrar los Partidos Políticos que han presentado candidatos a Presidente Municipal de Zapopan, para que me diga respecto a cada uno de ellos si lo conoce o no lo conoce y cómo calificaría usted su situación personal y familiar **en una escala de 1 a 10** si ese candidato ganara la elección, 1 es que a usted y su familia les iría muy mal y 10 que les iría muy bien.

PARTIDO (leer y rotar)	a) ¿Lo conoce o ha oído de él? 1. Sí (continúa) 2. No (pasa a Q2)	b) ¿Cómo le iría a usted y su familia si ganara ese partido? 1 a 10
1. Partido Acción Nacional (PAN).		
2. Partido de la Revolución Democrática (PRD).		
3. Partido Revolucionario Institucional (PRI).		
4. Partido Nueva Alianza (PANAL).		
5. Partido del Trabajo (PT).		
6. Partido Verde Ecologista de México (PVEM).		
7. Partido Convergencia (PC).		
8. Partido Social Demócrata (PSD).		

Q2 A Continuación le voy a leer la lista de los candidatos a Presidente Municipal de Zapopan, para que me diga respecto a cada uno de ellos si lo conoce o no lo conoce y cómo calificaría usted su situación personal y familiar **en una escala de 1 a 10** si ese candidato ganara la elección. 1 es que a usted y su familia les iría muy mal y 10 que les iría muy bien.

PARTIDO	ZAPOPAN	a) ¿Lo conoce o ha oído de él? 1. Sí (continúa) 2. No (pasa a Q2)	b) ¿Cómo le iría a usted y su familia si ganara ese partido? 1 a 10
PAN	Luis Guillermo Martínez Mora		
PRI-PANAL	Héctor Vielma Ordóñez		
PRD	Alberto Cárdenas Camarena		
PT	Primitivo Madrigal Michel		
PVEM	Luis Alejandro Rodríguez		
CONVERGENCIA	Alejandro Tavares		
PSD	Luis Rubén Iñiguez González		

Q3 Ahora le voy a pedir que califique **con la misma escala de 1 a 10**, a los diferentes candidatos a Presidente Municipal de Zapopan que sí conoce, para mejorar la seguridad pública, promover fuentes de empleo y promover la cooperación con los demás municipios de la Zona Metropolitana. 1 es que no tiene capacidad y 10 que tiene mucha capacidad.

Cómo calificaría la capacidad del candidato ... para...

PARTIDO	ZAPOPAN	a) Mejorar la seguridad	b) Promover fuentes de empleo	c) Promover la coordinación en la ZMG
PAN	Luis Guillermo Martínez Mora			
PRI-PANAL	Héctor Vielma Ordóñez			
PRD	Alberto Cárdenas Camarena			
PT	Primitivo Madrigal Michel			
PVEM	Luis Alejandro Rodríguez			
CONVERGENCIA	Alejandro Tavares			
PSD	Luis Rubén Iñiguez González			

Q4 Le voy a mencionar diversos asuntos que se debaten públicamente en Jalisco y para cada uno de ellos manifieste su posición personal, empleando **la misma escala de 1 a 10**, en donde 1 es que está totalmente en desacuerdo y 10 que está totalmente de acuerdo. Diga si usted está de acuerdo o en desacuerdo con

1. La reforma constitucional conocida como “antiaborto” o “a favor de la vida”.	
2. Despenalizar el aborto como ocurrió en el Distrito Federal.	
3. Permitir el matrimonio entre homosexuales.	
4. La libertad de cultos.	
5. Limitar los horarios nocturnos de los antros y bares.	
6. La reelección de presidentes municipales.	
7. Incrementar los impuestos municipales.	
8. Destinar más recursos para programas sociales.	
9. La innovación de la administración pública municipal.	

III. INTENCIÓN DE VOTO

Q5 ¿Qué tan probable es que el próximo domingo 5 de Julio usted acuda a votar?

1. Definitivamente sí voy a ir.	2. Tal vez sí o tal vez no.	3. Definitivamente no voy a ir.	4. No contestó.
---------------------------------	-----------------------------	---------------------------------	-----------------

Q6 Finalmente le quiero pedir que me diga por cuál partido piensa votar en la siguiente elección para presidente municipal de Zapopan **(LEER Y ROTAR)**

1. Luis Guillermo Martínez Mora (PAN).
2. Héctor Vielma Ordóñez (PRI).
3. Alberto Cárdenas Camarena (PRD).
4. Primitivo Madrigal Michel (PT).
5. Luis Alejandro Rodríguez (PVEM).
6. Alejandro Tavares (CONV.).
7. Luis Rubén Iñiguez González (PSD).
8. Anularé mi voto.
9. No voy a votar.
10. Aún no lo decido.
11. No contestó.

Sexo: 1 Hombre	2. Mujer	Edad:
----------------	----------	-------

Democracia y Gestión Pública Municipal

Se terminó de imprimir en Noviembre de 2013 en los talleres de:
Géminis Editores e Impresores, S.A. de C.V.
Emma # 75, Col. Nativitas, México, D.F.
geminiseditores@prodigy.net.mx

La edición consta de 500 ejemplares

Distribución a cargo del INAP



INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

