

Gobernabilidad Democrática en México: más allá de la Captura del Estado y la Polarización Social

Copyright © 2007 por Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial
Departamento de México y Colombia / Región de América Latina y El Caribe
1818 H Street, N.W. Washington, D.C. 20433, U.S.A.
www.bancomundial.org.mx

Todos los derechos reservados
Primera edición en español: abril de 2007

Esta obra fue publicada originalmente en inglés por el Banco Mundial con el título *Democratic Governance in Mexico: Beyond State Capture and Social Polarization*, Marzo 2007. – Report No. 37293-MX. La edición en español no es una traducción oficial del Banco Mundial. El Banco Mundial no acepta responsabilidad alguna por cualquier consecuencia derivada de su uso o interpretación. El Banco Mundial no garantiza la exactitud de la información incluida en esta publicación y no acepta responsabilidad alguna por cualquier consecuencia derivada de su uso o interpretación.

Los límites, los colores, las denominaciones y demás información contenida en los mapas de este libro no presuponen, por parte del Grupo del Banco Mundial, juicio alguno sobre la situación legal de cualquier territorio, ni el reconocimiento o aceptación de dichos límites.

Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresadas en este libro son en su totalidad de los autores y no deben ser atribuidas en forma alguna al Banco Mundial, a sus organizaciones afiliadas o a los miembros de su Directorio Ejecutivo ni a los países que representan.

Derechos y Permisos

El material de esta publicación está protegido por el derecho de propiedad intelectual. Las solicitudes de autorización para reproducir partes de esta publicación deberán enviarse a Gabriela Aguilar, Oficial de Comunicaciones de la Oficina del Banco Mundial para Colombia y México al Fax (55) 5480-4222. Cualquier otra pregunta sobre los derechos y licencias debe ser dirigida al Banco Mundial en México en el número de fax referido.

Edición: Primera edición
Impreso y hecho en México / 2007
Banco Mundial – México

Coordinación Editorial: Odracir Barquera; Diseño de Portada: Alejandro Espinosa; Traducción: Claudia F. Esteve

Banco Mundial

Gobernabilidad Democrática en México: más allá de la Captura del Estado y la Polarización Social – México : Banco Mundial, 2007.

119 p. : il. – (Informe No. 37293-MX)

1. México – Gobierno – Democracia. -- México – Gobierno – Transición – 2006-2012. –
 3. México – Política y Gobierno – 2006-2012. – 4. México – Política Económica - 2006-2012.
- 320.972 / B36

PREFACIO

El Análisis Institucional y de Gobernabilidad (IGR, por sus siglas en inglés), titulado *Instituciones y Gobernabilidad en México: más allá de la captura del Estado y la polarización social*, fue coordinado por Yasuhiko Matsuda (Especialista Senior en Gestión del Sector Público) y Roby Senderowitsch (Científico Social Senior y Especialista Senior en Desarrollo Institucional). El equipo estuvo integrado por Phillip Keefer (Economista Principal), Alberto Leyton (Especialista Senior en Sector Público), Ana Bellver (Especialista en Gestión del Sector Público), Guadalupe Toscano (Especialista en Gestión del Sector Público y Gobernabilidad), y Odracir Barquera (Análisis y Vinculación). También se contó con las aportaciones especiales de Arturo Alvarado, Javier Aparicio, Sigrid Arzt, Sabino Bastidas, Marcelo Bergman, Jorge Chabat, Felipe Hevia, Ernesto Isunza, Fabrice Lehoucq, Eric Magar, Alejandro Monsiváis y Vidal Romero.

El informe fue elaborado en forma altamente participativa. Asimismo, se realizaron consultas con diversos expertos y actores clave de la sociedad mexicana, aprovechando su vasto conocimiento de los temas políticos e institucionales del país. Para la elaboración del documento se realizaron talleres con las contrapartes de la Oficina de Políticas Públicas de la Presidencia de la República Mexicana, que resultaron en importantes insumos para el diseño del estudio y la preparación del documento definitivo.

Asimismo, el equipo se benefició ampliamente de los comentarios de Alain de Remes, de la Oficina de Políticas Públicas de la Presidencia de la República, quien también estuvo presente durante todo el proceso de elaboración del informe y accedió a escribir la réplica que precede al texto del informe principal. También cabe agradecer los aportes de los comentaristas: Steven Webb (Oficial Principal del Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial), Stuti Khemani (Economista del Grupo de Investigación para el Desarrollo del Banco Mundial), y de Luis Rubio (Presidente del CIDAC). También se agradecen los comentarios de Gabriela Aguilar, Juan Carlos Álvarez, Dan Boyce, Mauricio Cuéllar, Joost Draaisma, Teresa Genta-Fons, Linn Hambergren, Gladys López-Acevedo, Ernesto May, Ron Myers y Fernando Rojas, todos participantes en las reuniones de análisis.

Los autores desean reconocer la valiosa contribución de algunos servidores públicos, expertos y analistas consultados, en especial: Sergio Aguayo, Jorge Alcocer, Manuel Arciniega, Joel Ayala, Alberto Begné, Genaro Borrego, Enrique Cabrero, Diódoro Carrasco, Alejandro Chanona, Ernesto Cordero, Luis De la Barreda, Fernando Elizondo, Emilio Gamboa, Ricardo García Cervantes, Genaro García Luna, René González de la Vega, Felipe González González, Rosario Green, Juan Pablo Guerrero,

Ángel Gurría, Jorge Islas, Ernesto López Portillo, José Loyola, Carlos Macías, David Maldonado, Agustín Martínez, Germán Martínez, Lorena Martínez Rodríguez, Mayolo Medina, Gustavo Merino, Jesús Mesta, Juan Molinar, Luis Miguel Pando, Dionisio Pérez Jácome, Yeidckol Polevnsky, Rafael Ríos, Allison Rowland, Juan Salgado, Eduardo Sojo, Carlos Sotelo, Martha Tagle, Jorge Tello Peón, Miguel Ángel Yunes, Alfonso Zárate, Emilio Zebadúa, Guillermo Zepeda, Jorge Zermeño, y de funcionarios de los gobiernos estatales, que también proporcionaron su ayuda.

Cabe también un agradecimiento especial a Michael Walton, Isabel Guerrero y Luis Felipe López Calva por su contribución mediante el artículo “The Inequality Trap and its Links to Low Growth in Mexico” y a David Rosenblatt y Rodrigo Morales, quienes aportaron valiosos comentarios en la elaboración de este documento.

La Vicepresidenta para América Latina y el Caribe del Banco Mundial es Pamela Cox; la Directora para la Unidad de México y Colombia es Isabel Guerrero; el Director Sectorial para Reducción de la Pobreza y Gestión Económica (PREM, por sus siglas en inglés) en América Latina y el Caribe es Ernesto May; el Gerente de Sector Público y Gobernabilidad para América Latina es Fernando Rojas; y el Líder de Sector para PREM de la Unidad de México y Colombia es David Rosenblatt.

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO “MÉXICO: MÁS ALLÁ DE LA CAPTURA DEL ESTADO Y LA POLARIZACIÓN SOCIAL”	vii
RÉPLICA AL ANÁLISIS INSTITUCIONAL Y DE GOBERNABILIDAD EN MÉXICO	xv
1. UNA TRANSICIÓN INCOMPLETA Y EL RETO DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA	1
Transición política en México	7
Resumen	17
2. LA APERTURA POLÍTICA Y LAS PRESIONES PARA DISEÑAR POLÍTICAS PÚBLICAS EN FAVOR DE LOS POBRES	19
Competencia electoral creciente y presiones para diseñar políticas en favor de los pobres	20
Obstáculos políticos para la profundización de las políticas públicas en favor de los pobres	25
Resumen	37
3. LIBERALIZACIÓN ECONÓMICA, COMPETITIVIDAD Y GOBERNABILIDAD	39
Restricciones a la competitividad económica	39
Monopolios, competitividad y gobernabilidad	41
Resumen	59
4. APERTURA POLÍTICA, GOBIERNO DIVIDIDO Y REFORMAS ECONÓMICAS	61
El desempeño de México en el ámbito de las reformas	62
La reforma del sector petrolero: Estudio de caso	70
Reformas políticas y resultados de las políticas públicas	72
Resumen	85
5. OBSTACULOS PARA LA PLENA RENDICIÓN DE CUENTAS ELECTORAL Y PRIORIDADES DE REFORMA	87
Superando la herencia del corporativismo y el capitalismo de Estado	89
Superando los obstáculos para la rendición de cuentas electoral y fortaleciendo la voz del público en general	94
Resumen	108
REFERENCIAS	111

LISTA DE CUADROS

Cuadro 1 Reformas constitucionales por periodo legislativo, 1988 - 2006	x
Cuadro 2 Reformas a una selección de leyes federales, 1998-2006	xi
Cuadro 1.1 Cronología de la apertura política en México	4
Cuadro 1.2 Principales negociaciones sociales entre el Estado y la sociedad durante el régimen del PRI	10
Cuadro 1.3 Logros legislativos de los gobernadores: Tamaulipas, 1981-2001	12
Cuadro 2.1 Gasto gubernamental y social en América Latina	20
Cuadro 2.2 Medidas de calidad de las políticas públicas	22
Cuadro 2.3 Desempeño de las políticas públicas mexicanas en comparación con otros países con elecciones competitivas	24
Cuadro 2.4 Calidad versus cantidad en la educación mexicana	25
Cuadro 2.5 Principales problemas de México de acuerdo con los ciudadanos, 2001-2006	32
Cuadro 3.1 Entorno para la creación de empleos en México en comparación con otros países con elecciones competitivas (2004)	40
Cuadro 3.2 Limitaciones para la competitividad	41
Cuadro 3.3 Nivel de las tarifas telefónicas (US\$)	44
Cuadro 3.4 Adquisición de grandes empresas paraestatales, México 1988-1992	54
Cuadro 4.1 Capacidad del Ejecutivo para introducir iniciativas legislativas	63
Cuadro 4.2 Reformas constitucionales por periodo legislativo, 1988 - 2006	64
Cuadro 4.3 Reformas constitucionales por administración presidencial, 1988-2006	66
Cuadro 4.4 "Productividad" de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1991-2006	67
Cuadro 4.5 Reformas a leyes federales por administración presidencial, 1988-2006	68
Cuadro 4.6 Reformas a una selección de leyes federales, 1988-2006	69
Cuadro 4.7 Instituciones políticas, consolidación democrática y desempeño de las políticas públicas	81
Cuadro 4.8 Instituciones, consolidación democrática y ambiente para la creación de empleos en México (2004)	82
Cuadro 5.1 Proporción de votos para cada candidato presidencial por región y percepción de la economía, 2006 (%)	105
Cuadro 5.2 Proporción de votos para candidato presidencial por nivel de ingreso del votante, 2006 (%)	105

LISTA DE GRÁFICAS

Gráfica 1.1 Porcentaje de municipalidades y estados gobernados por partidos diferentes al PRI, 1985-2006	2
Gráfica 2.1 Población por institución de afiliación, 2004	26
Gráfica 2.2 Confianza ciudadana en la policía	35
Gráfica 3.1 Costo del suministro eléctrico, centavos de USD/KWh	42
Gráfica 3.2 Inversiones en telecomunicaciones	43
Gráfica 3.3 Riqueza neta de los multimillonarios locales como proporción del PIB (Brasil, Francia, México, Japón, Reino Unido, EUA)	55
Gráfica 4.1 Avance en reformas estructurales, 1985-1999	64

LISTA DE RECUADROS

Recuadro 1.1 La transición inconclusa de México y los enclaves autoritarios	16
Recuadro 2.1 La política de la reforma del IMSS	27
Recuadro 2.2 Reformas a la seguridad pública en el Distrito Federal	33
Recuadro 3.1 El papel de los intereses creados en el sector bancario mexicano	47
Recuadro 3.2 La economía política de la privatización en la transición de Sudáfrica 1980-1994	51
Recuadro 3.3 Impacto del TLCAN	58

“MÉXICO: MÁS ALLÁ DE LA CAPTURA DEL ESTADO Y LA POLARIZACIÓN SOCIAL”

RESUMEN EJECUTIVO

Introducción

1. México está en transición. La derrota del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en la elección presidencial de 2000 marcó un parteaguas. Con el fracaso del PRI en la votación de 2006 se vislumbró el final de la era de dominio de un solo partido. El fin de la existencia del sistema unipartidista inspiró expectativas en torno al inicio de una nueva etapa en la que se compartieran más ampliamente los beneficios de las políticas gubernamentales y el desarrollo económico. Sin embargo, estos cambios aun no han llegado en plenitud. ¿Por qué no se han dado todavía? La percepción sobre la posible causa se concentra en que el ritmo de las tan necesitadas reformas económicas perdió velocidad con el nuevo arreglo político. ¿Por qué razón? Este Análisis Institucional y de Gobernabilidad (IGR, por sus siglas en inglés) trata estos planteamientos cruciales y, al hacerlo, busca presentar algunas ideas acerca de cómo puede fortalecerse con el tiempo la gobernabilidad democrática en México. Tomando en consideración la evidencia recabada para este trabajo, el estudio argumenta que México está en la posición adecuada para comenzar su segunda transición hacia una gobernabilidad democrática efectiva. Sin embargo, también indica que lograrlo requiere superar ciertos obstáculos sociopolíticos que siguen limitando la posibilidad de alcanzar el impacto pleno de la rendición de cuentas democrática.

Una transición incompleta, la política de los intereses creados y el reto de la gobernabilidad democrática

2. A medida que México ha cambiado de un régimen de partido único a un sistema caracterizado por elecciones competitivas, los ciudadanos están asumiendo papeles cada vez más activos en la toma de decisiones acerca del futuro de su sociedad. El largo periodo de dominio de un partido hegemónico —caracterizado por altos niveles de concentración del poder político y por los poderes metaconstitucionales del Presidente— ha sido reemplazado por instituciones democráticas basadas en la división y la descentralización de poderes y en mayores controles y contrapesos. La competencia política en todos los niveles del gobierno ha resultado en el cambio del partido en el poder y en un mayor acceso a información gubernamental, aunque el ritmo de avance varía entre el ámbito federal y el subnacional, y entre las jurisdicciones subnacionales.

3. Como era de esperarse, la creciente importancia de las elecciones ha llevado a un cambio en la dirección de las políticas públicas en algunos sectores. Así, el gasto público

en México se ha inclinado más a favorecer a los pobres, y la cobertura de los servicios sociales básicos, como los servicios de salud y la educación, ha mejorado desde principios de los años noventa. Sin embargo, la agenda de reformas pendientes sigue siendo larga, y la calidad, equidad y eficacia de esos servicios, incluida la seguridad pública, aún pueden ser mejoradas. Los desafíos de política que todavía enfrenta México no son triviales.

4. De muchas maneras, las distorsiones en políticas públicas que aún persisten se deben a la influencia excesiva de grupos de interés, como algunos de los sindicatos de trabajadores del sector público y algunas élites económicas. Estos grupos median —y muchas veces capturan— la relación entre el liderazgo político y los ciudadanos en general (en su capacidad de votantes), lo que afecta el suministro de bienes y servicios públicos. Su influencia se debe en parte a su capacidad de intervenir en el proceso de diseño de políticas públicas, en especial en lo relacionado a la habilidad para atacar u obstaculizar funciones o fuentes de ingreso que son clave para el Estado, o a la capacidad de comprar el apoyo de políticos con su influencia financiera.

5. Numerosos esfuerzos de reforma desde 2000 indican que, a pesar de las presiones para que los políticos atraigan a un amplio grupo de votantes, señal del surgimiento de la democracia competitiva en México, los intereses creados en muchos sectores continuaron siendo un obstáculo inamovible para la realización de reformas destinadas a profundizar las políticas sociales en favor de los pobres en México. El Capítulo 2 presenta varios ejemplos de ello, incluyendo la reforma parcial del programa de seguridad social, la difícil reorganización del sistema educativo, el truncamiento de los esfuerzos fiscales necesarios para poner en marcha políticas adicionales para favorecer a los pobres y la ineficaz prestación de servicios de seguridad pública. Estos grupos han ocupado posiciones enraizadas gracias a décadas de acceso privilegiado al poder, a pesar de que a menudo no representan los intereses de la mayoría en sus propios sectores. Luego de la caída del sistema político que les otorgaba semejantes privilegios, estos grupos siguen aprovechando sus posiciones y capacidades organizativas para impedir la aprobación de reformas que amenacen sus privilegios.

6. En el Capítulo 3 se documenta la perniciosa presencia de los intereses particulares como un elemento también visible en el ámbito económico. Aunque las reformas con orientación de mercado realizadas en los años noventa —como la apertura comercial— han traído consigo muchos beneficios para la economía mexicana, en algunos casos específicos estas mismas reformas no han sido igualmente eficaces en aumentar la competitividad del país. El ejemplo más notable es la privatización del sector de telecomunicaciones, que únicamente sustituyó un monopolio público con uno privado. La concentración del mercado, al menos en algunos sectores, y el alto nivel de concentración de la riqueza funcionan conjuntamente para hacer que el terreno de juego en la política mexicana esté lejos de ser nivelado. El poder económico se traduce en influencia política, debilitando el peso relativo de la preferencia del elector promedio en el proceso político.

7. En suma, nuestro análisis de episodios de políticas públicas en el ámbito social y económico muestra cómo, incluso en un entorno más democrático, las habilidades de algunos grupos de interés particulares para ejercer su influencia sobre los contenidos de las políticas siguen siendo fuertes. Las elecciones competitivas han empoderado a los ciudadanos comunes, aumentando su capacidad para enfrentarse a políticas basadas en intereses particulares. Sin embargo, la capacidad de estos grupos de interés para movilizar la resistencia fuera de los escenarios electorales y legislativos formales mitiga el impacto positivo de la rendición de cuentas sobre las elecciones. Estas resistencias no sólo obstaculizan o diluyen las reformas cuando se intenta hacerlas, sino que de manera natural hacen que los políticos se muestren reacios a impulsar una agenda ambiciosa de reformas, sabiendo de las dificultades que representa superar la presión de los intereses particulares. Los votantes, por su parte y, con razón, se vuelven escépticos de la capacidad de los políticos para superar la resistencia y comienzan a exigir beneficios tangibles y particulares en lugar de reformas fundamentales que mejoren el bienestar general del país en el largo plazo.

El supuesto caso de la desaceleración de la agenda de reformas y la necesidad de realizar reformas políticas

8. El análisis que se presenta en este documento destaca el papel de los intereses particulares en el debilitamiento del proceso democrático en México y en socavar la calidad de las políticas públicas, ya sea las que buscan suministrar servicios de salud pública más equitativos, una educación pública más eficaz o una regulación económica más eficiente. De igual, o quizá mayor, importancia en el debate actual sobre los retos de la gobernabilidad en México son los interrogantes acerca de la eficacia del Estado mexicano, que surgen de la incapacidad del gobierno para lograr la aprobación de las reformas estructurales pendientes. Una serie de observadores ha señalado las debilidades institucionales del Estado mexicano y, en particular, las dificultades del Poder Ejecutivo para alcanzar consensos y establecer una coalición legislativa en el Congreso para que se aprueben sus propuestas de reforma. Estos observadores han sugerido una serie de reformas políticas para cambiar el marco del diseño constitucional mexicano y dar al Ejecutivo mayores facultades políticas y mandatos más claros (por ejemplo, adoptando un sistema parlamentario) o hacer que los políticos respondan más a las demandas de los electores (por ejemplo, eliminando el sistema de votación de representación proporcional y adoptando un sistema electoral mayoritario en el que “el ganador se lleva todo”, como en Estados Unidos).

9. Sin embargo, es importante tener en cuenta que la reingeniería constitucional no es una panacea, y que la experiencia internacional apunta hacia la necesidad de tener cautela. Los efectos conductuales del cambio institucional difícilmente pueden predecirse, y la evidencia empírica disponible muestra el muy poco impacto de una opción institucional específica sobre la calidad de las políticas públicas (Cuadros 4.7 y 4.8 del texto principal). La evidencia empírica sobre si la responsabilidad principal de la desaceleración de las reformas estructurales se puede atribuir a una característica

particular de la configuración institucional vigente, es decir, un gobierno dividido, es mixta. La información recabada sobre “productividad legislativa” muestra evidencias de una desaceleración en las reformas constitucionales que se requieren para llevar a cabo algunas de las reformas pendientes, como la reforma integral del sector petrolero. Sin embargo, también muestra que el número de leyes federales aprobadas (ya sea por primera vez o como revisiones de las existentes) aumentó durante el periodo del gobierno dividido, debido a la mayor actividad legislativa de los partidos políticos (Cuadro 1).¹

Cuadro 1 Reformas constitucionales por periodo legislativo, 1988 – 2006

Periodo legislativo	Presidente	Núm. de Arts. reformados/1	Duración promedio/2	Voto prom./3	% prom/4
1988-91 (54)	Salinas I	10	178	315.6	63%
1991-94 (55)	Salinas II	42	83	325.9	66%
1994-97 (56)	Zedillo I	54	124	396.6	79%
1997-00 (57)	Zedillo II	22	186	380.6	76%
2000-03 (58)	Fox I	13	565	399.8	80%
2003-06 (59)	Fox II	2	552	393.0	79%
		143	281	368.2	74%

1. Excluye artículos transitorios.

2. Número promedio de días naturales entre la fecha de la presentación inicial y la publicación en el Diario Oficial de la Federación.

3. Requiere dos terceras partes de la Cámara de Diputados (500x2/3=334).

4. El porcentaje no considera el quórum en cada sesión.

Fuente: Gaceta Parlamentaria y <http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/refcns/index.htm> y Aparicio, 2005.

10. Si el mismo arreglo institucional entre el Ejecutivo y el Legislativo puede generar una frecuencia alta de reformas legislativas, resulta poco probable que la parálisis de las reformas constitucionales se pueda atribuir a un gobierno dividido. Más aún, la dificultad para aprobar las reformas parece limitarse a ciertos cotos de política donde los intereses creados son especialmente poderosos. Un análisis rápido de la frecuencia de las reformas a las leyes federales en ciertas áreas de política pública ilustra el patrón general en el que ciertos sectores han mostrado su resistencia a las reformas durante los tres últimos sexenios. En el Cuadro 2 se muestra que las leyes federales que gobiernan las cuatro áreas conflictivas de las reformas estructurales —energía y petróleo, pensiones y el sector laboral— en conjunto han sufrido menos cambios que otros ámbitos de política pública como la justicia criminal y los asuntos fiscales. No está de más advertir que estas cifras deben interpretarse con cautela, ya que no ofrecen información acerca de la calidad y la importancia relativa de los cambios legislativos. No obstante, en general

¹ Es posible que la mayor incidencia de la aprobación de iniciativas patrocinadas por la oposición refleje la influencia de los intereses creados que se destacan en este informe. Sin embargo, para afirmarlo, sería necesario realizar un análisis más detallado de cada iniciativa. Un ejercicio tal queda fuera del alcance de este estudio.

apoyan el argumento de que estas reformas siempre han sido difíciles, incluso durante el auge de las presidencias reformistas del PRI.

Cuadro 2 Reformas a una selección de leyes federales, 1988 – 2006

Leyes con reformas frecuentes				
Sector	Ley	Salinas	Zedillo	Fox
Justicia penal	CÓDIGO PENAL FEDERAL	13	13	13
	CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES	8	9	9
Tributación*	LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO	7	8	12
	LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS	6	8	7
	LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA	-	-	11
Salud	LEY GENERAL DE SALUD	1	3	22
	Total	35	41	74
Leyes con reformas limitadas				
Energía	LEY DEL SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA	3	-	-
Petróleo	LEY REGLAMENTARIA DEL ART. 27 CONSTIT. EN EL RAMO DEL PETRÓLEO	-	2	2
Pensiones	LEY DE LOS SISTEMAS DE AHORRO PARA EL RETIRO	-	4	4
Trabajo	LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL APDO. B DEL ART. 123	-	1	1
	LEY FEDERAL DEL TRABAJO	-	1	1
	Total	3	8	8

Fuente: "Sumario de Reformas a las Leyes Federales Vigentes", Cámara de Diputados, septiembre 19, 2006 y Aparicio, 2005.

*Leyes seleccionadas sólo para fines ilustrativos.

11. En resumen, por decepcionante que haya sido el fracaso del gobierno del Presidente Vicente Fox para negociar la aprobación de las reformas pendientes en los sectores de energía, trabajo y pensiones del sector público, no parece deberse a la existencia de un gobierno dividido. De hecho, la incapacidad para lograr la promulgación de estas reformas específicas no fue privativa de la gestión del Presidente Vicente Fox. En ningún gobierno, ni siquiera en la época de auge de la hegemonía priísta, fue posible avanzar de manera significativa en este sentido. Los intereses creados

que han obstaculizado la reforma desde 2000 parecen haber tenido por lo menos el mismo nivel de influencia en años anteriores.

12. Sobre la base de la evidencia analizada, se argumenta que el centro de los problemas de gobernabilidad en México, en términos de la dificultad probada para fortalecer la capacidad del Estado para suministrar bienes públicos y aprobar reformas económicas controvertidas, tiene su origen en la realidad sociopolítica del país más que en sus arreglos institucionales. Además del papel que desempeñan los intereses creados, la polarización política de la población mexicana, demostrada con claridad en la elección presidencial pasada, es un aspecto de esta realidad que no se debe directamente a los arreglos institucionales del país. Por ende, se afirma que si los argumentos a favor de las reformas políticas son débiles en el contexto actual de México no es porque las instituciones políticas no sean importantes, sino porque no parecen abordar las causas fundamentales de los retos de gobernabilidad, lo cual se ha identificado en este estudio. También se argumenta que las reformas políticas deben abordarse con cautela, ya que su resultado es de por sí incierto, mientras que el costo político de un cambio radical del Estado necesariamente será alto.

13. En el análisis de regresión de múltiples países que se presenta en el Capítulo 4 se encuentra que la mayoría de las variables relacionadas con instituciones políticas específicas no logran explicar el desempeño de México en cuestiones de políticas públicas en relación con comparadores internacionales. Sin embargo, en dicho análisis, aparece una variable estadísticamente significativa que explica el desempeño de México en relación al gasto público y a la corrupción. Esta variable es el grado de consolidación democrática, definida como el número ininterrumpido de años durante los cuales un país ha tenido elecciones competitivas. Puesto en términos sencillos, cuanto más consolidada sea una democracia, mejor será el desempeño de las políticas públicas del país. Afirmer que la consolidación democrática mejora la gobernabilidad no significa resignarse a la perspectiva de que México simplemente deba esperar durante décadas para que su sistema político madure. Es posible tomar medidas específicas para acentuar los efectos benéficos de un aspecto clave de las democracias maduras: las elecciones competitivas centradas en agendas claras, de manera que la voz ciudadana ejerza su influencia en la toma de decisiones gubernamental de manera más eficaz.

Obstáculos para la plena rendición de cuentas electoral y prioridades de reforma

14. En México, el papel de los intereses creados y la polarización política actúan como factores que contrarrestan el impacto de las elecciones competitivas y limitan los incentivos de los partidos políticos para buscar votos sobre la base de su reputación programática. Tomando en cuenta estos retos se identifica una serie de ámbitos que requieren de atención prioritaria desde el punto de vista del fortalecimiento de la incipiente gobernabilidad democrática de México. La inquietud central reside en fortalecer la rendición de cuentas electoral en la política mexicana, a fin de limitar la influencia de los grupos de intereses creados. En este sentido, se sugiere que sería

posible controlar dicha influencia por medio de medidas de transparencia que permitan que el público en general escrute su conducta política. En última instancia, sin embargo, sería necesario poner en marcha reformas sectoriales relevantes, como las orientadas a profundizar la descentralización educativa o la reducción de la concentración del mercado, a fin de dispersar el poder político que en la actualidad se concentra en pocas manos.

15. Se requeriría también un conjunto complementario de reformas para fortalecer la rendición de cuentas de los políticos en la arena electoral. En este sentido el documento aboga por la competencia basada en propuestas concretas de políticas públicas entre partidos políticos que poseen una base institucional sólida como una situación ideal. Para lograrlo, se sugiere considerar la eliminación de la regla electoral tan peculiar que prohíbe a los legisladores ser reelectos por periodos consecutivos. Otras posibles reformas del sistema electoral centradas en cambiar el sistema mixto actual por un sistema distrital de un sólo miembro o por uno de representación proporcional prometen poco en el sentido de obtener los resultados deseados, es decir, alentar la competencia basada en políticas públicas diferenciadas entre partidos políticos institucionalizados. En combinación con las medidas de transparencia mencionadas arriba, que centran la atención ciudadana en temas sustantivos de política y desempeño del gobierno, la eliminación de la prohibición para reelegirse podría generar incentivos para que los partidos políticos busquen obtener votos (para la reelección) sobre la base de un buen historial de desempeño en los cargos de elección popular.

16. El incremento de los incentivos de los políticos para responder a las demandas ciudadanas es sólo una cara de la moneda. La otra cara consiste en el fortalecimiento de los incentivos de los electores mismos para demandar bienes públicos en lugar de beneficios particulares. En este sentido, tratar la cuestión de la polarización sería tal vez una prioridad más relevante en el corto plazo. Ningún nivel de propuestas de política pública puede considerarse creíble o sincero en un entorno altamente polarizado en el cual reina la desconfianza. Cuando las propuestas de políticas públicas pierden credibilidad, los electores demandan beneficios tangibles y a corto plazo, y los políticos responden en consecuencia, dejando el intercambio político entre electores y políticos en niveles poco óptimos del equilibrio de política pública, caracterizados por el paternalismo y el clientelismo.

17. La credibilidad de las políticas públicas sólo puede basarse en el historial de generación de políticas adecuadas. Sin embargo, incluso esto resulta difícil cuando la polarización sociopolítica enfrenta a un grupo de la sociedad contra otro. Esto hace necesario y de gran importancia que el gobierno tome medidas para establecer la credibilidad entre los electores que pertenecen a grupos opuestos en el polarizado terreno político, lo que parece describir al México de hoy. Un conjunto de opciones podría centrarse en dar a conocer un programa visible para fortalecer la autonomía jurídica de diversas instituciones gubernamentales como el servicio civil o la fuerza policíaca. Por una variedad de razones, otorgar independencia a los organismos

reguladores dentro de esquemas transparentes de rendición de cuentas podría ser un punto de entrada adecuado. En caso de tener éxito, estas reformas también podrían contribuir a mejoras en la agenda de competitividad del país y, en especial, para la gestión presidencial actual —a la que se ha considerado como favorecedora de la iniciativa empresarial— equivaldría a transmitir la señal a la población en general de que el gobierno no está capturado por intereses empresariales poderosos.²

18. Otro tema crucial sería la adhesión estricta al estado de derecho y los esfuerzos concertados para fortalecer las instituciones jurídicas y judiciales del país. Es obvio que es más fácil decirlo que hacerlo pero, al poner el énfasis en el estado de derecho junto con el punto anterior acerca de la transparencia, se integra la columna vertebral del principio rector del México democrático, sin importar quien esté a cargo del gobierno.

² Para fines de este trabajo, el concepto de “captura del Estado” se define como las acciones de personas, grupos o empresas en los sectores público y privado que influyen sobre la elaboración de leyes, regulaciones, decretos y otras políticas gubernamentales a su favor como resultado del otorgamiento ilícito y sin transparencia de beneficios privados para funcionarios públicos (Hellman, et al., 2000).

RÉPLICA AL ANÁLISIS INSTITUCIONAL Y DE GOVERNABILIDAD EN MÉXICO³

19. El *Análisis Institucional y de Gobernabilidad* (AIG) sobre México elaborado por el Banco Mundial es un proyecto sólido y provocador que ciertamente dará lugar a intensos debates entre el público mexicano.

20. El argumento central del informe transmite un mensaje claro a la nueva gestión del Presidente Felipe Calderón: “Si México desea mejorar la gobernabilidad, impulsar la democracia y lograr un crecimiento sostenido, debería deshacerse de los grupos de interés y monopolios poderosos”. Esta no es una afirmación de poca relevancia si se considera que México pasó por una de las elecciones presidenciales más competidas de su historia, con temas centrales de campaña como los monopolios y los grupos de interés.

21. Otro aspecto interesante de este informe reside en que será la primera evaluación de la gestión del Presidente Vicente Fox. En el documento se evalúa a profundidad el desempeño de México en un régimen democrático. La evaluación es integral y cubre varios temas, como la forma en la que trabajan los programas sociales y económicos y cómo la competencia democrática ha traído consigo la continuidad y el cambio en varios aspectos de la vida política mexicana.

22. Sin embargo, esta afirmación fuerte y precisa acerca de que México necesita deshacerse de los poderosos grupos de interés y monopolios como el problema central para la gobernabilidad tiene la desventaja de desechar con cierta ligereza la necesidad de realizar una reforma institucional y una reingeniería constitucional, debido a la incertidumbre inherente de los resultados de política pública y los posibles costos implícitos en una modificación constitucional de grandes dimensiones. Por ello, el estudio sigue un enfoque en extremo “estructuralista” que parece restar importancia a la necesidad de ir un paso más adelante en las reformas institucionales.

23. Es posible que la objeción que se podría hacer a este documento es que necesita explicar con detalle cómo estos intereses creados ganaron tanto poder con el tiempo. Esto sólo podrá lograrse mediante un análisis a conciencia del tipo de instituciones creadas durante los 71 años de hegemonía priísta. Los intereses creados ganaron poder por medio de una serie de concesiones políticas y mediante un marco institucional que les permitía crecer y consolidarse. Esta paradoja se expresa en varias secciones del documento, aunque no se desarrolla por completo. Por ende, resulta imposible

³ Esta réplica fue elaborada por Alain de Remes, Asesor de la Oficina de Políticas Públicas de la Oficina de la Presidencia en noviembre de 2006.

desvincular la existencia de grupos de interés poderosos del contexto institucional en el que fueron creados.

24. Lo que este documento sí analiza, sucintamente, son las consecuencias de las instituciones sobre la conducta de los políticos. Por ejemplo, el análisis de regresión establece una conexión causal entre el tipo de régimen y los resultados de política pública, pero descarta la existencia de un mecanismo interventor, llamado comportamiento de los políticos, con poder para alterar los resultados. Así, el documento podría generar mejores recomendaciones de política si presentara los resultados de la regresión entre el tipo de régimen y los resultados de política pública como un primer enfoque, para después comentar si sería posible que algunos cambios en el sistema político alteraran la conducta del político a fin de: 1) dar una mejor respuesta a los ciudadanos; y 2) cooperar con el objeto de llevar a cabo reformas económicas y sociales que obstaculicen a los intereses creados.

25. En pocas palabras, un enfoque combinado entre los argumentos estructurales e institucionales podría generar recomendaciones de política más interesantes, ya que México necesita tratar ambos aspectos de forma simultánea. Asimismo, el país necesita controlar a ciertos grupos de interés fuertes, lo que debe llevarse a cabo cambiando el entorno institucional que incluye la profundización de algunas reformas a la vez que se buscan maneras para actualizar algunas instituciones políticas, económicas y de la sociedad. Si México pretende tener una democracia funcional, necesita reparar el entorno político. El concepto de democracia funcional se refiere a un marco de referencia en el que los políticos tienen los incentivos correctos para cooperar entre partidos y poderes del gobierno, además de tener la motivación correcta para trabajar en aras del interés general de los ciudadanos y no sólo para grupos identificados con intereses creados.

26. El punto central de reformar y crear nuevas instituciones debería consistir en fomentar compromisos creíbles entre políticos, a fin de abordar la polarización actual del sistema. Incluso como se sugiere en el documento, el fortalecimiento de la autonomía de una serie de instituciones gubernamentales significa cambiar y rediseñar el ámbito institucional.

27. En lo respectivo a las recomendaciones, el informe aboga por la creación de instituciones independientes. Sin embargo, esta es una solución en extremo costosa, ya que las instituciones independientes requieren de burocracias especializadas que demandan grandes cantidades de recursos para operar. Una solución alternativa a las instituciones aisladas sería la creación de instituciones equilibradas en las que los políticos de todos los partidos compartieran la responsabilidad por su creación y de su gestión. Esto significaría que la solución no es “menos política” por el hecho de crear instituciones bajo el control pleno de los ciudadanos, sino más bien poner a la política a trabajar, equilibrando las fuerzas dentro del entorno institucional.

28. Por último, este informe hace énfasis especial en que uno de los elementos claves para mejorar la gobernabilidad es el estado de derecho. Si en México se busca el éxito en términos de alcanzar una mejor gobernabilidad, es necesario tomar medidas claras en esta dirección.

1. UNA TRANSICIÓN INCOMPLETA Y EL RETO DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

“Lo viejo no acaba de morir y lo nuevo no termina de nacer”

1.1 A lo largo de los últimos veinte años, en México se observó una serie de mejoras y reformas, entre las que se incluye una mayor cobertura de servicios sociales básicos como la educación y la salud, hasta alcanzar niveles respetables. Las reformas macroeconómicas y comerciales de los años noventa han convertido a México en una economía abierta y estable y, desde mediados de los años noventa, el país ha pasado por un proceso de apertura política acompañado por el fortalecimiento de sus instituciones democráticas clave, tales como el poder judicial y las instituciones electorales.

1.2 Sin embargo, la agenda de reformas pendientes sigue siendo larga. El desempeño del crecimiento sigue siendo inferior a su potencial y la calidad, equidad y eficacia de los servicios públicos básicos, como los de salud, educación y seguridad pública pueden ser mejoradas. Los desafíos de políticas que aún enfrenta México no son triviales.

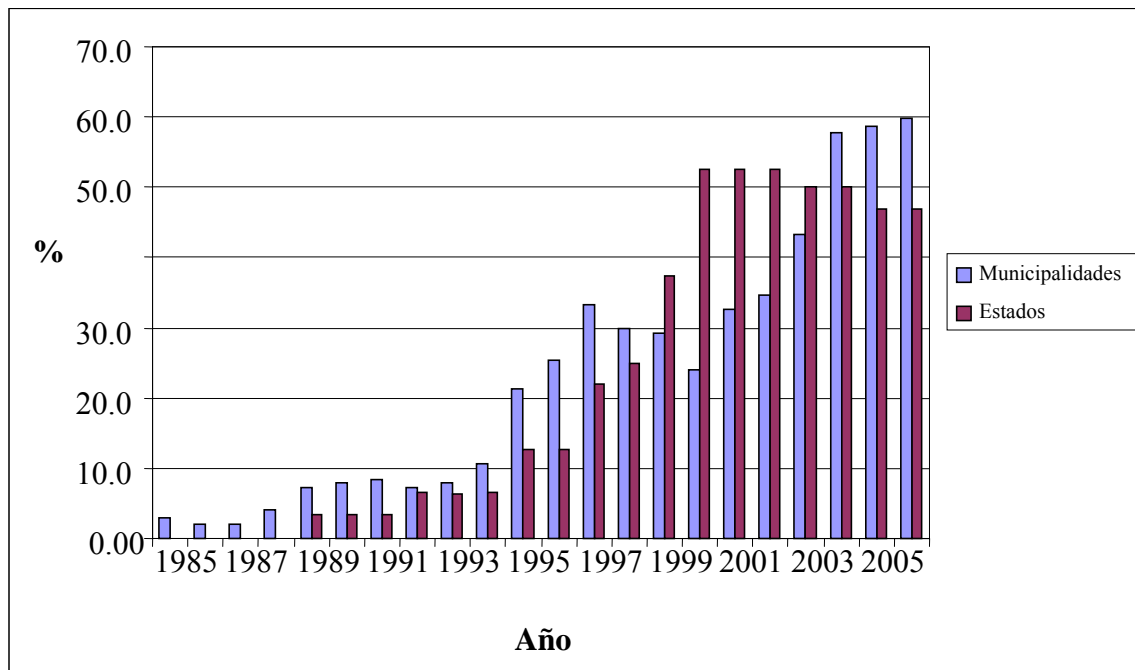
1.3 Aunque entre las características comunes de una serie de países en desarrollo se encuentran las economías no competitivas y los deficientes servicios sociales, lo que separa a México de otros países en desarrollo que sufren de problemas de política similares son sus raíces políticas e institucionales. En pocas palabras, muchas de las distorsiones que se observan en diferentes sectores en México resultan del papel de los intereses creados en la captura del aparato de diseño de políticas. En muchos casos, aunque no todos, son los mismos grupos de interés que gozaban de acceso privilegiado a las rentas públicas durante la época del gobierno de un solo partido. Aunque el fin de la existencia del sistema unipartidista inspiró expectativas en torno al debilitamiento de las posturas privilegiadas de estos intereses creados y del inicio de una nueva era en la que se compartieran más ampliamente los beneficios de las políticas gubernamentales y el desarrollo económico, esto aún no ha sucedido. ¿Por qué? En este *Análisis Institucional y de Gobernabilidad* (IGR, por sus siglas en inglés) se tratan estos planteamientos cruciales y, al hacerlo, se presentan algunas ideas acerca de cómo puede fortalecerse, con el tiempo, la gobernabilidad democrática de México.

1.4 El estudio muestra que, aunque en México se observa un proceso de transición hacia la gobernabilidad democrática, una serie de grupos de interés media —y muchas veces captura— la relación entre el liderazgo político y los ciudadanos en general (en su capacidad de votantes), lo que afecta el suministro de bienes y servicios públicos. Su influencia se debe en parte a su capacidad de intervenir en el proceso de diseño de políticas públicas, en especial en lo relacionado a la capacidad de atacar u obstaculizar funciones o fuentes de ingreso que son clave para el Estado. Elecciones libres y

competitivas deberían ser un buen medio para que el público en general se convirtiera en contrapeso de estos intereses especiales. Sin embargo, se detecta una serie de obstáculos que limitan la capacidad de los votantes para demandar la rendición de cuentas de los políticos por su desempeño, con lo que se les permite seguir atendiendo estos intereses creados, en muchos casos, a costa de los intereses del público en general.

1.5 Lo que complica la agenda de reforma en México es que los esfuerzos por mejorar la calidad de las políticas públicas deben darse en medio de una transición política con resultados aún inciertos. El proceso dio inicio durante los años ochenta, si no antes, cuando en las principales jurisdicciones subnacionales, empezando con Ciudad Juárez a nivel municipal y Baja California Norte a nivel estatal, comenzaron a presentarse procesos electorales más competitivos (ver Cuadro 1.1). La eventual derrota del PRI a nivel nacional ha sido sólo el punto medio de este proceso de evolución. Durante más de setenta años, México funcionó de acuerdo con un conjunto de reglas particular (y único) del juego político que eran suficientemente claras y predecibles, y que un prominente científico político mexicano describe como basadas en “la lealtad y la disciplina a cambio de beneficios” (Rubio, 2004). El elemento central de este sistema político, el dominio de un sólo partido (el Partido Revolucionario Institucional, PRI) se desmoronó y es poco probable que se recupere (Gráfica 1.1). Sin embargo, como lo demuestran las controversias en torno a la elección presidencial de 2006 y algunas elecciones de gobiernos estatales, la democracia electoral en México es aún frágil.

Gráfica 1. Porcentaje de municipalidades y estados gobernados por partidos diferentes al PRI, 1985-2006



Fuente: Grindle, 2005 y cálculos del personal del Banco Mundial.

1.6 El proceso de transición desde un régimen de gobierno unipartidista altamente centralizado genera incertidumbre acerca de la posible evolución del sistema político en los años por venir. Aún así, es el funcionamiento del sistema político el que determinará en buena medida la calidad de las políticas gubernamentales. Las interacciones de las deficiencias en políticas públicas que aún perduran en el contexto de un proceso fluido de transición política plantean retos específicos de gobernabilidad, sin importar quién detente el poder.

Cuadro 1.1 Cronología de la apertura política en México

AÑO	HECHOS
1963	1) Primera reforma de la Ley Electoral de 1946 (diputados de partido). 2) Primer municipio que gana un partido de la oposición: el PAN.
1968	Derogación de los Artículos 145 y 145 bis del Código Penal ⁴
1977	1) Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales 2) Liberación de 424 líderes políticos encarcelados luego de los alzamientos sociales de 1968 y 1971.
1979	Consolidación de tres nuevos partidos políticos en las elecciones intermedias.
1983	1) Reforma municipal. 2) Entre 1981 y 1983, se “otorgan” al PAN municipios importantes del norte de México.
1985	Auge en la creación formal de Organizaciones de la Sociedad Civil después del terremoto.
1986	Nuevo Código Federal Electoral (100 nuevas curules en el Congreso y cláusula de gobernabilidad).
1987	1) Pacto de Solidaridad Económica para enfrentar la crisis de 1982. 2) Creación del Frente Democrático Nacional como escisión del PRI, por parte de Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo.
1988	El PRI pierde por primera vez las terceras partes en el Congreso requeridas para aprobar modificaciones a la Constitución.
1989	1) Baja California es el primer estado que gana un partido de la oposición (PAN). 2) El Frente Democrático Nacional se convierte en el Partido de la Revolución Democrática (PRD).
1990	Creación del Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Federal Electoral (TRIFE).
1993	Reforma electoral relacionada con las finanzas de los partidos.
1994	1) Los “20 Compromisos por la Democracia”, más tarde, “Acuerdo por la paz, la justicia y la democracia” (Negociaciones de Barcelona) sientan las bases para la siguiente gran reforma electoral. 2) Primer debate público entre los tres principales candidatos presidenciales. 3) Se crea el Grupo San Ángel por representantes de todos los partidos políticos, el sector privado, académicos y ciudadanos para reducir las tensiones políticas por medio del diálogo nacional.
1995	Acuerdo para la Reforma Política: diálogo entre el Presidente Zedillo y los partidos políticos sobre las elecciones, las relaciones Ejecutivo – Legislativo, el federalismo y la participación de medios de comunicación y ciudadanos.
1996	Segunda gran reforma electoral – independencia total del IFE <ul style="list-style-type: none"> a. Ningún partido puede tener más de 300 diputados federales (60 por ciento). Ahora se eligen 2 senadores por mayoría relativa, 1 por primera minoría y 32 por representación proporcional por estado. b. La Ciudad de México llevará a cabo sus primeras elecciones para Jefe de Gobierno y Delegados de las 16 demarcaciones a partir de 1997.
1997	1) Cuauhtémoc Cárdenas (PRD) se convierte en el primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal. 2) Con una votación de 77 por ciento en las elecciones intermedias, el PRI pierde por primera vez la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados, pero la mantiene en el Senado. 3) Porfirio Muñoz Ledo se convierte en el primer diputado de la oposición que responde oficialmente un Informe Presidencial, en su calidad de Presidente del Congreso.
1999	El PRI es el primer partido que selecciona a su candidato presidencial mediante una elección pública, abierta y a nivel nacional, con diez millones de votantes.
2000	El 2 de julio, Vicente Fox se convierte en el primer Presidente de un partido de oposición (PAN).
2002	Se promulga la Ley Federal de Acceso a la Información y se crea el IFAI.
2003	Se realizan elecciones intermedias y el Congreso cambia nuevamente. El PRI logra mantener 40 por ciento de las curules, el PAN pasa de 41 a 30 por ciento y el PRD crece de 10 a 19 por ciento.
2006	El PAN gana la presidencia por segundo sexenio consecutivo, pero la votación queda dividida entre el PAN, el PRD y el PRI. El PRD se niega a aceptar el resultado. Disputas similares se presentan a nivel estatal (como en Chiapas), lo que presenta retos al sistema electoral de México. El Congreso cambia de nuevo, con una caída significativa del PRI a 21 por ciento, el PAN se recupera a 42 por ciento y el PRD aumenta a 25 por ciento.

⁴ Estos artículos prohibían la libre asociación de cinco personas o más para hablar de temas políticos, en especial contra el gobierno establecido.

1.7 Los académicos han debatido la manera en la que debe catalogarse la política mexicana dentro del continuo teórico entre la democracia y la autocracia.⁵ En este sentido, el interés no reside en etiquetar al sistema político mexicano en diferentes momentos de su historia como democrático o “no democrático”, sino en captar sus principales características en la medida en la que se espera que éstas ejerzan su influencia sobre la calidad de la gobernabilidad. De particular interés para los autores es la forma en la que diversos grupos de la sociedad ejercen el poder y cómo ha cambiado esto (o no) como resultado de la transición política por la que pasa México. El informe se centra en dos tipos de cambios: (i) el aumento de la competitividad en las elecciones; y (ii) la dispersión del poder político como resultado de la pérdida gradual de control monopólico del PRI sobre las instituciones clave del Estado, lo que se ha evidenciado, en especial, en el fenómeno del gobierno dividido, de acuerdo con el que el partido en el poder no controla la mayoría en el Congreso.

1.8 En primer lugar, la transición política en marcha es impulsada por la creciente competitividad en el proceso electoral. Con todo lo demás constante, la competitividad en las elecciones debe generar mayor respuesta de los políticos a las demandas e intereses de la mayoría (o al menos pluralidad) de los votantes, lo que es la esencia de la democracia representativa. En este informe se plantean los siguientes cuestionamientos: ¿Ha tenido la competencia electoral el impacto esperado en la capacidad de respuesta política y la rendición de cuentas electoral? En caso de no ser así, ¿por qué? La evidencia reunida para este documento, sin ser concluyente, indica que con respecto a la primera parte de este planteamiento la respuesta es mixta. Los políticos responden con creciente frecuencia a las demandas de los electores, pero la eficacia de estas respuestas se ve opacada por otras fuerzas, incluyendo la persistente y fuerte influencia de grupos de interés específicos que por largo tiempo han gozado de posiciones de privilegio en el sistema político mexicano; así como por la ambivalencia de los electores mexicanos con respecto a los rumbos de política que se desea seguir.

1.9 En segundo lugar, durante un largo periodo tiempo México se caracterizó por la extrema centralización de los poderes políticos en manos del Ejecutivo nacional. Sin embargo, desde mediados de los años noventa, los controles y contrapesos impuestos a la discreción política del Ejecutivo son una realidad. La reforma constitucional de 1994 otorgó una mayor independencia política a la Suprema Corte y, desde 1997, el partido del Presidente no ha tenido la mayoría en el Congreso. Los controles y contrapesos que ejercen los poderes de muchos actores institucionales podrían contribuir a mejorar la

⁵ Por un lado, las elecciones razonablemente libres caracterizaron el dominio del PRI como partido único en el poder. Por el otro, con frecuencia surgían reclamos de fraude electoral, compra de votos e, incluso, represión, elementos que parecían más característicos de un régimen autocrático. Sin embargo, hasta los años ochenta, resultaba poco probable que algún partido de oposición se encontrara en situación de vencer al PRI en las casillas electorales. Algunos académicos definen como régimen democrático a sistemas políticos que han tenido por lo menos un cambio pacífico y constitucional de gobierno, lo que México no experimentó (a nivel federal) sino hasta 2000. Véase, por ejemplo, Magaloni (2006) para un análisis de estos debates conceptuales y de definición dentro de la academia.

gobernabilidad democrática al limitar el abuso de poder por parte de cualquiera de ellos, en especial del Presidente.

1.10 Además, durante la década pasada, México también pasó por un proceso de descentralización y comenzó a delegar a los estados la responsabilidad por la provisión de servicios clave como la educación y la salud. Por ejemplo, las transferencias federales a los estados por concepto de educación aumentaron de manera considerable de \$214 pesos per cápita en 1992 a \$1,814 pesos per cápita en 2004.⁶

1.11 Aunque la descentralización en México está lejos de haber concluido ⁷, ya ha fragmentado el poder del gobierno central en la definición y puesta en marcha de las políticas públicas. Como lo expresa un informe reciente del Banco Mundial sobre la descentralización de la prestación de servicios a los estados pobres “los poderes de ejercicio del gasto del gobierno federal se han reducido para beneficio de los gobiernos subnacionales. Asimismo, en la actualidad un mayor número de autoridades participa activamente en la presupuestación, erogación y auditoría de los recursos federales” (Banco Mundial, 2006b: 148).

1.12 Dada la historia política reciente de México, tanto el establecimiento creciente de mecanismos de controles y contrapesos, como el proceso de descentralización que está llevándose a cabo son bienvenidos. A principios de los años noventa, cuando el Poder Ejecutivo controlado por el PRI aún gozaba de un alto nivel de autoridad discrecional, algunos observadores ya demandaban un sistema eficaz de controles y contrapesos como elemento central de las muy necesitadas reformas de los sistemas políticos.⁸

1.13 Por otra parte, el aumento en el número de participantes institucionales con capacidad para restringir al Ejecutivo podría resultar en la desaceleración del proceso de diseño de políticas públicas, el llamado *impasse*. Durante el sexenio del Presidente Fox, la percepción de parálisis era un tema recurrente en los comentarios políticos en México. Este documento revisa el tema de este *impasse* y concluye que el temor a caer en esta parálisis, definida específicamente como la incapacidad del gobierno para aprobar reformas constitucionales o legales debido a diferencias partidistas en la legislatura, podría haberse sobreestimado. La evidencia con que cuentan los autores lleva a concluir que la parálisis, en la medida de que exista, se reduce a los cambios constitucionales.⁹ Aunque no puede negarse la dificultad para aprobar algunas de las reformas pendientes, tampoco es claro que las causas principales de esta dificultad sean institucionales (es decir, debido a la estructura constitucional particular del Estado mexicano) y, por tanto, susceptibles de corregirse mediante reingeniería institucional.

⁶ Con base en SHCP y cálculos del personal del Banco Mundial.

⁷ Como se refleja en Banco Mundial (2006), la descentralización en México enfrenta una serie de retos, incluyendo la falta de definiciones claras y estables acerca de las responsabilidades de cada nivel de gobierno en la prestación de servicios.

⁸ Véase, por ejemplo, CIDAC (1990).

⁹ Aunque algunas de las reformas pendientes requieren de cambios constitucionales, otras no.

Más bien, las dificultades observadas con respecto a la agenda de reforma parecen surgir de factores sociales, especialmente de los roles de ciertos grupos en socavar las iniciativas de reforma que amenazan sus intereses creados y la polarización de la sociedad que impide la formación de un genuino consenso nacional en toda una serie de ámbitos de política pública.

TRANSICIÓN POLÍTICA EN MÉXICO

De la hegemonía de un sólo partido...

1.14 Durante el largo régimen priísta, México fue conocido por su alto nivel de centralización en la toma de decisiones políticas, donde la autoridad presidencial era la autoridad suprema. El poder Ejecutivo dominaba por completo al Legislativo gracias a la extraordinaria disciplina del PRI, encabezado por el Presidente de la República. La fortaleza del dominio presidencial se reflejó en un hecho sorprendente: el 99.8 por ciento de las propuestas legislativas formuladas por el poder Ejecutivo fueron aprobadas por el Congreso, incluso en los días finales del periodo 1994-1997 (Nacif, 2002).¹⁰

1.15 Ha quedado asentado en la literatura académica que la fortaleza de los presidentes mexicanos durante el dominio del PRI provino no tanto de sus facultades constitucionales formales, sino de los llamados poderes metaconstitucionales, gracias al papel simultáneo del Presidente como líder de un partido hegemónico con una amplia gama de poderes informales a su disposición (Weldon, 1997). Como cabeza del PRI, los presidentes contaban con la disciplina del partido, que garantizaba votaciones en bloque por parte de los legisladores priístas quienes, a su vez, controlaban la mayoría calificada de dos terceras partes o más en la Cámara de Diputados (mínimo necesario para garantizar la votación favorable de una reforma constitucional) hasta 1991.¹¹ Los presidentes gozaban de la lealtad de los políticos gracias a su capacidad para repartir puestos gubernamentales (a nivel nacional y subnacional), tanto de elección popular como por nombramiento, a todos aquellos que mostraran ser sus aliados y les dieran su apoyo. Del mismo modo, tenían el poder de negárselos a sus detractores. En el peculiar sistema en el que no se permite reelegir consecutivamente a los representantes populares (o, en el caso de los puestos ejecutivos, no se permite en ningún caso), la mayoría de los políticos recurrían al Presidente para obtener su siguiente oportunidad profesional dentro del sistema político. En un sistema tal, desafiar la autoridad política del primer mandatario (y cabeza del PRI) equivalía al suicidio político.

1.16 La base del apoyo al régimen incluía a los segmentos “corporativistas” de la sociedad, como las organizaciones campesinas y obreras, al igual que ciertos sectores

¹⁰ Durante el mismo periodo, el PAN y el PRD presentaron más iniciativas aún (124 en total) que el ejecutivo y el PRI combinados (103), aunque sólo lograron la aprobación de once de ellas, una “tasa de éxito” de menos de 10 por ciento.

¹¹ Un análisis histórico revela que cuando los presidentes no controlaban la mayoría legislativa, hecho frecuente en las décadas de 1910 y los años veinte, gozaban de poco éxito legislativo (Weldon, 2002).

empresariales. Estos grupos representaban minorías relativas dentro de cada sector, pero servían como guardianes del acceso a la generosidad del Estado, y por lo tanto obtenían participaciones desproporcionadas de rentas públicas gracias a sus vínculos cercanos con el PRI. En contraste, el electorado general tenía influencia limitada sobre el PRI.¹² De acuerdo con los datos censales de 1960, el 70 por ciento de los residentes urbanos pertenecía a un sindicato o asociación reconocidos oficialmente, en contraste con sólo el 5 por ciento de los residentes rurales, a pesar de ser en aquél entonces, la mayoría de la población.¹³ Este privilegio se institucionalizó: entre 1964 y 2002 un promedio de 43 por ciento de representantes del PRI en el Congreso provino de grupos corporativistas (Lehoucq, 2006, p. 15).¹⁴

1.17 Dada esta base de apoyo, la principal estrategia de supervivencia política del régimen consistía en recurrir a la retórica revolucionaria y al éxito relativo de la gestión económica (aunque al inicio de los años setenta, la gestión macroeconómica perdió cada vez más estabilidad). El PRI complementó esta estrategia con experimentadas medidas de captura o incorporación de grupos organizados en el arreglo de distribución de rentas dentro de una red institucionalizada de alianzas personalistas y corporativistas. La base económica del régimen se sostenía, en cierto modo, por medio de la protección selectiva de los derechos de propiedad, ya que el Estado no estaba lo suficientemente desarrollado para ofrecer protección generalizada de los derechos de propiedad en épocas en las que la economía post-revolucionaria necesitaba inversión de manera apremiante (Haber, Mauro y Razo, 2003). Con el tiempo, este arreglo sobrevivió bajo la forma de protección gubernamental a ciertas industrias nacionales con las que además compartía el reparto de rentas, causando impactos negativos sobre la eficiencia económica en general. Por último, es bien conocido que, con frecuencia, el PRI recurría a la manipulación electoral de manera selectiva como medio adicional (y de última instancia) para asegurar su permanencia en el poder (Magaloni, n.d.).

1.18 Este arreglo funcionó a tal grado que se mantuvo durante 71 años. Aunque el régimen estaba lejos de ser totalmente democrático, su empleo de las elecciones como mecanismos para determinar la sucesión del liderazgo (y en parte para repartir las sobras) lo legitimaba a los ojos de muchos observadores mexicanos y extranjeros. Más importante aún, el sistema descansaba en el frágil equilibrio de acuerdo con el cual todos los beneficiarios del sistema —aunque pocos en comparación con la población

¹² Aunque el PRI obtuvo (y aún lo hace) apoyo electoral de los votantes rurales, estos se encontraban mal organizados y representaban una amenaza nula para la estabilidad y el sostenimiento del régimen. Como consecuencia, las políticas del PRI tenían un sesgo claramente urbano (en 1988, 70 por ciento de los subsidios alimentarios se orientaron a la ciudad de México debido a la presencia de la mayoría de las bases de apoyo corporativista en zonas urbanas (Lehoucq, et al., 2005, p. 14).

¹³ En 1960, cerca de 45 por ciento de los mexicanos vivía en zonas rurales, 38 por ciento en zonas urbanas y el resto en zonas mixtas (Hernández Esquivel, 2003).

¹⁴ En la recién iniciada legislatura de 2006, más de 90 por ciento de los representantes del PRI en la Cámara baja proviene de sindicatos. Esto podría ser resultado de que el PRI perdiera casi la mitad de sus curules y de la importante influencia que los sindicatos tienen en garantizar que sus candidatos se encuentren al principio de las listas de representación proporcional.

total— tenían intereses creados con respecto a la continuación y permanencia de las reglas específicas de distribución de rentas, aunque la gran mayoría de los mexicanos no contaban con una alternativa política al PRI que fuera viable. El experto uso por parte del régimen de una diversidad de medios para recompensar a los defensores y castigar a los detractores —en especial el uso discrecional de los recursos presupuestarios de los que se disponía gracias a que este partido único y altamente disciplinado tenía un control absoluto del aparato del Estado— mantenía a raya a los potenciales opositores (Díaz-Cayeros, Magaloni y Weingast, 2003).

1.19 Aparte de sus numerosas deficiencias, el régimen del PRI logró definir un proyecto nacional de largo plazo en torno a la concentración y acumulación del poder, para lo que se requería de cohesión social y cierto grado de distribución. El PRI también logró y mantuvo la paz social evitando que, a diferencia de la mayoría de sus vecinos de América Latina, México cayera en regímenes de dictaduras militares. El partido constituía el principal agente de reclutamiento para el servicio público y, mediante un sistema informal de incentivos centrados alrededor de redes de círculos personalistas (las llamadas camarillas), logró establecer una visión relativamente común entre quienes trabajaban en diferentes niveles de gobierno (Bastidas, 2005).

1.20 El largo reinado de la hegemonía de este partido le permitió tomar direcciones de política relativamente estables en algunos periodos. La práctica de acuerdo con la cuál el Presidente saliente recibía el derecho exclusivo de ungir a su sucesor le daba la posibilidad de elegir a alguien con probabilidades de continuar con su orientación de política pública. Esta práctica, en combinación con la capacidad del PRI para mitigar las posibles repercusiones electorales debidas a la aplicación de políticas impopulares, permitió la sucesión de tres presidencias reformadoras en las décadas de los ochenta y noventa, durante las que se pusieron en marcha reformas económicas con orientación de mercado (Centeno, 1997).

1.21 El arreglo político resultante llevó a que un número reducido de grupos privilegiados, como las empresas nacionales que se beneficiaban de la protección y los subsidios del Estado y los grupos obreros corporativistas que operaban con control monopólico sobre los sectores obreros, extraían rentas del Estado a cambio de apoyo y lealtad al sistema. Los electores aceptaban este arreglo debido a la falta de alternativas viables al PRI, aunque estos intereses extraían beneficios del sistema político fuera de toda proporción con respecto a su número. A cambio de este apoyo, el PRI mantenía una relativa paz social, la estabilidad política (aunque con un alto nivel de corrupción) y un desempeño económico relativamente aceptable, aunque no extraordinario, además de bajas tasas impositivas.

Cuadro 1.2 Principales negociaciones sociales entre el Estado y la sociedad durante el régimen del PRI

<i>Compromisos creíbles por parte del Estado</i>	<i>Parte social de la negociación</i>
<p><u>Gobierno/élite política</u></p> <p>Apoyo para la generación de rentas</p> <p>Protección selectiva de derechos de propiedad y apropiación de rentas</p> <p>Foros de negociación</p>	<p><u>Élites empresariales</u></p> <p>Inversión en generación de riqueza y rentas</p> <p>Evitar la fuga de capitales</p> <p>Negociar en los foros acordados</p>
<p><u>Gobierno/élite política</u></p> <p>Distribución de rentas</p> <p>Provisión de servicios sociales</p> <p>Foros de negociación (en estructuras corporativistas)</p>	<p><u>Obreros y campesinos</u></p> <p>Apoyo político, incluyendo en las elecciones formales</p> <p>Ausencia de revueltas sociales</p> <p>Negociaciones en los foros formales</p>
<p><u>Gobierno/élite política</u></p> <p>Desempeño macroeconómico relativamente adecuado (años 50 y 60)</p> <p>Paz social relativa</p> <p>Baja tributación</p> <p>Expansión gradual de servicios sociales</p>	<p><u>Ciudadanos en general</u></p> <p>Aceptación del régimen de partido único con rendición de cuentas electoral limitada</p> <p>Migración</p>

Fuente: Adaptado de Guerrero, López Calva y Walton (2006).

...a las elecciones competitivas y los controles y contrapesos

1.22 El proceso gradual de transición, que culminó en 2000 con la victoria de un candidato presidencial surgido de un partido de oposición por primera vez desde el establecimiento del Partido Nacional Revolucionario (el PNR, precursor del PRI) en 1929, ha destruido algunos de los bloques fundamentales del régimen presidencial centralista. Entre lo más destacado de este avance, está que hoy los electores mexicanos tienen alternativas reales al PRI, pudiendo ejercer estas opciones tanto a nivel federal como subnacional, aunque el nivel de competencia electoral varíe de una localidad a otra a nivel estatal y municipal. A medida que, desde principios de los años noventa, los estados y municipios han adquirido mayores responsabilidades de política pública,

algunos han argumentado que la descentralización de las estructuras políticas, administrativas y fiscales está cambiando no sólo la distribución del poder y los recursos entre entidades territoriales, sino también los incentivos de los políticos y sus estrategias de supervivencia y avance en sus carreras políticas (De Remes, 2005). La combinación de la descentralización con una competencia política más activa puede contribuir a complicar la coordinación intergubernamental por una parte, pero genera nuevas oportunidades para mejorar la gobernabilidad en jurisdicciones subnacionales específicas.¹⁵

1.23 En algunos de los estados en los que el PRI perdió el control del Ejecutivo pero aún mantenía un papel significativo en el Legislativo, surgieron los gobiernos divididos y se limitó la discreción del Ejecutivo. Haciendo referencia al caso de Chihuahua a mediados de los años noventa, De Remes (2005, p. 19) describió lo siguiente:

La legislatura estatal se convirtió en un “control” importante para el Ejecutivo estatal, en especial con respecto a temas relacionados con la asignación presupuestaria, los renglones de la comunicación social del estado y la canalización de fondos hacia los gobiernos municipales a fin de intensificar las políticas de bienestar a nivel local. Sin embargo, el tema más controvertido para el gobierno del estado surgió en diciembre de 1996, cuando la legislatura decidió modificar 0.7 por ciento del presupuesto anual mediante la reducción de renglones relacionados con obras públicas, gasto social y administrativo a nivel estatal. Los montos recortados se reasignaron a los municipios y al Poder Legislativo, dos esferas en las que el PRI tenía una ventaja clara sobre el PAN. Las modificaciones fueron aprobadas por los legisladores del PRD y del PRI [...]El gobernador decidió vetar el presupuesto modificado el 30 de diciembre [...]La lucha entre el Ejecutivo y el Legislativo continuó durante 67 días.

1.24 Sin embargo, las victorias electorales de los partidos de oposición (PAN y PRD) no significan que el PRI haya abandonado la competencia electoral de manera permanente (Gráfica 1.1). En estados como Chihuahua, Nayarit y Nuevo León, el PRI regresó al gobierno luego de perder contra el PAN. En 13 de 32 estados, el PRI aún no ha perdido una elección gubernamental. En Tamaulipas, uno de los estados donde el PRI aún no pierde, el dominio de este partido en la política estatal sigue vigente, como lo refleja el historial de “éxitos” legislativos de los sucesivos gobernadores. El gobierno de Tamaulipas ha demostrado gran eficiencia tanto en términos de la proporción de las iniciativas enviadas a la legislatura y aprobadas, como de la proporción de propuestas del gobernador con respecto al total de iniciativas promulgadas como leyes. Sin embargo, incluso en este caso, el de las iniciativas propuestas por el gobernador como parte del total, se observó una reducción durante los años noventa (Cuadro 1.3).

¹⁵ Por ejemplo, existe evidencia de que el impacto de las elecciones competitivas a nivel subnacional muestra que los gobiernos electos se vuelven más sensibles a las demandas de los ciudadanos (Boyce, 2005; Hiskey, 2003 y Moreno, 2005).

Cuadro 1.3 Logros legislativos de los gobernadores. Tamaulipas, 1981-2001

	1981-83	1984-86	1987-89	1990-92	1993-95	1996-98	1999-01
Enviadas	66	70	37	42	38	23	68
Aprobadas	66	70	37	37	38	23	62
Tasa de "éxito"	100%	100%	100%	88%	100%	100%	91%
Propuestas del gobernador	90%	77%	77%	55%	58%	56%	84%
Propuestas de los legisladores	10%	15%	10%	7%	37%	41%	9%
Propuestas de los municipios	0%	8%	13%	37%	5%	2%	7%
(N)	(73)	(91)	(48)	(67)	(65)	(41)	(74)

Fuente: Ramírez Gutiérrez (2003), citado en Magar y Romero (2006).

1.25 El declive de la hegemonía del PRI fue gradual. Mientras el PRI enfrentó niveles limitados de oposición nacional, el Presidente tenía suficiente influencia en el proceso de diseño de políticas públicas: ante la oposición de intereses corporativistas o disidentes del partido; tenía poder para impedir que obtuvieran los beneficios derivados del control priísta del gobierno, debido a que estos últimos no tenían alternativas políticas a las cuáles recurrir.

1.26 La disolución del poder del PRI comenzó en los años ochenta, cuando la crisis de la deuda sacudió la economía del país y la respuesta del gobierno —la adopción de reformas con orientación de mercado— alejó a algunos de los seguidores tradicionales del partido. Esta crisis económica redujo la capacidad del Estado para remunerar a sus seguidores con recursos fiscales. La apertura económica en marcha desde los años ochenta aumentó los incentivos a las localidades más integradas con la economía internacional para abandonar el ineficiente sistema controlado por el PRI (Díaz-Cayeros, Magaloni y Weingast, 2003).

1.27 A medida que la hegemonía del PRI se debilitaba, los disidentes se volvieron más audaces, formando nuevos partidos (el PRD) o aumentando la resistencia interna (la oposición de los llamados "dinosaurios" a las reformas de mercado impulsadas por los últimos tres presidentes del PRI). El presidente en turno (primero Carlos Salinas y, en especial, Ernesto Zedillo), cambiaron de estrategia, ofreciendo reformas a los partidos de oposición (PAN) que nivelaban el terreno político (reduciendo más aún la hegemonía del PRI) a cambio de su apoyo a las reformas económicas. En la época de la alternancia, los partidos de oposición tenían una mayor presencia nacional, de manera que el abandono del partido era una opción más creíble para los disidentes descontentos con la gestión del Presidente. Al mismo tiempo, los presidentes tenían menos que ofrecer a los seguidores leales a costa de la población en general. Las reglas del juego, formales e informales, habían cambiado ya.

1.28 El frágil equilibrio representado por la “lealtad y disciplina a cambio de beneficios” se rompió cuando el PRI dejó de ser capaz de ofrecer recompensas políticas de largo plazo a sus seguidores, tanto a los comprometidos como a los oportunistas. El resultado parece haberse centrado en la fluidez de la toma de posturas estratégicas por parte de los partidos (es decir, basando sus decisiones de apoyar una propuesta legislativa en la posibilidad de mejorar sus beneficios electorales inmediatos, incluyendo el rechazo de la propuesta de reforma del gobierno, sólo para hacerlo ver como incapaz) y los políticos (por ejemplo al cambiar de partido y comprar votos en el Congreso) que reducen la posibilidad de predecir las transacciones políticas.

1.29 Además de terminar con el monopolio político del PRI, la transición hacia la gobernabilidad democrática en México trajo consigo otros beneficios para la sociedad, en términos de mayores niveles de acceso a la información y de canales de participación ciudadana en asuntos gubernamentales. La Ley Federal de Acceso a la Información (LFAI) constituye un instrumento jurídico clave para abrir el gobierno al escrutinio ciudadano para una mejor rendición de cuentas. La ley fue formulada originalmente por actores de la sociedad civil y contó con la aprobación unánime del Congreso.¹⁶ La ley abrió espacios nuevos e importantes para el control y la participación ciudadana.

1.30 En varios sentidos, la LFAI fue producto de la creciente presión de la sociedad civil en demanda de mayor acceso a la toma de decisiones públicas. Hacia la mitad de la década de 2000, se desarrolló una serie de mecanismos de participación ciudadana a nivel federal, estatal y municipal.¹⁷ Aunque aún existe la necesidad de fortalecer estos mecanismos más allá de la situación vigente y de garantizar que no se ritualicen, la sociedad civil ha logrado importantes avances en el incremento de su nivel de participación en la formulación de políticas públicas y la supervisión de programas gubernamentales.

1.31 A fin de garantizar la implementación plena de la LFAI y responder a un nivel inesperadamente alto de demanda, el gobierno creó el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) como organismo descentralizado con autonomía operativa, presupuestaria y de toma de decisiones.¹⁸ Desde el inicio de sus operaciones en junio de

¹⁶ La ley fue aprobada en el Congreso el 12 de junio de 2002.

¹⁷ Isunza (2005) identifica 347 mecanismos para las “relaciones Estado-sociedad” que clasifica en seis tipos de “interfase”: (i) contribución; (ii) transparencia; (iii) comunicaciones; (iv) mandato; (v) transferencia; y (vi) cogestión.

¹⁸ Las principales responsabilidades del IFAI son: (i) supervisar la implementación de la Ley y fomentar el acceso a las políticas de información en el país; (ii) emitir regulaciones con respecto a términos y procedimientos para ofrecer información pública a los ciudadanos y el manejo de los datos y archivos en los organismos federales; (iii) garantizar el derecho de acceso a la información gubernamental; (iv) proteger los datos personales y la información que administran los organismos federales; y (v) analizar y resolver las negativas a las solicitudes de información emitidas por organismos federales. El IFAI también tiene autoridad para acceder a cualquier información sin restricción de cualquier organismo o dependencia federal, incluyendo la información confidencial. Desde su creación, el IFAI se ha centrado en dos renglones considerados necesarios para que la ley sea eficaz y se pueda obligar a cumplirla: (a) gestión de archivos,

2003, se han sometido más de 120,000 solicitudes ante organismos federales y cerca de 6,000 de ellas se han referido al IFAI en apelaciones. La información recabada mediante la Ley de Acceso a la Información y hecha cumplir por el IFAI llevó a descubrir conductas inaceptables por parte de organismos gubernamentales, como casos de corrupción y violación de las regulaciones ambientales.¹⁹

1.32 Siguiendo la ruta establecida por la LFAI y el establecimiento del IFAI, 28 de las 32 entidades federativas han promulgado su propia versión de la ley de acceso a información, estableciendo institutos estatales de acceso a la información. Asimismo, en la actualidad los mexicanos debaten la incorporación a la Constitución del acceso a la información como derecho fundamental del ciudadano.

1.33 Otra reforma importante durante el sexenio del Presidente Fox fue la promulgación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, orientada a crear un conjunto de funcionarios de nivel medio, basado en méritos, dentro de la administración pública. La nueva legislación tiene el propósito de ofrecer regulaciones formales para profesionalizar un segmento crucial de la administración pública a nivel federal. Cerca de 63,000 miembros del personal y funcionarios de nivel medio (poco más de 10 por ciento del total) se sujetarán a un proceso transparente de acreditación que incorporará sistemas modernos de evaluación basados en méritos y desempeño para mejorar la capacidad y eficiencia general de los organismos federales. Dado el historial de relaciones simbióticas entre el partido en el poder (el PRI) y la burocracia, el establecimiento de un servicio profesional de carrera independiente constituye una faceta importante de la transición en curso. Sin embargo, el alcance de la legislación se limita a un grupo más bien reducido, aunque crucial, de servidores públicos. Otros miembros del personal de sectores clave como los maestros o los trabajadores del sector salud, al igual que gran parte del personal de menor nivel (los trabajadores de base sindicalizados) aún están sujetos a las regulaciones anteriores y a una legislación más bien proteccionista.²⁰

mediante el diseño y la implementación de un marco normativo y técnico para el uso apropiado y la gestión de los archivos de información por parte de organismos federales; y (b) desarrollar y poner en marcha un sistema de información eficaz para dar seguimiento a las solicitudes de información de los ciudadanos ante organismos federales, asegurando respuestas oportunas y adecuadas.

¹⁹ Por ejemplo, mediante el uso de la Ley de Acceso a la Información, el señor Arturo Fernández López encontró que se estaba haciendo mal uso de los fondos en el Fondo Desastres Naturales. Su caso llegó al Congreso, desembocando en la destitución del responsable del organismo. La señora Cristina Martín y la señora Vera Sisniega obtuvieron información comprobatoria de que la construcción propuesta de un segmento de la carretera México-Acapulco violaba regulaciones ambientales. Esto resultó en la modificación del diseño de la obra propuesta de acuerdo con la ley relevante.

²⁰ También se han observado esfuerzos concertados para reducir la carga regulatoria para el sector privado mediante una agenda de medidas de reforma acordada entre el Congreso y el sector privado. En el contexto de la creación del Comité de Competitividad, compuesto por miembros del Congreso y líderes del sector privado y manejado desde la Oficina de la Presidencia, se identificó una serie de procedimientos administrativos como cruciales para el funcionamiento más sencillo de un sector privado más dinámico. Con base en esta lista de demandas y sugerencias, la Secretaría de la Función Pública, como parte de su

1.34 La introducción de controles y contrapesos políticos y de elecciones competitivas es tan sólo la primera transición democrática de México. Los capítulos restantes de este informe comentarán los obstáculos a superar a medida que el país pasa por su segunda transición. Por ejemplo, a pesar de contar con elecciones competitivas, se ha puntualizado que los resquicios del reciente pasado autoritario siguen ejerciendo una influencia considerable dentro del sistema político, tanto a nivel nacional como subnacional. Algunos de los llamados “enclaves autoritarios” son los posibles responsables de algunos de los intentos fallidos de aprobar reformas estructurales y modernizar el Estado. Estos enclaves contaron con gran influencia durante la hegemonía del PRI pero, incluso al perder el poder este partido, algunos de estos participantes continuaron operando de forma “tradicional” socavando el impacto de la democratización (Recuadro 1.1).²¹ Algunos observadores argumentan que el aparato del gobierno en el sector de seguridad pública se inclina particularmente a sufrir este problema. Este sector ha sido utilizado en el pasado no como instrumento para la prestación de servicios públicos, sino para el ejercicio del control político y la represión de la sociedad. Lo anterior ha creado sólidas fuerzas de colusión e intereses creados en el *statu quo* que podrían bloquear los esfuerzos para modernizar y profesionalizar la burocracia en el ámbito de la seguridad (López Portillo, 2000). En términos más generales, la evidencia de que la transición democrática aún es incompleta se observa en el historial de política pública. Como se demostrará en el próximo capítulo, México no ha mostrado gran velocidad en la adopción de reformas que reviertan una herencia legislativa que favorece los intereses especiales a costa de la sociedad en general.

Programa de Buen Gobierno, inició un proceso para reducir estas cargas regulatorias. Este diálogo resultó ser altamente eficaz, desembocando en la simplificación de una serie de procedimientos administrativos. También demuestra que existen oportunidades reales en México para llegar a consensos de manera transparente cuando las reglas del juego están establecidas con claridad.

²¹ En la víspera de la derrota histórica del PRI en la elección de 2000, Lawson (2000) identifica la burocracia federal, el poder judicial, algunos representantes de los medios masivos de comunicación y ciertas localidades en las que continuaba el control del PRI como ejemplos de estos enclaves autoritarios. Por ejemplo, el autor afirmó que las fuerzas de policía eran altamente corruptas, un gran número de jueces no tenía la preparación necesaria o eran corruptos y la televisión seguía dominada por dos empresas, asociadas de cerca con el poder político.

Recuadro 1.1**La transición inconclusa de México y los enclaves autoritarios**

La victoria de Vicente Fox en las elecciones presidenciales de julio de 2000 representó para México la culminación de un largo proceso de apertura política. Sin embargo, como argumenta Lawson (2000), la democratización no ha procedido al mismo ritmo en todas las regiones o en todas las esferas del gobierno y, en consecuencia, el nuevo orden político comprende una serie de enclaves autoritarios en los cuales aún operan las antiguas reglas del juego.

Uno de estos enclaves es el régimen electoral. En su mayoría, la variedad de tácticas de la vieja escuela diseñadas para proteger el control priísta del poder fueron eliminadas por una serie de modificaciones al código electoral, en especial las realizadas en 1996.²² Sin embargo, algunas de ellas aún se realizan en los bastiones tradicionalmente priístas. En México, el IFE sólo tiene jurisdicción sobre las elecciones a nivel nacional. Las votaciones subnacionales son objeto de seguimiento por parte de organizaciones a nivel estatal que muestran grandes variaciones en niveles de independencia política y capacidad técnica. En los estados donde los partidos de oposición ya han ganado la gubernatura, los padrones de electores han sido depurados, la supervisión electoral es estricta y las irregularidades son poco usuales en términos relativos. En cambio, en los bastiones tradicionalmente priístas, aún continúan las antiguas tácticas. Además, se observan problemas en el sistema electoral mexicano desde la perspectiva de la rendición de cuentas política, como en el caso del uso de listas cerradas en los partidos para asignar curules de representación proporcional (aunque esto también puede ser práctica común en otras democracias), las restricciones para el voto de mexicanos en el extranjero y las reglas relacionadas con el financiamiento de las campañas y el suministro de recursos para las mismas.²³

Entre otros ejemplos mencionados por Lawson (poco antes de 2000) destacan los siguientes:

a) El sistema de partidos. El defecto más importante del sistema mexicano de partidos es la naturaleza de los mecanismos de selección de líderes y candidatos de los partidos. Aunque los tres principales partidos (PAN, PRD, PRI) realizaron importantes progresos en el desarrollo de procesos democráticos de selección, ninguno ha concluido esta tarea.

b) División de poderes. Aunque se han observado grandes avances para eliminar las prerrogativas legales del Presidente y sus antiguos poderes metaconstitucionales, el Ejecutivo aún cuenta con muchos más recursos en comparación con el Poder Legislativo. A diferencia de

²² Como hacer que los electores opositores fueran eliminados del padrón electoral, engrosar el padrón con seguidores del PRI, permitir que miembros del PRI votaran varias veces, un fuerte clientelismo, relleno de urnas e intimidación. Estas tácticas fueron complementadas por mecanismos utilizados en las democracias para proteger a quienes se encontraban en el poder, como la manipulación del establecimiento de distritos electorales y el suministro desigual de recursos de campaña (incluyendo tiempo en los medios).

²³ El sistema básicamente público de financiamiento de campañas políticas en México impone límites relativamente vagos a las aportaciones privadas, y los requisitos de información de gastos de campaña son poco restrictivos. Los problemas de financiamiento de las campañas empeoran en México a raíz de la seria desigualdad socioeconómica, la influencia económica de unas cuantas corporaciones de gran tamaño vinculadas con la nueva y antigua élite política y con el flujo de grandes montos de dinero del narcotráfico en busca de influencia política.

sus contrapartes en otros países, los legisladores mexicanos casi no tienen personal de apoyo para prestarles asistencia técnica en la ejecución de su papel supervisor.

c) La burocracia federal sigue dominada por adherentes al partido en el poder (PRI) y, en consecuencia, los cambios radicales de política pública pueden verse retrasados u obstaculizados por los mismos funcionarios públicos.

d) El Poder Judicial. En el antiguo régimen, el Poder Judicial de México estaba completamente subordinado a la autoridad ejecutiva. Las reformas introducidas por el Presidente Zedillo en 1994 han fortalecido la autonomía del Poder Judicial. Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación aún consiste de miembros nombrados por presidentes del PRI. Hasta la fecha, la SCJN no ha encontrado criterios congruentes y neutrales para garantizar el estado de derecho. Sus decisiones son, en el mejor de los casos, erráticas. A pesar de las reformas de 1994, muchos magistrados aún no cuentan con la preparación suficiente o han demostrado ser corruptos.

e) Los medios de comunicación. Durante décadas, varios medios mexicanos se encontraban cooptados por el régimen autoritario del país. A pesar de la erosión del control oficial durante los últimos veinte años y los progresos de los medios gráficos y la radio, para el año 2000, el medio más influyente del país, la televisión, seguía dominada por dos cadenas comerciales con vínculos con el PRI, Televisa y TV Azteca.

RESUMEN

1.35 México ha logrado progresar hacia la construcción de un marco de gobernabilidad democrática. A medida que el país ha cambiado de un régimen de partido único a un sistema caracterizado por elecciones competitivas, los ciudadanos están asumiendo papeles cada vez más activos en la toma de decisiones acerca del futuro de su sociedad. Muchas prácticas del antiguo régimen priísta están siendo eliminadas gradualmente. El largo periodo de dominio de un partido hegemónico — caracterizado por altos niveles de concentración del poder político y por los poderes metaconstitucionales del Presidente— lentamente dejó el lugar al surgimiento de instituciones democráticas basadas en la división y la descentralización de poderes y de ejercicios cada vez más intensos de control y contrapeso. La competencia política en todos los niveles del gobierno ha resultado en el cambio del partido en el poder y en un mayor acceso a información gubernamental, aunque el ritmo de avance varía entre el ámbito federal y el subnacional, y entre las jurisdicciones subnacionales.

1.36 La introducción de elecciones competitivas y de controles y contrapesos políticos es tan sólo la primera transición democrática de México. Los capítulos restantes de este informe comentarán los obstáculos por superar a medida que el país pasa por su segunda transición hacia una democracia más profunda. Los siguientes capítulos analizan las dos principales características de la transición política en México —la mayor competencia electoral y el advenimiento del gobierno dividido— y sus efectos sobre el desempeño de la política gubernamental. El capítulo final presenta una perspectiva acerca de cómo tratar las restricciones que aún persisten para alcanzar la consolidación democrática.

2. LA APERTURA POLÍTICA Y LAS PRESIONES PARA DISEÑAR POLÍTICAS PÚBLICAS EN FAVOR DE LOS POBRES

2.1 La evidencia hasta la fecha muestra que la mayor competencia electoral ha comenzado a generar un mayor nivel de respuesta de los políticos (y los gobiernos) a las demandas del electorado en general. Sin embargo, esta presión aún se ve obstaculizada por fuerzas que se contraponen. Una minoría de electores presiona por lograr estos cambios, pero los esfuerzos para profundizar las políticas sociales (por ejemplo haciendo que los maestros se orienten más a un sistema de remuneraciones basadas en la evaluación del desempeño) y ampliar la capacidad fiscal del Estado de manera que sea posible expandir los servicios sociales sin afectar otras prioridades de gasto, enfrentan una dura resistencia de los intereses creados que, por largo tiempo, han gozado de privilegios.

2.2 En México, las elecciones competitivas y el cambio democrático del gobierno a nivel subnacional precedió los momentos históricos de apertura política a nivel federal. Así, lo sucedido a nivel subnacional (donde la competencia electoral se expandió primero) podría ofrecer puntos de referencia acerca de hacia dónde se dirige la gobernabilidad en el ámbito nacional.

2.3 En un análisis del desempeño del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), implementado durante la administración del Presidente Salinas, Hiskey (2003) encontró que la eficacia del programa en términos de la mejoría en la cobertura de servicios básicos tendía a ser mejor en los municipios donde las elecciones locales eran competitivas y se les percibía como justas (es decir, existía una probabilidad clara de que el PRI perdiera las elecciones). Por otra parte, Boyce (2005), informa que los estados mexicanos con mayores niveles de competencia política tendían a registrar peores calificaciones de crédito y mayor recaudación de ingresos propios, aparentemente debido a que la competencia política aumentaba la presión para incrementar el gasto público. Moreno (2005) demuestra que, cuanto más estrecho es el margen de victoria en las elecciones municipales (es decir, cuanto más competitivas sean las elecciones), mayor será el gasto local en infraestructura. Así, un descenso de un punto porcentual en el margen de triunfo se asocia con un incremento de 72 pesos per cápita en el gasto en infraestructura local. Sin embargo, estos incrementos en el gasto en infraestructura podrían ser indicios de más servicios básicos, como agua potable o caminos rurales, o señales de obras públicas realizadas sólo para beneficio partidista con impacto limitado en el bienestar de los electores.

2.4 La evidencia obtenida a partir de la literatura disponible resulta congruente al indicar que las elecciones competitivas a nivel subnacional están cambiando la conducta

del gobierno, aunque no siempre de formas que mejoren la calidad de la gobernabilidad. ¿Se cumple el mismo patrón a nivel nacional? De ser así, ¿qué es lo que impide mejorar la gobernabilidad en el ambiente electoral cada vez más competitivo de México? ¿Qué impide que la voz ciudadana se refleje con mayor plenitud en los resultados de las políticas públicas de los gobiernos?

**COMPETENCIA ELECTORAL CRECIENTE Y PRESIONES PARA DISEÑAR POLÍTICAS PÚBLICAS
EN FAVOR DE LOS POBRES**

Apertura democrática y calidad de las políticas públicas

2.5 A finales de los años noventa, México asignó 52 por ciento del gasto público total a los sectores sociales. El bajo gasto gubernamental general hizo que esto representara un escaso 8.65 por ciento del PIB. Como se desprende del Cuadro 2.1, durante este periodo México se destacó en América Latina por su bajo nivel de gasto total. De aquí que su nivel de gasto social contrastara de manera importante con los niveles de gasto en otros países de mayor tamaño, como Argentina y Brasil, que gastaron más de 20 por ciento de su PIB en los sectores sociales.²⁴

Cuadro 2.1 Gasto gubernamental y social en América Latina

Gasto total como proporción del PIB	Proporción de gasto total asignado a los sectores sociales		
	Menos de 40 por ciento	Entre 40 y 60 por ciento	Más de 60 por ciento
Más de 30 por ciento	Nicaragua (12.7) Colombia (15.0) Panamá (19.4)	Costa Rica (16.8)	Argentina (20.5) Brasil (21.0) Uruguay (22.8)
Entre 20 y 30 por ciento	Honduras (7.4) Venezuela (8.6)	Bolivia (16.1)	Chile (16.0)
Menos de 20 por ciento	El Salvador (4.3) República Dominicana (6.6) Perú (6.8)	Guatemala (6.2) México (9.1) Paraguay (7.4)	

Nota: Los números entre paréntesis corresponden a la proporción porcentual del gasto social en el Producto Nacional Bruto de un país (PNB).

Fuente: Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2001.

2.6 Como era de esperarse, las elecciones competitivas permitieron a la mayoría pobre exigir que el gobierno rinda cuentas por su desempeño. Esto produjo un cambio con respecto al periodo 2000-2005. El gasto en el sector social (educación, salud, seguridad social, trabajo, asistencia social y desarrollo urbano y regional) creció 4.3 por ciento en forma anual, con mayor velocidad que el crecimiento tanto del PIB como del gasto público total. En 2005, el gasto social alcanzó 10.1 por ciento del PIB.

²⁴ Sin embargo, esto no necesariamente significa que estos gastos sociales se asignen de modo eficiente y equitativo para abordar las necesidades de los pobres.

2.7 Además, el gasto público en servicios de salud se ha tornado más progresivo. Así, la proporción destinada a los residentes rurales se elevó de 20 a 28 por ciento del total y la orientada a la población en el quintil más bajo del ingreso se elevó de 8 a 15 por ciento, en comparación con principios de los años noventa (Banco Mundial, 2004). De manera similar, el sector educativo también se tornó más progresivo mediante la expansión de la matrícula y el incremento del gasto público en educación básica. Entre lo más destacado está la proporción del quintil más pobre matriculado en el primer ciclo de educación secundaria, que aumentó de 8 por ciento a principios de los años noventa a 20 por ciento actualmente, con lo que se eliminó por completo la brecha en la cobertura que existía en el pasado. Los subsidios alimentarios generalizados (y, por ende, regresivos) fueron sustituidos con el programa Progres-Oportunidades de combate a la pobreza que, a su vez, se amplió de forma significativa desde 2000, duplicando el número de beneficiarios entre 2000 y 2002 (Banco Mundial, 2004). A pesar de que la asignación específica de recursos ha mejorado de manera notable, el gasto en general ha aumentado mucho menos. En 2003, el gasto gubernamental en servicios de salud en México fue 1.2 puntos porcentuales inferior al valor predicho para otros 99 países con gobiernos elegidos competitivamente durante ese año (más de media desviación estándar).²⁵

2.8 Por otra parte, un informe reciente sobre la política detrás del diseño de políticas públicas en América Latina realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (2006) refleja un panorama mixto. El informe aplica una medida agregada para medir la calidad de las políticas públicas en una selección de países de América Latina.²⁶ Las medidas para México comparan el periodo previo a 1997 —el año en el que el PRI perdió la mayoría en el Congreso— con los años siguientes.²⁷ De acuerdo con estas medidas, la calidad de las políticas públicas en México ha mejorado en dos dimensiones, tal como se esperaría de un sistema político más democrático, es decir, desde el punto de vista de “su enfoque en lo público” y de la eficiencia. Ambas dimensiones se relacionan con el grado en el que las políticas públicas contribuyen a incrementar el bienestar de la sociedad en general, en lugar de servir los intereses de unos pocos privilegiados. Basándose en datos disponibles en diversas encuestas (como el Informe de Competitividad Global del Foro Económico Mundial) al igual que en la encuesta sobre Capacidades del Estado especialmente diseñada y ejecutada para el estudio citado, la dimensión de “enfoco en lo público” utilizada por el BID toma en cuenta lo siguiente:

²⁵ Si se controla por el ingreso per cápita bajo el supuesto (no necesariamente correcto) de que los países pobres pueden gastar menores proporciones de su PIB en servicios de salud, México se encuentra todavía 0.8 puntos porcentuales del PIB debajo de otros países democráticos.

²⁶ Estas medidas se elaboraron específicamente para este informe del BID, sobre la base de la Encuesta de Capacidades del Estado, realizada entre más de 150 expertos en 18 países de América Latina. El BID (2006) destaca que “se pidió explícitamente a quienes respondieron a la Encuesta de Capacidades del Estado que basaran sus respuestas no en el desempeño de las políticas públicas durante el gobierno actual, sino en el desempeño de los últimos veinte años o desde el regreso del país al régimen democrático” (p. 131).

²⁷ La encuesta se realizó en 2005.

1. El grado en el cuál los funcionarios públicos tienden a favorecer a las personas con contactos en el gobierno en sus decisiones de política pública.
2. La medida en la que las transferencias de los programas sociales efectivamente llegan a los pobres y no a los ricos.
3. La capacidad del Estado para imponer pérdidas a actores poderosos.
4. El grado en el cuál el gobierno representa intereses difusos y desorganizados además de los intereses concentrados y organizados.

Por su parte, la dimensión de “eficiencia” mide la eficiencia en la asignación de los recursos públicos y se basa en lo siguiente:

1. Si la composición del gasto público desperdicia recursos.
2. Si los recursos están enfocados del modo más efectivo.

2.9 Como se muestra en el Cuadro 2.2, durante el primer periodo (prácticamente hasta 1997), el puntaje de México en términos de la “consideración del público” (1.57 en una escala de 1 a 4) se ubicaba entre los más bajos de la región, y era muy inferior al promedio regional de 1.99. Esta cifra mostró una ligera mejoría (a 2.21) en el segundo periodo, ubicando a México sobre el promedio regional. En lo que respecta al grado de “eficiencia”, los resultados fueron un poco mejores, con un puntaje aparentemente bajo de 1.89, ligeramente superior al promedio regional de 1.85 y en el centro de los puntajes que fluctuaron desde un mínimo de 1.21 hasta un máximo de 2.92. En este caso, también se observan mejorías en el segundo periodo, que en cierta forma coincide con la época actual de mayor apertura política.²⁸

Cuadro 2.2 Medidas de calidad de las políticas públicas

	Índice de adaptabilidad	Índice de estabilidad	Índice de obligación al cumplimiento e implementación	Índice de coordinación y coherencia	Índice de enfoque en lo público	Índice de Eficiencia	Índice de Política en General
MEX1	2.71	3.07	2.33	2.83	1.57	1.89	2.40
MEX2	2.47	2.79	2.16	2.19	2.21	2.20	2.34
Promedio de países latinoamericanos	2.37	2.54	2.08	2.12	1.99	1.85	2.16

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (2006).

2.10 El descenso en los puntajes para aspectos como “adaptabilidad” y “coordinación y coherencia” sugiere una tendencia congruente con la percepción general de la parálisis gubernamental y la mayor dispersión del poder de toma de decisiones en el sistema político (ver más adelante para una discusión más amplia sobre el tema). Sin embargo,

²⁸ No en todos los países se evaluó la calidad de sus políticas en dos periodos diferentes como sí se hizo para México. Así, los promedios regionales que se presentan en el Cuadro no están separados por periodos.

las mejorías relativas en los aspectos de “enfoque en lo público” y “eficiencia” son alentadoras precisamente porque estos son los cambios positivos que se esperaban como resultado de la apertura política que otorga una voz más significativa a la mayoría de los votantes. Así, en la medida en que estas medidas agregadas captan con precisión la tendencia general de la calidad de las políticas públicas en México, existen razones para permanecer optimistas.²⁹

2.11 El Cuadro 2.3 ofrece evidencia adicional de que México ha dado pasos admirables en algunos aspectos, pero sigue mostrando deficiencias importantes en otros. Las regresiones que se presentan en el cuadro comparan a México con las demás democracias, tomando en cuenta las posibles restricciones sobre la toma de decisiones políticas, como el ingreso per cápita, la proporción de la población que pertenece al segmento rural o al de jóvenes y la extensión (territorial) del país (que no se reporta). Como ya se comentó, primero revelan que, en 2003, el gasto de México en salud pública fue inferior en casi 1 por ciento del PIB al promedio de otras democracias, tomando en consideración las características del país. En 2000 (el último año para el que se cuenta con datos para formar una muestra de países lo suficientemente grande), la recaudación tributaria total también resultó mucho menor al promedio —6.7 puntos porcentuales del PIB— de países comparables, cifra que difícilmente habrá cambiado en los años posteriores dadas las dificultades para lograr la promulgación de legislación referente a la reforma tributaria. Asimismo, la corrupción en 2004 fue sustancialmente mayor que en otras democracias, 0.57 en una escala de uno a seis, es decir, media desviación estándar. La corrupción socava la prestación de servicios públicos y afecta desproporcionadamente a los pobres, pues es normal que las familias de bajos ingresos y las empresas pequeñas paguen una proporción mayor de sus ingresos como sobornos.

2.12 Aún así, México no está en una situación tan apremiante si se consideran otros indicadores de desempeño. Por ejemplo, en comparación con otras democracias, en México se registraron 14 muertes infantiles menos por cada mil nacimientos en 2004, casi media desviación estándar mejor que el promedio. Esto se cumplió también en 1995 y 2000, y, por ello, no puede atribuirse a la apertura política. Lo paradójico en este caso es que los resultados del sector social sean superiores al promedio a pesar de la falta de financiamiento y la aparentemente significativa corrupción, lo que tiene tres posibles explicaciones. Primero, el gasto público se ha tornado más progresivo durante los últimos quince años, incluso si los niveles de gasto no han crecido para igualar los de otras democracias. Segundo, la prestación de servicios de salud y educación por parte del sector privado podría estar más desarrollada y ser de mejor calidad que en otros países. Tercero, es posible que los resultados de más fácil medición puedan estar mejorando a costa de aquellos más difíciles de medir.

²⁹ La naturaleza subjetiva de las medidas, como muchos índices de gobernabilidad que son cada vez más comunes, presentan limitaciones inherentes, por lo que deberán interpretarse con cautela.

Cuadro 2.3 Desempeño de las políticas públicas mexicanas en comparación con otros países con elecciones competitivas

	Gasto en salud pública/PIB (%) 2003	Recaudación tributaria/PIB (%) 2000	Corrupción (1-peor a 6-mejor) 2004	Mortalidad infantil (muertes por 1000) 2004
México (0-1)	-.84 (3.32)	-6.7 (3.10)	-.58 (4.43)	-12.55 (3.62)
<i>N</i>	98	54	87	95
<i>R</i> ²	.62	.13	.58	.68

Nota: Un coeficiente positivo para México indica la cantidad por la que el resultado observado para este país supera a los países con los que se comparó. Un coeficiente negativo indica por cuánto México es inferior a los países con los que se comparó. Las estadísticas *t* aparecen entre paréntesis. Los coeficientes para las variables de control (superficie, ingreso per cápita, dólares constantes de 2000, ajustados por paridad de poder de compra, porcentaje de la población menor de 14 años de edad y porcentaje de la población en zonas rurales) y las constantes no se presentan. Errores estándar robustos corregidos por el método de White.

2.13 El sector educativo presenta evidencia de esta tercera explicación. Si se toma en cuenta el ingreso, la extensión geográfica y las características demográficas de los países, el gasto en educación en México es 0.6 por ciento del PIB mayor que en otras democracias y la matrícula bruta en la educación secundaria es casi exactamente lo que se podría predecir. Así, los indicadores cuantitativos de desempeño parecen ser razonables. Sin embargo, estas cifras de acceso pueden ser engañosas. México es uno de los 39 países que participó en los exámenes del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes 2003 (PISA). Con base en los puntajes obtenidos en PISA y utilizando a estos países como referencia, se puede comparar el desempeño de México tanto en indicadores cuantitativos como en los cualitativos, que son más difíciles de medir.

2.14 Casi todos los países participantes en PISA son más ricos que México. Sin embargo, controlando por el ingreso, el territorio y las características demográficas, al comparar a México con otras democracias participantes en PISA se encuentra que el gasto en educación en México es casi uno por ciento mayor que en otros países participantes y que la matrícula en la educación secundaria es 14.9 puntos porcentuales menor. Ninguna de estas diferencias es significativa estadísticamente. No obstante, este contraste evidencia una dificultad para utilizar esos recursos de un modo tal que incrementen el acceso a la educación, ya que ambas diferencias ascienden a cerca de 0.75 de una desviación estándar del gasto y la matrícula en todas las democracias participantes en PISA. Al comparar los puntajes de PISA se observan problemas más significativos para convertir recursos en calidad educativa. El puntaje de México en PISA es 53.2 menor que lo esperado, una diferencia estadísticamente significativa igual a 1.36 desviaciones estándar de los puntajes obtenidos por todas las democracias participantes. Estas comparaciones sugieren que la calidad de la educación en México es más deficiente que la cantidad de educación con respecto a otros países. Todas estas

comparaciones se resumen en el Cuadro 2.4.

Cuadro 2.4 Calidad versus cantidad en la educación mexicana

	Gasto en educación/PIB (% del PIB)	Matrícula bruta en educación secundaria (%)	Puntajes en PISA
México (0-1)	1.04 (1.31)	-14.9 (1.37)	-53.2 (1.83)
Desviación estándar de la variable de política	1.37	19.2	39.1
<i>N</i>	30	32	33
<i>R</i> ²	.30	.34	.50

Nota: La muestra consiste de democracias que presentaron puntajes en PISA. Un coeficiente positivo para México indica la cantidad por la que el resultado observado para este país supera a los países con los que se comparó. Un coeficiente negativo indica por cuánto México es inferior a los países con los que se comparó. Las estadísticas *t* aparecen entre paréntesis. Los coeficientes para las variables de control (superficie, ingreso per cápita, dólares constantes de 2000, ajustados por paridad de poder de compra, porcentaje de la población menor de 14 años de edad y porcentaje de la población en zonas rurales) y las constantes no se presentan. Errores estándar robustos corregidos por el método de White.

OBSTÁCULOS POLÍTICOS PARA LA PROFUNDIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN FAVOR DE LOS POBRES

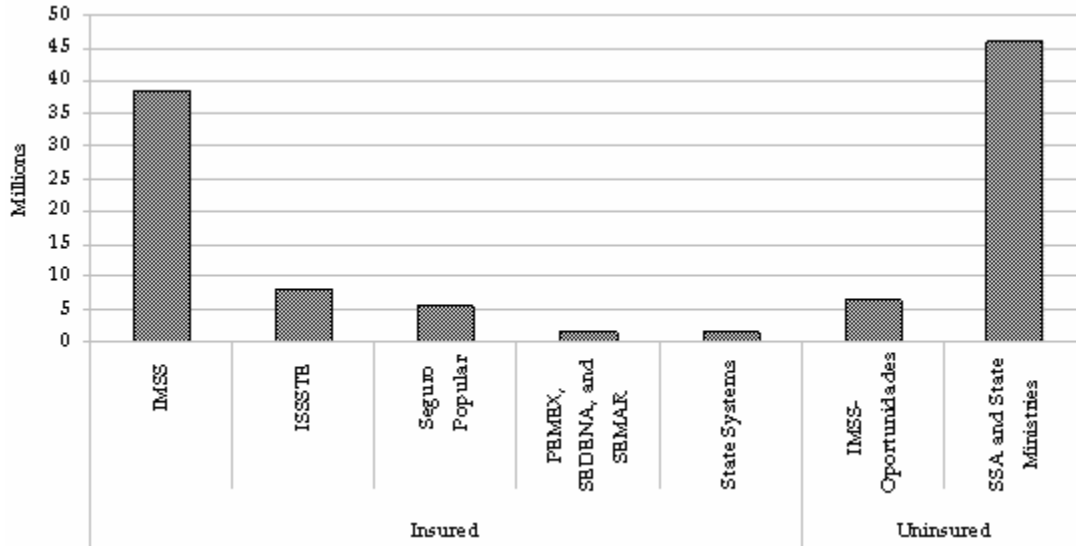
2.15 Las tendencias generales reflejadas arriba sugieren que las presiones surgidas de las elecciones competitivas no han tenido un impacto significativo en el grado en el que las políticas públicas en México sirven a la mayoría pobre del país. Los numerosos ejemplos de los esfuerzos de reforma desde 2000 indican que, a pesar de las presiones políticas para atraer a los votantes, los intereses creados en muchos sectores continuaron siendo un obstáculo inamovible para la realización de reformas. Varios de estos casos se analizan a continuación.

Prestación de servicios sociales

2.16 Durante la hegemonía del PRI, una relativa minoría de trabajadores del sector formal recibió protección social limitada, mientras que una gran parte de la población quedó sin atención. Incluso en la actualidad, cerca de 60 por ciento de la población que trabaja no está cubierta por algún seguro médico y debe entonces afrontar los perjuicios generados por los altos costos de los servicios de salud o bien recurrir a los servicios de salud de baja calidad que presta el Estado. Estos segmentos de la población se concentran en las regiones más pobres del sur del país. En contraste, los trabajadores del sector formal (sindicalizados por medio de la antigua estructura corporativista) se benefician de alguno de los diversos esquemas de seguro, de los cuales el más importante es el que ofrece el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). La población

no asegurada recibe atención en establecimientos administrados por la Secretaría de Salud (SSA), pero la calidad de la atención en estos sitios tiende a ser peor que en los del IMSS, en especial en términos del tiempo de espera (Banco Mundial, 2006b).

Gráfica 2.1 Población por institución de afiliación, 2004



Nota: Algunas personas están afiliadas a más de una institución.

Fuente: Salud: México 2004, en Banco Mundial (2006b).

2.17 Un esfuerzo para generar mayor equidad en el acceso a los servicios de salud fue el intento de reformar el régimen de pensiones para los trabajadores del IMSS. Este episodio (véase Recuadro 2.1) demostró el fuerte poder político de un sindicato del sector público para contravenir una ley que obtuvo el apoyo del PAN y del PRI.³⁰ Aunque los beneficiarios del IMSS no son los miembros más pobres de entre la población pobre, representan segmentos importantes de la población mexicana (más de 40 por ciento) y de los trabajadores del sector privado (más de la cuarta parte) así como de 800,000 empresas. El hecho de que 370,000 trabajadores sindicalizados (incluyendo a 120,000 jubilados) fueran capaces de diluir el contenido de la reforma debido a su capacidad para recurrir a medidas extra institucionales (como las amenazas de huelga), ilustra adecuadamente la influencia que ejerce este tipo de grupos en México, incluso luego de la caída del régimen corporativista de un solo partido.

³⁰ El PRD y otros partidos de izquierda se opusieron a la reforma y apoyaron al sindicato del IMSS.

Recuadro 2.1

La política de la reforma del IMSS

En 1995, el gobierno del Presidente Zedillo logró introducir un cambio estructural significativo en el sistema de pensiones del sector privado, cambiándolo de un esquema de reparto a uno en el que las personas escogieron una cuenta individual de retiro manejada por el sector privado con un rendimiento mínimo garantizado por el gobierno. La reforma fue aprobada, aunque afectó a un gran número de trabajadores del sector privado. Casi diez años más tarde, ante las persistentes dificultades financieras del IMSS, el gobierno del Presidente Fox propuso una reforma orientada a ajustar el extremadamente generoso esquema de pensiones para los empleados del IMSS. El esquema existente permitía que los trabajadores del IMSS se retiraran después de 28 años de trabajo (en comparación con 40 años para los trabajadores mexicanos en general) a los 53 años de edad (en comparación con la edad oficial de 65 años), recibiendo un pago promedio mensual equivalente a 1,500 dólares de EE.UU. (contra 210 dólares para un trabajador retirado del sector privado con el mismo nivel de salario que los trabajadores del IMSS al momento de su jubilación). De acuerdo con datos del mismo IMSS, por cada peso gastado por el instituto para ampliar la infraestructura de las instalaciones médicas que ofrece atención a los 45 millones de beneficiarios, gastaba 3.7 pesos para cubrir las prestaciones de jubilación de 120,000 trabajadores retirados del IMSS. A fin de cubrir la brecha financiera, el IMSS recurrió a las aportaciones de los beneficiarios afiliados, que estaban destinadas a cubrir los gastos de sus propias prestaciones de salud. En 2003, el IMSS pagó 1.83 miles de millones de dólares en prestaciones para sus jubilados (incluyendo sus prestaciones de salud), de los cuales, 1.31 miles de millones de dólares provenían de las aportaciones pagadas por los trabajadores del sector privado y sus empleadores (IMSS, 2004).

La propuesta de reforma del gobierno tenía la intención de corregir el desequilibrio financiero, restringiendo los criterios de elegibilidad (como una edad de retiro más avanzada) y los niveles de prestaciones (de 130 por ciento del último salario a 100 por ciento). La propuesta de reforma, presentada en un inicio por el PRI, fue aprobada como ley en agosto de 2004 con el apoyo conjunto del PRI y del PAN. La nueva ley delegaba al Poder Ejecutivo la definición de detalles específicos del nuevo esquema de pensiones. A esto siguió un prolongado proceso de negociación entre el Ejecutivo y el sindicato del IMSS. Durante este proceso, el sindicato recurrió a una serie de tácticas que fueron desde el simple rechazo a sentarse a la mesa de negociación hasta la movilización de sindicatos aliados (en especial el de trabajadores del sector público) hasta amenazas de huelga nacional. Mientras tanto, la falta de un acuerdo impidió que el IMSS ocupara puestos vacantes de médicos y enfermeros, alcanzando un total de 17,000 plazas sin ocupar. No fue sino hasta octubre de 2005, cuando renunció el Director General de la institución, que el gobierno logró por fin llegar a un acuerdo con el sindicato. Aunque el paquete se acercaba a la propuesta original del gobierno, el episodio previo demostró la capacidad del trabajo organizado para resistirse a las reformas que podrían traer beneficios para la población en general, mientras que se concentraba el costo en una minoría privilegiada.³¹

³¹ La reforma original buscaba (i) disminuir la pensión de retiro de 130 a 100 por ciento del último salario; (ii) incrementar la aportación de los trabajadores a su fondo de retiro de 3 a 10 por ciento; (iii) indizar las prestaciones de retiro con el índice nacional de precios al consumidor y la inflación en lugar de con respecto al aumento en los trabajadores activos; y (iv) aumentar la edad de retiro a 65 años (contra 60) y 35 años de

2.18 Otra ilustración de las dificultades políticas para mejorar la eficacia de la política social en México es la serie de intentos para reformar el sistema educativo del país. Estos esfuerzos datan de principios de los años noventa, continuando hasta principios de la década siguiente. Cada vez que el gobierno iniciaba una reforma para llevar al sector a orientarse más hacia un sistema de gestión por resultados a fin de aumentar la calidad, se vio forzado a llegar a compromisos con el poderoso Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). No es ilógico esperar llegar a compromisos negociados en rubros de política como la reforma educativa. Sin embargo, en estos casos, el resultado de esta negociación fue una reforma prácticamente nula.

2.19 El episodio relativo a la descentralización de la educación que tuvo lugar en 1992, durante la gestión del Presidente Salinas, es especialmente revelador ya que, incluso durante el apogeo del poder presidencial en esa época —el PRI registró una victoria impresionante en las elecciones intermedias al Congreso de 1991—, no fue posible para este fuerte Presidente (con todos sus poderes metaconstitucionales) imponer su voluntad sobre el poderoso sindicato de maestros.³² Luego de negociaciones a puerta cerrada entre el gobierno y el SNTE, se llegó a acuerdos para descentralizar la estructura de la educación primaria y secundaria y, por separado, introducir un esquema de evaluación del desempeño como base para determinar los salarios de los maestros. Aunque la descentralización procedió, el sindicato retuvo un voto significativo acerca de los salarios de los maestros y las condiciones de trabajo por medio de negociaciones colectivas centralizadas a nivel nacional. El SNTE también logró diluir el contenido del programa de incentivos al asegurarse que la ponderación de la evaluación del desempeño en la fórmula de determinación de los salarios fuera relativamente limitada (en un inicio, 35 por ciento del total). Para todo propósito práctico, el esquema de incentivos al desempeño perdió toda su fuerza. “El considerable nivel de captura de la educación estatal por parte del SNTE garantizó que la implementación del instrumento continuara en manos del sindicato para todo fin práctico” (BID, 2006, p. 230).

2.20 En 2002, diez años más tarde y en un ambiente político diferente, durante la gestión del Presidente Fox se presentaron varias iniciativas orientadas a mejorar la cobertura y la calidad de la educación pública. Entre estas iniciativas destaca la nueva ley que hizo obligatorios tres años de educación preescolar, el Compromiso Social por la Calidad de la Educación que, entre otras cosas, proponía el empleo de los puntajes obtenidos en pruebas estandarizadas como umbral de desempeño para el sector, y una

servicio (contra 28 para hombres y 27 para mujeres). En lugar de ello, el paquete negociado logró (i) la reducción de la pensión de retiro a 100 por ciento del último salario; (ii) el incremento gradual de la aportación del trabajador de 3 a 10 por ciento en un plazo de siete años; y (iii) la extensión del número mínimo de años de servicio a 35 años para los hombres y 34 para las mujeres (aunque manteniendo la edad de retiro en 60 años).

³² El Presidente Salinas logró sustituir al secretario general del sindicato por acusaciones de corrupción y otras actividades ilegales (como autor intelectual de asesinatos de maestros disidentes) por alguien más cercano. El nuevo líder del SNTE se convirtió más tarde en el Presidente del PRI (Grindle, 2004).

ley que ordenaba aumentar el gasto presupuestario en educación a 8 por ciento del PIB, lo que significaría aumentar la proporción del gasto en educación de 16 a 35 por ciento del gasto público total sin que se diera un incremento del ingreso general.³³ La propuesta para introducir los puntajes obtenidos en las pruebas estandarizadas como criterio para evaluar el desempeño docente enfrentó resistencia de parte del sindicato. Las negociaciones relacionadas con la propuesta demoraron año y medio, sin alcanzar un acuerdo negociado. Por otro lado, se creó el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación por decreto presidencial. El instituto parecía incorporar todas las demandas del sindicato (Pardinas, 2004). Sin embargo, luego de una década y ante un entorno de elecciones competitivas, no ha desaparecido la misma dificultad enfrentada durante la gestión del Presidente Salinas en términos de llevar al cuerpo docente hacia una cultura laboral más enfocada al desempeño, debido a la fuerte presencia del sindicato que se resiste a estos cambios, entre los que se incluye sujetar a los maestros a evaluaciones externas de su desempeño. La influencia del sindicato de maestros también se refleja en su capacidad para negociar aumentos salariales. Entre 1998 y 2001 los salarios de los maestros se incrementaron 52.4 por ciento en términos nominales (más de 13 por ciento promedio anual), mientras que sus prestaciones aumentaron 9.1 por ciento. De hecho, desde por lo menos 1993, los incrementos salariales para los maestros siempre eran mayores que el crecimiento del PIB. Estos incrementos no tenían efectos discernibles sobre la calidad de la enseñanza, como ya se mencionó.

Esfuerzos fiscales para políticas públicas redistributivas

2.21 Otros elementos de las iniciativas del Presidente Fox requerían un impulso considerable en el gasto público. Sin embargo, los incrementos en el gasto social registrados durante los últimos años se lograron sin el esfuerzo fiscal correspondiente. La reasignación de recursos públicos se realizó a partir del pago de deuda, que pasó de 24 por ciento del gasto total en 1995 a 14 por ciento en 2002, y de restringir el gasto en infraestructura (menos de 5 por ciento del total). Las reformas adicionales a las políticas sociales requieren incrementar la capacidad fiscal del Estado, de modo que tenga la capacidad de ampliarse más sin afectar prioridades de gasto como la inversión en infraestructura, que también es escasa y, sin embargo resulta crucial para mejorar la competitividad económica del país. La búsqueda de un consenso acerca de la necesidad de profundizar las políticas sociales y aumentar la capacidad del sector para suministrar infraestructura vital inevitablemente llevaría a un debate sobre las medidas para mejorar la recaudación del gobierno. No obstante, parece ser que el entorno político mexicano aún no es muy conducente a permitir un Estado más extenso y, aparentemente, no debido a la oposición ideológica de los mexicanos a la existencia de un Estado intervencionista. En una encuesta realizada a nivel nacional a fines de 2006 se

³³ Ocho por ciento del PIB es claramente un objetivo poco realista, no sólo porque el gasto público en México es bajo en general, sino también en comparación con otros países de América Latina. Entre los países de mayor tamaño de la región, sólo Brasil gasta más de 5 por ciento del PIB en educación, mientras que Argentina, Chile y Colombia gastan alrededor de 4 por ciento.

desprendió que la mayoría (57 por ciento) de los participantes prefería un Estado benefactor que uno minimalista.³⁴

2.22 Un paso lógico para un gobierno orientado a satisfacer las crecientes demandas de los ciudadanos por políticas públicas en favor de los pobres sería el de aumentar la recaudación tributaria. La mayor competencia electoral, en un entorno en que la mayoría de los votantes es pobre y, por ende, se beneficiaría de este tipo de política pública—en especial si la incidencia de los impuestos adicionales recayera principalmente en los ricos— daría al gobierno los incentivos políticos para aumentar los impuestos.³⁵

2.23 La presión democrática no es la única razón por la que los gobiernos podrían intentar reformar los sistemas tributarios. Desde los años sesenta incluso, antes de que las elecciones fueran competitivas, se intentó llevar a cabo diversas reformas tributarias. Algunas de ellas fueron simplemente un fracaso. Por ejemplo, durante las gestiones de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) y Luis Echeverría (1970-1976), los líderes empresariales afiliados al PRI se movilizaron para impedir las reformas fiscales propuestas por el liderazgo del PRI (Lehoucq, 2006, p. 21). No obstante, otras reformas han corrido con mejor suerte. En 1989, el Presidente Salinas logró la aprobación de un impuesto de 2 por ciento sobre los activos de las empresas; la eliminación de disposiciones especiales para los contribuyentes menores, que afectó a 250,000 personas; y el rechazo de la Base Especial de Tributación (BET) para cerca de 1.5 millones de empresas. Estos cambios legales eliminaron los privilegios fiscales que beneficiaban a un 17 por ciento de la población mexicana (Elizondo Mayer-Serra, 1994, p. 180).³⁶

2.24 Los intentos de reformar el Impuesto al Valor Agregado (IVA) durante la gestión del Presidente Fox ilustran el reto político de la reforma tributaria en el México de hoy. Desde 1980 el IVA no se cobra sobre alimentos y medicinas. En 2001, el gobierno intentó, en vano, eliminar esta exención y fortalecer el poder de las autoridades tributarias para perseguir jurídicamente a los contribuyentes morosos. También en ese año, el gobierno integró un paquete de medidas entre las que se proponía la eliminación de la exención del IVA en alimentos, una reducción de la tasa máxima del impuesto al ingreso de 40 a 32 por ciento y una transferencia de 108 pesos al mes a las familias con gastos

³⁴ Encuesta Nacional de Vivienda, Parametría, noviembre de 2006 (N= 2,200). La pregunta fue “Algunas personas piensan que el Estado debería dar apoyo económico a los ciudadanos, otras piensan que los ciudadanos no deben depender tanto del Estado. ¿Qué piensa usted?” Treinta y cinco por ciento de quienes respondieron eligieron “los ciudadanos no deberían depender tanto del Estado”.

³⁵ En casos contrarios, las aportaciones prominentes al entendimiento del crecimiento y la democracia (Acemoglu y Robinson, 2006; y Engerman y Sokoloff, 2002) apuntan hacia la renuencia de las élites a permitir la redistribución y el suministro de bienes públicos que benefician a todos los ciudadanos. La renuencia aumenta en países con grandes depósitos de recursos naturales, donde las rentas que podrían perderse con la redistribución son mayores. Sin embargo, una vez que ocurren las elecciones competitivas, las élites pierden el control de la política y las no élites aprueban que se grave a las élites para financiar los bienes públicos y la redistribución.

³⁶ Resulta interesante que, en 1991, el gobierno del Presidente Salinas redujo el IVA de 15 a 10 por ciento y, en 1995, el Presidente Zedillo logró la aprobación legislativa para aumentarlo de nuevo a 15 por ciento.

alimentarios que excedieran 50 por ciento del gasto familiar total. De todo esto, sólo se aprobó la reforma del impuesto al ingreso. Por último, en 2003, el gobierno intentó reformar de nuevo el IVA, pero esta vez proponiendo una reducción de tasas de 15 a 13 por ciento, permitiendo que los estados sumaran un impuesto adicional de hasta dos por ciento sobre el IVA federal, un impuesto de ocho por ciento sobre la producción para artículos exentos de IVA y una reducción de la tasa máxima del impuesto al ingreso de 30 por ciento para 2006. Todas estas reformas fracasaron.

2.25 Una vez más, la influencia de los intereses creados parece haber desempeñado un papel importante tanto en la explicación de los mínimos efectos sobre el ingreso de reformas tributarias aparentemente importantes y la resistencia a las reformas fiscales defendidas por el gobierno del Presidente Fox.³⁷ El precio político de aumentar los impuestos o de cerrar lagunas impositivas fue la apertura de otras lagunas o la reducción de otros impuestos, para beneficio de los intereses particulares que se veían favorecidos con las lagunas o el menor nivel de los gravámenes. Por ejemplo, la eliminación de la exención del IVA en alimentos y medicinas, interpretada en su mínima expresión, habría aumentado de forma sustancial la progresividad de los impuestos. Sin embargo, los minoristas demandaron con éxito ante los tribunales para lograr que sus productos quedaran cubiertos por las exenciones. En la actualidad, cerca de 50 por ciento de todos los productos que se venden al menudeo gozan de algún tipo de exención del IVA (Lehoucq, 2006).³⁸ En consecuencia, los dos deciles superiores del ingreso reciben más de una tercera parte de los beneficios totales de la exención y los dos deciles inferiores reciben menos de 10 por ciento.³⁹

2.26 Además de la capacidad de los intereses creados para organizarse y oponerse a las reformas, existen señales de que el ímpetu reformista se ve afectado por la poca credibilidad en los políticos, especialmente cuando prometen mayores impuestos a cambio de mejores políticas públicas. La eliminación de exenciones en el IVA habría sido cubierta de modo desproporcionado por la población rica, pero esto no bastó para inducir el apoyo popular. A pesar del argumento de que cada peso de beneficio que recibían los pobres a partir de las exenciones del IVA en los alimentos sería igualado por cuatro pesos de beneficios para los ricos, no se escucharon —o, simplemente, no se

³⁷ La recaudación tributaria como fracción del PIB pasó de 11.8 por ciento en 1990 a 10.6 por ciento en 1994. En cambio, habría aumentado si las reformas de 1989 hubieran logrado aumentar la recaudación. Con las reformas de 1995 al IVA durante la gestión del Presidente Zedillo, los impuestos sobre bienes sí aumentaron (a 54 por ciento) como fracción de la recaudación total. Sin embargo esto sólo llevó la fracción a su valor de 1990. Además, al igual que con la reforma anterior, los ingresos tributarios totales quedaron estáticos como porcentaje del PIB.

³⁸ Aunque estas exenciones parecen tener origen judicial, los jueces actúan a la sombra de la legislatura, ya que las leyes con redacción vaga dejan poca opción a los jueces, llevándolos a otorgar un gran número de exenciones.

³⁹ Si las exenciones de alimentos hubieran sido más específicas y se limitaran a alimentos básicos, como tortillas, por ejemplo, estas cifras se habrían revertido (en términos generales). En lugar de ello, las exenciones se han ampliado para abarcar una gran gama de bienes, muchos que consumen los ricos de forma desproporcionada (Hernández Trillo, 2005: 126-8).

creyeron— las promesas del PAN en torno a que gastaría en los pobres los ingresos ahorrados por la eliminación de estas exenciones (Lehoucq, 2006, p. 20).

Reformas en seguridad pública⁴⁰

2.27 Un tema candente que preocupa a la mayoría de los mexicanos es la inseguridad. Algunas encuestas muestran que la inquietud acerca de la inseguridad es mucho mayor que la preocupación sobre otros problemas como el desempleo, la pobreza y la corrupción (véase Cuadro 2.5). Dado el alto nivel de inquietud expresada por los ciudadanos, se esperaría que un gobierno sensible a las demandas de los electores intentara tomar medidas para tratar todo lo relacionado con el crimen y la violencia. ¿Es esto lo que sucede en México?

Cuadro 2.5 Principales problemas de México de acuerdo con los ciudadanos, 2001-2006

Principal problema	Mayo 01	Mayo 02	Mayo 03	Mayo 04	Mayo 05	Mayo 06
Inseguridad pública	16.7	18.1	20.1	10.6	28.9	26.4
Desempleo	15.9	15.7	11.7	24.9	17.0	22.1
Crisis económica	19.9	27.1	21.5	19.2	16.7	20.0
Pobreza	12.0	13.4	18.2	12.2	10.4	11.9
Corrupción	4.7	6.8	7.4	16.5	9.4	5.5
Adicción a las drogas	1.3	3.5	3.3	2.0	3.0	1.8
Educación	-	2.5	4.0	2.6	2.5	1.8
Mal gobierno	2.0	1.1	2.7	1.7	1.4	0.3

Fuente: Consulta Mitofsky (2006).

2.28 La evidencia anecdótica indica que los políticos tienden a priorizar las medidas contra el crimen tanto durante las campañas electorales, como cuando acceden al poder. Tanto el gobierno federal como los gobiernos subnacionales, como en el caso del estado de Chihuahua (que enfrenta un nivel de criminalidad “promedio”) y el Distrito Federal (que sufre de uno de los niveles más altos de incidencia criminal) han puesto en marcha varias medidas para luchar contra el crimen. Sin embargo, en todos los casos analizados, el impacto de las medidas ha sido limitado. Principalemente, esto se debe a que las reformas no han atacado uno de los problemas más elementales de la gobernabilidad del sector: las reformas institucionales de gran envergadura en las organizaciones policíacas generalmente consideradas corruptas y carentes de la capacidad profesional adecuada para ser fuerzas eficaces de lucha contra la delincuencia. Estas reformas tienen poca visibilidad para los ciudadanos y tardan tiempo en entrar en vigor. Más bien, la

⁴⁰ Esta sección se basa en documentos de apoyo elaborados para el IGR, en especial lo de Artz (2006), Alvarado (2006a, 2006b), y Bergman (2006).

tendencia es que los políticos fomenten medidas más visibles, como la imposición de penas más duras y la realización de inversiones físicas en la policía (como uniformes y equipo nuevos), a pesar del significativo escepticismo entre los expertos acerca de la eficacia de estas medidas para controlar el crimen.

Recuadro 2.2

Reformas a la seguridad pública en el Distrito Federal

En el Distrito Federal (DF), el gobierno de Andrés Manuel López Obrador realizó una consulta en 2001 para elaborar el Plan Integral de Seguridad Pública 2001-2006. Los grupos empresariales locales desempeñaron un papel activo en la formulación de la estrategia basada en el trabajo de diagnóstico comisionado a Rudolph Giuliani. La estrategia comprendía varias medidas de reforma, como la creación de una Dirección de Control Interno, la puesta en marcha del sistema de gestión policiaca Compstat (que reproducía la experiencia del Departamento de Policía de Nueva York), la creación de un Centro de Información Geográfica, la reestructuración de niveles gerenciales dentro de la Secretaría de Seguridad Pública y, más importante aún, la introducción de incentivos al desempeño para la policía y la redistribución territorial de las fuerzas. La reforma implicó una reestructuración administrativa total de la Secretaría, cambiando de nombre las fuerzas policíacas con nuevos títulos, más atractivos para los ciudadanos, como el de policía comunitaria, y el desarrollo de algunos programas de vigilancia policiaca manejados por la comunidad. Además, el gobierno presentó propuestas de modificación a las leyes y nueva legislación para aumentar la custodia policiaca, establecer sentencias más duras y multas administrativas por actos contra el orden público.⁴¹

La reforma tuvo implicaciones para la estructura organizacional de las fuerzas policíacas y logró introducir incentivos de desempeño que alinearon las motivaciones del personal policiaco con objetivos políticos más amplios. El programa de retiro voluntario facilitó la renovación del personal y llevó al despido de 2,000 elementos de la policía acusados de corrupción y abuso de poder. Por otra parte, se contrató a un número similar de nuevos elementos. A la fecha, la reforma no ha modificado los sistemas de control interno y rendición de cuentas, ni tampoco ha logrado limpiar por completo las fuerzas policíacas. En un estudio realizado por la Coparmex (2000) se concluyó que los jefes y los puestos intermedios de la policía del DF no habían cambiado en veinte años. Aunque la reforma haya generado un avance considerable, no logró alterar las estructuras tradicionales de poder o la fuente de los problemas de delincuencia o corrupción policiaca. En las encuestas de opinión, el crimen y la violencia han continuado siendo la inquietud principal de los ciudadanos del DF.

Fuente: Arturo Alvarado (2006b)

2.29 Una excepción a esta regla a nivel federal fue la creación de una nueva policía de investigación, la Agencia Federal de Investigaciones (AFI). La AFI fue creada por decreto del Ejecutivo en noviembre de 2001 para sustituir a la desacreditada Policía Judicial Federal (PJF). Aunque ésta fue una de las tantas medidas que tomó el gobierno del Presidente Fox para responder a la demanda ciudadana de mayor seguridad pública, la decisión de reformar la PJJ también respondió a la presión de Estados Unidos, que no

⁴¹ Ley de Cultura Cívica.

confiaba en la PJJF como asociado en sus esfuerzos contra las drogas.⁴²

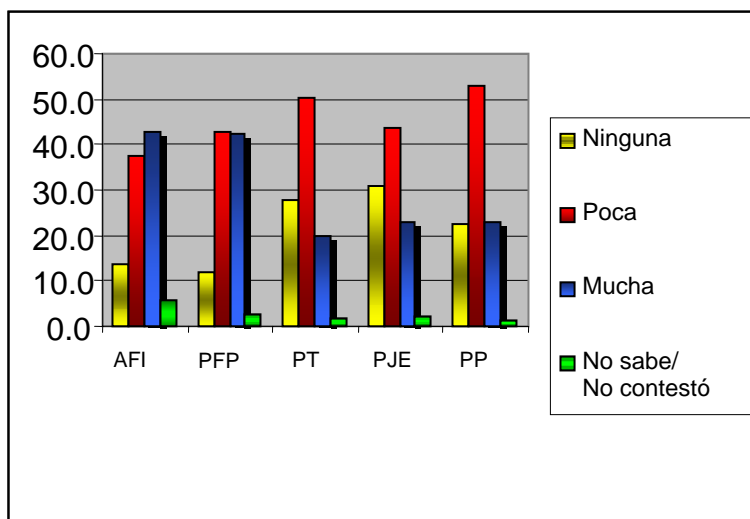
2.30 La reforma que creó la AFI no sólo constituye un intento por modernizar un importante organismo de seguridad pública, sino también por controlar la corrupción y limitar el poder y la influencia de los grupos corporativistas poco eficientes que aprovecharon su influencia extrainstitucional para capturar al sector. El proyecto implicaba un rediseño integral del antiguo departamento de planeación y operación de la Policía Judicial Federal, a fin de crear una fuerza de élite que realizara investigaciones criminales.⁴³ Entre los componentes clave de la reforma destaca la depuración del nuevo organismo de aquellos elementos de quienes se sospechaba estaban involucrados en actos de corrupción o que no estaban preparados para la tarea. Las fuentes oficiales indican que cerca de 8,000 agentes de policía fueron sometidos a procesos estrictos de evaluación y selección. El criterio de reclutamiento para la AFI es más riguroso y la estructura profesional de los agentes está mejor diseñada, como parte del Servicio Civil de Carrera de la Procuraduría General de la República. En 2003, el Programa de Innovación y Calidad en la Administración Pública Federal de la Presidencia reconoció uno de los programas de la AFI. Asimismo, los otros procesos internos del organismo están siendo certificados con la norma ISO 9001-2000. Lo anterior se refleja en la imagen relativamente positiva que los mexicanos tienen de la AFI (y de la Policía Federal Preventiva, PFP) en comparación con los cuerpos policíacos estatales y municipales.⁴⁴

⁴² Arzt (2004), y Bergman (2006).

⁴³ Este nuevo modelo de organización se basó en los siguientes principios: a) profesionalización del personal; b) desmilitarización de las funciones policíacas; y c) utilización de técnicas modernas e instrumentos para mejorar las capacidades de análisis para fines de inteligencia e investigación. La AFI también estaba equipada con instalaciones modernas y tecnología de vanguardia. En 2003 comenzó a operar el nuevo Sistema de Información y Telecomunicaciones (SITE) con objeto de mejorar la eficacia en las investigaciones.

⁴⁴ Sin embargo, cabe apuntar que sólo tres de diez personas que respondieron la encuesta habían escuchado de la AFI y la PFP.

Gráfica 2.2 Confianza ciudadana en la policía



Fuente: Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad 2005 (ENSI-3), Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad A.C.

2.31 Aunque no se cuenta con información precisa acerca de lo que sucedió con los 8,000 agentes luego de su evaluación, se cree que un número considerable fue despedido, pero otra cantidad importante fue transferida a otras corporaciones policíacas (o encontró manera de colocarse en ellas) incluso en otras jurisdicciones. Cabe aquí señalar que las dificultades en México para despedir a un oficial de la policía son significativas. En 1996, cuando el Procurador General de la República despidió 703 agentes de la policía federal se vio obligado, posteriormente, a restituir a casi todos luego de un fallo jurídico a favor de los agentes. Así, en lugar de rediseñar por completo a las instituciones de seguridad pública, la estrategia del gobierno con respecto a la AFI ha consistido en crear una “isla de excelencia” y concentrar su inversión en el desarrollo organizacional de este nuevo organismo, mientras que transfiere el problema (es decir, los oficiales despedidos de la AFI) a otras corporaciones dentro del sistema de seguridad pública. Mientras que en la AFI la reforma fue relativamente exitosa, otros organismos muestran menos avances.

2.32 A pesar del éxito relativo, el caso de la AFI destaca también las dificultades involucradas en el desmantelamiento de la antigua estructura del enclave, incluso cuando la estrategia adoptada consiste en establecer una estructura paralela. Asimismo, incluso dentro de la AFI persisten vestigios del pasado. Una serie de acusaciones y revelaciones recientes acerca de agentes federales corruptos amenaza con socavar la reputación de la AFI como fuerza federal de élite.⁴⁵ Además de los escándalos, la Procuraduría General de la República publicó un informe que muestra que, lejos de ser incorruptible, 1,493 de los 7,000 oficiales de la AFI (alrededor de uno de cada cinco

⁴⁵ “Scandals Shake Mexico’s Confidence in Elite Drug Police”, New York Times, diciembre 28, 2005; “Drug Traffickers Corrupting Fed Agents”, Washington Post agosto 25, 2005; “Mexican Attorney General: Drug traffickers corrupting federal agents”, Associated Press, agosto 24, 2005.

elementos) se encuentra bajo investigación por comisión de crímenes. De esta cifra, 457 han sido acusados formalmente.

2.33 La legislación para generar reformas más amplias y fundamentales en el sector de la seguridad pública parece haberse estancado. En marzo de 2004, el gobierno del Presidente Fox presentó al Congreso una iniciativa de gran envergadura para reformar el sistema de seguridad pública y justicia penal, centrado en tres pilares básicos: (i) la reforma de los procedimientos penales (como la introducción de los juicios orales); (ii) reformas organizacionales del sector (como la autonomía constitucional de la PGR y unificación de todos los organismos federales de policía en la Secretaría de Gobernación); y (iii) profesionalización del sector. La elaboración de esta amplia propuesta de reforma fue uno de los logros de la Secretaría de Seguridad Pública (establecida durante el gobierno del Presidente Fox).

2.34 La propuesta fue bienvenida en términos generales tanto por la opinión pública como por los expertos. Se consideró que estaba basada en un diagnóstico sólido, aunque parte de su contenido técnico generó controversias entre especialistas. Entre los temas más controvertidos se ubicó el mérito de unificar todas las fuerzas policíacas. Por ejemplo, incluso los críticos que estuvieron de acuerdo con la necesidad de reformar los organismos existentes temían que la creación de una sola “súper” agencia podría significar, en el contexto actual, el traslado del personal, incluyendo a los elementos corruptos, a una sola entidad poderosa que podría escapar del control democrático adecuado. En general, los expertos coincidieron en que, de haber contado con más tiempo y más consultas y debates antes de la presentación de la iniciativa al Congreso, el camino hacia una aprobación definitiva hubiese sido más fácil.

2.35 En respuesta a ello, el Congreso podría haber servido como foro para este tipo de debates técnicos. La importancia del tema fue evidente, en especial luego de la marcha de junio de 2004 en la ciudad de México, en la que se demandaron respuestas creíbles del gobierno al problema de la inseguridad pública. Sin embargo, el Congreso apenas reaccionó. A este respecto se han ofrecido varias explicaciones, incluyendo los cálculos electorales del PRI y el PRD dirigidos a negar a un gobierno del PAN un importante logro legislativo y el ineficaz manejo del proceso legislativo por parte del gobierno. Baste decir que cualquiera que sea la razón específica para la falta de acción por parte del Congreso, resulta evidente que los incentivos políticos para que los legisladores llegaran a un acuerdo no fueron lo suficientemente sólidos para superar estas otras motivaciones en el sentido opuesto, a pesar de la abrumadora percepción entre los mexicanos de la importancia del tema y, por ende, de la iniciativa.

RESUMEN

2.36 La evidencia hasta la fecha muestra que la mayor competencia electoral ha comenzado a generar un mayor nivel de respuesta de los políticos (y los gobiernos) a las demandas del electorado en general. Sin embargo, esta presión aún se ve obstaculizada por fuerzas que se contraponen. Una minoría de electores presiona por lograr estos cambios, pero los esfuerzos para profundizar las políticas sociales (como, por ejemplo, haciendo que los maestros se orienten más al desempeño) y ampliar la capacidad fiscal del Estado de manera que sea posible expandir los servicios sociales sin afectar otras prioridades del gasto, enfrentan una dura resistencia de los intereses creados que, por largo tiempo, han gozado de privilegios. También se observan señales de que el ímpetu reformista sufre por la poca credibilidad de los políticos, en especial cuando prometen mayores impuestos a cambio de mejores políticas. La eliminación de exenciones en el IVA habría sido cubierta de modo desproporcionado por la población rica, pero esto no bastó para inducir el apoyo popular. A pesar del argumento de que cada peso de beneficio que recibían los pobres a partir de las exenciones del IVA en los alimentos era igualado por cuatro pesos de beneficios para los ricos, no se escucharon —o, simplemente, no se creyeron— las promesas del PAN en torno a que gastaría en los pobres los ingresos ahorrados por la eliminación de estas exenciones (Lehoucq, 2006, p. 20).

2.37 De acuerdo con lo que reflejan los divididos patrones de votación de los últimos años, la polarización política (entre los ricos y los pobres, entre el norte y el sur, etcétera) debilita la credibilidad de los gobiernos desde la perspectiva de los electores que pertenecen al grupo social o político “opuesto” (así, las personas que coinciden con el PRD y que se beneficiarían de una propuesta de reforma tributaria del PAN podrían no apoyarla de cualquier forma, ya que no creen que las políticas públicas del PAN puedan beneficiarlos). El empleo de recursos fiscales para recompensar a los seguidores y castigar a los detractores, práctica muy utilizada durante la hegemonía priísta (Díaz-Cayeros, Magaloni y Weingast, 2003), podría haber impreso en la mente del ciudadano promedio que los beneficios de las políticas públicas no llegan mediante la solidez técnica de su contenido, sino con la afiliación política de sus beneficiarios. En la medida en la que la maduración de una democracia involucra un proceso de aprendizaje mediante el cual tanto políticos como votantes aprenden a comportarse de manera racional en respuesta a los incentivos que se les presentan, no sería sorprendente que los electores mexicanos continuaran comportándose como si el sistema político aún operara de forma similar a la observada durante los 71 años de dominio de un solo partido.

3. LIBERALIZACIÓN ECONÓMICA, COMPETITIVIDAD Y GOBERNABILIDAD

RESTRICCIONES A LA COMPETITIVIDAD ECONÓMICA

3.1 Además de demandar mejores servicios públicos (en especial en lo relacionado con la seguridad), una inquietud apremiante para muchos mexicanos se relaciona con la lentitud del crecimiento económico y la creación de empleos. Muchos estudios apuntan hacia obstáculos a la actividad empresarial en México como los responsables por el lento crecimiento. Una encuesta del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP, 2005) encuentra que los dos principales obstáculos al desarrollo de negocios, de acuerdo con empresas mexicanas, son los monopolios públicos y privados. Por otra parte, la *Global Competition Review* ubicó a México cerca del nivel más bajo de competitividad, con un puntaje de 2.25 (en una escala de 0 a 5), apenas superior a Grecia y Argentina.⁴⁶

3.2 Los indicadores sobre competitividad (*Doing Business Indicators*) del Banco Mundial presentan una muestra de algunos de los obstáculos regulatorios para la actividad empresarial y la creación de empleos en un gran número de países. Como sucede en el caso de las políticas sociales analizadas en el capítulo precedente, en esta instancia el panorama también es mixto. Con respecto a los costos de abrir y cerrar un negocio, importar y exportar, y en cuanto a ciertos costos de obtención de licencias, México muestra un desempeño significativamente mejor que el promedio. Sin embargo, en lo que respecta a los derechos de los acreedores y los inversionistas, las regulaciones laborales y la responsabilidad de los directores de empresas por conductas fraudulentas, México está en una posición significativamente inferior al promedio mundial. En México resulta sencillo abrir pequeñas empresas, pero los costos de acceso a la mano de obra y a financiamientos se elevan de forma considerable para las empresas de mayor tamaño.

3.3 El Cuadro 3.1 compara los costos de las actividades comerciales en México con respecto a los de otros países con elecciones competitivas, tomando en cuenta las posibles restricciones exógenas sobre la toma de decisiones políticas, como el nivel de ingreso y población, y las características geográficas. Los resultados indican que los costos de abrir una empresa son menores en un 38.5 por ciento del ingreso per cápita que en otras democracias. Sin embargo, todos los aspectos de la regulación laboral son mucho más inflexibles en México.

3.4 Las magnitudes que se reportan en el Cuadro 3.1 (para 2005) también son similares a las desviaciones que presenta México con respecto a los promedios

⁴⁶ *Global Competition Review*, Volumen 6, Número 6, junio 2003.

mundiales (considerando democracias y otros regímenes). Por ejemplo, el índice de protección del inversionista en México es 1.4 puntos (sobre diez) menor que el promedio mundial, lo que equivale a una desviación estándar menor. El índice de protección del acreedor es casi tres puntos (sobre diez) menor que el promedio mundial. Aunque el pago de impuestos es bajo en México, la burocracia fiscal es mucho más engorrosa: el número de pagos de impuestos es más de media desviación estándar (13) mayor para las empresas en México que el promedio en otros lugares. De nuevo, México presenta aspectos positivos en algunas otras comparaciones. Por ejemplo, el tiempo que lleva realizar exportaciones en México es de 14 días, casi una desviación estándar menos que el promedio mundial.

Cuadro 3.1 Entorno para la creación de empleos en México en comparación con otros países con elecciones competitivas (2004)

	Costo de abrir una empresa/PIB per cápita (%)	Índice de dificultad para despedir trabajadores (0-100)	Costo de despedir un trabajador/PIB per cápita (%)	Índice de rigidez del empleo (0-100)
México (0-1)	-38.2 (4.56)	33.10 (7.87)	16.17 (1.87)	9.78 (3.12)
<i>N</i>	85	84	85	84
<i>R</i> ²	.42	.14	.20	.13

Nota: Un coeficiente positivo para México indica la cantidad por la que el resultado observado para este país supera al esperado. Un coeficiente negativo indica por cuánto el resultado observado de México es inferior al esperado. Las estadísticas *t* aparecen entre paréntesis. Errores estándar robustos corregidos por el método de White. No se presentan los coeficientes y las constantes para las variables de control (ingreso per cápita, dólares constantes de 2000, ajustados por paridad de poder de compra, superficie; porcentaje de la población menor de 13 años de edad y porcentaje de la población en zonas rurales).

3.5 El Cuadro 3.2 analiza otros cuellos de botella que obstaculizan el crecimiento con base en cuánta inversión podría esperarse que resulte de realizar mejoras en una amplia variedad de ámbitos en los que los monopolios u oligopolios públicos o privados limitan una competencia sana (como en finanzas, energía) e innovación (como en la educación), al igual que aquellos que se ha buscado reformar desde tiempo atrás (como la reforma fiscal y la laboral).

Cuadro 3.2 Limitaciones para la competitividad⁴⁷

Rubros	Impacto de una mejoría de 10 por ciento en las variables detrás de cada rubro sobre la inversión por trabajador
1) Entorno competitivo	7.5 %
2) Impuestos y regulación tributaria	7.1 %
3) Ambiente regulatorio y de inversión	6.8 %
4) Educación	6.0 %
5) Facilitación del comercio y el transporte/logística	5.8 %
6) Corrupción	4.7 %
7) Innovación	3.8 %
8) Finanzas	3.6 %
9) Energía	2.7 %
10) Mercado laboral	1.9 %
11) Entorno macroeconómico	1.0 %

Nota: Los porcentajes corresponden a elasticidades punto, que reflejan el impacto sobre la inversión de una mejoría aislada de 10 por ciento en cada variable. En este sentido, las intervenciones simultáneas tendrían un efecto multiplicador.

Fuente: Banco Mundial (2006d).

MONOPOLIOS, COMPETITIVIDAD Y GOBERNABILIDAD

Los monopolios como limitaciones de la competitividad económica

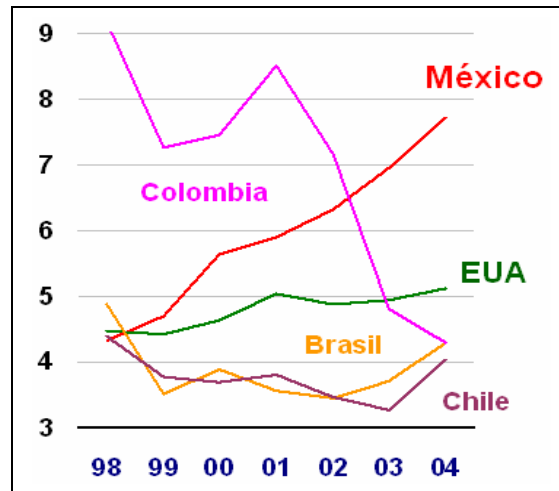
3.6 Una característica particular de la estructura económica de México que limita su competitividad es el grado de concentración de los mercados en sectores económicos clave y la existencia de monopolios públicos y privados, en especial en la prestación de servicios públicos. Las reformas introducidas durante los años noventa se orientaban a aumentar los ingresos fiscales, fomentar la eficiencia económica, ampliar la tenencia de acciones, atraer capital extranjero, ofrecer más oportunidades para fomentar la competencia y fortalecer el marco regulatorio en el caso de los monopolios naturales. Sin embargo, en algunos casos, las reformas llevaron a una mayor concentración de los mercados y no lograron mejorar la competitividad de la economía en su conjunto. Asimismo, en muchos casos, las privatizaciones sólo significaron un cambio de propietario, sustituyendo los monopolios públicos por privados y sin contar con un marco regulatorio funcional y organismos regulatorios sólidos que pudieran hacer cumplir condiciones de mayor competitividad.

⁴⁷ Las cifras de impacto para los efectos únicos o mejorías aisladas en cada categoría. Un paquete amplio de reformas en las categorías de mayor impacto podría tener un efecto de agrupamiento positivo. En otras palabras, la interacción entre las variables individuales debería crear un impacto general sustancialmente mayor que la suma de las mejorías individuales.

3.7 En el caso de los monopolios públicos restantes, como el de suministro de electricidad, la ineficiencia y los altos costos que implica mantenerlos genera una fuerte carga para los productores mexicanos que desean competir en mercados internacionales, ya que estos monopolios generan mayores costos de producción y una oferta poco confiable. Las encuestas de opinión de negocios dan a México el lugar más bajo entre los países de la OCDE en términos de eficiencia y adecuación energética (Guerrero, et al., 2006). Asimismo, los precios del gas natural, la electricidad y el gasóleo se encuentran entre los más altos del mundo. Los altos costos de la electricidad, al ajustarse por las fluctuaciones en frecuencia y voltaje, resultan en costos efectivos entre 10 y 60 por ciento mayores que en Estados Unidos.

3.8 La falta de adecuación de las inversiones en infraestructura energética ha tenido un impacto negativo importante sobre el crecimiento de la productividad total de los factores en el sector manufacturero mexicano (Banco Mundial, 2005). El desempeño de la compañía paraestatal de electricidad (la Comisión Federal de Electricidad, CFE), por ejemplo, resulta muy deficiente si se le compara con otras compañías de América Latina. Los costos de la electricidad en México no sólo son crecientes, sino que ahora se ubican entre los más altos de América Latina (Gráfica 3.1).

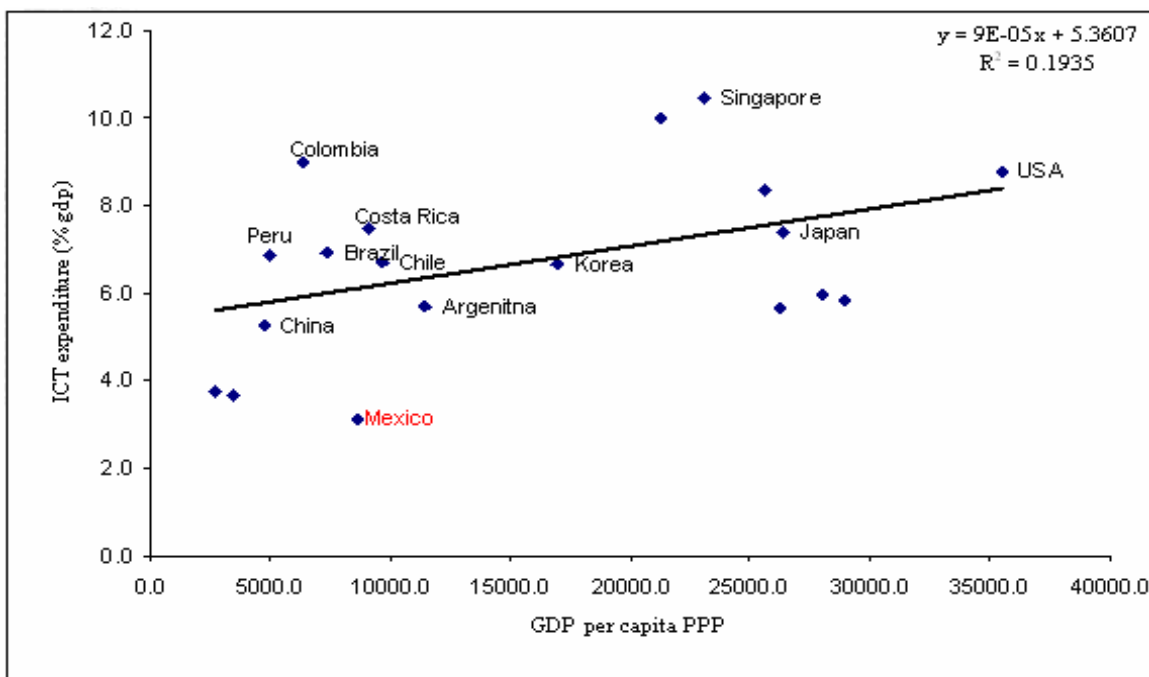
Gráfica 3.1 Costo del suministro eléctrico, centavos de USD/KWh



Fuente: Banco Mundial (2006d).

3.9 Esta difícil situación también se presenta en las telecomunicaciones, que son monopolio privado. A pesar del impresionante crecimiento de las tecnologías de información y comunicación (TIC) durante los años noventa, México está rezagado con respecto a otros países latinoamericanos y de la OCDE en términos de la inversión en TIC (Gráfica 3.2). El nivel de gasto en TIC en México como proporción de la economía en general (3.1 por ciento) es significativamente menor al de países de la OCDE como Japón (7.4 por ciento), Estados Unidos (8.8 por ciento) y Nueva Zelanda (10 por ciento). También es cerca de la mitad de las tasas de Chile y Brasil de 6.7 y 6.9 por ciento respectivamente.

Gráfica 3.2 Inversiones en telecomunicaciones



Fuente: Guerrero, López Calva y Walton (2006).

3.10 El bajo nivel de inversión de México en TIC ha significado que el crecimiento de las líneas fijas no ha mantenido el ritmo de países comparables, aumentando también la brecha digital entre zonas rurales y urbanas.⁴⁸ En el área de TIC, los estados del sur están rezagándose con respecto al resto del país. Los costos también resultan altos cuando se les compara con otros países. Telmex domina los mercados de larga distancia, telefonía local y celular. Sus márgenes de utilidad netos son más del doble que los de su rival más cercano, y reflejan las tarifas telefónicas significativamente mayores en México que en otros países de América Latina, en especial en lo relacionado con los precios locales para empresas (Cuadro 3.3). Las tarifas para cuentas comerciales (incluyendo los costos de instalación, la renta mensual y las tarifas por minuto) son más de tres veces superiores que las de Argentina y cuatro veces mayores que las de Brasil.

⁴⁸ Los países con mayores niveles de inversión en TIC experimentan un mayor crecimiento económico y desarrollo social. Véase OCDE (2004).

Cuadro 3.3 Nivel de las tarifas telefónicas (US\$)

	<i>Tarifa mensual comercial</i>	<i>Tarifa mensual residencial</i>	<i>Costo por conexión residencial</i>	<i>Costo por llamada de tres minutos</i>
México	18.35	14.51	104.73	0.14
Argentina	12.94	4.56	51.72	0.02
Chile	9.20	9.20	43.95	0.10
Brasil	13.71	7.72	13.81	0.05
Corea	4.36	4.36	50.35	0.03

Fuente: Banco Mundial (2006d).

3.11 Los marcos regulatorios efectivos, incluyendo las leyes antimonopolio, y los organismos regulatorios independientes con amplios poderes de supervisión, son importantes para aumentar la eficiencia, en especial en las industrias altamente concentradas como las aerolíneas, la banca, las telecomunicaciones y la exploración y refinación de petróleo, donde normalmente dominan el mercado una o dos empresas. En estas industrias, a menos que se implemente un marco regulatorio eficaz para salvaguardar el interés del público contra los abusos de los monopolios, las empresas dominantes pueden adoptar conductas anticompetitivas y ejercer controles indebidos sobre decisiones económicas clave (sin rendición pública de cuentas). Sin embargo, los organismos regulatorios en México son débiles y carecen de autonomía.

3.12 En el sector eléctrico, por ejemplo, las reformas aprobadas en 1992 y 1995 permitieron que el sector privado participara en la generación de electricidad siempre y cuando ésta se vendiera a la CFE, la empresa verticalmente integrada del sector público.⁴⁹ Las mismas reformas incluyeron la creación de un organismo regulador, la Comisión Reguladora de Energía (CRE). Sin embargo, las principales atribuciones de la CRE se limitan a funciones específicas vinculadas a la regulación de la generación de electricidad y el suministro de gas por parte del sector privado. A diferencia de muchos otros países, el ente regulador no regula empresas de servicios públicos. Tanto CFE como Luz y Fuerza del Centro (LFC), la compañía de suministro que atiende la zona metropolitana de la ciudad de México, quedan fuera de las facultades de la CRE.⁵⁰ De forma similar, la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL), organismo regulador para el sector de telecomunicaciones, fue establecida con pocas facultades. De hecho, sólo presenta recomendaciones al Secretario del sector acerca de prácticas que dañan a los consumidores, en lugar de imponer sanciones al respecto. El secretario del ramo durante el gobierno del Presidente Fox, había sido empleado de Telmex, la empresa principal del sector. Aunque no es ilegal, plantea inquietudes acerca del grado de independencia de la industria a la que se supone que debe regular.

⁴⁹ Como lo establece la Constitución, el sector eléctrico sigue siendo de propiedad o control federal.

⁵⁰ Se considera buena práctica en el sector eléctrico tener un operador independiente del sistema a cargo de la transmisión y la distribución. Sin embargo, en México, la CFE está encargada de la operación y la gestión del Sistema Nacional de Electricidad.

3.13 La debilidad de las estructuras regulatorias mexicanas no se limita a estos dos sectores. En general, los reguladores de México pertenecen a dos categorías: (i) organismos desconcentrados, con autonomía técnica y operativa, pero que reportan a las secretarías del sector; y (ii) unidades dentro de las secretarías del sector. Ninguno de los organismos reguladores es totalmente autónomo, ya que sus presupuestos y personal dependen del Poder Ejecutivo. Los organismos reguladores con menos autonomía son los relacionados con el transporte, que son unidades administrativas que pertenecen a la Subsecretaría de Transporte. Los otros reguladores funcionan como organismos desconcentrados.⁵¹

3.14 Una de las excepciones relativas es la Comisión Federal de Competencia (CFC), que fue establecida con mayor independencia estructural, con comisionados nombrados por plazos largos. La CFC está facultada para emitir fallos sobre prácticas monopólicas e imponer sanciones u obligar a modificar conductas empresariales. Sin embargo, su materialización depende del sistema judicial y de la voluntad de otros poderes del gobierno para seguir sus recomendaciones. La imposibilidad de que la CFC por sí misma regule las conductas anticompetitivas se ejemplifica con el reciente caso de la Ley de radio y televisión, la llamada “Ley Televisa”, aprobada por el Congreso el 30 de marzo de 2006. La ley fortalece el poder de mercado de los monopolios actuales a pesar de las recomendaciones de la CFC en contra de su contenido.⁵²

La política de la concentración industrial

3.15 La existencia de monopolios y oligopolios públicos y privados limitan la competitividad económica del país. La debilidad de los organismos regulatorios no es coincidencia ni un resultado natural del proceso de desarrollo económico en México. Es más bien resultado de la forma específica en la que México ha sido gobernado desde principios del siglo XX. Podría esperarse que la apertura económica y financiera que se buscó desde principios de los años noventa haya cambiado el patrón histórico.⁵³ Sin

⁵¹ Entre estos destaca CONAGUA (Comisión Nacional del Agua), el organismo desconcentrado de la secretaría del Medio Ambiente de administración y conservación del agua, la CRE (Comisión Reguladora de Energía), organismo desconcentrado de la Secretaría de Energía que regula el gas natural y la electricidad, la COFETEL (Comisión Federal de Telecomunicaciones), organismo desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, req regula las telecomunicaciones, la CNBV (Comisión Nacional Bancaria y de Valores), organismo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda que supervisa y regula a los bancos y el sector financiero, la CNSF (Comisión Nacional de Seguros y Finanzas), organismo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda que supervisa y regula al sector de los seguros, la CONSAR (Comisión Nacional de Sistemas de Ahorro para el Retiro), organismo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda que supervisa y regula los fondos de pensiones, la CFC (Comisión Federal de Competencia), organismo desconcentrado de la Secretaría de Economía, que sanciona las prácticas monopólicas y supervisa la competencia y la COFEMER (Comisión Federal de Mejora Regulatoria), organismo desconcentrado de la Secretaría de Economía, que garantiza la transparencia en la elaboración e implementación de trámites.

⁵² Televisa es propiedad de una de las familias más poderosas de México.

⁵³ Las reformas incluyeron la apertura del comercio y las cuentas de capital, la privatización, mayor participación del sector privado en segmentos clave de la economía, reformas tributarias, cambios a la estructura del mercado laboral, apertura del mercado de capitales y reformas al sistema de pensiones, todas

embargo, como se ha observado, esto no ha traído consigo el impacto esperado para la eficiencia y la competitividad de la economía en su conjunto. Tampoco han logrado romper el patrón de concentración económica y la polarización regional que caracterizó a la economía mexicana antes de comenzar la transición política (Gordon, 1997).

3.16 Un ejemplo revelador de este patrón histórico es el sector financiero, donde el sistema bancario ha permanecido altamente concentrado en pocos bancos y el crédito se ha canalizado a unas pocas empresas de gran tamaño, muchas de las cuales han recibido créditos por su relación con el banco y en términos muy favorables. Las reformas aprobadas luego de la crisis de 1994 limpiaron el sistema y reforzaron los incentivos de la banca para ser más prudente con el manejo de su cartera. Al mismo tiempo, estas reformas incrementaron la concentración, y la proporción de activos de los cinco principales bancos se elevó de 74 por ciento en 1994 a 88 por ciento en 2001. México tiene hoy uno de los sistemas bancarios más concentrados del mundo (Banco Mundial y FMI, 2005).

3.17 Esta mayor concentración no necesariamente implica un sistema carente de competitividad. Sin embargo, la evidencia demuestra que la apertura de la banca en México no redujo los márgenes de intermediación, como tampoco mejoró la asignación de créditos ni impulsó la profundización financiera. En la actualidad, la mayoría de las empresas en México no tiene acceso a créditos. Esto podría deberse en parte a que las políticas para el sector financiero desde 1995 se han concentrado en manejar los efectos de la crisis. A fin de impedir una crisis sistémica, el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), la institución de protección de depósitos, compró una gran proporción de la cartera vencida (cerca de US\$100 mil millones) a cambio de certificados gubernamentales. Desafortunadamente, el plazo de los bonos fue “demasiado favorable”, reduciendo los incentivos de los bancos para otorgar créditos. Antes de la crisis bancaria de 1995, México se ubicaba apenas detrás de Chile en términos de créditos bancarios otorgados al sector privado no financiero como porcentaje del PIB, mientras que, en 1999, México se comparaba con países menos desarrollados como Ecuador y Colombia. Otro indicador de eficiencia bancaria es el margen de interés neto. Cuanto mayor sea el valor de este indicador, mayor es la diferencia entre las tasas pasiva y activa, por lo que la eficiencia será menor. El margen de interés neto en México no se redujo luego de la privatización bancaria de 1992 (González-Anaya y Marrufo, 2001).

orientadas a transformar una economía cerrada y extremadamente regulada con gran intervención del gobierno en una economía abierta con tendencias de mercado.

Recuadro 3.1

El papel de los intereses creados en el sector bancario mexicano

El desarrollo histórico del sector bancario mexicano ilustra de manera adecuada las relaciones simbióticas entre el gobierno y un segmento de la élite económica del país en tiempos del régimen unipartidista. El marco legal erigía altas barreras de entrada, protegiendo así el interés de quienes ya se encontraban establecidos en el sector. Gracias a la limitación de la competencia, los bancos presentaron conductas no competitivas, incluyendo la tenencia de carteras compuestas en su mayoría por acciones propiedad de sus mismos directores y por créditos a empresas, también propiedad de esos mismos directores. Este arreglo limitó la disponibilidad de créditos a la pequeña y mediana empresa sin “contactos” y para las familias y los pequeños agricultores (Haber, 2005). Cuando comenzó la privatización bancaria en 1991, cuatro instituciones controlaban 70 por ciento de los activos bancarios totales (Haber, 2005). Luego de la privatización que tuvo lugar entre 1991 y 1992, la relajada supervisión del gobierno y una regla contable especial que permitía a los bancos ocultar parte de los créditos en cartera vencida, fueron el caldo de cultivo para su colapso final en diciembre de 1994, cuando el peso se devaluó de manera masiva (la llamada crisis del Tequila).

La respuesta del gobierno a esta crisis ofrece una ilustración adicional del grado de influencia de los intereses creados en México, pero también del creciente papel de la rendición de cuentas electoral. Antes de la devaluación del peso en 1994, la tercera parte de los créditos otorgados por la banca mexicana estaba denominada en moneda extranjera. Desafortunadamente, una gran parte de los deudores no recibía ingresos en moneda extranjera. Con la devaluación, se duplicó el valor en pesos de sus obligaciones de deuda, los deudores incumplieron y los bancos dejaron de ser solventes (Haber, 2004).

El gobierno respondió a la crisis con un rescate masivo, tanto en sentido directo (incluyendo la recapitalización de los bancos mediante la compra de cartera vencida) como indirecto (apoyos a los deudores). En parte, la respuesta del gobierno se orientó a evitar que la economía sucumbiera a un repentino y severo caso de escasez total de crédito a medida que los bancos insolventes cerraban sus puertas. Sin embargo, esta respuesta también mostró una generosidad notable a favor de los intereses creados que no parece haber sido congruente con el interés público.

La Porta, et al. (2003) muestran que los directores de los bancos recibieron 20 por ciento de todos los créditos otorgados durante los tres años posteriores al inicio de la crisis (1995-1998). Estos créditos se otorgaron a tasas de interés bajas (cuatro puntos porcentuales menos que los otorgados a deudores externos comparables); tenían una probabilidad de incumplimiento 33 por ciento mayor; y una tasa de recuperación del colateral 30 por ciento menor. En un inicio estos créditos no cumplían las condiciones para formar parte del FOBAPROA (el Fondo Bancario de Protección al Ahorro, organismo encargado de responder a la crisis), pero más tarde esta condición se relajó.

Asimismo, y por motivos de interés público, se “intervinieron” 15 bancos, donde se sustituyó a los mandos ejecutivos, se deterioró el valor del capital de los accionistas y se vendieron o fusionaron los activos bancarios con otras instituciones. Sin embargo, estas medidas fueron la excepción y no representaron pérdidas reales para los accionistas, ya que, de cualquier modo, los bancos eran insolventes. En lugar de ello, el panorama más veraz del trato otorgado a los intereses creados se redujo a que la recuperación del colateral era tan escasa que, para junio de 1999, el gobierno había erogado 15 por ciento del PIB —\$65 mil millones de pesos— en el programa de rescate. Buena parte de este dinero se convirtió en un subsidio indirecto para los créditos incumplidos recibidos por algunas de las familias más ricas del país (Haber, 2005).

Muchos observadores atribuyen la pérdida de la mayoría del PRI en el Congreso en 1997 precisamente a un voto de castigo de los electores que atestiguaron todas estas medidas (Haber, 2004). Asimismo, una vez en funciones, el Congreso controlado por el PAN retrasó el presupuesto de 1998 durante nueve meses, hasta que fueran respondidos sus cuestionamientos acerca del FOBAPROA y el organismo fuera sustituido por uno más autónomo.

3.18 Las relaciones entre el Estado y las grandes empresas dieron un nuevo giro desde los años ochenta, como resultado de las reformas impulsadas desde entonces, como el programa de privatizaciones que se consideró como uno de los más intensos de la región. Las privatizaciones en México abarcaron diversos sectores, desde el financiero (ya que los bancos que habían sido nacionalizados en 1982 fueron reprivatizados), el de transporte (las aerolíneas) y el de comunicaciones (en el sector de las telecomunicaciones), al igual que el manufacturero (el acero).

3.19 Por ejemplo, en la industria de las aerolíneas, el gobierno privatizó a Aeroméxico y a Mexicana entre 1988 y 2005⁵⁴, desmantelando y reestructurando el marco regulatorio que había estado vigente durante cerca de cuarenta años. También fomentó la competencia mediante el relajamiento de las restricciones de entrada para aerolíneas nacionales a las rutas troncales y aumentando el número de rutas internacionales-ciudad de México que las aerolíneas extranjeras podían cubrir.⁵⁵ El impacto inicial de la reforma mostró un balance positivo para los nuevos accionistas y sus pasajeros, como se evidenció con la reducción de los costos generales de Aeroméxico y Mexicana, y la mejoría en la calidad del servicio de ambas.⁵⁶

3.20 Es posible que el aspecto más positivo e importante de la privatización y la desregulación de la industria de las aerolíneas haya sido la entrada en 1991 de tres nuevas líneas aéreas —Taesa, Aviacsa y Saro— a varias de las rutas troncales de México, aumentando la competencia para las dos líneas establecidas con anterioridad.⁵⁷ Sin embargo, en 1993, la adquisición por parte de Aeroméxico de 55 por ciento de la propiedad de Mexicana cambió el panorama competitivo de la industria. Con la fusión y consolidación de las operaciones de las dos aerolíneas (aunque manteniendo nombres separados), Aeroméxico y Mexicana asumieron el control de más de 70 por ciento del mercado interno de vuelos, además de dominar casi por completo las rutas troncales más demandadas. De hecho, las dos líneas aéreas acordaron coordinar tarifas, introducir programas de viajero frecuente (para mantener la lealtad de la clientela) y compartir personal y servicios de tierra. La fusión de ambas líneas aéreas eludió las leyes antimonopolio debido a que las nuevas disposiciones al respecto no entraron en vigencia sino hasta cuatro meses después de la fusión. Muchos analistas de la industria destacan que la fusión se dio, en buena medida, a fin de impedir la aprobación de la legislación propuesta.

⁵⁴ Técnicamente, Aeroméxico nunca se privatizó, sino que el gobierno la declaró en quiebra en octubre de 1988 y sus activos fueron adquiridos por Aerovías de México. Mexicana fue privatizada ese mismo año y el gobierno mantuvo 40 por ciento del capital. El proceso de privatización terminó en 2005.

⁵⁵ Sin embargo, las líneas extranjeras no tenían autorizado (y no lo tienen aún) atender rutas entre ciudades mexicanas.

⁵⁶ Aeroméxico aumentó su puntualidad de 75 por ciento en 1988 a 95 por ciento en 1991, mientras que Mexicana aumentó sus llegadas puntuales de 73 por ciento en 1989 a 86 por ciento en 1991.

⁵⁷ El enfoque de Taesa consistió en ofrecer servicios sencillos, de forma similar a la estrategia de Southwest, aerolínea de Estados Unidos.

3.21 Taesa y Saro fueron incapaces de competir con el nuevo gigante y se declararon en quiebra a fines de los años noventa. Taesa fue sustituida por Azteca en 2001, que dejó de operar recientemente. Por su parte, Aviaca logró sobrevivir e incrementar su participación de mercado mediante agresivas promociones. La separación de Aeroméxico y Mexicana en 2006, a raíz de la privatización de la segunda⁵⁸, abrió el camino para la entrada al mercado de las aerolíneas de bajo costo como Interjet y Volaris, que comenzaron a operar a fines de 2005 y principios de 2006, respectivamente.⁵⁹ A pesar de que la operación de estas pequeñas aerolíneas no ha logrado erosionar el control del binomio Aeroméxico-Mexicana, sí lo ha sacudido, al punto que Mexicana ahora cuenta con su propia aerolínea de bajo costo, Click. De hecho, cada vez es más común encontrar tarifas de descuento para los principales destinos nacionales, lo que demuestra los beneficios que podría traer consigo una mayor apertura del mercado.

3.22 El terreno de las telecomunicaciones es otro sector en el que la medida de “apertura” que fue la privatización de Telmex, originalmente propiedad del Estado, ha tenido un impacto más limitado en comparación con lo sucedido en otros países (Clifton, 1999). Aunque la privatización sí mejoró la situación en contraste con el muy pobre desempeño del monopolio anterior al aumentar el acceso a los servicios telefónicos y, en especial para los segmentos de menores ingresos, la privatización de las telecomunicaciones en México creó barreras legales a la entrada en el título de concesión de Telmex y mantuvo a la compañía como un monopolio de integración vertical en sustitución del monopolio público anterior.⁶⁰

3.23 En 1995, el gobierno sometió a aprobación la Ley Federal de Telecomunicaciones. Además de crear la débil COFETEL, la Ley de 1995 restringió la propiedad extranjera a 49 por ciento, aplicándose a todos los operadores excepto Iusacell, que había sido previamente vendida a un inversionista canadiense. Las limitaciones al control extranjero fueron impuestas en el Congreso por legisladores del PRI, en especial por los del sector sindical. Sin embargo, el Presidente Salinas también estaba a favor de la inclusión de la cláusula de control mexicano en la concesión de Telmex, aparentemente debido a su interés por desarrollar grupos empresariales mexicanos fuertes (Murillo, 2001). El impacto de esta restricción fue el de aumentar el valor de asociarse con contrapartes mexicanas para los inversionistas extranjeros que deseaban entrar al mercado, con lo que se subsidió al empresariado nacional.

3.24 El caso de la privatización de Telmex es una muestra clara de la dimensión política de la estrategia de privatización del Presidente Salinas. La decisión del gobierno

⁵⁸ Mexicana es parte del Grupo Posadas.

⁵⁹ Interjet es 100 por ciento mexicana. Volaris tiene inversión nacional y extranjera; la nacional proviene de Televisa e Inbursa y la extranjera de TACA, Discovery Americas I y la Corporación Financiera Internacional.

⁶⁰ De acuerdo con el jefe de la unidad de privatización, la de las telecomunicaciones fue utilizada para maximizar el ingreso, abrir los mercados financieros internacionales a las compañías mexicanas, incluir a los trabajadores en el proceso y mantener la compañía en manos mexicanas (Rogozinski, 1997).

fue impulsada principalmente por consideraciones fiscales (aumentar los ingresos para el gobierno en el corto plazo), pero los recuentos académicos del caso también indican una decisión de ajustarse a los intereses sindicales, al menos los de los sindicatos que favorecían al gobierno.⁶¹ Así, el gobierno acordó otorgar algunas concesiones de propiedad al Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana (STRM). El acuerdo fue recíproco entre gobierno y sindicato (con la anuencia de la administración de la compañía), en el clásico estilo corporativista de negociar “en la oscuridad”. El sindicato hizo varias concesiones al gobierno y la administración por medio de un memorándum de entendimiento firmado a mediados de 1989, que incluía la aceptación del uso más flexible de trabajadores temporales, el incremento de la flexibilidad dentro de la compañía mediante la consolidación de departamentos y la reducción de categorías de empleo y de la participación de los trabajadores en las decisiones administrativas. A cambio de ello, el gobierno y la administración prometieron no despedir a ningún empleado debido a la privatización, aumentaron los salarios en 1989 conjuntamente con la redefinición de las categorías de empleo y ofrecieron acciones subsidiadas propiedad de los empleados (4.4 por ciento) que fueron sindicadas y administradas por el sindicato hasta terminar de pagarlas; el resto de las acciones se cotizaron en la bolsa de valores en años posteriores.⁶²

3.25 Las transferencias de propiedad de activos en sectores de importancia como las aerolíneas y las telecomunicaciones no son decisiones puramente económicas. Quién adquiere estos activos y bajo qué condiciones lo hace puede tener impactos duraderos no sólo sobre la eficiencia económica tanto de estos sectores como de la economía en su conjunto, sino también sobre la distribución de influencias políticas entre actores económicos clave. Los casos ilustrativos de las privatizaciones comentadas arriba sugieren la utilización de cálculos políticos para favorecer a grandes empresas (y sindicatos) establecidas (o emergentes) más que a los consumidores o a las posibles nuevas empresas de los sectores. Sin embargo, no es posible establecer con certidumbre en qué medida las consideraciones políticas impulsaron el enfoque que aplicó el gobierno con respecto a las privatizaciones. Como sucedió en Sudáfrica, no es raro que los gobiernos aborden la privatización (u otras reformas de política económica) con una fuerte dosis de consideraciones políticas (Recuadro 3.2).

⁶¹ Cabe destacar que el Presidente Salinas también adoptó un enfoque de atracción para ajustar las relaciones entre sindicato y gobierno en los sectores de educación y petróleo, bastiones tradicionales del ala laboral del PRI mediante la sustitución obligada de los líderes del SNTE y del STPRM.

⁶² El líder sindical, Francisco Hernández Juárez apoyaba la privatización y fue un aliado cercano del Presidente Salinas.

Recuadro 3.2**La economía política de la privatización en la transición de Sudáfrica
1980-1994**

El auge económico de Sudáfrica durante los años sesenta y principio de los setenta, fue resultado del impulso de sus gigantescas empresas paraestatales, como la Iron and Steel Corporation (Iskor) y la compañía de electricidad del Estado, Eskom. La década de declive económico que siguió se atribuyó, entre otros factores, a la falta de inversión en el sector público. No obstante, comenzando con el *White Paper on Privatization and Deregulation in the Republic of South Africa* (Libro blanco de Privatización y Desregulación de la República de Sudáfrica) en 1997, el Partido Nacional (PN) inició una política de privatización de gran alcance. Iskor fue privatizada en 1989, National Sorghum en 1991 y le siguieron otras más. Aunque el proceso de privatización se enmarcó en el lenguaje de la eficiencia económica, en la realidad, se basó en la estrategia de salida del PN y en la competencia sectorial dentro de la economía política de la transición sudafricana.

Entre 1948, cuando el Partido Nacional (PN) entró al poder, y su abdicación a principios de 1990, se generó aproximadamente 57 por ciento de los activos fijos de la economía propiedad del Estado. Antes de que la Sudáfrica negra fuera una amenaza, los angloparlantes representaron la competencia principal de los intereses de los afrikáner, y el antecedente de la utilización de un Estado capturado para fomentar estos intereses fue el uso previo del poder por parte de los afrikáner para erosionar el poder económico británico. A principios de los años 1880, la industria minera había pasado a manos británicas y, para equilibrar su creciente influencia, el presidente de la República de Transvaal, Paul Kruger, utilizó su posición política para otorgar concesiones monopólicas a sus seguidores. Así, las minas de propiedad británica estaban obligadas a tratar con monopolios otorgados por el Estado para obtener los insumos necesarios, como explosivos, vías férreas, alimentos y madera. Las paraestatales creadas en la segunda mitad del siglo XX dentro de las reglas del apartheid, hicieron eco de las concesiones otorgadas por Kruger cincuenta años atrás.

Las privatizaciones en Sudáfrica no fueron consecuencia de inquietudes fiscales o de eficiencia. Hacia fines de los años ochenta, la deuda externa de Sudáfrica se había reducido y, aunque la inflación continuó elevándose de manera considerable hasta 1975, logró controlarse a partir de aquél entonces. De forma similar, el déficit presupuestario de Sudáfrica no se convirtió en un problema serio sino hasta 1992-1993, después de que se había puesto en marcha la política de privatización. La introducción de la competencia no fue tampoco uno de los impulsos principales, ya que la estructura de la economía sudafricana exponía a las empresas recién privatizadas a pocos riesgos de enfrentar la entrada al mercado de nuevos competidores. El momento específico y el contexto en el que se produjeron de las privatizaciones apunta a una lógica política más que económica como el principal catalizador. La primera privatización importante se presentó a fines de 1989 mediante la venta y enlistamiento en la bolsa de valores de Iskor, pocos meses antes de que Nelson Mandela fuera liberado de prisión. En efecto, la política de privatización fomentada por el gobierno del PN durante la transición de Sudáfrica se insertó en una mayor transformación de la economía política del país. Las empresas del Estado en Sudáfrica se crearon por razones abiertamente políticas, y la privatización fue sólo otra herramienta con la que el gobierno trataba de alcanzar los mismos objetivos que motivaron la creación original del sector público. El programa de privatización del PN fue impulsado por la perspectiva real de perder el control del Estado. Su objetivo principal era evitar que sus opositores, el "movimiento democrático" y, en especial, el Congreso Nacional Africano (CNA) heredaran los vastos recursos controlados por las empresas del Estado sudafricano. Así, el proceso de privatización fue parte del intento del PN por controlar la transición de Sudáfrica en términos de limitar el poder del CNA. En primer lugar, esto llevaba a un Estado menos entrometido, que el PN ya no dominaría. Segundo, las ventajas acumuladas durante décadas de apartheid significaban que un "mercado libre" fomentaría los intereses de los mismos grupos que se habían beneficiado de este sistema, los únicos con suficiente poder económico para adquirir las compañías privatizadas (Hentz, 2000).

Los ganadores de la apertura económica

3.26 Hasta este punto se ha argumentado que una de las principales fuentes del débil crecimiento en México es la falta de competitividad, debida en gran medida a la concentración de las estructuras en sectores clave de la economía. Asimismo, se ha argumentado que en varios momentos clave, cuando ciertas políticas públicas habrían abierto las estructuras de estos sectores, haciéndolas más competitivas, la decisión del gobierno tendió a favorecer la concentración del mercado. Como en el caso de cualquier reforma económica importante, el proceso de privatización implica que habrá ganadores y perdedores. Aunque no sería apropiado caracterizar la totalidad del programa de privatización sobre la base de unos cuantos casos, el patrón emergente de las instancias analizadas parece centrarse en que los ganadores son el reducido número de miembros de la élite económica, de gran tamaño y sólidamente establecida, mientras que los perdedores son los consumidores en general, quienes se ven obligados a afrontar mayores precios. De igual modo, pierden las empresas pequeñas, que deben enfrentar mayores costos para sus insumos con respecto a los que habrían prevalecido si el proceso de privatización hubiera sido menos amigable para los miembros de la élite económica de México.

3.27 Por ejemplo, la élite mexicana se ha beneficiado de las restricciones a la entrada de competidores extranjeros en los sectores privatizados. En una serie de países latinoamericanos, el proceso de privatización se ha asociado con la entrada de capital extranjero.⁶³ En contraste, en México, entre las privatizaciones a gran escala que se presentan en el Cuadro 3.4, sólo algunas fueron adquiridas exclusivamente por inversionistas extranjeros.⁶⁴ En efecto, sólo cinco privatizaciones se llevaron a cabo con la participación de inversionistas extranjeros. La mayor parte del capital suscrito en el programa de privatización fue suministrado por inversionistas mexicanos. Así, la importancia de la inversión extranjera en la adquisición de las empresas públicas de México ha sido limitada debido a las restricciones sobre la participación del capital extranjero.

3.28 Otro patrón sorprendente, que se desprende del Cuadro 3.4, es el activo rol de los empresarios “emergentes”. Estos empresarios y sus empresas surgieron durante la reestructuración del sector privado durante los años ochenta en el entorno de la nacionalización de la banca y el auge del mercado de valores. Algunas de sus posiciones se afianzaron aún más mediante su participación activa en estas grandes transacciones del proceso de privatización (y, por lo menos en algunos casos, la protección

⁶³ Esto ha generado grandes críticas, al igual que en la industria aérea argentina.

⁶⁴ Una empresa india (Grupo Caribbean Ispat) adquirió parte de las plantas de la Siderúrgica Lázaro Cárdenas, Unilever (Reino Unido y Holanda) compró parte de las plantas de CONASUPO, una empresa australiana (Kelpie Industries de México) adquirió una subsidiaria del grupo DINA, una compañía canadiense (Bombardier) compró Ferrocarriles, dos empresas japonesas (Kyowa Hakko Kogyo Co. y Sumitomo Corp.) que eran ya accionistas minoritarios antes de la privatización compraron Fermentaciones Mexicanas y una compañía estadounidense (Grupo Sonoco de México) adquirió Manufacturas Cargo.

gubernamental que ofrecían estas mismas transacciones luego de la adquisición de los activos) (Hoshino, 1996). Por ello, como se ha argumentado (por ejemplo Wise, 2003), estos episodios de privatización marcaron un nuevo giro en las relaciones entre el gobierno y el sector empresarial priísta, y la formación de la llamada coalición neoliberal que también apoyaba las otras medidas de reforma económica propuestas por el gobierno, en particular la iniciativa del libre comercio.

3.29 Tanto el patrón histórico del desarrollo industrial como la más reciente evolución han llevado a una estructura concentrada dentro de muchos de los sectores más importantes de la economía. Cabe apuntar que, dentro de cada empresa o grupo, el control sobre los activos y la gestión tiende a estar en manos de las principales familias que manejan el conglomerado. La mayoría de los negocios familiares en México se establecieron después de la Segunda Guerra Mundial, durante el periodo de industrialización para la sustitución de importaciones. De la misma forma, muchos de los que se establecieron recientemente también funcionan como empresas familiares. En tanto que empresas familiares, grandes proporciones de las acciones, al igual que los puestos en el consejo y los mandos ejecutivos se concentran en manos de las familias propietarias y en la condición de miembro de esas familias. En la mayoría de las empresas, “las acciones con derecho de voto se concentran en la familia propietaria en proporciones que fácilmente superan el 50 por ciento” (Hoshino, 2004, p. 11).

Cuadro 3.4 Adquisición de grandes empresas paraestatales, México 1988-1992

	Realizadas por empresas y empresarios líderes ⁶⁵	Realizadas por empresarios y empresas "emergentes" ⁶⁶
Transacciones no bancarias	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mexicana de Cobre/Mexicana de Acido Sulfúrico 2. Fertilizantes Mexicanos y cía. 3. Ingenios y cía. 4. Tereftalatos Mexicanos 5. Petróleos Mexicanos y cía. (algunas subsidiarias) 6. Rassini Rheen 7. Red Nacional de Televisión y cía. 8. Siderúrgica Lázaro Cárdenas, 9. Altos Hornos de México, 10. Consorcio Minero B.J. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aseguradora Mexicana y Aseguradora Hidalgo, 2. Ingenios (parte de las plantas) 3. Minera Real de Ángeles y cía., 4. Productos Pesqueros de Sinaloa y cía. 5. Tabacos Mexicanos (parte de las plantas) 6. Cía. Minera Autlán 7. Alimentos Balanceados de México (parte de las plantas), 8. Teléfonos de México, 9. CONASUPO y cía. 10. Aeronaves de México, 11. Tubacero, 12. Mexicana de Aviación, 13. Merinox 14. Grupo DINA y cía. 15. Hoteles El Presidente
Transacciones bancarias	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bancomer, 2. Banca Serfin, 3. Multibanco Comermex, 4. Banco, 5. Banoro 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Banco Nacional de México, 2. Banco Mexicano Somex, 3. Banco Mercantil del Norte, 4. Banco del Atlántico, 5. Banca Promex, 6. Banca Confía, 7. Banca B.C.H, 8. Banco del Centro, 9. Banca Cremi, 10. Multibanco Mercantil de México, 11. Banpaís, 12. Banco de Crédito y Servicio, 13. Banco de Oriente

Fuente: Hoshino (1996). Las compañías adquiridas con participación de inversionistas extranjeros aparecen en cursiva. Las compañías adquiridas sólo por extranjeros: Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, Fermentaciones Mexicanas y Manufacturas Cargo.

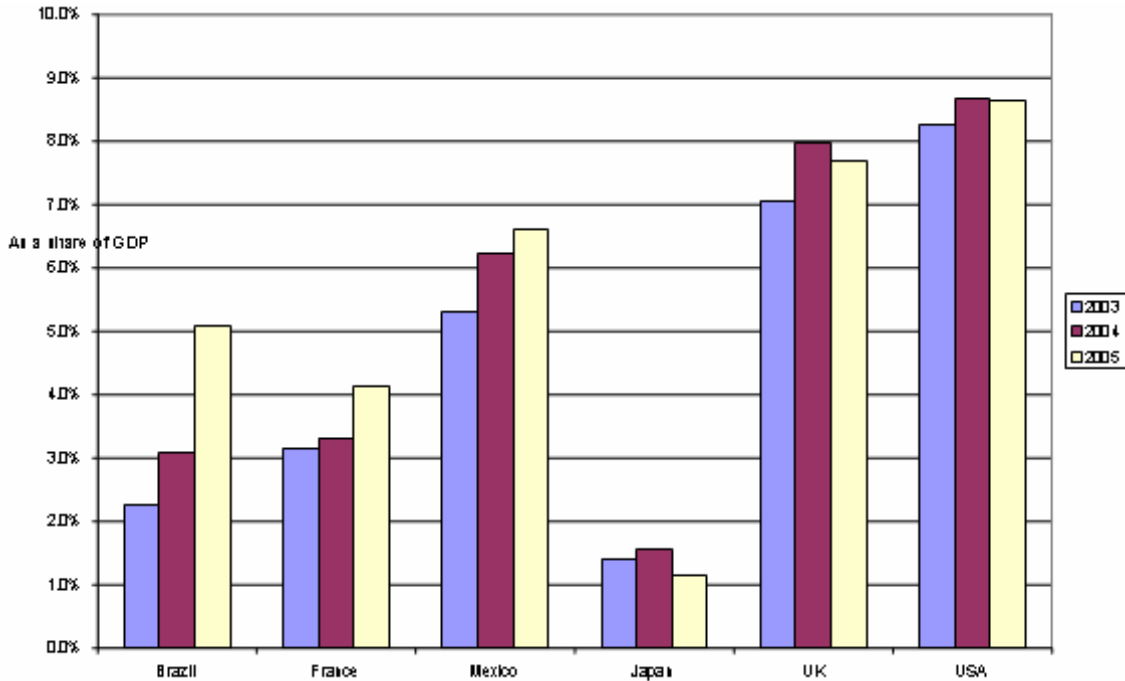
3.30 Uno de los resultados de este fenómeno es la notable concentración de la riqueza en la cúspide de la distribución del ingreso. Medido de la manera usual, México ya es un

⁶⁵ Las entidades involucradas en la adquisición representan a los principales grupos comerciales mexicanos. Entre siete y diez de las compras fueron realizadas por grandes empresas y empresarios aliados con otros. La familia fundadora del almacén de descuento Elektra obtuvo ayuda de la familia Saba para adquirir el número siete. Villacero formó una alianza con otros empresarios de la industria del acero y hierro y con empresas extranjeras en la adquisición del número ocho. La familia Autrey, fundadora de la compañía farmacéutica Casa Autrey formó un consorcio con empresas nacionales y extranjeras de la industria del hierro y el acero para comprar los números nueve y diez. Por su parte, los número siete, nueve y diez fueron compras que llevaron a sus adquirentes a nuevos segmentos de negocios.

⁶⁶ Casos en los que la entidad compradora fue establecida específicamente para la privatización. La compra de bancos en esta categoría fue realizada principalmente por grupos encabezados por nuevos empresarios que surgieron del negocio bursátil.

país altamente desigual desde una perspectiva internacional: en 2000, los ingresos del diez por ciento más alto de la población resultaban 45 veces mayores que los del diez por ciento más bajo, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH). El coeficiente de Gini era de 54.6, arrojando una desigualdad ligeramente menor que en Brasil, Bolivia, Colombia y Chile (De Ferranti, et al., 2004). Sin embargo, estas medidas subestiman el grado de concentración del ingreso, ya que no toman en cuenta los activos de los más ricos de entre los ricos. La revista *Forbes* publica datos que muestran que los multimillonarios mexicanos mantienen una proporción mayor del PIB que sus contrapartes en Brasil, proporción que se ha incrementado en ambos países durante los últimos años (Gráfica 3.3). En 2005, la riqueza multimillonaria en México ascendió a 6.5 del PIB, nivel similar a Estados Unidos y el Reino Unido y mayor que en Francia y Japón (cuyos ingresos promedio son mucho más altos).

Gráfica 3.3 Riqueza neta de los multimillonarios locales como proporción del PIB (Brasil, Francia, México, Japón, Reino Unido, EUA)



Fuente: Forbes.com.

3.31 Una concentración alta del ingreso no es en sí misma dañina para el crecimiento. El impacto de la desigualdad del ingreso y la riqueza sobre el crecimiento depende de si resulta de individuos dinámicos y creadores de riqueza o de empresarios buscadores de rentas con altos niveles de influencia. La evidencia internacional encuentra que la riqueza multimillonaria lograda de manera independiente se asocia con un mayor crecimiento, pero que la riqueza heredada se relaciona con menor crecimiento (Morck, Wolfenzon y Yeung, 2004). Aunque los multimillonarios mexicanos en general no heredaron su riqueza, la ganaron mediante conexiones políticas y acceso privilegiado a

los mercados, y no por la innovación y el esfuerzo competitivo que se asocian con el crecimiento. Asimismo, algunas formas de concentración de la riqueza se asocian con un extenso control, que distorsiona el funcionamiento de los mercados y el diseño de políticas. De acuerdo con Morck, Wolfenzon y Yeung (2004, p. 3):

“El hecho de confiar el gobierno de grandes segmentos del sector corporativo de un país a un diminuto grupo de élites puede sesgar la asignación del capital para dar ventaja a esas élites, así como también reducir el ritmo de la innovación... Asimismo, a fin de conservar sus posiciones privilegiadas dentro del statu quo, las élites que ejercen el control utilizan una serie de contactos políticos para paralizar el desarrollo institucional de los mercados de capital y erigir una serie de barreras a la entrada”.

3.32 Como documentaron Guerrero, López-Calva y Walton (2006), este patrón de concentración de la riqueza obstaculiza la competitividad y el crecimiento en la economía. En general, en los casos en los que el control oligárquico familiar de las actividades económicas es alto, el crecimiento es más bajo, empeora el nivel de salud, la calidad del gobierno y la desigualdad del ingreso crece.⁶⁷ También en México la evidencia apunta hacia el hecho de que los derechos de control de las empresas llevan a la generación de beneficios privados que superan el valor de lo que reciben los accionistas sin facultades de control. La prima por la compra de acciones en bloque o con poder de voto (que otorgan derechos de control), alcanza en México, en comparación con el valor de mercado (que refleja el valor de la acción para los accionistas sin derecho de control) niveles de 34 y 36 por ciento respectivamente. Estas cifras son mayores que las de Estados Unidos (2 y 2 por ciento), Corea del Sur (16 y 29 por ciento) y Chile (15 y 23 por ciento), aunque son comparables a las de Italia (37 y 29 por ciento) y Brasil (65 y 23 por ciento). Asimismo, la concentración de riqueza exacerba el papel del dinero en la política, abriendo una brecha entre electores y políticos de manera que se limita el impacto de la rendición de cuentas electoral.

Impacto político de la liberalización comercial

3.33 El patrón de la apertura económica que acentúa la concentración de la riqueza se repitió en el caso del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Una vez más, las grandes empresas con orientación internacional contaron con acceso privilegiado a la toma de decisiones del gobierno durante el proceso de negociación del tratado. Estas grandes empresas participaron activamente en el proceso de negociación prácticamente como socios con derechos iguales a los de los representantes del gobierno por medio de un comité especial (la Coordinadora de Organismos Empresariales del Comercio Exterior, COECE), creado para representar a la asociación principal de las grandes empresas (el Consejo Coordinador Empresarial, CCE). Se dice que el gobierno

⁶⁷ Estos resultados deben interpretarse *sólo como sugerencia*, ya que enfrentan los problemas normales de posible omisión de variables y de endogeneidad de regresiones entre países.

no sólo pedía los comentarios de la COECE a su borrador de acuerdo comercial, sino que aceptó 90 por ciento de sus comentarios presentados en un documento de 50 páginas (Thacker, 1999).

3.34 En cambio, se dejó fuera del proceso de negociación bilateral a las pequeñas y medianas empresas que tradicionalmente habían sido representadas por la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA), que formaba parte de la estructura corporativista del PRI. En el antiguo arreglo corporativista, estas empresas recibían cierto nivel de protección, en especial durante la aplicación de la estrategia de sustitución de importaciones de tiempo atrás, a cambio de apoyo al régimen. Así, de muchas maneras, la CANACINTRA era tanto un mecanismo de control del gobierno en el ámbito empresarial interno como un foro genuino para representar los intereses empresariales. En la negociación del TLCAN, la CANACINTRA fue rebasada por la COECE, que contaba con recursos humanos y financieros mucho mejores para dedicarlos a las negociaciones comerciales. Además, la mayor heterogeneidad de intereses entre los miembros de la CANACINTRA dificultó que sus líderes pudieran representar a todo el sector ante el gobierno (Shadlen, 1998).

3.35 A medida que México pasaba de aplicar una estrategia de sustitución de importaciones para su industrialización a un modelo de economía abierta, inclinado al mercado, la virtual exclusión de la pequeña y mediana empresa del proceso de negociación del TLCAN significó un cambio en la coalición detrás de las reformas económicas impulsadas por el PRI. Este cambio político no significó necesariamente que las empresas incurrieran en costos económicos a raíz de la apertura comercial. Seguramente algunas sí lo han hecho, pero los beneficios económicos generales de la apertura comercial han sido positivos (Recuadro 3.3). Asimismo, partiendo de la base de que la apertura cerró canales de protección del Estado y distribución de rentas, se espera que también su impacto sobre la gobernabilidad democrática sea positivo.

Recuadro 3.3

Impacto del TLCAN

El impacto económico del TLCAN y la apertura comercial en general han estado sujetos a acalorados debates. Contribuyendo a este debate, Lederman *et al.*, (2003) realizaron una cuidadosa evaluación de algunos aspectos del impacto económico del TLCAN. Debido a que México experimentó shocks económicos desde principios de los años noventa, incluyendo la Crisis del Tequila a mediados de esa década, y los efectos de contagio de las crisis financieras en Asia, Rusia y Sudamérica a fines de la misma década, resulta difícil aislar el impacto del TLCAN en la economía mexicana. No obstante, el análisis indica que la apertura comercial ha tenido efectos positivos sobre el comercio, la inversión extranjera directa y el ingreso per cápita de México. El estudio también concluye que los beneficios del TLCAN han sido distribuidos de manera desigual entre las regiones norte y sur del país, aunque el TLCAN no es de forma alguna responsable por esta brecha. También cabe destacar que la “desigualdad” de los beneficios del TLCAN es relativa: los estados pobres se beneficiaron del TLCAN en términos absolutos, pero los estados más ricos han tendido a crecer con más rapidez desde 1993.

Algunos de los efectos desiguales del TLCAN han sido los siguientes: i) el incremento de los salarios para quienes cuentan con niveles de educación más altos en relación a los que tienen menos preparación; ii) crecimiento más acelerado de los estados del norte y el centro durante los años noventa, pero más lento en los estados más pobres del sur, debido a los bajos niveles educativos y de infraestructura y calidad de las instituciones locales; iii) mayor acceso de las grandes empresas mexicanas a los mercados de capital del Norte a medida que el crédito escaseaba después de la Crisis del Tequila, mientras que el crédito continuó restringido para la pequeña y mediana empresa; y iv) mayor productividad de las tierras irrigadas en contraste con la agricultura con orientación interna sin irrigación.

El estudio concluye que el TLCAN trajo consigo ganancias netas para México, pero su impacto ha sido opacado por algunas de las limitaciones de la economía mexicana, como las deficiencias relativas en el sistema educativo y la falta de inversión en innovación tecnológica. De manera similar, algunas debilidades institucionales, como la debilidad del estado de derecho y el nivel relativamente alto de corrupción, han impedido que México aproveche plenamente la apertura comercial.

3.36 Una consecuencia económica, real o percibida, del TLCAN que se espera tenga impacto en la evolución de la gobernabilidad democrática en México es su efecto sobre la desigualdad entre las regiones del país. Como se desprende del análisis del Banco, las regiones y sectores con más desarrollo y competitividad han aprovechado mejor el tratado que las rezagadas regiones del sur. Esto resulta congruente con la conclusión general del estudio en torno a que ciertas condiciones previas, como mejores sistemas educativos e innovaciones tecnológicas e instituciones de alta calidad, como un estado de derecho sólido, median en el impacto económico del TLCAN. Los estados más pobres tienden a estar peor dotados en términos de estas condiciones previas que los más ricos. También resulta congruente con las conclusiones de un estudio (Hiskey, 2005) que establece que los estados con instituciones políticas más creíbles se recuperaron más rápido de la crisis económica de mediados de los noventa. Aunque trajo consigo beneficios netos tanto para las regiones más desarrolladas como para las menos desarrolladas, este fenómeno ha contribuido probablemente a empeorar la percepción respecto al grado de polarización política existente.

RESUMEN

3.37 Luego del Capítulo 2 que documentó el papel de los intereses creados como obstáculos para la profundización de las políticas sociales en México, el Capítulo 3 describió un panorama similar con respecto a las élites económicas del país. Gracias a décadas de acceso privilegiado al poder y a la protección del gobierno, ciertas élites económicas de México consiguieron posiciones únicas. Aunque las medidas de apertura económica que eliminaron algunas de las rentas gubernamentales explícitas pueden haber contribuido a establecer relaciones menos colusivas entre el gobierno y la empresa, las anécdotas surgidas a partir de ejemplos específicos de las privatizaciones y las reformas para la apertura comercial indican la persistencia de una fuerte influencia de los empresarios en la política, aunque con algunos cambios en las identidades de las élites involucradas y el tipo de interacción entre el Estado y las empresas. La clara tendencia de la concentración de la riqueza y la desigual distribución de los beneficios económicos (y de la influencia política correspondiente) ha creado un terreno de juego altamente desigual en términos políticos, donde un número limitado de élites empresariales bien dotadas y conectadas logran obtener concesiones preferenciales del gobierno (normalmente en forma de protección de mercado).

3.38 Fuera de estos episodios de política pública que afectan directamente sus intereses, no se cuenta con evidencia directa acerca de la forma en la que estos agentes económicos influyen en la política del país. Sin embargo, el extraordinario nivel de concentración de la riqueza en una economía en la que las manos del Estado aún son visibles podría ser motivo de preocupación para la incipiente consolidación democrática del país.

3.39 La alta concentración de la riqueza y el poder en una reducida élite económica contribuyen a crear una percepción de desigualdad entre los segmentos menos privilegiados de la sociedad. En combinación con la desigual distribución de beneficios de la apertura económica desde principios de los años noventa, esta percepción de desigualdad parece haber exacerbado la polarización política (incluso si la desigualdad efectiva parece haber permanecido constante). Como se argumentará en el capítulo final, la polarización y una percepción de privación relativa pueden limitar los efectos benéficos de la rendición de cuentas electoral, al debilitar la credibilidad de los políticos que representan “el lado opuesto” de la división desde la perspectiva de un elector individual, limitando el potencial de la gobernabilidad democrática en México.

4. APERTURA POLÍTICA, GOBIERNO DIVIDIDO Y REFORMAS ECONÓMICAS

4.1 El Capítulo 2 mostró que la mayor competencia en las elecciones democráticas cambia los incentivos políticos y lleva a que los políticos y los gobiernos sean más atentos a las demandas y necesidades de la mayoría de los mexicanos. En el capítulo también se argumentó que las presiones generadas por la rendición de cuentas electoral no han venido acompañadas por la correspondiente reducción en la influencia de los fuertes intereses creados. En efecto, en el Capítulo 3 se presentó evidencia de que la concentración de la riqueza aumentó desde principios de los años noventa y, con ella, probablemente, la influencia política y económica de los más ricos.

4.2 Una posible explicación de la persistencia de la influencia de los intereses creados reside en la fragmentación de la autoridad política en México. La apertura democrática de México ha repartido el poder político entre una diversidad de actores, incluyendo los gobiernos subnacionales y el poder judicial, por mencionar algunos (Lehoucq et al., 2005). En México, la percepción es que desde 1997 los gobiernos divididos han llevado a un impasse o parálisis en términos de las necesitadas reformas económicas por, al menos, dos razones.⁶⁸ Por una parte, los gobiernos divididos obligan al partido político en el poder a obtener apoyo legislativo de uno o más partidos de oposición.⁶⁹ Por otra, cuando la autoridad está más fragmentada, los intereses creados tienen la capacidad de bloquear las reformas con más facilidad al ganar acceso a una minoría de tomadores de decisiones que ocupan posiciones clave en el proceso de diseño de políticas públicas.

4.3 En este capítulo, la atención se centra en sólo un aspecto de esta dispersión del poder, esto es, en la medida en que el final de la hegemonía de un sólo partido en México y la llegada del gobierno dividido son responsables por la falta de un avance significativo en el proceso de reforma desde 2000. Este tema se aborda desde dos ángulos diferentes, preguntando primero si la falta de progreso en las reformas se puede atribuir únicamente a la existencia de un gobierno dividido. La respuesta a este punto es negativa. En segundo lugar, nos preguntamos si las reformas institucionales que con frecuencia se proponen en México para resolver problemas de parálisis podrían tener otros impactos al cambiar los incentivos de los agentes políticos. En este caso, se encuentra poca evidencia de que estas reformas aceleren reformas en áreas relevantes de política pública. En el Capítulo 5 se explora cómo la débil relación entre las reformas institucionales y el desempeño de las políticas públicas puede explicarse en razón de las distorsiones en la dinámica subyacente de la competencia política en México.

⁶⁸ Un tratamiento más detallado de la difusión del poder debería contemplar análisis de los efectos de la descentralización sobre la gobernabilidad nacional, al igual que los papeles de otros agentes institucionales a nivel nacional, como el Poder Judicial. Estos temas se abordan en Lehoucq et al., (2005).

⁶⁹ Un gobierno dividido es aquél en el que los poderes ejecutivo y legislativo están controlados por diferentes partidos políticos.

EL DESEMPEÑO DE MÉXICO EN EL ÁMBITO DE LAS REFORMAS

4.4 Durante buena parte de los 70 años de dominio priísta, la Presidencia gozó de autoridad indiscutida sobre el Congreso, que también estaba bajo el dominio del PRI. Con el declive gradual del control del PRI en el Congreso⁷⁰, también se redujo la capacidad del presidente para influir sobre los resultados legislativos. Con la derrota del PRI en 2000, también desapareció el arreglo que otorgaba a los presidentes poderes “metaconstitucionales” para influenciar las decisiones legislativas y políticas. Como lo resume un científico político mexicano (Rubio, 2004, p. 24):

“El poder político emigró de la Presidencia, sobre todo, hacia el Congreso. El Congreso se convirtió en el centro de la negociación política, así como en una de las fuentes más importantes de la parálisis. Debido a que los miembros del Congreso no tienen posibilidad de ser reelectos, tienen pocos o nulos incentivos para negociar con el presidente o escuchar a su electorado”.

4.5 La nueva realidad dejó al Estado mexicano con un presidente cuyos poderes constitucionales formales son más limitados que en muchos otros sistemas presidenciales, y con un gobierno dividido. El Cuadro 4.1 presenta una comparación entre países en términos del poder presidencial para presentar iniciativas legislativas al Congreso. Como se muestra en el cuadro, los presidentes mexicanos no pueden limitar la capacidad del Congreso para introducir enmiendas o modificaciones a la legislación propuesta y, por su parte, el Congreso no está obligado a responder dentro de un plazo de tiempo preestablecido. En cambio, otros presidentes latinoamericanos tienen la opción de la “vía rápida” (*fast track*) mediante la cuál el Congreso sólo puede aprobar o rechazar las iniciativas presidenciales en su totalidad sin introducir cambios y, si no reacciona dentro de un cierto plazo de tiempo, la iniciativa queda aprobada automáticamente.

⁷⁰ En 1988, la participación del PRI en el Congreso cayó a niveles inferiores a las dos terceras partes de las curules, nivel necesario para aprobar modificaciones a la Constitución. En 1997, el PRI perdió la mayoría de las curules en el Congreso.

Cuadro 4.1 Capacidad del Ejecutivo para introducir iniciativas legislativas

País	Año	Iniciativa presidencial		
		Exclusiva	Urgente	Decretos
Argentina	1994	No	No	Sí
Brasil	1999	Sí	Sí	Sí
Chile	1997	Sí	Sí	Sí
Colombia	1997	Sí	No	Sí
México	1996	No	No	No
Perú	1993	No	Sí	Sí
Uruguay	1997	Sí	Sí	No

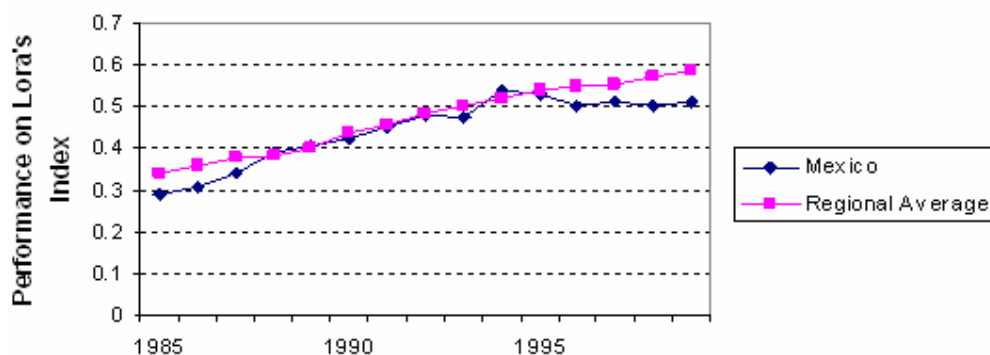
Fuente: Colomer y Negretto (2003).

4.6 Difícilmente se puede rebatir que los poderes metaconstitucionales de los presidentes priístas facilitaron la adopción de algunas reformas, como las realizadas durante la gestión del Presidente Salinas. Lo que no es evidente es si revivir un arreglo tal —de ser siquiera posible— sería la solución para el evidente estancamiento del ritmo de las reformas económicas en México. De hecho, el análisis aquí realizado indica que el tema tiene más sutilezas que el simple concepto de un gobierno dividido que genera parálisis en las reformas debido al *impasse* institucional.

4.7 En primer lugar, además de la gran variedad de reformas aprobadas durante el sexenio del Presidente Salinas (1988-1994), México no había mostrado gran ímpetu reformador antes de las elecciones de 2000. Una muestra de ello es la clasificación de México en el Índice de Reforma Estructural de Eduardo Lora, que mide los avances en la apertura comercial y de servicios financieros, las reformas tributarias, la privatización y la reforma laboral entre 1985 y 1999 (Lora, 2001). En la Gráfica 4.1 se demuestra que, durante buena parte del periodo, México se ubicó en, o por debajo de, el promedio regional para América Latina. Sólo fue durante el gobierno del Presidente Salinas cuando México reformó su economía de manera intensiva. Incluso entonces, como lo demuestra lo comentado en el Capítulo 3, las reformas no siempre trajeron consigo una estructura económica más competitiva o una distribución más equitativa de los beneficios económicos.⁷¹

⁷¹ Incluso entonces, como se comentó en el Capítulo 3, algunas de las reformas llevaron a un simple cambio de propietario de los monopolios, pero hicieron poco por modificar el marco regulatorio.

Gráfica 4.1 Avance en reformas estructurales, 1985-1999



Fuente: Lora (2001).

4.8 ¿Cómo se compara el periodo previo con la productividad legislativa desde 2000? La respuesta depende de si se consideran las reformas constitucionales o la legislación ordinaria. El número de reformas constitucionales presentadas y aprobadas mostró una desaceleración marcada desde el establecimiento del gobierno dividido en 1997. A mayo de 2006, el número de reformas constitucionales aprobadas durante los últimos tres sexenios pasó de 52 y 76 en los sexenios de los presidentes Salinas y Zedillo respectivamente, a 23 en el del Presidente Fox (véase Cuadro 4.1). Asimismo, el número promedio de días que llevó aprobar las reformas en el Congreso fue mucho mayor en el gobierno del Presidente Fox (más de 550 días), en comparación con los dos sexenios anteriores (entre 83 y 186 días).

Cuadro 4.2 Reformas constitucionales por periodo legislativo, 1988 – 2006

Periodo legislativo	Presidente	Núm. de Arts. reformados/1	Duración promedio/2	Voto prom./3	% prom/4
1988-91 (54)	Salinas I	10	178	315.6	63%
1991-94 (55)	Salinas II	42	83	325.9	66%
1994-97 (56)	Zedillo I	54	124	396.6	79%
1997-00 (57)	Zedillo II	22	186	380.6	76%
2000-03 (58)	Fox I	13	565	399.8	80%
2003-06 (59)	Fox II	2	552	393.0	79%
		143	281	368.2	74%

1. Excluye artículos transitorios.

2. Número promedio de días naturales entre la fecha de la presentación inicial y la publicación en el Diario Oficial de la Federación.

3. Requiere dos terceras partes de la Cámara de Diputados (500x2/3=334).

4. El porcentaje no considera el quórum en cada sesión.

Fuente: Gaceta Parlamentaria y <http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/refcns/index.htm> y Aparicio, 2005.

4.9 Entre la promulgación de la Constitución de 1917 y septiembre de 2004, se llevaron a cabo 416 reformas constitucionales (a razón de 4.7 por año y 29.7 por sexenio, en comparación con 52 reformas constitucionales entre 1988 y 2006 o 2.9 por

año en Brasil)⁷². Sin embargo, una buena cantidad (187) se realizaron entre 1982 y 2000, durante los tres sexenios de los presidentes De la Madrid, Salinas y Zedillo (10.4 por año, 62.3 por sexenio). Lo anterior resulta congruente con la idea de que estos tres presidentes priístas impulsaron las reformas de manera intensa.⁷³

4.10 El Cuadro 4.3 resume el contenido de las reformas constitucionales aprobadas durante los últimos tres sexenios. La mayor parte de las reformas económicas publicitadas como los principales logros de la gestión del Presidente Salinas (por ejemplo el TLCAN, las privatizaciones), excepto en el caso de la banca, que había sido nacionalizada a principios de los años ochenta y reprivatizada durante la segunda mitad del sexenio, ocurrieron en la segunda mitad del sexenio. El Presidente Salinas asumió el poder en 1988 en medio de una elección muy controvertida y entre acusaciones de fraude sistemático. Al mismo tiempo, el PRI perdió la “súper mayoría” de dos tercios que siempre había mantenido en el Congreso. Sin embargo, el PRI logró recuperar su presencia en el poder legislativo en las elecciones intermedias de 1991 y, con esta victoria, el Presidente Salinas fortaleció su poder de negociación. Dada esta circunstancia particular, el patrón de aprobación de reformas observado —más reformas durante la segunda mitad de la gestión— resulta congruente con la hipótesis del *impasse* en el sentido de que la facilidad para realizar una reforma depende de la medida en la que el partido en el poder controla el Congreso.

4.11 Sin embargo, este patrón deja de ser tan claro durante la gestión del Presidente Zedillo. Con base en la misma lógica, se esperaría observar un número mucho mayor de reformas durante la primera mitad de la gestión del Presidente Zedillo, cuando el PRI aún mantenía la mayoría simple en el Congreso (60 por ciento de las curules) que en la segunda mitad, cuando la oposición superó en número al PRI por primera vez. Este es el caso si se utiliza como unidad de análisis el número de artículos de la Constitución que fueron modificados. Sin embargo, si se cuenta el número de temas abordados, la segunda mitad de la presidencia zedillista “supera” a la primera mitad, a pesar de no tener mayoría simple o las dos terceras partes del Congreso.

⁷² No es sorprendente que Brasil haya procesado tantas reformas constitucionales, ya que su amplia cobertura y detalles aumentan el alcance y la necesidad de realizar reformas constitucionales para llevar a cabo cambios de política importantes.

⁷³ Es interesante notar que algunas de las reformas durante la gestión del Presidente Salinas fueron aprobadas sin las dos terceras partes del pleno de la Cámara baja (como lo refleja el promedio de 63 y 66 por ciento). Esto se debió a que el PRD con frecuencia boicoteaba las sesiones de votación en protesta contra el gobierno (el Presidente Salinas ganó la elección en 1988 contra el candidato del PRD, Cuauhtémoc Cárdenas, entre acusaciones de fraude masivo). La ausencia del PRD reducía el quórum, permitiendo al PRI y al PAN obtener el voto favorable de más de dos terceras partes de los asistentes, a fin de aprobar las reformas.

Cuadro 4.3 Reformas constitucionales por administración presidencial, 1988-2006

Fecha/1	Artículos reformados/2	Concepto
Carlos Salinas, 1988-1994		
06/04/1990	5, 35, 36, 41, 54, 60, 73	Reforma electoral
27/06/1990	28, 123	Privatización de la banca
06/01/1992	27	Propiedad del ejido
28/01/1992	3, 4, 5, 24, 27, 102, 130	Relaciones Estado-Iglesia / Derechos humanos
05/03/1993	3, 31	Educación secundaria
20/08/1993	28, 73, 82, 123	Autonomía del banco central
03/09/1993	16, 19, 20, 41, 54, 56, 60, 63, 65, 66, 74, 100, 107, 119	Aumento de curules en el Senado / Reforma electoral
25/10/1993	31, 44, 73, 74, 76, 79, 89, 104, 105, 107, 119, 122	Congreso local del Distrito Federal / Poder Ejecutivo
19/04/1994	41	Reforma electoral
1/07/1994	82	Requisitos para convertirse en Presidente
Ernesto Zedillo, 1994-2000		
31/12/1994	21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122	Reforma judicial
03/03/1995	28	Apertura de comunicaciones y ferrocarriles
03/07/1996	16, 20, 21, 22, 73	Reforma judicial
22/08/1996	35, 36, 41, 54, 56, 60, 73, 74, 94, 98, 99, 101, 105, 108, 110, 111, 116, 122	Reforma electoral (autonomía del IFE)
20/03/1997	30, 32, 37	Ciudadanía mexicana
08/03/1999	16, 19, 22, 123	Seguridad pública
11/06/1999	94, 97, 100, 107	Reforma del poder judicial
28/06/1999	4, 25, 73	Medio ambiente / Deportes / Defensa
29/07/1999	58	Edad mínima para diputados
30/07/1999	73, 74, 78, 79	Auditoría general de la federación
13/09/1999	102	Funciones de la Comisión de Derechos Humanos
23/12/1999	115	Competencias de los municipios
07/04/2000	4	Derechos de los niños
21/09/2000	20, 73	Derechos de las víctimas / Facultades del Congreso
Vicente Fox, 2000-2006/3		
14/08/2001	1, 2, 4, 18, 115	Derechos de los pueblos indígenas
14/06/2002	113	Compensación de daños por parte del Estado
12/11/2002	3, 31	Educación preescolar y superior
29/10/2003	63, 77	Vacantes y elecciones extraordinarias
05/04/2004	73, 89	Seguridad nacional
30/07/2004	74	Calendario del Presupuesto de Egresos
02/08/2004	65	Ampliación del periodo legislativo
27/09/2004	73	Pesca y acuicultura
20/06/2005	21	Reconocimiento del Tribunal Penal Internacional
28/11/2005	73	Jurisprudencia penal en tribunales estatales y municipales
8/12/2005	46, 73, 76, 105	Límites geográficos estatales
9/12/2005	14, 22	Prohibición de la pena capital
12/12/2005	18	Delitos de menores
7/4/2006	26, 73	Sistema Nacional de Planeación
14/09/2006	105	Derechos Humanos

1. Fechas según publicación en el Diario Oficial de la Federación.

2. No se incluyen artículos transitorios y erratas

3. Al 14 de septiembre de 2006

Fuente: Cámara de Diputados (<http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/refcns/>) y Aparicio, 2005.

4.12 El panorama se vuelve más sutil y complejo cuando concentramos la atención en el proceso legislativo en su amplitud. En primer lugar, el ritmo de introducción de nueva legislación ordinaria no se redujo durante la gestión del Presidente Fox. Por el

contrario, el número de iniciativas discutidas en el Congreso pasó de 250 entre 1991 y 1997 y 600 entre 1997 y 2000, a más de 1,200 entre 2000 y 2003. A diferencia de la época de hegemonía priísta, buena parte de esta “productividad” legislativa se debió al mayor activismo de los partidos políticos como introductores de propuestas legislativas (Cuadro 4.4). Así, entre 1991 y 1997, mientras el PRI aún mantenía el control de la mayoría en ambas cámaras del Congreso, el Poder Ejecutivo presentó 208 iniciativas ante varias comisiones del Congreso, obteniendo la aprobación de 205 de ellas (un sorprendente 98.5 por ciento de “éxito”). En cambio, los partidos políticos (incluyendo al PRI), presentaron 286 iniciativas y sólo 52 de ellas fueron aprobadas (menos de 20 por ciento de “éxito”). Entre 1997 y 2003, con el gobierno dividido, el número de propuestas del Ejecutivo cayó a 93, aunque aún presentaba un respetable nivel de “éxito” de casi 84 por ciento (es decir, 78 iniciativas aprobadas). En contraste, el número de iniciativas presentadas por los partidos políticos se disparó a 1,720 durante el mismo periodo, resultando en 334 aprobaciones.

4.13 Así, aunque la tasa de “éxito” siguió siendo baja en términos de aprobación de iniciativas, la “hiperactividad” sobrecompensó la baja tasa de “éxito” (Aparicio, 2005). Este patrón implicó que antes del advenimiento del gobierno dividido, el PRI ejerció un férreo control de la agenda legislativa, proponiendo sólo aquellas iniciativas que tuvieran prácticamente garantizada su aprobación, negociando el contenido de ellas antes de su presentación al proceso legislativo formal (es decir, negociación “a puertas cerradas”).

Cuadro 4.4 “Productividad” de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1991-2006

Proponente	Leyes aprobadas/Iniciativas presentadas				
	1991-94	1994-97	1997-00	2000-03	2003-06
Poder Ejecutivo	122/124	83/84	28/32	50/61	16/32
PRI	11/30	7/19	15/86	54/306	114/749
PAN	4/26	8/79	31/168	65/265	56/368
PRD	2/32	3/45	30/157	45/294	37/320
Otros*	10/31	7/24	43/163	61/281	56/504
Total	149/243	108/251	137/606	275/1207	279/1973

*Incluye iniciativas de otros partidos, representantes independientes, iniciativas conjuntas y legislaturas estatales

Fuente: Sistema Integral de Información y Difusión de la Cámara de Diputados, y Aparicio, 2005.

4.14 El Cuadro 4.5 resume la frecuencia de las reformas a las leyes federales durante los últimos tres sexenios. De las 244 leyes federales vigentes en la actualidad, 88 nunca han sido modificadas. De las 156 restantes, 96 fueron añadidas durante el periodo antes mencionado. Las otras 60 fueron reformadas varias veces (792 veces en total, o 13.2 modificaciones por ley). Las cifras muestran que durante la gestión del Presidente Fox se registraron incluso más reformas de las leyes federales existentes y promulgación de nuevas que en las gestiones de los presidentes Zedillo y Salinas. No sólo el Presidente Fox, sino también el Presidente Zedillo, cuyo gobierno se dividió durante la segunda mitad de su sexenio, logró aprobar más leyes federales nuevas y obtener aprobaciones

legislativas para reformas a las leyes federales que durante la gestión del Presidente Salinas. Por supuesto, estos números no ofrecen información acerca de la importancia relativa de estas iniciativas y las dificultades políticas para lograr su aprobación. Tampoco niegan el hecho de que las principales reformas estructurales que el gobierno mismo tenía marcadas como prioritarias no lograron ser aprobadas. No obstante, este nivel de productividad legislativa es incongruente con la afirmación de que el gobierno dividido paraliza el diseño de políticas públicas en México.

Cuadro 4.5 Reformas a leyes federales por administración presidencial, 1988 – 2006

	1988-2006	Salinas	Zedillo	Fox*
Reformas a leyes federales	792	180	263	349
Nuevas leyes	96	17	38	41

Fuente: "Sumario de Reformas a las Leyes Federales Vigentes", Cámara de Diputados, 1 de junio de 2006 y Aparicio, 2005.

4.15 El Cuadro 4.6 presenta información acerca de la distribución de algunas reformas legislativas por contenido durante los últimos tres sexenios. De nuevo, estos datos no son sustitutos perfectos de un análisis detallado y cualitativo del contenido de cada reforma, pero sirven como ilustración de un posible patrón en el tiempo. La parte superior del cuadro muestra el número de reformas a algunas de las principales leyes federales llevadas a cabo durante este periodo. De las leyes federales, las que han sufrido el mayor número de modificaciones son las relacionadas con asuntos fiscales y tributarios y de justicia penal (Aparicio, 2005). En estos rubros, el "desempeño" de las tres gestiones presidenciales es más o menos comparable, aunque las reformas a la Ley General de Salud se incluyen como ilustración de un caso en el que se observó mayor actividad legislativa durante el sexenio del Presidente Fox que de sus predecesores.

4.16 En cambio, las leyes federales que rigen las cuatro áreas controvertidas de las reformas estructurales —energía/petróleo, pensiones y laboral (véase la parte inferior del Cuadro 4.6)— han sufrido en conjunto muchos menos cambios durante el mismo periodo, aunque en este caso durante el gobierno del Presidente Zedillo se promulgaron más modificaciones legislativas que durante los de los presidentes Fox o Salinas, esta última la más conocida de entre las tres por su intensidad en la intención por lograr reformas económicas. De nuevo, no está de más advertir que estas cifras deben interpretarse con cautela, ya que no ofrecen respuestas acerca de la calidad y la importancia relativa de los cambios legislativos. No obstante, en general apoyan el argumento de que estas áreas de política siempre han sido difíciles en el ámbito de las reformas, incluso durante el auge de las presidencias reformistas del PRI.

4.17 En resumen, por decepcionante que sea el fracaso del gobierno del Presidente Fox para negociar la aprobación de las reformas en los sectores de energía, trabajo y pensiones del sector público, este fracaso no es necesariamente institucional (es decir, no se debe simplemente a la presencia de un gobierno dividido). En efecto, la incapacidad para lograr la promulgación de estas reformas específicas no fue privativa

de esa gestión. En ningún gobierno, ni siquiera en la época de auge de la hegemonía priísta fue posible avanzar de manera significativa en este sentido. Los intereses creados que han obstaculizado la reforma desde 2000 parecen haber tenido por lo menos el mismo nivel de influencia en años anteriores.

Cuadro 4.6 Reformas a una selección de leyes federales, 1988 – 2006

Leyes con reformas frecuentes				
Sector	Ley	Salinas	Zedillo	Fox
Justicia penal	CÓDIGO PENAL FEDERAL	13	13	13
	CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES	8	9	9
Tributación*	LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO	7	8	12
	LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS	6	8	7
	LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA	-	-	11
Salud	LEY GENERAL DE SALUD	1	3	22
	Total	35	41	74
Leyes con reformas limitadas				
Energía	LEY DEL SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA	3	-	-
Petróleo	LEY REGLAMENTARIA DEL ART. 27 CONSTIT. EN EL RAMO DEL PETRÓLEO	-	2	2
Pensiones	LEY DE LOS SISTEMAS DE AHORRO PARA EL RETIRO	-	4	4
Trabajo	LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL APDO. B DEL ART. 123	-	1	1
	LEY FEDERAL DEL TRABAJO	-	1	1
	Total	3	8	8

Fuente: "Sumario de Reformas a las Leyes Federales Vigentes", Cámara de Diputados, septiembre 19, 2006.

*Leyes seleccionadas sólo para fines ilustrativos; y Aparicio, 2005.

LA REFORMA DEL SECTOR PETROLERO: ESTUDIO DE CASO

4.18 Las causas del fracaso de las reformas son muchas, y las razones específicas varían de un caso a otro. A fin de ilustrar el juego de esta pluralidad de fuerzas, se presenta un estudio de caso de la economía política de la reforma en el sector energético y petrolero.⁷⁴ Un tema crucial para la empresa petrolera del Estado, Pemex, reside en garantizar la suficiencia de las reservas de crudo. Se considera que el costo de explorar y llevar a cabo el desarrollo necesario para garantizar las reservas más allá de los diez a quince años que se estiman actualmente asciende a alrededor de \$10 mil millones de dólares al año (Shields, 2005:22,36). El gasto observado alcanza niveles muy inferiores a este umbral, debido a los fondos que Pemex transfiere a las finanzas gubernamentales. Esta situación ha requerido reformas para permitir que Pemex retenga más fondos para sus propias inversiones, busque fuentes adicionales de capital fomentando una mayor participación privada en operaciones de transformación y fortalezca su gobierno corporativo para garantizar la utilización de sus fondos de manera eficiente. En esta sección se ilustra la forma en la que los intereses creados han bloqueado la reforma persistentemente, tanto durante la época del PRI como antes de la dilución de la autoridad política y en épocas posteriores.

4.19 Es bien sabido que el uso eficiente del capital es un problema de gran importancia para Pemex. Las principales fuentes de ineficiencia operativa en Pemex incluyen la gran cantidad de personal contratado, del cual 80 por ciento pertenece al sindicato alineado con el PRI y extrae generosos salarios y pensiones (León y Rosado, 2005), y el gobierno corporativo que invita la politización de sus decisiones sobre las políticas de la empresa. Por ejemplo, la rigidez del contrato laboral impide que la empresa reasigne a los empleados sobrantes de una zona del país a otra. El Consejo de Pemex está formado por el Secretario de Hacienda, como presidente, otros seis secretarios y cinco representantes del sindicato. Pemex ha sido totalmente transparente en términos de la influencia política que ejerce para proteger estos acuerdos: el PRI normalmente guarda varias curules en el Congreso para funcionarios del sindicato de Pemex, incluyendo a su secretario general. Por su parte, el Congreso establece las políticas de Pemex dentro de las negociaciones del presupuesto anual de egresos, incluyendo la importantísima cifra estimada para el precio del petróleo crudo.⁷⁵

4.20 Desde mediados de los años ochenta, se han presenciado por lo menos tres intentos de reformar Pemex, todos orientados a mejorar la eficiencia de la empresa o su capacidad para continuar generando ingresos para el Estado. En primer lugar, el gobierno del Presidente Salinas logró cambiar la Ley Orgánica de la empresa en julio de 1992. Uno de los principales resultados de esta reforma fue la división de Pemex en cuatro compañías distintas: Pemex Exploración y Producción, Pemex Refinación, Pemex Gas y Petroquímica Básica y Pemex Petroquímica. La empresa también otorga permisos para establecer estaciones de venta de gasolina en México.⁷⁶ Segundo,

⁷⁴ Esta sección se tomó de Lehoucq (2006).

⁷⁵ Hasta 1984, los trabajadores del sindicato petrolero controlaban la mitad del presupuesto de inversión de Pemex (Salinas, 2000: 507).

⁷⁶ Antes de dividir a Pemex, el gobierno del Presidente Salinas también capturó y encarceló al notable líder del sindicato de Pemex, Joaquín Hernández Galicia (conocido como "La Quina") en 1989.

durante la primera mitad del sexenio del Presidente Zedillo, se intentó privatizar una de las cuatro compañías, Pemex Petroquímica. Sin embargo, el presidente nunca mandó la iniciativa al Congreso debido a la oposición al interior del PRI. El tercer intento de reforma se realizó durante el sexenio del Presidente Fox y culminó con la modificación a la Ley Federal de Derechos que rige las obligaciones tributarias de Pemex.

4.21 El gobierno del Presidente Fox se centró en los esfuerzos por aumentar la eficiencia de las cuatro empresas subsidiarias de Pemex, hacer la corporación más transparente y mejorar su rendición de cuentas y aumentar el nivel de fondos para exploración y desarrollo. Los voceros del gobierno también pidieron aumentar la participación del sector privado en la compañía (Shields, 2005: 83-130), dado que el sector privado tiene la posibilidad de competir por contratos de venta de servicios y material en las subsidiarias de Pemex. En efecto, las propuestas del gobierno han sido parte de un debate mucho más amplio acerca de las medidas que deben tomarse en cuanto a Pemex, lo que demuestra que la falta de reforma no se debe a la falta de esfuerzos por lograrla. Entre 2000 y abril de 2006, se presentaron más de cien iniciativas relacionadas con Pemex y leyes concernientes al sector.⁷⁷ La mayoría de ellas tratan con cambios administrativos menores relacionados con la venta de gas y energía y con contratos de servicios y materiales. Otras son más amplias, orientadas a cambiar la estructura corporativa de Pemex o a reducir el peso del personal nombrado por el Poder Ejecutivo y los representantes del sindicato en el Consejo Directivo de la empresa. También se presentaron varias iniciativas con la intención de aumentar la cantidad de ingreso petrolero que Pemex puede conservar para realizar inversiones necesarias o para darle facultades para asociarse con el sector privado a fin de desarrollar depósitos petroleros. Entre 2000 y 2006, el gobierno del Presidente Fox presentó seis iniciativas relacionadas con Pemex y asuntos petroleros.⁷⁸

4.22 Hacia fines de 2005, el Congreso aprobó una nueva Ley Federal de Derechos para Pemex. Presentada en septiembre de 2004, la iniciativa tenía la intención de reestructurar la manera de gravar a Pemex. Antes de la reforma, Pemex transfería 61 por ciento de sus *ingresos totales* al gobierno federal (León, 2005), situación que llevó a la empresa a registrar pérdidas durante los últimos años. Aprovechando el alto nivel de los precios internacionales del petróleo, la iniciativa del gobierno del Presidente Fox recomendaba reducir la carga fiscal general de la empresa, de manera que Pemex pudiera conservar una proporción mayor de su ingreso. La iniciativa proponía que Pemex pagara un mayor porcentaje de su *ingreso neto* luego de complejas deducciones

⁷⁷ Lehoucq (2006), con base en análisis de iniciativas presentadas para modificar las siguientes leyes en la Gaceta Parlamentaria (<http://gaceta.diputados.gob.mx/base>) (al 22 de mayo de 2006): Ley Federal de Derechos, Ley de la Comisión Reguladora de Energía, Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, y la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional, en el Ramo de Petróleo.

⁷⁸ Estas modificaciones se dieron en su mayoría durante la segunda parte del sexenio. Algunos analistas sugieren que el retraso en la presentación de iniciativas relacionadas con Pemex fue resultado de que el poder ejecutivo concentró su energía legislativa en otros asuntos, como la reforma fiscal (León y Rosado, 2005). Otros argumentan que el gobierno del Presidente Fox no abordó la reforma de Pemex porque se involucró en un debate ideológico que enfrentó a los defensores de la privatización contra los que proponían que el Estado controlara Pemex y las compañías de suministro de electricidad del Estado (e.g. Shields, 2005).

por gastos comerciales. Asimismo, contenía una propuesta para designar expertos independientes en el Consejo Directivo.

4.23 Luego de un año de debates, el gobierno del Presidente Fox consiguió la aprobación de algunos cambios en el régimen fiscal de la compañía, pero ningún cambio en su organización corporativa. Como resultado de esta ley, la empresa petrolera del Estado obtendrá cerca de 2 mil millones de dólares para su propio uso, monto que aumentará gradualmente en el futuro. Esta cifra representa 20 por ciento del monto estimado del presupuesto de inversión asignado y 5 por ciento del valor estimado de las exportaciones petroleras en 2006.⁷⁹ De manera paralela, se promulgó la nueva Ley de Presupuesto y Responsabilidad Financiera a principios de 2006 que, entre otras cosas, asignó una porción de los ingresos petroleros extraordinarios (la diferencia entre el precio del barril estimado que el Ejecutivo propone y el Legislativo aprueba y el precio observado) a un fondo de estabilización que beneficia a los estados (25 por ciento), a inversiones en infraestructura (25 por ciento), ingreso petrolero (40 por ciento) y programas y proyectos para infraestructura y equipamiento a nivel estatal (10 por ciento). Sin embargo, no se logró avanzar en el incremento de la participación privada en el negocio petrolero o en mejorar la capacidad operativa de Pemex.

4.24 Esta generalizada falta de avance en la reforma de Pemex parece deberse a varios factores, entre los que destaca (i) el papel de los intereses creados en el bloqueo de los intentos de reforma; y (ii) el tibio apoyo o franco antagonismo del público. El sindicato no tiene interés por aumentar la transparencia y la rendición de cuentas, resultados que reducirían sus privilegios. La apertura del sector energético a la participación de inversiones privadas o la designación de empleos en Pemex con base en la competencia meritocrática reducirían las rentas que el sindicato ha garantizado para sí. El hecho de que el PRI normalmente separe candidaturas a curules en la Cámara de Diputados o en el Senado para líderes sindicales, desde donde pueden vigilar el diseño de políticas públicas en sus sectores, ayuda al sindicato a destruir los cambios que no le parecen adecuados. De hecho, fue el Senador Ricardo Aldana, tesorero de Pemex, quien retrasó la respuesta legislativa a la propuesta del Presidente Fox. Así, se negó a apoyar la reforma hasta que el PRI acordara eliminar la propuesta para nombrar a expertos independientes “sin conflictos de interés” en el Consejo Directivo de Pemex. Como muchos otros legisladores del PRI, argumentó que la reestructuración del Consejo Directivo representaba el primer paso hacia la privatización del patrimonio nacional.⁸⁰

REFORMAS POLÍTICAS Y RESULTADOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

4.25 Hasta este punto el análisis ha hecho énfasis en que los casos observados de fracasos en las reformas a menudo se deben a resistencias por parte de grupos de interés que han gozado de acceso privilegiado a rentas del Estado. En este capítulo, también se argumentó que el muchas veces mencionado problema de la parálisis de las reformas como resultado de un gobierno dividido podría estar exagerado. No obstante,

⁷⁹ “Aprueban diputados reforma de Pemex,” Reforma (octubre 21, 2005): 10A.

⁸⁰ “Encorchetan la nueva ley de Pemex,” Reforma (noviembre 8, 2005).

en México, buena parte del debate sobre la eficacia del Estado hace hincapié en el diseño de una estructura constitucional del Estado que permita al gobierno avanzar en las reformas pendientes. A fin de eliminar los obstáculos institucionales que se considera que impiden estas reformas, varios representantes de la academia, el sector privado, la sociedad civil y la clase política han propuesto una serie de reformas.

4.26 En esta última sección del capítulo se analizan estas opciones, que podrían dividirse entre las reformas que pretenden hacer más eficiente la toma de decisiones del gobierno (impulsando la cooperación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo) y las dirigidas a mejorar la respuesta de los políticos a sus electores (cambiando las reglas electorales). Como lo demuestran los comentarios a continuación, buena parte de las propuestas existentes se orientan hacia el primer objetivo, reflejando la extensa inquietud en torno a que el Estado mexicano ha perdido la “eficacia” en su capacidad para tomar importantes decisiones políticas y de política pública. Sin embargo, todas las reformas inevitablemente afectan los incentivos de los agentes políticos para diseñar políticas públicas. Por ello, esta sección evalúa las reformas en ambos frentes: desde su potencial para aumentar la eficacia legislativa, y por su capacidad para dar a los tomadores de decisiones los incentivos adecuados para llevar a cabo reformas de política pública en aras del más amplio interés público.

Propuestas orientadas a hacer más eficiente la toma de decisiones del gobierno

Fortalecimiento de los poderes constitucionales del presidente

4.27 De acuerdo con la Constitución de 1917, la presidencia de México tiene poderes formales limitados. Por ejemplo, al comentar las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en México, Casar (1999) afirma que los poderes legislativos del Presidente no son extraordinarios si se les compara con otros países, pero esto se compensa con los llamados poderes “metaconstitucionales” del Presidente que dependían de su condición como cabeza del PRI.⁸¹ La transición hacia la gobernabilidad democrática cambió este paradigma. El Presidente ya no controla el Congreso, la descentralización está en proceso y una serie de mecanismos de controles y contrapesos están en funcionamiento y, sin embargo, aún no se establecen relaciones predecibles entre estos agentes. De aquí que se argumente que los poderes formales del Presidente deberían aumentarse para llenar el “vacío” de poder creado por la transición hacia la gobernabilidad democrática.

4.28 Por ejemplo, los presidentes mexicanos tienen la autoridad de presentar iniciativas legislativas al Congreso. Sin embargo, en muchas ocasiones, en caso de no existir acuerdos políticos, los miembros del Congreso pueden ignorar las iniciativas presidenciales, sin siquiera debatirlas en sus sesiones. En otras democracias presidencialistas (aunque no en Estados Unidos), los presidentes a menudo tienen la facultad de forzar la agenda legislativa enviando, por ejemplo, un decreto ejecutivo cuya deliberación tiene precedencia sobre otras iniciativas pendientes de aprobación en

⁸¹ A diferencia de sus contrapartes en otras democracias presidencialistas, el presidente mexicano no tiene la autoridad para llamar a sesiones extraordinarias del Congreso, como tampoco para llamar a un referéndum popular.

el Congreso. A fin de dar al Presidente un mayor poder para el establecimiento de la agenda, Negretto (2006) propone un instrumento de iniciativas urgentes, que obliga a los legisladores a tomar una postura pública con respecto a una iniciativa dentro de un plazo de tiempo determinado con anterioridad. Esta reforma garantiza la discusión de las iniciativas, pero no su aprobación.⁸²

4.29 Los abusos percibidos de autoridad para establecer la agenda legislativa (a menudo por medio de decretos presidenciales) han sido ampliamente criticados. En Brasil, por ejemplo, los decretos presidenciales (*medidas provisórias*) pueden cambiar la agenda de deliberaciones en el Congreso, ya que tienen la facultad de “saltar la cola” y ser votados antes que las demás iniciativas. Con ello se fortalece la capacidad del Presidente para obligar a debatir ciertas propuestas específicas, aunque también retrasa la discusión de otras iniciativas importantes.

4.30 Estas son reformas modestas que, por ejemplo, permitirían que el Congreso enmendara las iniciativas presidenciales de la misma manera que lo hace con otras propuestas legislativas. De nuevo en Brasil, los decretos presidenciales que no se convierten en leyes dentro de un plazo determinado vencen automáticamente. Por otra parte, una propuesta más sólida (que requiera un voto afirmativo o negativo para las iniciativas presidenciales) representaría un mayor nivel de autoridad presidencial del que se registra en casi cualquier otra democracia presidencialista. No se cuenta con información acerca del impacto de alguna de estas reformas en la productividad legislativa o en la eliminación de las distorsiones de política pública que impiden el crecimiento o son inequitativas. Tampoco resulta claro de qué forma las reformas afectarían los incentivos políticos para buscar la consecución de reformas de política pública.

Hacia un sistema parlamentario

4.31 La propuesta más radical que se maneja en la actualidad consiste en adoptar un sistema parlamentario de gobierno. Esta reforma puede tener efectos notables tanto sobre la eficacia legislativa como en los incentivos para llevar a cabo reformas en aras del interés público. Un sistema parlamentario podría reducir la fragmentación política y los riesgos del gobierno dividido cuando el gobierno goza de una mayoría franca (como en los sistemas de mayoría al estilo del Reino Unido). También se ha sugerido que los gobiernos de coalición en un sistema parlamentario pueden diseñar políticas con más eficacia que cuando los presidentes y las legislaturas trabajan en conjunto (Linz, 1994). Lo que es más importante, en un sistema parlamentario, la pérdida de confianza en el gobierno puede dar lugar a elecciones generales o a la reconstitución del gobierno a fin de renovar su mandato. Con ello se logra que un gobierno de coalición en un sistema parlamentario tenga una mayor motivación para la eficacia legislativa de la que existe en un gobierno dividido en un sistema presidencialista.

⁸² La propuesta para fortalecer el poder legislativo del Presidente se complementa con la formalización de mecanismos adicionales de controles y contrapesos para fomentar un mayor diálogo y más colaboración entre el poder ejecutivo y el legislativo. Por ejemplo, Negretto (2006) propone adoptar un procedimiento para los nombramientos del gabinete similar al modelo de Estados Unidos, que establece que el Senado ratifique los nombramientos del gabinete hechos por el presidente.

También se considera que el parlamentarismo aumenta la legitimidad del gobierno y fomenta un enfoque de la gobernabilidad basado en consensos.⁸³

4.32 Como variante menos radical de la propuesta para cambiar a un sistema parlamentario, también se ha considerado que la falta de consenso y creación de coaliciones puede abordarse creando un nuevo puesto de jefe de gobierno, responsable de dirigir los asuntos cotidianos de la coordinación política y de políticas públicas por cuenta y orden del Presidente. Las propuestas específicas van desde el establecimiento de una vicepresidencia hasta un jefe de gabinete o un primer ministro. Un vicepresidente, que también sería el líder del Senado, permitiría al Ejecutivo una mejor interacción con el Legislativo. Por su parte, un jefe de gabinete contribuiría a que el presidente coordinara mejor su agenda con los diferentes organismos del Ejecutivo, manteniendo también un canal de diálogo abierto con los miembros clave del Congreso. Por último, un primer ministro daría lugar al establecimiento de gobiernos de coalición al proporcionar al segundo partido una posición importante en el gobierno. Sin embargo, la experiencia francesa, de donde se tomaron estas reformas, deja claro que el papel del primer ministro es menor cuando la persona que ocupa el puesto pertenece al partido del Presidente. Cuando el Primer Ministro no pertenece al partido del Presidente (la llamada cohabitación), dado que el partido del Presidente no posee mayoría en el Legislativo, la eficacia legislativa y el entusiasmo por las reformas no parecen ser mayores que si no hubiera un Primer Ministro.

Cambios en las reglas de elección presidencial

4.33 Cuando el margen de triunfo de un político electo es reducido, la legitimidad de la victoria puede ser cuestionada. Cuando el político es el Presidente, esto pone en riesgo su capacidad para gobernar el país. Si se comparan las elecciones presidenciales recientes en Estados Unidos y México, queda claro de inmediato que la amenaza a la legitimidad es mayor en países con una historia relativamente corta de elecciones “limpias”. Por ello, muchos mexicanos proponen cambiar hacia un sistema de mayoría absoluta, estableciendo, de ser necesario, una segunda vuelta de votación. Esta reforma recuperaría la legitimidad en los casos en los que una gran parte de la población considere que el ganador de la primera ronda sólo aseguró su triunfo gracias a que sus opositores dividieron su apoyo entre varios candidatos perdedores. Sin embargo, en el caso en el que un país está auténticamente polarizado entre dos o más bloques de un tamaño similar (como la izquierda y la derecha), la introducción de una segunda vuelta podría no tener un impacto de gran importancia sobre la legitimidad.

4.34 El sistema de mayoría absoluta que requiere una segunda vuelta a menos que el candidato ganador en la primera tenga más de 50 por ciento de la votación (o por lo menos un margen suficiente de victoria sobre el segundo candidato) presenta una serie de limitaciones. Una de ellas es la proliferación de los pequeños partidos. En una elección de una sola vuelta, algunos de los seguidores del partido pequeño podrían no votar por el partido de su preferencia, que tendría pocas oportunidades de ganar la

⁸³ Sin embargo, los sistemas parlamentarios también tienen algunas limitaciones (como una mayor nivel de volatilidad política), que parecen no haber sido tomados en consideración en el debate actual en México.

presidencia, sino por su segunda mejor opción a fin de evitar que su partido menos favorito ganara. La introducción de una segunda vuelta significaría, sin embargo, que los seguidores del tercer partido no tengan nada que perder al votar por su primera opción en la primera ronda, pues aún tendrían oportunidad de elegir entre los dos principales candidatos en la segunda ronda, incluso si su candidato preferido no alcanzara a llegar a la segunda ronda.

4.35 La introducción de una segunda ronda también fomenta la entrada de partidos cuyos intereses estratégicos no se centran en ganar la presidencia, sino en negociar su apoyo más adelante a cambio de algún tipo de beneficio (como puestos atractivos en el gabinete) (Shugart y Taagpera, 1994). Si estos pequeños partidos no son disciplinados (buscando rentas en lugar de una agenda de políticas públicas específica), una segunda vuelta más bien comprometería en lugar de mejorar la capacidad de gobernar del Presidente.

4.36 Una propuesta relacionada consistiría en sincronizar las elecciones nacionales y subnacionales. Las elecciones no concurrentes aumentan la probabilidad de que los votantes utilicen distintos criterios según la elección (simplemente porque la no concurrencia reduce la probabilidad de que temas comunes influyan en las decisiones de voto entre los dos niveles, como sucedería si las elecciones fueran concurrentes). Al reconocer el desafío que implica alinear las políticas públicas nacionales con las realidades políticas subnacionales, algunos abogan por ajustar los ciclos electorales nacionales y subnacionales. Con ello aumentaría la probabilidad de que los resultados de las elecciones subnacionales estuvieran influenciados, al menos hasta cierto punto, por la campaña a nivel nacional y, por ende, a favor de los aliados políticos del Presidente. En la medida en la que la apertura política otorgue más poder a los agentes políticos subnacionales en México, un mayor grado de alineación política entre el Ejecutivo nacional y los gobiernos subnacionales podría facilitar la creación de coaliciones para las reformas clave que involucran a participantes del nivel subnacional (como la reforma fiscal).

Medidas orientadas a que los funcionarios electos sean más representativos o sensibles a las demandas del electorado

El sistema de representación en el Congreso

4.37 Los legisladores mexicanos son elegidos con base en un sistema mixto, en el que 300 de los 500 representantes de la Cámara de Diputados son electos en un sistema plural donde el “ganador se lleva todo” en sus propios distritos. Los 200 restantes son elegidos sobre la base de representación proporcional a partir de una lista nacional. En el Senado, 96 representantes son electos directamente en sus estados (dos representantes del partido ganador y uno del segundo partido con más votos) y 32 más son de representación proporcional a partir de una lista nacional. Para que este sistema funcione, México combina dos conjuntos distintos de reglas y fórmulas para traducir el voto popular en curules (Negretto, 2006).

4.38 Este sistema combina dos conocidos defectos de cada mecanismo. El sistema de distritos debilita la proporcionalidad general de las curules en términos de la

proporción de votos que reciben los partidos en las elecciones, ya que una serie de ellos se “desperdicia” en cada distrito. En tanto que partido dominante, el PRI gozó de este efecto durante largo tiempo, pues la pérdida en su proporción de votos en distritos específicos no se traducía de inmediato en las pérdidas correspondientes en sus curules en el Congreso. El sistema de representación proporcional basado en una lista nacional de candidatos que el liderazgo del partido elige, a menudo recibe críticas por debilitar los incentivos de los legisladores a responder a sus electores debido a que estos esencialmente votan por el partido (más que por el candidato individual). Cabe destacar que son los líderes del partido quienes deciden quién formará parte de la lista. De nuevo, dada la historia del férreo control del PRI sobre sus candidatos y la limitada sensibilidad hacia las demandas de los electores ordinarios, la inquietud acerca de la capacidad de respuesta de un candidato a las demandas de sus electores es grande en México, aunque fue precisamente con la intención de moderar ambas distorsiones que México puso en marcha el sistema mixto.

4.39 Los mexicanos contemplan dos opciones para corregir estas situaciones. Primero, se ha argumentado que un cambio hacia un sistema totalmente plural —como en Estados Unidos— podría contribuir a atenuar el problema de la falta de respuesta de los políticos a las demandas de sus electores. Sin embargo, también muchos se han dado cuenta que esta reforma podría socavar la capacidad de los partidos políticos para mantener a sus miembros alineados en el Congreso, lo que a su vez podría afectar su posibilidad de asumir compromisos creíbles y establecer coaliciones entre partidos. En segundo lugar, Negretto (2006) y otros proponen la posibilidad de dividir la votación ciudadana en boletas separadas para (a) representación proporcional y (b) representantes de distrito.

Gestiones más cortas y flexibilización de los periodos

4.40 Los críticos de los sistemas presidencialistas aducen que cuando los presidentes pierden el apoyo popular los ciudadanos deben esperar hasta que termine su gestión, poniendo en “espera” a todo el país. También argumentan que, cuanto más larga sea la gestión presidencial, mayor serán las oportunidades de tener un “muerto viviente” como presidente y las presiones para encontrar medios extraconstitucionales para eliminar un representante ineficaz (como disturbios populares, renuncia anticipada), como se ha podido constatar en una serie de países latinoamericanos durante la última década. Con base en este razonamiento, Negretto (2006) aboga por acortar la duración del periodo en el poder de seis a cuatro años.

4.41 Algunos combinan la propuesta de acortar el periodo de gestión con la idea popular de flexibilizar los límites en los mandatos. Quienes proponen la reelección afirman que, al permitir que los actores políticos busquen reelegirse, se mejoraría su rendición de cuentas y la capacidad de respuesta hacia las demandas de sus electores. Al ofrecerles oportunidades reales de reelegirse, se alinearían sus incentivos con los intereses de los votantes. Al permitir a los legisladores “quedarse más tiempo en el Congreso” también se contribuiría a crear la capacidad necesaria para desempeñar sus tareas de manera más eficaz. Aunque la mayoría de quienes abogan por este cambio constitucional se centran sobre todo en restablecer la reelección para presidentes

municipales y legisladores, algunos también proponen incluir a los gobernadores en la reforma. En contraste, muy rara vez se ha propuesto la reelección presidencial.

Instituciones políticas y resultados de las políticas públicas: hallazgos preliminares

4.42 Como se desprende del breve análisis anterior, el debate actual comprende una gama de propuestas para reformar aspectos de las instituciones políticas de México. Aunque algunas de las reformas parecen ser contradictorias (mayores poderes presidenciales versus la introducción de un sistema parlamentario) de hecho su propósito es casi el mismo, es decir, reducir el número de controles y contrapesos políticos en el sistema, eliminando los obstáculos hacia una toma de decisiones más fluida. Las medidas para fortalecer al Presidente o al Legislativo tendrían este impacto. La alineación de los calendarios electorales aumentaría la probabilidad de que el mismo partido ganara las elecciones nacionales y estatales. Una segunda vuelta de votación fortalecería el mandato del ganador definitivo y aumentaría los incentivos para que los partidos se coaligaran (pero después de tomar en cuenta la probabilidad de proliferación inicial de partidos). La flexibilización de los límites a los periodos en el poder parece surgir más bien de la inquietud acerca de la falta de respuesta que se percibe de los legisladores hacia las demandas de sus electores. Sin embargo, en la medida en que esto fortalezca la disciplina partidaria —lo que sucedería si los partidos controlaran la nominación del candidato, pero no sucedería si la selección del candidato se basa en consideraciones de popularidad local— también reduciría el número de políticos que pudieran vetar una reforma. Todo ello fortalece a algunos actores en relación con otros y minimiza las posibilidades para que se de una fractura hacia el interior de los partidos o su impacto en el Legislativo.

4.43 Todos los cambios institucionales considerados también tienen el potencial de cambiar de manera notable los incentivos políticos, en especial los que pretenden atraer a intereses sociales estrechos o amplios. Sin embargo, la dirección de este cambio puede ser ambigua, como se destaca en los ejemplos a continuación.

- El sistema basado en distritos puede fortalecer la capacidad de los votantes para exigir que legisladores específicos rindan cuentas por sus acciones (en especial si pueden buscar la reelección), pero los legisladores podrían elegir responder a sus votantes ofreciendo beneficios conseguidos por clientelismo y prevendas u otros beneficios que no necesariamente aumenten el bienestar general de la población (como proyectos que busquen otorgar beneficios particularistas a sus propios seguidores electorales).
- Los sistemas electorales de representación proporcional a lista cerrada con distritos de varios miembros dan más autoridad a los partidos políticos, que tienden a tener incentivos para atraer grupos más amplios de electores, más acorde con el interés público general que los legisladores individuales (sin embargo, la medida en la que los partidos políticos buscan atender el interés público general depende de la amplitud de sus bases de apoyo en términos de cobertura geográfica, atractivo para diferentes clases socioeconómicas y demás). La existencia de partidos políticos que operan con base en sistemas de representación proporcional y listas cerradas, puede generar un sistema de partidos que no es sensible a las demandas de los

electores si los partidos elijen candidatos con el único propósito de recompensar a quienes se han establecido dentro de los partidos, en lugar de elegir a aquellos que mejor puedan representar los programas de políticas públicas propuestos por los partidos. Estos riesgos se vuelven particularmente altos cuando los obstáculos a la rendición de cuentas electoral reducen la presión sobre los partidos para tener un desempeño adecuado en el gobierno.

- El gobierno parlamentario facilita que los agentes políticos establezcan acuerdos creíbles entre ellos (los intereses de los poderes Ejecutivo y Legislativo están mejor alineados en las elecciones parlamentarias), fomentando pactos en torno a reformas (Persson y Tabellini, 2000). Sin embargo, también facilita la conducta de colusión entre los partidos ante la ausencia de controles y contrapesos institucionales eficaces, como sucede en los sistemas presidencialistas. Esto podría perpetuar las políticas distorsivas o incluso la corrupción.
- La flexibilización en los límites de los periodos podría mejorar la disciplina partidaria, reforzando la capacidad de los partidos para llevar a término su agenda amplia de reforma. También podría permitir que los votantes impusieran un costo a los políticos que no tienen un desempeño adecuado (al rehusarse a reelegirlos). Al mismo tiempo, los políticos atrincherados podrían ser capaces de eludir los desafíos electorales sencillamente dependiendo de las ventajas establecidas (como desviar los recursos estatales para generar beneficios particularistas para sus electores locales) sin contribuir al bienestar general del país.

4.44 La evidencia empírica en estos aspectos es también mixta. Los resultados más sólidos indican que los países con formas de gobierno parlamentario gastan más y presentan un gasto social más generoso que los sistemas presidencialistas o semipresidencialistas, aunque esta característica no tiene un impacto sistemático en la corrupción. La evidencia de los efectos de las reglas electorales también es mixta: la pluralidad se asocia con un peor nivel de corrupción y de resultados en el sector social, pero a su vez con un estado de derecho más sólido y una mejor calidad de la burocracia en comparación con la representación proporcional.

4.45 En el Capítulo 2 (Cuadro 2.3) y el Capítulo 3 (Cuadro 3.1) se presentan los resultados del análisis de regresión que destacan algunas de las principales políticas públicas en las que el desempeño de México difiere de forma sustancial del de otras democracias, algunas veces para mejor, pero generalmente para peor. En el contexto de la consolidación democrática y las reformas políticas propuestas, surgen tres preguntas con respecto a estos análisis estadísticos. Primero, ¿se asocian las reformas políticas que están considerándose en México con diferencias entre países respecto a políticas públicas en los sectores considerados? La discusión a continuación concluye que, en muchos casos, los efectos de las reformas institucionales sobre las políticas públicas son ambiguos, subrayando la importancia de identificar relaciones empíricas sistemáticas entre las instituciones políticas y los resultados de las políticas públicas. Segundo, ¿las democracias más consolidadas tienen un desempeño distinto a las otras? El simple hecho de que una democracia haya existido por un número mayor de años puede tener un impacto significativo en la capacidad de los votantes para exigir que los políticos

rindan cuentas sobre las consecuencias que sus decisiones de política pública tienen sobre el bienestar general. Debido a que los votantes en democracias maduras comprenden mejor qué políticos son responsables por cuál decisión, los partidos políticos más antiguos tienen mayor probabilidad de recurrir a su reputación respecto de sus agendas de política pública más que a apelaciones clientelistas para garantizar el apoyo de los votantes. Tercero, ¿pueden las instituciones políticas de México y su actual grado de consolidación democrática explicar la significativa desviación del desempeño de las políticas públicas en México con respecto a los resultados de otros países?

4.46 Para responder estas preguntas se pueden aprovechar los datos sobre países que tienen alguna relación con algunas de las reformas institucionales en consideración en México y los datos sobre el grado de consolidación democrática.⁸⁴ Las variables que captan las características especiales de las instituciones políticas se suman a las regresiones que se presentan en los Cuadros 2.3 y 3.1. Estos resultados se presentan en los cuadros 4.7 y 4.8 más adelante. Ninguna de estas regresiones basta para afirmar que ciertas reformas institucionales llevarían, inevitablemente, a los políticos a mejorar las políticas públicas analizadas aquí. Resulta posible que características no observadas de los países, que ejercen influencia sobre la adopción de determinados arreglos institucionales, también ejerzan influencia sobre las decisiones de política pública que éstos toman.⁸⁵ También es posible que los efectos del cambio institucional sean más pronunciados cuando estos cambios se combinan de maneras específicas. No obstante, los resultados son ilustrativos, al menos, de las ambiguas relaciones causales entre las instituciones políticas y el desempeño de las políticas públicas en los países democráticos.

⁸⁴ The Database of Political Institutions (Beck, et al. 2001). La consolidación democrática se mide empleando el número de años de elecciones competitivas continuas que un país ha vivido. Esta variable capta el impacto de la consolidación democrática: la medida en la que los partidos y los agentes políticos han tenido oportunidad de hacer y materializar promesas creíbles y, en términos más generales, para hacer que las instituciones de la democracia sean más aceptables y tengan mayor credibilidad entre los ciudadanos.

⁸⁵ Keefer (2006) presenta evidencia de una relación causal entre los años de elecciones competitivas continuas y la mejoría de los resultados de política en segmentos como la corrupción y la educación.

**Cuadro 4.7 Instituciones políticas, consolidación democrática
y desempeño de las políticas públicas**

		Gasto en salud pública/PIB 2003		Recaudación tributaria/PIB 2000		Corrupción (1-peor, 6-mejor), 2004		Mortalidad infantil.	
México (0-1)	<i>México (0-1) Cuadro 2.3</i>	.34 (.63)	-.84 (3.32)	-2.65 (.86)	-6.7 (3.10)	.07 (.30)	-.58 (4.43)	-5.97 (.87)	-12.55 (3.62)
Años continuos con elecciones competitivas		.06 (2.20)		-.03 (.17)		.02 (2.81)		-.30 (2.60)	
Magnitud directa		.0003 (.10)		-.03 (.88)		-.0007 (.21)		.008 (0.18)	
Sistema electoral (0=RP, 1=pluralidad)		-.64 (2.10)		.64 (.22)		-.11 (.55)		2.17 (.44)	
Sistema político (0=presidencial, 1=semipresidencial, 2=parlamentario)		.37 (1.61)		-3.37 (1.43)		-.03 (-.26)		-3.30 (1.15)	
¿Puede el ejecutivo buscar un periodo adicional? (0=no, 1=sí)		-.05 (0.11)		10.05 (2.21)		.32 (1.44)		17.47 (2.18)	
N		92		53		84		90	
R ²		.68		.24		.64		.71	

Nota: La especificación de este cuadro es la mismas que el Cuadro 2.3, y sólo tomar en cuenta países con elecciones competitivas. Otras variables del Cuadro 3.1 (ingreso per cápita, territorio, etcétera) también están controladas aquí, pero eso n se reporta. No se reportan las constantes. Un coeficiente positivo para México indica la cantidad por la que el resultado observado para este país supera a los países con los que se comparó. Un coeficiente negativo indica por cuánto México es inferior a los países con los que se comparó. Las estadísticas *t* aparecen entre paréntesis. Errores estándar robustos corregidos por el método de White.

Cuadro 4.8 Instituciones, consolidación democrática y ambiente para la creación de empleos en México (2004)

		Costo de abrir una empresa/PIB per cápita (%)		Índice de dificultad para despedir trabajadores (0-100)		Costo de despedir un trabajador/PIB per cápita (%)		Índice de rigidez del empleo (0-100)	
México (0-1)	<i>México (0-1) Cuadro 3.1</i>	-40.22 (2.03)	-38.2 (4.56)	44.84 (5.06)	33.10 (7.87)	24.83 (1.76)	16.17 (1.87)	16.95 (2.37)	9.78 (3.12)
Años continuos con elecciones competitivas		-1.06 (1.13)		.05 (0.11)		.17 (.22)		-1.17 (-.51)	
Magnitud directa		-.01 (.14)		.09 (1.24)		-.18 (1.64)		.002 (.06)	
Sistema electoral (0=RP, 1=pluralidad)		-20.36 (2.02)		-7.06 (1.43)		-16.34 (1.57)		-14.24 (3.38)	
Sistema político (0=presidencial, 1=semipresidencial, 2=parlamentario)		-6.06 (1.21)		-7.17 (2.05)		-6.70 (1.20)		-3.82 (1.60)	
¿Puede el ejecutivo buscar un periodo adicional? (0=no, 1=sí)		-5.68 (0.31)		14.08 (1.72)		1.00 (.07)		1.16 (.20)	
N		81		80		81		80	
R ²		.55		.27		.29		.33	

Nota: La especificación de este cuadro es la mismas que el Cuadro 2.3, y sólo tomar en cuenta países con elecciones competitivas. Otras variables del Cuadro 3.1 (ingreso per cápita, territorio, etcétera) también están controladas aquí, pero eso n se reporta. No se reportan las constantes. Un coeficiente positivo para México indica la cantidad por la que el resultado observado para este país supera a los países con los que se comparó. Un coeficiente negativo indica por cuánto México es inferior a los países con los que se comparó. Las estadísticas t aparecen entre paréntesis. Errores estándar robustos corregidos por el método de White.

4.47 En primer término, las consideraciones políticas explican en su totalidad las desviaciones del gasto mexicano y los indicadores sociales con respecto al promedio, pero no las desviaciones en los obstáculos para hacer negocios. En las especificaciones del Cuadro 4.7, en el que se toma en cuenta una serie de explicaciones políticas para las diferencias en estas variables entre países, el coeficiente de México resulta estadísticamente insignificante en todas las regresiones y mucho menor en magnitud (es decir, algunas de las variables políticas explican el desempeño de México con respecto a otros países). Sin embargo, resulta más difícil explicar los sorprendentemente bajos costos de comenzar un negocio en México con relación a países comparables y las regulaciones laborales significativamente más rígidas que prevalecen en México.

4.48 Existen dos explicaciones posibles acerca de por qué el coeficiente de México sigue siendo significativo de acuerdo con el Cuadro 4.8, incluso luego de controlar por las diferencias políticas entre países (es decir, las características de las instituciones políticas mexicanas no explican las diferencias observadas en el ambiente empresarial de México con respecto a las de otros países). Por un lado, la lucha política en torno a las regulaciones laborales implica un conflicto entre los intereses particulares: las empresas organizadas y los trabajadores organizados. No se cuenta con datos acerca del grado y el nivel de influencia de las organizaciones empresariales y de trabajadores en los diferentes países observados, y las variables políticas que se incluyen en este análisis tienden a captar los incentivos de los políticos con respecto a los votantes en general. Sin embargo, México se destaca en el grado de influencia de sus trabajadores organizados, herencia de la hegemonía del PRI, y continuará destacándose hasta que sean creados los controles adecuados para la organización de los grupos de interés.

4.49 Por otro lado, estos indicadores son medidas *de jure*, o legales, de los obstáculos para hacer negocios. Así, estos indicadores probablemente se encuentran asociados a medidas *de facto*, o de hecho, de la experiencia real de las empresas sólo en los países en los que las instituciones formales verdaderamente dan forma a la toma de decisiones del gobierno. Por ejemplo, podría esperarse que si las leyes y regulaciones formales realmente importan, los costos oficiales de despedir a un trabajador y el índice de dificultades para despedirlo estarían correlacionados.⁸⁶ Esto se cumple en democracias más antiguas y consolidadas (las que tienen un promedio de años continuos de elecciones competitivas de 15 años o más), para las cuales la correlación en 2004 fue 0.34. En las democracias más jóvenes y menos consolidadas, sin embargo, ambas variables dejan de estar correlacionadas (con un coeficiente de -0.02). En la medida en la que las regulaciones *de jure* no tengan significado, su génesis es más difícil de explicar.

4.50 La segunda lección que se desprende de ambos cuadros es que las instituciones políticas formales tienen efectos incongruentes sobre los resultados. El Cuadro 4.7 demuestra que los países con sistemas electorales plurales también enfrentan menos obstáculos a la actividad empresarial y a la creación de empleos. Estos efectos son similares, pero más débiles para los sistemas parlamentarios. Sin embargo, los sistemas plurales también se asocian con menores gastos en salud y los sistemas parlamentarios con menor recaudación de impuestos. Además, las variables institucionales no son significativas estadísticamente entre variables similares. Por ejemplo, aunque las reglas de la pluralidad predicen, significativamente, menos rigidez del empleo, son significativas para determinar las condiciones de despido. En un balance, la evidencia sugiere que los sistemas electorales plurales y los parlamentarios pueden ser útiles,

⁸⁶ Los costos oficiales de despedir a un trabajador son, esencialmente, los costos del salario pagado durante el periodo de notificación previa más la liquidación. El índice de dificultades de despido capta si es posible el despido, si se requiere notificación de organismos del gobierno o si se requiere aprobación. Si la regulación formal importara y estuviera orientada a beneficiar a los trabajadores mostraría una correlación positiva. Si las regulaciones formales importaran y estuvieran orientadas a crear oportunidades para los reguladores, se esperaría que la correlación fuera negativa: valores altos en la segunda —requisito de que la empresa obtenga la aprobación de los reguladores— y valores bajos en la primera, es decir, requerimiento de que las empresas paguen a los trabajadores. Ninguna se cumple para las democracias recientes.

pero no son una panacea. Esta conclusión refleja de manera exacta la ambigüedad de las predicciones teóricas previamente descritas, que destacan los efectos de “anulación recíproca” sobre los incentivos.

4.51 En cambio, la reelección del jefe del Poder Ejecutivo parece tener una relación débil con resultados más negativos. Por una parte, en los países en los que el jefe del Ejecutivo puede reelegirse, la recaudación tributaria es significativamente más alta. Debido a que la recaudación de impuestos es un problema serio en México, esto sugiere que la flexibilización de los límites a los periodos de gestión demostraría ser una reforma institucional positiva para México. Sin embargo, no se cuenta con evidencia de que los jefes del Ejecutivo con posibilidad de buscar otro periodo en funciones utilicen ingresos tributarios adicionales para mejorar el bienestar público. Una manera de ver esto es que el gasto en servicios de salud se asocia negativamente con la ausencia de límites a los plazos de gestión y la mortalidad infantil se asocia positivamente con su ausencia. Además, como se muestra en el Cuadro 4.8, los sistemas políticos en los que los líderes tienen la posibilidad de reelegirse no presentan costos más bajos para hacer negocios (en estos casos, el costo de despedir trabajadores también tiende a ser alto). Estos resultados son difíciles de interpretar de manera directa, pero podría ser que el incentivo de una posible reelección en países donde los votantes no tienen información, por ejemplo, o donde la política es clientelista, no impulsa a los jefes del Ejecutivo a buscar atender el interés público. De cualquier manera, los datos disponibles bastan para rechazar la afirmación de que la reelección del Ejecutivo es suficiente para generar políticas públicas que tomen más en cuenta el interés público. Sin embargo, no son suficientes para probar las explicaciones de las razones de este fracaso.

4.52 La tercera lección se relaciona con los efectos de la consolidación democrática, especialmente importante para las nuevas democracias, independientemente de los diseños institucionales específicos de cada país. Los países que experimentan más años de elecciones competitivas continuas también muestran mayor gasto en salud pública, menos corrupción y menor mortalidad infantil. En las democracias más consolidadas, los incentivos de los políticos a satisfacer los intereses públicos generales son mayores, y los costos políticos de las medidas con fines personales, entre las que se encuentra la corrupción, también son más altos. Entre las variables sumadas al Cuadro 4.7, es precisamente la introducción de los años de elecciones competitivas continuas la que reduce sustancialmente el coeficiente de México (es decir, el hecho de que México lleve menos años de elecciones competitivas explica su relativamente débil desempeño en términos de políticas públicas).⁸⁷ En suma, la consolidación democrática importa donde podría esperarse que lo haga. Tanto la teoría como la evidencia destacan la ambigüedad de los efectos netos de las reformas institucionales.

⁸⁷ De las variables adicionales que aparecen en el Cuadro 4.7, en comparación con el Cuadro 2.3, sólo los años de elecciones competitivas continuas es una variable significativa, de aquí la interpretación de que la introducción de esta variable explique la caída en el coeficiente de México. La misma conclusión se cumple si se omiten las variables institucionales y sólo se concentra la atención en añadir la variable de consolidación.

RESUMEN

4.53 La incapacidad del sistema político para aprobar las reformas estructurales pendientes es motivo de preocupación, en especial debido a que se espera que estas beneficien a la sociedad en general. El consenso nacional es que México requiere ciertas reformas económicas para fortalecer su competitividad en la economía global, condición previa necesaria para el crecimiento económico y la generación de empleo. Lo que no resulta claro es la fuente de la “parálisis” de las reformas. Una serie de observadores han señalado las debilidades institucionales del Estado mexicano y, en particular, las dificultades del Ejecutivo para alcanzar consensos y establecer una coalición legislativa capaz de hacer aprobar sus propuestas de reforma.

4.54 La información recabada sobre “productividad legislativa” muestra evidencias de una desaceleración en las modificaciones constitucionales que se requieren para realizar algunas de las reformas pendientes, como por ejemplo una reforma integral del sector petrolero. Sin embargo, también muestra que el número de leyes federales aprobadas (ya sea por primera vez o como revisiones de las existentes) aumentó durante el periodo del gobierno dividido, debido a la mayor actividad legislativa de los partidos políticos. Resulta entonces poco probable que la principal fuente de la parálisis de las reformas sea el diseño institucional de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. De hecho, los intentos de reforma han fracasado incluso ante la inminencia de una coalición suficiente en el Congreso. Esto fue lo que sucedió con la propuesta de reforma fiscal de 2005, que se desmoronó a última hora debido a que el PRI estaba escindido a causa de su lucha interna por el liderazgo del partido. Un ejemplo más evidente de los obstáculos extrainstitucionales fue el caso de la reforma del IMSS en 2004-2005 que fue aprobada como ley, pero cuyo contenido se diluyó en manos de la resistencia coercitiva del sindicato del IMSS. Por último, las reformas algunas veces fracasan no a causa de la oposición a las mismas (ya sea en el recinto legislativo, como lo plantearía la tesis de la parálisis, o “a puerta cerrada” como se hizo evidente en el papel del sindicato del IMSS en el caso antes mencionado, o por la opinión pública) sino por la falta de interés de los legisladores. En el caso de la fracasada reforma integral de la seguridad pública que se comentó en el Capítulo 2, el destino de la propuesta pareció quedar determinado por la simple falta de imperativos políticos para que los legisladores priorizaran su discusión (y aprobación posterior), a pesar de la gran importancia del tema para el público en general.

4.55 El análisis estadístico de los efectos de las diferentes opciones institucionales sobre las políticas públicas muestra resultados ambiguos. Algunos diseños institucionales se asocian con resultados positivos o negativos en algunos rubros de política pública, pero otros diseños son importantes en otros rubros. No existe evidencia precisa que demuestre la superioridad de alguna opción institucional en particular.

4.56 Por ende, si bien permanecemos agnósticos acerca de si las interacciones entre actores institucionales clave como la Presidencia y el Congreso podrían mejorarse con algunas reformas institucionales específicas, sostenemos que el fundamento de los problemas de gobernabilidad en México, tanto en términos de la dificultad probada

para fortalecer la capacidad del Estado para suministrar bienes públicos como de aprobar reformas económicas controvertidas, tiene sus raíces en la realidad sociopolítica del país. La polarización política de la población mexicana, demostrada con claridad en la elección presidencial pasada, es un aspecto de esta realidad que no se debe directamente a la estructura de las instituciones políticas del país. Otra fuente de desafíos para la gobernabilidad es la influencia de los grupos de intereses particulares que, por largo tiempo, se han beneficiado de accesos privilegiados a las rentas públicas y poseen una variedad de medios extrainstitucionales para resistirse al cambio (como las amenazas de huelga o el dinero).

4.57 Una variable que surge en este sentido como estadísticamente significativa en el análisis de regresión sobre gasto público y corrupción es el grado de consolidación democrática, definida como el número ininterrumpido de años durante los cuales un país ha tenido elecciones competitivas. Cuanto más consolidada sea la democracia (es decir, cuantos más años lleve realizando elecciones competitivas), mejor será el desempeño de las políticas públicas. Sin embargo, afirmar que la consolidación democrática mejora la gobernabilidad no significa resignarse a la perspectiva de que México simplemente deba esperar durante décadas para que su sistema político madure. En lugar de ello, indica que debe explorarse con mayor profundidad para comprender qué elementos de las democracias consolidadas contribuyen a una mejor gobernabilidad y en qué sentidos México carece de algunos de estos atributos positivos de las democracias maduras. En el capítulo final a continuación, se presenta la interpretación de los elementos relevantes de la consolidación democrática en su impacto sobre la gobernabilidad y la evaluación de los autores sobre dónde se ubica México en este sentido.

5. OBSTÁCULOS PARA LA PLENA RENDICIÓN DE CUENTAS ELECTORAL Y PRIORIDADES DE REFORMA

5.1 Los análisis presentados hasta ahora esbozan un panorama complejo de la situación de la política democrática y la rendición de cuentas en el ámbito electoral mexicano. En muchas áreas, por ejemplo, las relacionadas con la competitividad y el crecimiento económico, las presiones económicas no han estimulado reformas. La base tributaria sigue siendo limitada y continúan proliferando las exenciones para grupos de intereses particulares, mientras que siguen existiendo barreras de entrada al mercado que limitan la competencia y protegen a las empresas establecidas y a sus trabajadores. Sumado a ello, la ineficiencia generada por los monopolios de servicios públicos eleva los costos para hacer negocios en todas las áreas y para todos los actores. Las políticas públicas del gobierno se han vuelto más en favor de los pobres en sectores como la salud y la educación, y los gobiernos han realizado esfuerzos significativos para responder a las demandas ciudadanas por mayor seguridad pública. Sin embargo, en la práctica estos esfuerzos no han generado un avance sustancial y, debido a la falta de reformas recaudatorias, han sido financiados a costa de otras prioridades como la inversión en infraestructura.

5.2 El lento ritmo de las reformas ha agotado a los observadores de la política mexicana, convenciendo a muchos de que para acelerar el ritmo de las reformas estructurales se requieren reformas institucionales que faciliten una toma de decisiones más eficaz por parte del gobierno (por ejemplo, mediante el fortalecimiento del poder constitucional del Presidente en relación con el del Congreso). Es posible que esta conclusión sea engañosa. Primero, como se demuestra en el Capítulo 4, las reformas económicas más controvertidas han demostrado ser difíciles de lograr en entornos institucionales tan diferentes como los que existieron tanto en la época de la hegemonía del PRI como después de la misma. Además, no se cuenta con evidencia sólida para apoyar el punto de vista de que la reingeniería de las instituciones de diseño de políticas públicas, como las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo lleve necesariamente a mejorar dichas políticas. Segundo, la vigorosa oposición de los intereses creados ha sido fundamental para interrumpir los esfuerzos de reforma en ambas épocas y ninguna reforma política en proceso de consideración tiene la posibilidad de mitigar la influencia de estos grupos (ni tampoco están diseñadas para ello).

5.3 Como se ilustra en los capítulos 2 y 3, la capacidad de estos intereses creados para movilizar la resistencia fuera de los escenarios electorales y legislativos formales debilita el impacto de las elecciones sobre la rendición de cuentas. Por ejemplo, esto ha ocurrido tanto en forma de resistencia abierta como a “puerta cerrada” por parte de los sindicatos del sector público (aunque los sindicatos no son los únicos grupos de interés con la capacidad para obstruir reformas, ni tampoco todos los sindicatos son siempre y

de la misma forma obstructores), al igual que como ejercicio de influencias monetarias y conexiones personales de ciertas élites económicas para conservar o, incluso, aumentar sus propias rentas y privilegios. Estas resistencias no sólo obstaculizan o diluyen las reformas cuando se intenta hacerlas, sino que de manera natural hacen que los políticos se muestren reacios a impulsar una agenda ambiciosa de reformas, sabiendo de las dificultades que representa superar la presión de los intereses particulares. A su vez, los votantes, con razón, se vuelven escépticos sobre la capacidad de los políticos para superar la resistencia y comienzan a exigir beneficios tangibles y particularistas en lugar de reformas fundamentales que si bien tienen la capacidad de mejorar el bienestar general del país en el largo plazo, podrían no aprobarse.

5.4 Una salida lógica de esta situación sería el debilitamiento de estos intereses creados y, al mismo tiempo, el fortalecimiento de la influencia del público en general. Ciertas reformas económicas y sectoriales podrían lograr el primer objetivo aunque, irónicamente, estas son las mismas reformas que los intereses creados bloquean precisamente porque afectan sus ventajas. El establecimiento de una rendición de cuentas electoral eficaz lograría el segundo objetivo, pero sería necesario tratar dos limitaciones adicionales. En primer lugar, la historia de la competencia electoral basada en debates sustantivos sobre políticas públicas es aún reciente en México y los partidos políticos apenas están comenzando a desarrollar su capacidad para proyectar programas coherentes hacia los electores. El arreglo institucional que evolucionó durante los 71 años del PRI en el poder no se dirigió a fomentar este tipo de competencia y rendición de cuentas en el plano electoral. En segundo lugar, la polarización de los votantes y la pobreza, productos de la evolución de la estructura socioeconómica de México socavan la medida en la que las elecciones pueden girar alrededor de propuestas de política en competencia entre sí presentadas por partidos políticos y candidatos.⁸⁸ En este sentido, desafortunadamente, la intensa disputa acerca del resultado de la última elección presidencial es un mal presagio en términos de fomentar la credibilidad del proceso electoral en México y, de ahí, la confianza de algunos de los electores en este como instrumento para ejercer sus derechos democráticos.

5.5 Es importante que México trate estos desafíos restantes en el menor tiempo posible. Si las influencias extrainstitucionales sobre el diseño de políticas públicas y los procesos políticos en general dominan la percepción de los ciudadanos acerca de cómo

⁸⁸ En la ciencia política está formándose un consenso en torno a que la naturaleza de los partidos políticos, o del sistema de partidos, tienen relevancia para la calidad de la gobernabilidad (Mainwaring y Scully, 1995). En una publicación reciente acerca de política y políticas, el BID concluyó que “Los sistemas de partidos influyen sobre la funcionalidad de las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, las posibilidades de coordinación en el Congreso y *los incentivos de los funcionarios electos a atender conjuntos mayores o menores de intereses sociales* (énfasis añadido). En este sentido, resulta particularmente interesante la medida en la que los partidos son “programáticos”, es decir, la medida en la que los partidos compiten entre sí sobre la base de propuestas sustantivas de política (como mayor gasto para redistribución contra recortes impositivos para fomentar actividades empresariales o una postura más dura contra el crimen poner énfasis en los programas de prevención y rehabilitación social).

tomar decisiones, puede revertirse el admirable avance que se ha logrado en la profundización del proceso político democrático. Desde el punto de vista de los autores, uno de los desafíos fundamentales para la gobernabilidad en México no reside en rediseñar la estructura constitucional del Estado mexicano para hacerla más “eficiente”, sino en continuar alimentando los efectos positivos de la competencia política basada en debates sustantivos sobre políticas públicas, de manera que los deseos de los ciudadanos se traduzcan con eficiencia en políticas de gobierno a través del funcionamiento eficaz de la rendición de cuentas electoral.

5.6 La fuerte presencia de los intereses creados activa un círculo vicioso en el cual la dificultad para realizar reformas genera actitudes de cinismo entre los votantes, quienes a su vez dejan de demandar reformas y, con ello, contribuyen a perpetuar las posiciones de privilegio de estos grupos de intereses particulares.⁸⁹ La experiencia (como en el caso de la crisis financiera asiática y la reforma de la banca en México) muestra que a menudo se requiere una dolorosa crisis para cambiar este equilibrio negativo. Un desafío particular para México será el de romper este círculo vicioso sin llegar a tener este tipo de shocks externos que de alguna forma desestabilizan el equilibrio existente de poder, influencias y búsqueda de rentas.

SUPERANDO LA HERENCIA DEL CORPORATIVISMO Y EL CAPITALISMO DE ESTADO

5.7 En todos los países, los grupos de interés aportan recursos financieros a los políticos, prestándoles también asistencia directa para contactar y organizar a los electores. Los políticos y los ciudadanos dan crédito a los intereses creados por poseer información experimentada acerca del sector. Sin embargo, estos grupos de interés pueden explotar ese conocimiento para obtener ventajas en el diseño de las políticas públicas. Los intereses creados pueden representar bloques específicos de electores, capaces de comprometer su voto sobre la base de un sólo tema en particular. Estas son características normales e inevitables de la competencia política democrática presentes hasta en las democracias más exitosas. Sin embargo, en México la herencia del corporativismo y el capitalismo de Estado, donde las personas con más contactos crecieron bajo la protección del Estado y el reparto de rentas, ha ampliado la capacidad de los grupos de interés para utilizar tácticas extrainstitucionales para influenciar el diseño de las políticas públicas en niveles más allá de lo normal.

⁸⁹ Si los partidos y los electores saben que no es posible poner en marcha una serie de reformas, se alejarán de la competencia basada en políticas y voltarán hacia las estrategias de clientelismo electoral (con base en la promesa de dádivas, empleos y proyectos para pequeños grupos de electores), o recurrirán a propuestas populistas que podrían ser implementadas con mayor facilidad, aunque excluyendo los renglones de reforma más importantes para el crecimiento y la equidad (subsidios generalizados en lugar de una reforma fiscal y educativa, por ejemplo).

Los sindicatos del sector público como grupos de interés

5.8 En general, los grupos de interés tienen una influencia política extraordinaria en espacios en los que el contenido de las políticas públicas es complejo y donde se puede aplicar presión extrainstitucional para imponer grandes costos a la sociedad. Por ejemplo, en los ámbitos de educación y seguridad pública, la relación entre los insumos del gobierno y los productos de política pública es compleja y especialmente difícil de discernir incluso para los expertos, sin mencionar al ciudadano ordinario. Los esfuerzos de reforma están obstaculizados por la falta de información acerca de la relación entre los insumos del gobierno (como el número de oficiales de policía armados y de maestros) y los resultados de política (la seguridad pública y el aprendizaje de los alumnos). Incluso la capacidad de los políticos para dar seguimiento al esfuerzo y la productividad son débiles. Por ejemplo, resulta difícil dar seguimiento a la forma en la que los oficiales de policía se comportan cuando están patrullando o la manera en la que los maestros enseñan en el salón de clases.

5.9 Si, además de esta información incompleta, los sectores organizados ejercen un poder sustancial, las reformas pueden ser reprimidas. En el ámbito de la seguridad pública, la importante influencia extrainstitucional de los empleados del sector generó inactividad policiaca en protesta a las iniciativas de reformas en el Distrito Federal durante el gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas. Esto llevó a un incremento notable en la criminalidad y al reconocimiento por parte del jefe de la policía de que este cuerpo de 40,000 miembros estaba fuera de control. El costo que los ciudadanos debieron enfrentar a consecuencia de la lucha por implementar la reforma pareció exceder los beneficios potenciales a largo plazo de la reforma. En los peores casos, como el del intento de reforma del IMSS y del sector educativo que se comentan en capítulos anteriores, la organización burocrática y la voluntad de recurrir a medios extrainstitucionales de oposición han posibilitado que estos grupos impidan o diluyan las reformas destinadas a mejorar la capacidad del estado para prestar servicios públicos básicos en beneficio de una mayoría de mexicanos.

5.10 La influencia de estos grupos está determinada por una combinación de factores, incluyendo su fortaleza numérica, su influencia financiera y su capacidad para controlar puntos clave del proceso de diseño de las políticas públicas. También deriva de poderes de negociación formales otorgados por decisiones de política pública o jurídicas. Por ejemplo, los maestros de Oaxaca tienen la facultad de cobrar sus salarios mientras que están en huelga, pudiendo organizar un paro de labores por razones no relacionadas con sus condiciones de trabajo o, incluso, con la educación. Este poder de negociación no fue otorgado por todos los mexicanos a los maestros en un proceso democrático. Es, más bien, una herencia de la época de hegemonía priísta. Los costos políticos de la reforma (como en el caso de la educación) continuarán siendo altos si los grupos dentro del sector público gozan de poderes de negociación más fuertes que el promedio del sector público en países con un desempeño adecuado.

Las élites económicas como grupos de interés

5.11 Otro tipo de grupo de interés identificado en este informe son las élites económicas capaces de ejercer influencia sobre decisiones del gobierno mediante su riqueza. El dinero es capaz de influir en la política de muchas maneras y el papel del dinero en la política es, posiblemente, más pronunciado en los sistemas políticos en los que las élites políticas y económicas han mantenido relaciones simbióticas estrechas, como en el caso de México.⁹⁰ Podría esperarse que algunas de estas fuentes de influencia disminuyeran con las elecciones. Por ejemplo, las elecciones deberían facilitar que los políticos que buscan implementar políticas públicas que dañan a la mayoría a cambio de sobornos provenientes de grupos de intereses creados, pierdan contra políticos que se rehúsan a aceptar tales sobornos y atienden a la mayoría. Por otra parte, los recursos que se requieren para contender en una elección son obviamente mayores en una democracia que en otro tipo de régimen (en los que los políticos no necesitan buscar su elección).

5.12 México ha realizado grandes esfuerzos para mitigar la influencia del dinero en la toma de decisiones políticas, con uno de los financiamientos públicos de elecciones más generoso del mundo y con estrictos mecanismos de supervisión de los gastos de campaña por parte de un organismo independiente. Aunque sujeto a críticas, este organismo es tan técnico y bien financiado como cualquier otro organismo similar en el resto del mundo. Aún así, aunque se cuenta con poca evidencia directa, existen varias razones para pensar que el dinero (y la influencia económica en general) tiene un impacto importante en el desempeño de las políticas públicas y el ritmo de las reformas en México, incluso si esta influencia no se da principalmente a través del financiamiento directo de las campañas electorales.

5.13 Con su concentración de la riqueza y sus cercanos contactos con élites políticas, los intereses económicos de México tienen una capacidad única para influenciar los resultados políticos. Resulta evidente que en el pasado su influencia ha sido grande. La influencia política de estos grupos es difícil de medir de manera objetiva. Sin embargo, la evidencia circunstancial sugiere que su influencia podría haber aumentado desde la apertura política. En primer lugar, las élites empresariales de la actualidad son mucho más ricas que sus equivalentes de antaño. Segundo, las relaciones entre gobierno y

⁹⁰ Con posibilidad de persuadir a los políticos que necesitan recursos para su elección o que deseen mejorar su nivel de vida personal. Tiene la posibilidad de afectar los informes de los medios y la opinión pública; se puede utilizar para cerrar tratos privados con funcionarios para eludir los canales normales de financiamiento y a los partidos políticos; los intereses adinerados pueden proporcionar empleos o contratos lucrativos a funcionarios que cooperen luego de dejar su puesto o a sus parientes mientras están en funciones; pueden financiar manifestaciones y otras fuentes extrainstitucionales de presión contra los gobiernos; o pueden realizar aportaciones privadas para ayudar a los funcionarios a lograr sus metas políticas (como renovación urbana, asesoramiento experto). Por último, los intereses adinerados pueden influir directamente sobre la evolución de la economía y las percepciones del público acerca del desempeño del gobierno, reduciendo la oferta de bienes de primera necesidad o el ritmo de las inversiones generadoras de empleos al incrementar o reducir sus precios.

empresariado en México han mejorado desde principios de los años noventa. Hasta entonces, aunque cada uno dependía del otro en una economía cerrada y de gestión centralizada en el Estado, sus relaciones estaban permeadas por la desconfianza y el conflicto (como se ejemplifica con la repentina nacionalización del sector bancario en 1982). Podría esperarse que las relaciones más llevaderas de la actualidad mejoren el acceso de las élites económicas a la toma de decisiones del gobierno.

Prioridades de reforma para contrarrestar la influencia de los intereses creados en la política

5.14 Una prioridad de política pública obvia que surge de este análisis reside en cómo detener la gran influencia de los intereses creados en la política mexicana. Esto es mucho más fácil decirlo que hacerlo. Es probable que las confrontaciones no sean necesarias y, por supuesto, no son deseables. Un camino para avanzar podría consistir en combinar medidas específicas de transparencia que ponen la conducta de estos grupos bajo la luz pública con reformas sectoriales bien diseñadas que, con el tiempo, cambien las bases organizacionales de su poder e influencia.

5.15 Los intereses creados prosperan lejos de la mirada del público. Al recabar mejores medidas de desempeño sectorial, los gobiernos pueden mejorar el nivel de comprensión del público de los procesos de diseño de las políticas públicas, el papel de estos intereses creados intraestatales en la generación de resultados de políticas públicas deficientes y los beneficios de la reforma. Por ejemplo, los registros de delitos en México son totalmente deficientes y sólo una fracción de ellos se reportan ante las fuerzas policíacas. Sin esta información, resulta imposible determinar las áreas en las que está rezagado el desempeño de los organismos de seguridad pública. Como consecuencia, es difícil para el público juzgar la eficacia o no de una reforma, con lo que se reducen las recompensas políticas que reciben los gobiernos que efectivamente intentan realizarla.⁹¹ La policía del Distrito Federal instaló un moderno sistema de gestión de la información para fines de manejo interno, pero esta reforma podría aún dar un paso más adelante. Poner información que no sea delicada a disposición del público contribuiría a que los ciudadanos apreciaran el desempeño de las fuerzas policíacas y evaluaran mejor la calidad de los esfuerzos del gobierno para luchar contra el crimen.

5.16 En sectores como el de la educación, que ya están descentralizados, un enfoque prometedor consistiría en trabajar a nivel estatal para poner en marcha un programa que difunda información sobre los logros de los estudiantes y el desempeño escolar. Algunos estados ya cuentan con sus propios sistemas educativos. El progreso en la rendición de cuentas de los maestros en esos estados traería consigo, al menos en el largo plazo, efectos de demostración positivos para otras entidades. En la medida en la que el buen

⁹¹ A pesar de la urgente necesidad de contar con más información sobre desempeño, y aunque los subsidios federales a los estados para seguridad pública se han elevado de forma considerable, estos fondos se han destinado a equipamiento (uniformes, vehículos y otros) y no se han condicionado a una mejor calidad de la información acerca del desempeño del sector.

desempeño en el gobierno de un estado (o municipio) se convierte en criterio importante para el avance político, los jefes de los gobiernos subnacionales de un sistema federal como el de México encontrarían naturalmente atractivo para sus intereses el hecho de imitar las innovaciones exitosas de otros lugares. Otras medidas de reforma que fortalecen la influencia relativa de otros actores —por ejemplo, involucrar a los padres en la administración de la escuela— podrían complementar los enfoques basados en la información para fomentar la rendición de cuentas de prestadores de servicios como los maestros (Banco Mundial, 2006a). En este caso podría ser relevante considerar un arreglo institucional adicional mediante el cual una entidad federal independiente diera seguimiento y reportara el desempeño de los gobiernos estatales en términos de la prestación de servicios públicos clave. En Australia, por ejemplo, la muy respetada Comisión de Productividad (*Productivity Commission*) publica cada año datos sobre el desempeño de los gobiernos estatales, dado que éstos reciben financiamiento federal.

5.17 La influencia de las élites económicas puede contrarrestarse, al menos en parte, revelando información clave relativa a las relaciones del gobierno con las empresas. Un tipo de información que ya se recaba en México y necesita tener una difusión más amplia es la de las identidades de quienes realizan contribuciones a las campañas políticas. Otro tipo de información que no se recaba, pero debería obtenerse, es la de los activos propiedad de los funcionarios electos, su ingreso actual y pasado y las actividades comerciales (y el segmento de mercado) a partir de las cuáles se generó el ingreso declarado.

5.18 El impacto del dinero en la política se relaciona de manera directa con la concentración de la riqueza. Varias de las reformas que se han defendido en México para mejorar la competitividad y el “juego limpio” en la economía tienen el impacto adicional de reducir la concentración de la riqueza. La vigorosa defensa contra los monopolios, la desregulación de los obstáculos a la entrada y salida de empresas y la eliminación de notorias lagunas fiscales son todos elementos que tienen impacto directo sobre los resultados económicos que benefician a la mayoría de los mexicanos. Tienen, asimismo, impactos indirectos, como la reducción de la influencia económica que crea una brecha entre los votantes y los políticos. Sin embargo, esta es una recomendación que está lejos de ser fácilmente aplicable, ya que la influencia de las élites económicas se utiliza para bloquear las reformas de, precisamente, las políticas públicas que perpetúan sus posiciones de privilegio en el entorno político. De aquí la gran importancia de comenzar con reglas amplias que aumentan la conciencia del público acerca del papel del dinero y otras formas de influencia elitista (como los contactos) en la política. Estas reformas son en cierta medida urgentes, ya que, en la medida en la que los votantes creen que la política es la voluntad de los ricos, dejarán de votar por los partidos que representen mejor los intereses generales del país y volverán a votar por partidos que representen mejor sus intereses privados y clientelistas.

SUPERANDO LOS OBSTÁCULOS PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS ELECTORAL Y FORTALECIENDO LA VOZ DEL PÚBLICO EN GENERAL

5.19 Es posible que las reformas tendientes a aumentar la transparencia sobre las organizaciones y la conducta de los intereses creados, así como las reformas sectoriales bien canalizadas que alteran su base organizacional con el tiempo logren eliminar la influencia excesiva de estos grupos. Sin embargo, es necesario realizar esfuerzos complementarios para fortalecer el peso de los votantes en la política, a fin de superar la influencia de los intereses particulares que permea la política mexicana. La clave reside en hacer que la competencia electoral gire alrededor de temas sustantivos de política pública que sean de interés del público en general y en hacer que los políticos rindan cuentas por ofrecer y, de ser electos, poner en marcha sus propuestas de política pública de manera creíble. México parece estar en vías de desarrollar una cultura de contiendas electorales sobre la base de propuestas diferenciadas de política pública. Sin embargo, este proceso aún es incompleto y se enfrenta a ciertos obstáculos. En esta sección, se destacan dos de estos obstáculos. Uno de ellos se relaciona con la situación actual de la competencia política, que limita el ejercicio de la rendición de cuentas electoral por parte de los ciudadanos y el otro concierne a la estructura socioeconómica y su impacto sobre el proceso político. La superación de estos obstáculos no será menos complicada que lograr el debilitamiento de la influencia de los grupos de interés bien organizados. Sin embargo, los autores consideran que son facetas necesarias de la segunda transición democrática de México.

Creando la reputación política de los partidos para una rendición de cuentas clara en el ámbito electoral

5.20 La capacidad de los votantes para decidir entre alternativas creíbles de política pública en competencia es una condición previa de la rendición de cuentas en el terreno electoral. Si no cuentan con la capacidad de votar sobre la base de propuestas de política pública (creíbles) de los candidatos (o sobre la base del desempeño de quien detenta el poder), no tendrán posibilidad de utilizar sus votos en las siguientes elecciones para recompensar o castigar a los políticos (o los partidos) que lograron o fracasaron en el cumplimiento de las promesas electorales. En la mayoría de las nuevas democracias, el establecimiento de este tipo de rendición de cuentas es un reto, ya que los partidos políticos normalmente no tienen aún una reputación formada en el terreno de las políticas públicas. En lugar de ello, a menudo los partidos se centran en el atractivo político de personas carismáticas o en promesas clientelistas a pequeños grupos de electores o, más aún, en atractivos sectarios. La competencia electoral entre estos partidos no ofrece a los electores la oportunidad de castigar a los políticos que no fomentan políticas públicas en aras del interés general, ya que ningún partido ofrece promesas de política pública creíbles a fin de ganar votos. De forma similar, la rendición de cuentas electoral se ve mermada cuando los votantes mismos no están seguros de la orientación de política pública que prefieren, tal vez porque aún no están acostumbrados a expresar sus preferencias a través del voto o debido a que aún no se realizan debates políticos en torno a alternativas concretas de política pública.

5.21 En el caso de México, el periodo de apertura política gradual de los años noventa se caracterizó por el grado limitado en el que la competencia entre partidos se centraba en alternativas de políticas públicas creíbles. Aunque el PAN y el PRD siempre habían mostrado un contraste bastante claro en sus posiciones en torno a una serie de asuntos de política pública, el tema más destacado en este periodo (incluso en 2000), fue un tema político, relacionado con la posibilidad de sustituir al PRI con alguno de estos partidos de oposición. De hecho, en datos de encuestas disponibles se indica que los electores comprendían que la orientación ideológica más importante que separaba al principal partido de oposición (el PAN) del PRI era, sencillamente, la oposición al PRI (McCann y Lawson, 2003). Esto complicó su voto de manera sustancial. Por ejemplo, los electores pobres que de otro modo habrían gravitado naturalmente hacia el PRD en 2000, probablemente votaron por el PAN, otorgándole el mérito de haberse opuesto al PRI durante toda una generación o más y/o creyendo que el PAN tenía mayores posibilidades de vencer al PRI.

5.22 Estos mismos datos también revelaron que los puntos de vista de los votantes mexicanos sobre temas de política pública tendían a ser inestables en el tiempo. Por ejemplo, el elector promedio no estaba seguro si la privatización del sector energético era positiva para México o cómo tratar mejor con la inseguridad pública. Los votantes con menos educación demostraron puntos de vista particularmente cambiantes acerca de sus propias convicciones ideológicas (McCann y Lawson, 2003). Es obvio que, cuando los electores no están seguros de lo que desean de los políticos (candidatos), los candidatos (o los partidos políticos) tampoco tienen idea de cómo atraer a los votantes sobre la base de propuestas de política pública. Los candidatos naturalmente harían promesas vagas o tratarían de atraer a los electores con otros elementos (como la imagen personal) o, también, los candidatos experimentados podrían moldear (manipular) las percepciones de los votantes acerca de los temas, haciéndolo incluso sobre bases de información parcial o incorrecta.

5.23 Entre otros factores, la ambigüedad de la dinámica electoral entre votantes y políticos debilita la rendición de cuentas en el ámbito electoral. No debe sorprender entonces que, durante este periodo de transición, la identidad del político (en lugar de la del partido) fuera de gran importancia en las decisiones de voto en general. Por ejemplo, el contacto personal con los políticos tenía un gran valor. Una fracción importante — veinte por ciento— de los votantes reportó haber tenido contacto personal con los candidatos o sus equipos en las elecciones legislativas de 2003 (Langston, 2005, p. 30). La importancia del contacto personal —y de invertir recursos en la maximización del contacto personal— es mayor cuando el atractivo de los programas (de política pública en general) es menos eficaz entre los votantes. A su vez, cuanto mayor sea la importancia de las características personales de los candidatos, más débil será el impacto de las elecciones en la rendición de cuentas del gobierno respecto de su desempeño en general.

5.24 La evidencia que se desprende de las elecciones a nivel estatal también apunta a una conexión débil entre el desempeño del gobierno y el apoyo del electorado a los partidos políticos durante este periodo. Si los electores consideran que los partidos han tenido un buen desempeño, en los estados que tienen gobernadores exitosos de un partido dado, probablemente el candidato de ese partido tendría mayores posibilidades de éxito en las elecciones posteriores. La evidencia anecdótica sugiere que no siempre fue esto lo que sucedió. Los gobernadores de Chihuahua (1998), Jalisco (2000) y Michoacán (2001) recibieron, todos, calificaciones aprobatorias poco antes de las elecciones para gobernador (niveles de aprobación de entre 52 y 61 por ciento). Sin embargo, sólo en Jalisco ganó el partido del gobernador saliente (Magar y Romero, 2006). Los partidos recibieron muy poco crédito por el desempeño de sus gobernadores, y las características individuales de los candidatos parecieron importar más que su afiliación partidista.

5.25 Las ventajas políticas de atraer a los los votantes con mensajes creíbles en torno a temas de políticas públicas son importantes, y los partidos mexicanos se han esforzado por lograrlas. En primer lugar, han ejercido un gran control sobre las nominaciones en los partidos. Al vetar a ciertos candidatos, los líderes de los partidos esperaban identificar aquellos cuyos intereses y puntos de vista coincidieran más con los del partido. Sin embargo, esto ha creado un dilema. Mientras establecen identidades programáticas, los partidos deben responder a los votantes que se centran en las características individuales de los candidatos en igual o mayor medida que en las posturas de política pública de los partidos. “El nuevo dilema para el partido [PAN] en un sistema de reelección no consecutiva consiste en elegir candidatos populares entre el electorado y que, al mismo tiempo, se identifiquen con los principios del partido, con los que debería actuar de forma congruente una vez en el poder.”⁹²

5.26 Segundo, los partidos mantienen el control sobre un gran segmento de las finanzas de las campañas, en gran parte porque el financiamiento público pasa a través de los partidos y no fluye directamente a los candidatos. Los partidos utilizan este dinero, en parte, para establecer una identidad partidista coherente con el electorado. De acuerdo con las entrevistas realizadas por Langston con funcionarios de partidos y candidatos, “...el deseo de mantener el control sobre las finanzas de los partidos y aumentar el número de votos en todo el país han convencido a sus líderes para no delegar las responsabilidades publicitarias a nivel de estado o de distrito. Una de las consecuencias de esta centralización ha sido una mayor reducción de la capacidad de cada político para fomentar el voto personal, ya que las campañas en los medios a nivel distrital son mucho menos desarrolladas que las diseñadas para promocionar al partido en su conjunto” (Langston, 2005, p. 34).

⁹² En su preocupación por presentar un perfil de política coherente ante los electores, el PAN también se rehusó a “masificar” su base partidista (Langston, 2003).

5.27 No existe mejor manera para establecer la reputación de un partido respecto a su desempeño en políticas públicas que por medio de la demostración práctica de sus puntos de vista, al igual que de su capacidad para traducir estas visiones en políticas concretas. De nuevo, México parece transitar por una ruta prometedora. Algunas iniciativas específicas han impulsado la credibilidad de los programas partidistas en diversas jurisdicciones. Como Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador buscó aplicar políticas públicas redistributivas precisamente del tipo de las que defendería como candidato presidencial, cimentando la credibilidad de las promesas de redistribución del PRD.⁹³ Como Presidente, Vicente Fox impulsó medidas como la Ley de Acceso a la Información y una reforma del servicio civil que fortalecieron la reputación del PAN como partido en pro de la democracia con capacidad de gestión.

5.28 Por ello, para 2006, tanto el PRD como el PAN eran identificados con facilidad por los electores como partidos de izquierda y derecha, es decir, con mayor o menor tendencia a favorecer la intervención del Estado para fomentar el desarrollo económico o de dar a la redistribución el papel central en el fomento de la igualdad. Esto facilitó la atracción de electores independientes con inclinaciones hacia la izquierda o la derecha en el proceso de 2006.⁹⁴

5.29 En cambio, el PRI proyectó ante el electorado una postura ideológica menos clara, atrayendo así a electores que también eran ambivalentes en sus convicciones ideológicas. Datos de encuestas muestran menos estabilidad en la autoidentificación de votantes a favor del PRI que del PAN durante los mismos cuatro meses, resultando en 0.72 contra 0.87 para el periodo febrero a junio-julio o 0.81 contra 0.89 de febrero a mayo-junio (McCann y Lawson, 2003).⁹⁵ También se observó evidencia de que el PRI recurrió más a maniobras clientelistas. De las 1,260 personas que respondieron la encuesta comentada arriba, 14.7 por ciento (185) reportó que había recibido dádivas de partidos políticos o candidatos en campaña. Más de la mitad de ellos (111 personas) también declaró que simpatizaban con el PRI (Cornelius, 2002).⁹⁶

⁹³ Por ejemplo, con base en los “50 Compromisos para Recuperar el Orgullo Nacional” que aparece en el sitio de Internet del PRD, en el segundo de ellos se establece que: “Como se hizo en el Distrito Federal, estableceremos el derecho a una pensión alimentaria para adultos mayores de 70 años de edad”.

⁹⁴ En este sentido, el PRI ha estado en desventaja. Aunque este partido tiene sus raíces históricas y en la retórica en la ideología de izquierda, en tanto que partido dominante que atraía votos de toda la gama de electores, su “etiqueta” ideológica algunas veces resultaba ambigua. La colaboración con el PAN durante los años ochenta y noventa con respecto a una serie de reformas con orientación de mercado se sumó a esta ambigüedad, al mandar señales a los votantes acerca de la postura del PRI en temas económicos clave. Las profundas divisiones internas del partido surgieron precisamente entre estos dos polos ideológicos. Esto resulta evidente en la descendente representación de los grupos de trabajadores afiliados al PRI en el Congreso, cuya mayoría se oponía a las políticas de apertura de los años ochenta. Su proporción de curules pasó de 30 en la legislatura 1982-1985 a 11 entre 1988 y 1991 (Langston, 2005, p. 12).

⁹⁵ EL PRD también mostró mayor estabilidad entre febrero y mayo-junio (0.88), pero se igualó con el PRI en el periodo más largo (0.72).

⁹⁶ Esto podría deberse a que el PRI cuenta con una maquinaria de partido más eficiente, más preparada para repartir beneficios preelectorales. Tampoco queda claro a partir del análisis quién repartió las dádivas ni qué

5.30 En suma, para 2006 ya existían las condiciones básicas para que la contienda electoral se centrara cada vez más en propuestas diferenciadas de políticas públicas. Dos de los tres principales partidos, el PAN y el PRD, parecen haber establecido una presencia clara en las mentes de los electores con respecto a sus contrastantes posturas de política pública. No obstante, como se argumentará en la próxima sección, existen áreas de reforma que pueden hacer más sólido este progreso y eliminar las restricciones que aún impiden una rendición de cuentas eficaz en el plano electoral, tanto por parte de los políticos y los partidos (el lado de la “oferta”), como del de los electores (el lado de la “demanda”).

La agenda de reformas:

El fortalecimiento de las reputaciones de los partidos respecto a las políticas públicas

5.31 Un tema clave en la construcción de las reputaciones de los partidos respecto a las políticas públicas, que es un ingrediente esencial de la rendición de cuentas en el plano electoral, consiste en garantizar (i) que los partidos obtengan apoyo de un electorado relativamente amplio, en especial en lo relativo a la cobertura geográfica (de manera que se traten temas de interés nacional en lugar de cuestiones locales)⁹⁷; y (ii) que los miembros de un partido compartan las preferencias por las mismas políticas públicas promovidas por su propio partido y que el liderazgo de este último tenga la capacidad de disciplinar a sus miembros (más que verse dominado por “ovejas descarriadas” que cuentan con su propia base de seguidores y que utilizan el nombre del partido sólo por conveniencia).⁹⁸

5.32 En términos de cobertura geográfica, los principales partidos de México, excepto el PRI, que ha mantenido su presencia a nivel nacional, tienden a atraer cantidades desproporcionadas de votos de regiones específicas, como se demostró con claridad durante la última elección presidencial. El PAN y el PRD tienen reconocimiento a nivel nacional y, aparentemente, están estableciendo su presencia en muchas partes del país.

porcentaje de los que respondieron se declararon como simpatizantes del PRI. Si menos de la mitad del total eran simpatizantes del PRI, su evidencia al menos demuestra que no había una probabilidad mayor de que estos recibieran dádivas de algún partido.

⁹⁷ La coherencia y credibilidad de los partidos con respecto a sus posturas de política es crucial para la rendición de cuentas en el ámbito electoral. Sin embargo, esto depende de la calidad de las propuestas de política de los partidos, así como del grado al cual los partidos están unidos en apoyo de las preferencias de política que difunden. La calidad de las propuestas de política, en especial cuando los partidos se oponen, puede mejorar si estos pueden recurrir a buenas capacidades de análisis de política pública. Esto se logra a menudo mediante fundaciones (los llamados *think tanks*) asociadas con los partidos. No obstante, lo importante no es la mera presencia de estas fundaciones, sino la calidad y credibilidad de sus productos analíticos. Muchos partidos en América Latina cuentan con el apoyo de este tipo de grupos asociados directa o cercanamente a ellos. La calidad de su producción y la medida en la que son reconocidos como fuentes creíbles de propuestas de política varía considerablemente entre países (Jones, 2005).

⁹⁸ En BID (2006), se argumenta que son tres las características clave de los sistemas de los partidos que inciden sobre su papel en el diseño de políticas: (i) el grado de institucionalización de los partidos; (ii) el grado de fragmentación del partido; y (iii) el grado de presencia nacional de los partidos con respecto a su presencia regional.

Sin embargo, si sus posiciones se solidifican en sus respectivas fortalezas geográficas, este patrón podría dañar la rendición de cuentas electoral en la medida en la que representen intereses regionales “localistas”. Este tema se comentará en la siguiente sección.

5.33 Otra variable crucial es el grado en el que los partidos están alineados con las preferencias de política pública que anuncian, es decir, el nivel de disciplina partidista. En el caso del México democrático, la no reelección daña la disciplina partidista al impedirle a los partidos negar nominaciones futuras a políticos que se desvían de la línea por ellos establecida.⁹⁹ En un entorno político intensamente competitivo y sin posibilidad de reelección inmediata, los partidos no pueden recompensar a los políticos leales nominándolos de nuevo al mismo puesto que ostentan, sino que deben nominarlos para un cargo de elección distinto, lo que, por definición, es más arriesgado y, con frecuencia, menos valioso. De forma alternativa, los partidos necesitan ofrecer a estos políticos un puesto en un futuro gobierno, el cuál, a diferencia de la época de hegemonía priísta, está lejos de estar garantizado y, por lo tanto, es también menos valioso. Asimismo, uno de los efectos de imponer límites a la reelección durante la hegemonía del PRI —negando a los políticos la posibilidad de desarrollar electorados personales— es menos atractivo para los partidos en la actualidad. Aunque los partidos desean conservar su atractivo programático ante los votantes y evitar a los políticos que no están totalmente de acuerdo con su programa, su capacidad para ganar votos con candidatos alineados en el aspecto programático es mayor en la medida en que estos candidatos tengan electorados personales.¹⁰⁰

5.34 Estas consideraciones llevan a la opción de relajar o incluso eliminar los límites de reelección para los representantes electos. La eliminación de la regla actual que prohíbe la reelección inmediata de legisladores traería consigo otros beneficios, como una mayor probabilidad de profesionalización legislativa. Como lo muestra este análisis, los partidos políticos están comenzando a ser más activos en el terreno legislativo en tanto que originadores de iniciativas de ley. Al mismo tiempo, lo sucedido con respecto al estancamiento del debate sobre la reforma integral de la seguridad pública ha sido

⁹⁹ Cuando el PRI controlaba los tres poderes del gobierno y todo indicaba que continuaría así en el futuro, la no reelección servía, irónicamente, para aumentar la disciplina partidista. Por otra parte, los miembros del partido no tenían posibilidad de establecer, por sí mismos, grupos de electores que les dieran independencia del liderazgo del partido y, potencialmente, la capacidad de separarse de él y competir en su contra. Por otra, debido a que el PRI controlaba todos los organismos, tanto a nivel nacional como estatal, y siempre que su hegemonía no se cuestionara, podía atraer con puestos futuros a los funcionarios limitados por la no reelección como recompensa por su lealtad.

¹⁰⁰ La evidencia de que la no reelección reduce la disciplina partidista no puede ilustrarse mejor que con el PRI mismo. Weldon (sin fecha) presenta evidencia de que el PRI pasó de ser el partido más disciplinado al menos disciplinado entre 1988-2000 y 2000-2002. Esto se explica fácilmente por la pérdida de hegemonía y de la capacidad para recompensar a quienes le eran leales. El hecho de que el PRI sea el partido menos programático exacerbó este fenómeno, es decir, la pérdida potencial de la etiqueta del partido, en caso de que un legislador del PRI lo deje, significa menos para el candidato del PRI que para los de otros partidos.

achacado, en parte, a la falta de experiencia técnica en el Congreso.¹⁰¹ Esto implica que la mayor profesionalización de los partidos políticos y de los legisladores está adquiriendo valor. Inversiones adicionales para incrementar la capacidad de los partidos políticos y de los legisladores para diseñar políticas públicas podrían contribuir a garantizar que la mayor actividad legislativa de los partidos venga acompañada por una mejor calidad en sus propuestas de ley.

5.35 Aparte de eliminar la regla de la no reelección consecutiva, sería prudente no emprender nuevas reformas al sistema electoral en este momento. Como se discutió en el Capítulo 4, no siempre se pueden predecir los efectos conductuales de la reingeniería institucional y cualquier cambio específico tendría tanto ventajas como desventajas. Por ejemplo, una de las propuestas debatidas es la de incrementar el número de legisladores electos de acuerdo con una fórmula como la de Estados Unidos de un sólo miembro por distrito, presumiblemente con la intención de aumentar la capacidad de respuesta de los legisladores a las demandas de los electorados a nivel local por sobre las demandas del liderazgo del partido. Dada la percepción sobre la poca capacidad de respuesta demostrada por el PRI durante décadas, esta inquietud es más que comprensible. Sin embargo, esta fórmula de un sólo miembro distrito podría tener el impacto de debilitar la disciplina del partido si los candidatos logran cultivar su atractivo personal entre su electorado. En algunos distritos, este atractivo podría desarrollarse sobre la base de intercambios clientelistas entre los electores y los candidatos.

5.36 La fórmula alternativa, la de representación proporcional, tiene la cualidad opuesta. La representación proporcional tiende a fortalecer la disciplina partidista, pero algunas veces a costa de la capacidad de respuesta de los políticos hacia las demandas de grupos de electores específicos. Ninguna fórmula tiene una ventaja clara sobre la otra al momento de contrarrestar la influencia de los grupos de interés. Por ello, el reto que México enfrenta actualmente se relaciona con encontrar el equilibrio entre la disciplina partidista y la coherencia de las propuestas de política pública de los partidos, por una parte, y su capacidad de respuesta a las demandas del electorado por otra. La fórmula electoral vigente, que combina el enfoque de un miembro por distrito y el de proporcionalidad podría ser una solución intermedia razonable en este sentido. Dada la evolución de la situación política, incluyendo la posible realineación de los electores alrededor del PAN y del PRD (con el PRI convirtiéndose en un partido de centro minoritario ubicado entre los otros dos), parecería recomendable evitar lo que podría convertirse en un experimento prematuro con los diseños institucionales electorales. En lugar de ello, el enfoque podría centrarse en dejar madurar este proceso evolutivo, intentando garantizar que la competencia entre partidos se centre alrededor de debates sustantivos sobre políticas públicas y logrando que la gobernabilidad de los partidos políticos sea más transparente y democrática.

¹⁰¹ Una hipótesis alternativa es que los partidos políticos no hicieron nada al respecto de la iniciativa para evitar que el gobierno tomara el crédito de una propuesta tan importante. La rivalidad entre el gobierno federal y el del DF acerca de la seguridad pública que se hizo evidente durante las gestiones del Presidente Fox y de López Obrador presta cierta credibilidad a la hipótesis. La investigación de campo no dio lugar a la exploración de cuál de las dos hipótesis, u otra explicación, se ajustaban mejor a la situación.

5.37 Las otras reformas políticas en debate, como el cambio hacia un sistema parlamentario o la creación de un nuevo puesto de primer ministro, no tendrán, por sí mismas, ningún impacto significativo en las relaciones entre electores y políticos. Con base en el análisis aquí presentado, la postura de este informe es que este tipo de reformas puede no ser tan importante como las que pretenden fortalecer el impacto de la rendición de cuentas en el ámbito electoral.

Pobreza y polarización social como obstáculos para la rendición de cuentas electoral

5.38 La polarización social y política se ha destacado como característica distintiva del México actual. La polarización reduce la confianza, de manera que los electores más ricos no creen que las políticas del partido de los “pobres” puedan beneficiarlos y viceversa. Por ejemplo, la evidencia sugiere que la mayoría pobre de México estaría en mejores condiciones si las regulaciones laborales se flexibilizaran, o si se eliminaran las exenciones al IVA, y si el gasto público destinado a los pobres aumentara (lo que implicaría aumentos de impuestos). Sin embargo, en las sociedades polarizadas es menos probable que los pobres creen estas promesas de política pública a menos que las haga un partido de los pobres. Un partido que favorezca el crecimiento tiene más dificultades para convencer a los pobres de una sociedad polarizada de que el crecimiento elevará sus ingresos más que la redistribución, pues los pobres no creen que el partido favorable al crecimiento implemente sus políticas públicas de forma que los beneficie a ellos. Al mismo tiempo, la evidencia también sugiere que un mayor nivel de inversión en educación pública tendría una recompensa sustancial en términos de crecimiento. Sin embargo, es menos probable que el segmento menos pobre de una sociedad polarizada crea las promesas de un partido de los pobres en torno a que un mayor gasto en educación lleve a un mayor aprendizaje. En cambio, un partido que favorezca a los pobres encontrará más difícil convencer a los electores ricos de una sociedad polarizada de que no pondrá en marcha políticas públicas en favor de los pobres a expensas del crecimiento.

5.39 La pobreza constituye otra barrera contra la rendición de cuentas en el ámbito electoral, pues hace que la captación de votos con base en propuestas de políticas públicas sea menos importante que las motivaciones clientelistas o populistas.¹⁰² La

¹⁰²Al desarrollar las implicaciones de la observación en torno a que 100 pesos mejoran el bienestar de una persona pobre más que el de una persona rica, Dixit y Londregan (1996), concluyen que las motivaciones clientelistas son más eficaces entre los electores pobres. Por su parte, Keefer y Vlaicu (2005) muestran también que, cuando el clientelismo se vuelve una más eficiente de ganar apoyo de los votantes, como en el caso de los electores más pobres, los políticos se muestran reacios a invertir en mejorar su reputación ante todo el electorado por apoyar un mejor suministro de bienes públicos que beneficie a todos. Existen datos que apoyan la idea de que los partidos más programáticos tienen menos probabilidad de existir en las democracias más pobres. La *Database of Political Institutions* (Beck, et al. 2001) (Base de datos de la instituciones políticas), registra si un país puede catalogarse como de derecha, izquierda o centro (o ninguna de las anteriores) en términos de su tendencia económica. En 2000, 72 por ciento de los partidos en 46 países pobres con elecciones competitivas podían ubicarse en una de estas categorías, una desviación estándar menos que el 92 por ciento en 48 países ricos. El tiempo durante el que un partido ha competido con un

educación también afecta el atractivo de las campañas electorales basadas en propuestas de política pública. La pobreza y la educación deficiente, por supuesto, van de la mano y se refuerzan mutuamente. Los cálculos sofisticados de los votantes y un adecuado conocimiento del proceso de diseño de políticas públicas son necesarios para que los votantes puedan dar crédito a los partidos por mejorar el suministro de bienes públicos, como educación de mejor calidad. En contraste, incluso los electores poco sofisticados pueden fácilmente dar crédito a los políticos por el suministro de transferencias dirigidas, instalaciones escolares locales o empleos en el gobierno. Las motivaciones clientelistas deberían entonces ser más atractivas entre los electores menos preparados. De nuevo, se ha observado evidencia de esto en México. La identificación de los electores con el PAN y el PRD, más orientados a competir con base en propuestas de políticas públicas, fue más estable entre los votantes con más preparación (McCann y Lawson, 2003). Lo contrario se cumplió para el PRI: entre los electores menos preparados, la correlación de la identificación partidista con el PRI en febrero con la identificación en junio fue de 0.82, en comparación con 0.74 en el caso de los votantes con mayor preparación. La inestabilidad de la orientación de política pública del PRI también se hizo evidente en el cambio de postura de sus seguidores, quienes pasaron de estar en contra de las políticas redistributivas hacia una postura más de centro en 1997.

5.40 Si los electores pobres están repartidos de manera equitativa entre distritos electorales, los partidos aún podrían preferir hacer campaña con base en motivaciones programáticas, ya que esta es la forma más eficaz de alcanzar a los votantes no pobres. Sin embargo, cuando los electores pobres están concentrados geográficamente, esto deja de suceder, en especial cuando los distritos electorales están menos poblados, debido a que las promesas clientelistas son mucho más fáciles de hacer y cumplir cuando se trata con un número reducido de beneficiarios. Esto es precisamente lo que sucede en México. Es bien sabido que México muestra una desigualdad territorial significativa, de manera que una fracción considerable de los estados del país son sustancialmente más pobres que otros. Muchos de ellos también tienen una población más escasa.

5.41 La entidad federativa más rica del país es el Distrito Federal (con un ingreso per cápita de 172,527 pesos en 2004) y la más pobre es Chiapas (27,099 pesos), una razón de 5.9 a uno. Si se toma a los segundos estados más ricos y más pobres (Nuevo León y Oaxaca), la razón es de 4.13, resultante de ingresos de 123,853 pesos contra 28,703 pesos. En cambio, en Estados Unidos, que no se destaca por su igualdad en términos de ingreso, la entidad más rica es Washington DC y la más pobre Mississippi: la razón del ingreso promedio entre ambas fue de 2.1 en 2004, una tercera parte de la correspondiente en México. La diferencia entre el segundo estado más rico, Connecticut, y el segundo más pobre, Arkansas, fue 1.8, menos de la mitad de la razón correspondiente en México. Por otro lado, en México, de los 20 estados con ingresos per

nombre específico es otro enfoque de su credibilidad general. La DPI informa que el número promedio de años que un partido ha existido con su nombre actual en las democracias ricas es el doble que en las pobres (47 años contra 23).

cápita menores al promedio nacional, diez tienen poblaciones menores a la mediana de la población estatal, lo que significa que la competencia electoral en 10 de 32 entidades federativas (31 estados y un Distrito Federal) es en especial vulnerable al uso de estrategias clientelistas para atraer electores.¹⁰³

5.42 También se observa evidencia de la bifurcación de las estrategias políticas en México entre los distritos ricos y pobres. En su análisis de estrategias de los candidatos, Langston (2005) concluyó: "... los candidatos pueden distinguirse más por el tipo de distrito en el que hacen campaña que por la afiliación partidista que ostentan. Así, los candidatos a diputados en distritos de importancia electoral tienen mayor probabilidad de utilizar estrategias de atracción más modernas y, al mismo tiempo, se relacionan directamente con los electores mediante contacto personal. Las campañas activas en distritos rurales de menor importancia electoral son sorprendentemente similares a las campañas de los años setenta y ochenta, con la salvedad de que los mítines masivos han perdido popularidad" (p. 27). En el concepto de "campañas antiguas" se incluyen promesas clientelistas como la capacidad de los candidatos para actuar como intermediarios de modo que los votantes más débiles ganen acceso a servicios locales (p. 14).¹⁰⁴

5.43 Sin embargo, tal vez más importante que el impacto de estas brechas territoriales y de ingreso sobre las estrategias de los partidos a nivel estatal es su impacto sobre la polarización. Los estados ricos y pobres separados por grandes distancias, como en México, constituyen un caldo de cultivo para la polarización social. Los resultados de las encuestas muestran que sólo 5.4 por ciento de los mexicanos pobres respondieron afirmativamente a la pregunta "¿Con qué frecuencia se respetan en la práctica los derechos de distintas personas?" en comparación con más de 18 por ciento en Centroamérica y en América Latina en general (PNUD, 2004 p 259).¹⁰⁵ La brecha de confianza entre los partidos se ilustra en parte con la discusión sobre la reforma fiscal presentada en este documento. El PAN argumentó, con apoyo analítico razonable, que cada peso de beneficios que recibían los pobres a partir de las exenciones del IVA en los

¹⁰³ Los datos para México aparecen en el Sistema de Cuentas Nacionales de México 2004 del INEGI y el Censo Nacional de Población de 2000. La información para Estados Unidos se tomó del *US Census Bureau*.

¹⁰⁴ Si se concentra a los electores pobres, sus intereses estarán representados por una fracción menor aún de legisladores, cosa que resulta evidente. Supóngase que existen tres distritos legislativos, cada uno con 100 electores, ricos o pobres. En el escenario 1, el distrito 1 tiene 100 electores pobres, el distrito 2 tiene 40 electores pobres y el distrito 3 tiene otros 40 electores pobres. En este caso, dos de los tres legisladores serán más sensibles a los electores ricos, oponiéndose a una agenda redistributiva aunque los electores pobres representen la mayoría general. En el escenario 2, el mismo número de electores pobres se distribuye de manera igual entre los tres distritos (60 en cada uno). En este caso, los legisladores de los tres distritos favorecerán a los pobres y aprobarán una agenda redistributiva.

¹⁰⁵ La polarización puede socavar el apoyo para la democracia misma. Aunque no se cuenta con datos para México, esto queda evidenciado en Perú, país que se ha considerado profundamente polarizado con respecto a ingresos, geografía y etnicidad. En encuestas comisionadas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, quienes respondieron en Lima expresaron un apoyo 50 por ciento mayor a la democracia que quienes respondieron en las zonas circundantes (PNUD, 2006, p. 33).

alimentos estaba acompañado por cuatro pesos de beneficios para los ricos. El partido prometió gastar en los pobres los ingresos ahorrados a partir de la eliminación de estas exenciones, pero las promesas no parecieron ser creíbles, dado que 46 por ciento de quienes respondieron a la encuesta en 2003 no creyeron la afirmación del Presidente de que la reforma sería buena para México y, en lugar de ello, 51 por ciento de las personas encuestadas en 2001 consideraron que la reforma fiscal para ese año sería “injusta” (Lehoucq, 2006). La falta de credibilidad en las promesas políticas es una barrera crucial contra la eficacia en la toma de decisiones democrática, pues socava la rendición de cuentas de los políticos en el proceso electoral.

5.44 Existe un indicio, al menos indirecto, de que el patrón reciente de evolución de la economía mexicana, incluyendo los impactos diferenciales del TLCAN y las reformas asociadas entre sectores y regiones geográficas, podría estar impulsando esta división política. En este sentido, la distribución geográfica de los “dividendos del TLCAN” refleja de cerca el patrón de votación en la elección presidencial de 2006. De acuerdo con los resultados de la encuesta de salida publicada en el periódico *Reforma*¹⁰⁶, las regiones que se beneficiaron del TLCAN tendieron a apoyar al candidato del PAN (43 por ciento y 47 por ciento de los votos de las regiones Norte y Centro-Oeste, respectivamente, se emitieron a favor de Felipe Calderón), mientras que las regiones que se beneficiaron menos se inclinaron más a apoyar al candidato del PRD, Andrés Manuel López Obrador, quien atrajo 44 por ciento de los votos en la región del centro (luego de haber sido un Jefe de Gobierno del Distrito Federal relativamente exitoso) y 40 por ciento de los votos del Sur. La evaluación por parte del electorado de la situación económica también influyó en su selección de candidatos. De aquí que 60 por ciento de quienes percibían que la situación económica había mejorado apoyaron a Calderón, mientras que 52 por ciento de quienes consideraron que la situación había empeorado y 40 por ciento de quienes no percibieron cambio alguno favorecieron a López Obrador.¹⁰⁷

¹⁰⁶ 2 de julio de 2006.

¹⁰⁷ Estas observaciones superficiales de datos de encuestas deben tomarse con extrema cautela. Es posible que lo que los científicos sociales llaman falacia ecológica resulte de la asociación de dos resultados diferentes de encuestas a nivel agregado. Es posible, por ejemplo, que muchos de los que sentían que la economía estaba empeorando en efecto vivían en la región, por ejemplo, en el norte que, en promedio, ha tenido un mejor desempeño que otras regiones.

Cuadro 5.1 Proporción de votos para cada candidato presidencial por región y percepción de la economía, 2006 (%)

Región	Felipe Calderón (PAN)	Roberto Madrazo (PRI)	Andrés Manuel López Obrador (PRD)
Norte	43	27	24
Centro-Oeste	47	20	27
Centro	34	15	44
Sur	27	29	40
Visión de la economía			
Mejor	60	15	20
Igual	30	24	40
Empeoró	12	31	52

Fuente: Encuesta de salida del periódico Reforma.

5.45 La evidencia de una polarización basada en el ingreso resulta más sutil. De acuerdo con datos de Reforma, la medida en la que el candidato del PAN atrajo los votos de los grupos de mayores ingresos y el PRD del grupo de menores ingresos no ofrece un contraste tan claro como el caso del patrón regional de voto. Las proporciones en la votación de los dos candidatos por grupo de ingreso son relativamente similares, excepto entre el grupo más rico, de los cuales 50 por ciento apoyó a Calderón contra sólo 30 por ciento de apoyo a López Obrador.

Cuadro 5.2. Proporción de votos para cada candidato presidencial por nivel de ingreso del votante, 2006 (%)

Nivel de ingreso	Felipe Calderón (PAN)	Roberto Madrazo (PRI)	Andrés Manuel López Obrador (PRD)
Menos de \$2,000	31	30	34
\$2,000-\$3,999	32	24	39
\$4,000-\$6,499	36	21	37
\$6,500-\$9,199	43	16	36
\$9,200 o más	50	14	30

Fuente: Encuesta de salida del periódico Reforma.

Reformas para moderar el impacto político de la pobreza y la polarización

5.46 Dada la desconfianza que genera la polarización social, el tema clave de la reforma reside en cómo utilizar las políticas públicas y las instituciones de manera que generen confianza en el electorado, mientras que, a la vez, traten las causas de la división social. En este sentido y más que nunca, existe un gran margen para fortalecer las instituciones públicas independientes, desde el Poder Judicial (que ya tiene una

independencia apreciable) hasta el servicio civil o los organismos reguladores específicos. El avance político de México ha sido posible en gran medida gracias a la independencia política y la competencia técnica de las instituciones que regulan los procesos electorales y, en este sentido, el hecho de mantener la independencia del Instituto Federal Electoral y del Tribunal Federal Electoral deberían ser una de las máximas prioridades, a fin de garantizar la integridad de los procesos electorales futuros. Debido a la independencia de la que ya gozan estas instituciones no sería necesario tomar medidas adicionales pero no está de más advertir que tampoco se requiere mucho para socavar su independencia formal en un entorno muy politizado. De aquí la importancia de proteger su independencia manteniendo el acuerdo tácito entre los principales actores políticos para dejar estas instituciones fuera de la contienda política cotidiana. Dada la desigualdad en los niveles de desarrollo institucional de las instituciones electorales a nivel estatal, también debería ser una prioridad máxima fomentar su independencia y competencia técnica.

5.47 Por supuesto, la independencia institucional no puede surgir en un vacío político. Todas las instituciones públicas son creación de la política en una u otra forma, y las mismas fuerzas políticas que socavan la rendición de cuentas en el ámbito electoral y que explotan la polarización social también pueden poner en riesgo la autonomía *de facto* de las instituciones públicas formalmente independientes. Sin embargo, se ha argumentado que cuando las fuerzas políticas en competencia son razonablemente equiparables en términos de su acceso al poder, existe un mayor incentivo para cooperar y dejar partes cada vez mayores del Estado en manos políticamente neutrales (como en servidores civiles de carrera o comisiones independientes) aunque en el enrarecido ambiente político de hoy una posibilidad tal pueda parecer distante.¹⁰⁸ Por ello, sería imperativo que el nuevo gobierno trabaje con los partidos de oposición para fortalecer las instituciones independientes y otorgarles suficientes recursos financieros y humanos para garantizar su efectivo funcionamiento y, por ende, su credibilidad.

5.48 Dada su relevancia en el fomento de una economía más competitiva y su papel en la resolución de conflictos entre agentes económicos, las instituciones reguladoras, específicamente, son un sector que merece consideración especial. Si no son percibidas como independientes y profesionales, los acuerdos políticos que dependen de estos organismos para su implementación no tendrán credibilidad y no serán firmados. La independencia regulatoria no es esencial para el desempeño en este ámbito y en ningún país los organismos reguladores son totalmente autónomos con respecto al gobierno. No obstante, como se comentó en el Capítulo 3, existe un margen amplio para fortalecer la independencia formal (como la real) de los organismos reguladores mexicanos, la mayoría de los cuales carece de la autonomía formal que normalmente se otorga a las instituciones reguladoras modernas. Además del IFE y el Banco Central, todos los demás cuerpos reguladores de México son organismos descentralizados o desconcentrados, sin independencia jurídica plena. Aunque los organismos

¹⁰⁸ Véase, por ejemplo, Geddes (1991).

descentralizados pueden contar con recursos propios, lo que a su vez les otorga mayores niveles de independencia del Ejecutivo, no tienen autoridad vinculante, con lo que se limita su capacidad para regular con eficacia. En cambio, los organismos desconcentrados no pueden contar con recursos propios, pero sí tienen autoridad vinculante. México se beneficiaría del establecimiento de organismos reguladores auténticamente autónomos para los cuales es necesario garantizar tanto la independencia económica como la capacidad para garantizar el cumplimiento de las resoluciones que emiten.

5.49 El gobierno del Presidente Fox avanzó en la reducción de la carga regulatoria para el sector privado (Banco Mundial, 2006c). En un contexto de polarización y desconfianza, sería tal vez oportuno que el gobierno panista actual, que se percibe como favorable al entorno empresarial, profundizara las reformas regulatorias con el objetivo explícito de establecer la independencia formal de los organismos y regular más estrictamente las conductas anticompetitivas. Debido a que uno de los propósitos centrales de otorgar autonomía a los organismos reguladores es el de garantizar a la población que éstos sean independientes de los intereses políticos a corto plazo del gobierno en turno y del sector empresarial que regulan, también es importante asegurarse de que sus decisiones y los criterios con los que se toman se hagan públicos, en lugar de ocultarse detrás de una cortina de aislamiento tecnocrático.

5.50 En la medida en la que la polarización política actual ha sido alimentada por la percepción o la realidad de una distribución desigual de los beneficios de las reformas económicas del pasado, también será necesario enmendar esta situación en el mediano y largo plazo. Ciertamente no será una tarea sencilla, ya que cualquier viso de redistribución (que una política tal traería consigo) enfrentaría la resistencia de quienes tienen menos motivo de queja en términos de la situación actual. Una opción obvia sería la ampliación del exitoso programa Oportunidades, pero resulta poco probable que baste para que las regiones menos desarrolladas (especialmente las zonas pobres del Sur) tengan la capacidad de insertarse en la economía globalizada y ser competitivas. Un enfoque más enérgico, como la implementación de una política de compensación fiscal regional y apoyos financiados desde el centro para inversiones en infraestructura en regiones menos desarrolladas (similar al apoyo de la Unión Europea a Estados miembros con menor nivel de desarrollo), requeriría de ingresos fiscales adicionales y, posiblemente de un ajuste al acuerdo de federalismo fiscal vigente en la actualidad.

5.51 Igualmente desafiante será el esfuerzo de mitigar los efectos de la pobreza que llevan al clientelismo. En el largo plazo, las soluciones se encuentran en mejorar la educación y elevar los niveles de ingreso de modo que los votantes tengan mejores fundamentos para emitir su voto con base en la comprensión de las implicaciones de política pública del mismo y sean menos vulnerables a las promesas particularistas de los políticos. Por otro lado, en el corto plazo, el enfoque más prometedor podría centrarse en fortalecer la vigilancia de la sociedad civil en el ámbito del cumplimiento de las promesas particularistas hechas por los políticos. Estos grupos no-gubernamentales

bien organizados podrían proporcionar apoyo técnico para que las comunidades pudieran inspeccionar, por ejemplo, si ciertas obras públicas están realizándose de forma técnicamente sólida. Este tipo de actividad no necesariamente generará presiones para que se responda con políticas públicas menos particularistas, pero aún podría ser un medio para garantizar un cierto grado de rendición de cuentas de los políticos ante las comunidades.

RESUMEN

5.52 El análisis precedente cuestiona por qué la mayor competencia electoral en México no ha llevado a cambios de políticas públicas más evidentes. Al permitir que los ciudadanos expresen sus intereses mediante el proceso electoral, la democracia genera políticas mejores y más atentas a las necesidades del público. En la medida en la que la competencia electoral se realice sobre la base de motivaciones de política programática por parte de los partidos, las elecciones pueden presentar a los votantes opciones concretas en lo relativo a un conjunto de políticas públicas como base para su decisión, y darles la posibilidad de demandar la rendición de cuentas del gobierno en funciones (o el partido, debido a la no reelección en el caso de México) por su desempeño. En este sentido, México goza de importantes ventajas con respecto a la mayor parte de los países vecinos.

5.53 Sin embargo, el impacto de las elecciones competitivas en México parece haber sido opacado por una serie de elementos que limitan los incentivos de los partidos políticos para buscar votos sobre la base de sus reputaciones programáticas. Los desafíos que enfrenta México para mejorar la calidad de su gobernabilidad democrática son considerables, y llevará tiempo tratar con ellos. Sin embargo, es lógico esperar que esto suceda, dada la relativa juventud de la democracia mexicana. Es poco probable que se observen mejorías espectaculares en el corto plazo, aunque el hecho de tomar medidas específicas para debilitar la influencia de las presiones extrainstitucionales sobre el diseño de políticas públicas podría tener un impacto inmediato sobre el avance de las reformas.

5.54 En este último capítulo se presentó un número limitado de ámbitos que requieren de atención prioritaria desde el punto de vista del fortalecimiento de la incipiente gobernabilidad democrática de México. La inquietud central reside en fortalecer la rendición de cuentas electoral de la política mexicana, a fin de limitar la penetrante influencia de los grupos de intereses creados. En este sentido, se sugiere que sería posible controlar la influencia de los intereses creados por medio de medidas de transparencia que permitan que el público en general escrute su comportamiento político. En última instancia, será necesario poner en marcha reformas sectoriales relevantes, como las orientadas a profundizar la descentralización educativa o la reducción de la concentración del mercado, a fin de dispersar el poder político que en la actualidad se concentra en pocas manos.

5.55 Se requerir también de un conjunto complementario de reformas para fortalecer la rendición de cuentas de los políticos en la arena electoral. En este sentido el documento aboga, como situación ideal, por medidas que fomenten la competencia centrada en el debate sustantivo sobre políticas públicas entre partidos políticos con una base institucional sólida. Para lograrlo, se sugiere considerar la eliminación de la regla electoral tan peculiar que prohíbe a los legisladores ser reelectos por periodos consecutivos. El análisis de la evidencia no ofrece motivos para proponer (o rechazar) una reforma similar en los diferentes niveles del Ejecutivo, incluyendo al Presidente, aunque sí sería valioso experimentar con los efectos de las reelecciones en el Ejecutivo a nivel estatal, permitiendo que los estados decidieran independientemente sobre este tema. Los posibles beneficios de la reelección en el poder ejecutivo podrían ser mayores a nivel municipal, donde el plazo actual de tres años para el presidente municipal puede ser demasiado corto para que se ejerza una gobernabilidad eficaz. Otras posibles reformas del sistema electoral centradas en cambiar el sistema mixto actual por un sistema distrital o por uno de representación proporcional prometen poco en el sentido de obtener los resultados deseados, es decir, alentar la competencia basada en el debate sustantivo sobre políticas públicas entre partidos políticos institucionalizados. Debido a que la reingeniería institucional puede ser costosa en términos políticos y sus resultados son inciertos, parecería prudente no emprender esa ruta, al menos por el momento. Podría esperarse que las medidas de transparencia mencionadas anteriormente en el documento contribuyan también, por lo menos de forma indirecta, al debate sustantivo sobre políticas públicas como parte de la competencia entre partidos.

5.56 Debido a la prohibición de la reelección, la competencia electoral basada en el debate sustantivo de políticas públicas enfrenta varios obstáculos en México, además de la orientación de los legisladores hacia el corto plazo. Entre estos obstáculos adicionales destaca la pobreza, que tiende a alimentar el clientelismo, y la brecha socioeconómica, que aparentemente se ha traducido en polarización política, lo que a su vez debilita la credibilidad de los políticos. En el corto plazo, el mejor remedio contra el clientelismo es la competencia entre partidos con base en un debate sustantivo de políticas públicas, como se comentó arriba. En el largo plazo, sin embargo, se espera que la reducción de la pobreza sea el elemento que disminuya —o elimine— las fuentes del clientelismo.

5.57 El problema de la polarización parece representar un desafío diferente y, tal vez, de mayor importancia en el corto plazo. Ningún nivel de propuestas de política pública puede considerarse creíble o sincero si el entorno está tan polarizado y reina la desconfianza. El gobierno podría tomar medidas para establecer la credibilidad entre los electores que pertenecen a grupos opuestos en el polarizado terreno político. Un conjunto de opciones podría centrarse en dar a conocer un programa visible para fortalecer la autonomía jurídica de diversas instituciones gubernamentales como el servicio civil de carrera y garantizar la independencia e imparcialidad de los organismos autónomos existentes, como el IFE.

5.58 Por una variedad de razones, otorgar independencia a los organismos reguladores dentro de acuerdos transparentes de rendición pública de cuentas podría ser un punto de partida adecuado. En caso de tener éxito, estas reformas también podrían contribuir a mejorar la agenda de competitividad del país y, en especial, ayudarían a la gestión presidencial que comienza — a la que se ha considerado como favorecedora de la iniciativa empresarial— a transmitir una señal a la población de que el gobierno no es rehén de intereses comerciales poderosos.

5.59 Un objetivo central de estos esfuerzos sería el de desarrollar una percepción sólida, al igual que una realidad, de gobernabilidad transparente y basada en reglas o el estado de derecho, como sustitutos de largo plazo para el estilo informal y altamente discrecional de gobierno que caracterizó el largo periodo de hegemonía de un solo partido. Un estado de derecho sólidamente establecido puede contribuir a restablecer la confianza en el Estado y mejorar la credibilidad de los políticos, ambas condiciones esenciales para la rendición de cuentas en el ámbito electoral. Esto, a su vez, sienta las bases de una gobernabilidad democrática eficaz.

REFERENCIAS

- Acemoglu, Daron, y James A. Robinson (2006). *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. Cambridge University Press, Nueva York
- Alvarado, Arturo (2006a). "La Inseguridad Pública y la Gobernabilidad en México." Documento de apoyo.
- _____ (2006b) "La Seguridad Política en el Área Metropolitana de la Ciudad de México." Documento de apoyo.
- Aparicio, Javier (2005). "Institutional Analysis of Structural Reforms in Mexico: 1988-2004." Documento de apoyo
- Arzt, Sigrid (2006). "Chihuahua: Estudio de Caso sobre Sistema Estatal de Seguridad Pública en México." Documento de apoyo.
- _____ (2004). "La Procuraduría General de la República: Un Estudio de Caso en el Contexto Democrático de México." Artículo escrito para la conferencia "The Challenges of Rising Criminality to Democracy and Rule of Law in Latin America," Nuffield College, Oxford.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2006). *The Politics of Policies: Economic and Social Progress in Latin America, 2006 Report*. Harvard University David Rockefeller Center for Latin American Studies Washington, D.C.
- Banco Mundial (2006a). *Mexico: Making Education More Effective by Compensating for Disadvantages, Introducing School-based Management, and Enhancing Accountability: a Policy Note*. Informe No. 35650-ME.
- _____ (2006b). *Mexico: Decentralized Service Delivery for the Poor*. Informe No. 35692-ME.
- _____ (2006c). *Doing Business in Mexico 2007*.
- _____ (2006d). *Mexico's Competitiveness: Reaching Its Potential*. Informe No. 35388-MX.

- _____ (2005). *Mexico: Infrastructure Public Expenditure Review (IPER)*. Informe No. 33483.
- _____ (2004). *Mexico: Public Expenditure Review*. Informe No. 27894-ME.
- _____ y FMI (2005). *Financial Sector Assessment Program*.
- Beck, Thorsten et al. (2001). "New Tools in Comparative Political Economy: The Database of Political Institutions." *World Bank Economic Review*, 15(1): 165-176.
- Bergman, Marcelo (2006). "La Inseguridad Pública y la Federación: Un Análisis de Algunas Iniciativas." Documento de apoyo.
- Boyce, Daniel (2005). *Political Influences on Fiscal Performance in the Mexican States*. Disertación doctoral, Universidad de California, Los Ángeles.
- Casar, Maria Amparo (1999). "Las Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo: El Caso de México." *Política y Gobierno* (6)1: 83-128.
- Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (2005). *Encuesta sobre Gobernabilidad y Desarrollo Empresarial 2005*. <http://www.cce.org.mx/NR/rdonlyres/C28C7977-2C92-4017-8E1E-79628DA43378/0/EGDE2005spf070905.pdf>
- CIDAC (1990). *Reforma del Sistema Político Mexicano: Condición para la Modernización*. CIDAC, México.
- Cleary, Matthew R. (2001). "Electoral Competition and Government Performance in Mexico." Artículo presentado en la 97 Reunión Annual de la American Political Science Association. XXII Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos.
- Clifton, Judith (1999). "Sindicatos y Política en México: El Caso de la Privatización de Telmex." *Política y Gobierno*. Vol. VI, No. 2: 407-440.
- Colomer, Josep, M., y Gabriel L. Negretto (2003). "Gobernanza con Poderes Divididos en América Latina." *Política y Gobierno* 10(1): 14-61.
- Consulta Mitofsky (2006). *Evaluación Final de Gobierno Presidente Vicente Fox*. Encuesta Nacional en Viviendas, noviembre 2006, ciudad de México.

- Cornelius, Wayne A. (2002). "La Eficacia de la Compra y Coacción del Voto en las Elecciones Mexicanas de 2000." *Perfiles Latinoamericanos*. Junio (20):11-31.
- De Ferranti, David, et al. (2004). *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?*. Banco Mundial, Washington, D.C.:
- De Remes, Alain (1998). *Assesing Juxtaposition and Democratization in Chihuahua, Guanajuato and Tlaxcala*. Disertación doctoral Dissertation, Universidad de California, San Diego.
- Diaz-Cayeros, Aberto, Beatriz Magaloni y Barry R. Weingast (2003). "Tragic Brilliance: Equilibrium Hegemony and Democratization in Mexico." <http://www.stanford.edu/~albertod/tragicbrilliance.pdf>
<http://www.stanford.edu/~albertod/tragicbrilliance.pdf> - search=%22Tragic%20Brilliance%3A%20Equilibrium%20Hegemony%20and%20Democratization%20in%20Mexico%22
- Dixit, Avinasha, y John Londregan (1996). "The determinants of success of special interests in redistributive politics." *Journal of Politics* 58 (4), 1132-1155.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2001). *Social Panorama of Latin America, 2000-2001*. Santiago, CEPAL.
- Elizondo Mayer-Serra, Carlos (1994). "In Search of Revenue: Tax Reform in Mexico under the Administrations of Echeverría and Salinas." *Journal of Latin American Studies* 26 (febrero): 159-190.
- Engerman, Stanley L., y Kenneth L. Sokoloff (2002). "Factor Endowments, Inequality, and Paths of Development Among New World Economies." Documento de trabajo de la NBER No. 9259.
- Foley, Michael W. (1998). "Mexico: The End of One-Party Pluralism", en *Political Parties and the Collapse of the Old Orders*, John Kenneth White y Phillip John, eds. State University of New York Press, Albany: 137-164.
- Geddes, Barbara (1991). "A Game-Theoretic Model of Reform in Latin American Democracies." *American Political Science Review*. 85:2 (junio): 371-392.

- Gonzalez-Anaya, José Antonio, y Grecia M. Marrufo (2001). "Financial Market Performance in Mexico." Documento elaborado para la Mexican Credit Conference, octubre 5-6, 2001.
http://scid.stanford.edu/events/Mexican_Credit/gonzalez.pdf
- Gordon, Sara (1997). "Poverty and Social Exclusion in Mexico." Programa de Desarrollo e Instituciones Laborales; DP/81/1995., Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.
- Guerrero, Isabel, Luis Felipe Lopez-Calva y Michael Walton (2006). "The Inequality Trap and its Links to Low Growth in Mexico."
<http://siteresources.worldbank.org/INTMEXICOINSPANISH/Resources/walton-ingles-24-11.pdf>
- Grindle, Merilee (2005). *Study of Mexican Municipal Development. (Mimeo)*.
- _____ (2004). *Despite the Odds: The Contentious Politics of Education Reform*. Princeton University Press, Princeton, N.J.
- Haber, Stephen (2005). "Why Institutions Matter: Banking and Economic Development in Mexico."
http://www.stanford.edu/~haber/papers/Haber_WhyInstitutionsMatter_June2005.pdf
- _____ (2004). "Mexico's Experiments with Bank Privatization and Liberalization, 1991-2003".
<http://www.stanford.edu/~haber/papers/Mexico's%20Experiments%20with%20Bank%20Privatization%20and%20Liberalization.pdf>
- Hellman, Joel S., et al. (2000). "Measuring Governance, Corruption, and State Capture: How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transition Economies." Documento de trabajo de Investigación de Política del Banco Mundial WPS 2312.
- Hentz, James.J. (2000). "The Two Faces of Privatization : Political and Economic Logics in Transitional South Africa." *The Journal of Modern African Studies*. Vol. 38, No. 2: 203-223.

- Hernández Esquivel, Juan Carlos (2003). "La Distribución Territorial de la Población Rural." En *Situación Demográfica de México*. CONAPO, México.
- Hernández Trillo, Fausto (2005). "Primero lo Primero: ¿Cómo Financiar el Desarrollo Económico Mexicano?" en José Antonio Aguilar Rivera, ed., *México: Crónicas de un País Posible*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Hiskey, Jonathan T. (2005). "The Political Economy of Subnacional Economic Recovery in Mexico." *Latin American Research Review* 40(1): 30-55.
- _____ (2003). "Demand-based Development and Local Electoral Environments in Mexico." *Comparative Politics* 36(1): 41-59.
- Hoshino, Taeko (2004). "Family Business in Mexico: Responses to Human Resource Limitations and Management Successions." Institute of Developing Economies, JETRO. Documento para discusión núm. 12.
- _____ (1996). "Privatization of Mexico's Public Enterprises and the Restructuring of the Private Sector." *The Developing Economies* 34(1): 34-60.
- Instituto Mexicano de Seguro Social (2004). *Informe al Ejecutivo sobre la Situación Financiera del IMSS*.
- Isunza, Ernesto (2005). "Civil Society-State Relations in Mexico: an Interpretative Essay". Documento de apoyo.
- Keefer, Philip (2005). "Democratization and Clientelism: Why Are Young Democracies Badly Governed?" Documento de trabajo de Investigación de Política del Banco Mundial WPS 3594.
- _____ y Razvan Vlaicu (2005). "Democracy, Credibility, and Clientelism." Documento de trabajo de Investigación de Política del Banco Mundial WPS 3472.
- Jones, Mark (2005). "The Role of Parties and Party Systems in the Policymaking Process." Artículo escrito para el taller del Banco Interamericano de Desarrollo sobre Reforma del Estado, Políticas Públicas y Procesos de Diseño de Políticas, 28 de febrero a 2 de marzo, Washington, DC.

- La Porta, Rafael, Florencio Lopez-de-Silanes y Guillermo Zamarripa (2003). "Related Lending." *Quarterly Journal of Economics*. 118(1): 231-268.
- Langston, Joy (2005). "Congressional Campaigning in Mexico." Capítulo preparado para Matthew Soberg Shugart y Jeffrey Weldon, eds., *Mexico's Evolving Unusual Democracy*, http://usmex.ucsd.edu/research/conf_pdfs/langston.pdf
- _____ (2004). "Legislative Recruitment in Mexico." Artículo escrito para el simposio de investigación sobre Reclutamiento Político y Selección de Candidatos en América Latina en la Wake Forest University.
- Lawson, Chappell (2000). "Mexico's Unfinished Transition: Democratization and Authoritarian Enclaves." *Mexican Studies*. 16(2):267-287.
- Lederman, Daniel, William F. Maloney, y Luis Servén (2003). *Lessons from NAFTA for Latin American and the Caribbean Countries: A Summary of Research Findings*.
- Lehoucq, Fabrice (2006). "Why is Structural Reform Stagnating in Mexico?: Policy Reform Episodes From Salinas to Fox." Documento de apoyo.
- Lehoucq, Fabrice, et al. (2005). "Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Mexico." CIDE Documento de Trabajo SDTEP 176.
- León, Alejandro (2005). "Pemex's Fiscal Reform Approved: A Concrete Step Toward Change." CERA Insight, CERA Advisory Service. Cambridge Energy Research Associates (7 de julio) Cambridge, Mass.
- _____, y Sergio A. Rosado (2005). "Pemex's Fiscal Reform: All Bark and No Bite?" Decision Brief, CERA Advisory Service. Cambridge Energy Research Associates (abril), Cambridge, Mass.
- Linz, Juan J. (1994). "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?" en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela, eds., *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America, Volume 2*. Johns Hopkins University Press, Baltimore y Londres.

- Lora, Eduardo (2001). "Structural Reforms in Latin America: What Has Been Reformed and How to Measure It?" Documento de trabajo del Departamento de Investigación Núm. 466. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Magaloni, Beatriz (2006). *Voting for Autocracy: Hegemonic Party Survival and its Demise in Mexico.*: Cambridge University Press, Cambridge.
- Magar, Eric, and Vidal Romero (2006). "Changing Patterns of Governance in Mexican States: What Do the Tell us About Future Directions of National Politics?" Background paper.
- Mainwaring, Scott, y Timothy R. Scully, eds. (1995). *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America.* Stanford University Press, Stanford, CA.
- McCann, James A., y Chappell Lawson (2003). "An Electorate Adrift?: Public Opinion and the Quality of Democracy in Mexico." *Latin American Research Review* –38(3): 60-81.
- Morck, Randall, Daniel Wolfenzon, Bernard Yeung (2004). "Corporate Governance, Economic Entrenchment and Growth." Documento de trabajo del National Bureau of Economic Research 10692.
- Moreno, Carlos (2005). "Analyzing the Performance of Local Governments in Mexico: A Political Explanation of Municipal Budgetary Choices." Center for US-Mexican Studies.
<http://repositories.cdlib.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1054&context=usmex>
- Murillo, Maria Victoria (2001). "Conviction versus Necessity: Public Utility Privatization in Argentina, Chile and Mexico." Artículo escrito para la 97 Reunión Annual de la American Political Science Association, San Francisco.
- Negretto, Gabriel L. (2006). "La Reforma Constitucional en México: Apuntes para un Debate Futuro." *Política y Gobierno* 13(2): 361-392.
- OECD (2004). *ICTs and Economic Growth in Developing Countries.* OECD, DAC Network on Poverty Reduction. DCD/DAC/POVNET(2004)6/REV1.

- Pardinas, Juan (2004). "Fighting Poverty in Mexico: Policy Challenges" en Luis Rubio y Susan Kaufman Purcell, eds., *Mexico under Fox*. Lynne Rienner Publisher, Boulder CO.
- Persson, Torsten y Guido Tabellini (2000). *Political Economics: Explaining Public Policy*. MIT Press, Cambridge, MA.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2006). *La Democracia en el Perú: El Vol. 1.: El Mensaje de las Cifras*. PNUD, Nueva York.
- _____ (2004). *La Democracia en America Latina: Hacia una Democracia de Ciudadanos*. PNUD, Nueva York.
- Ramírez Gutiérrez, Javier (2003). *Facultades Meta-Constitucionales del Ejecutivo Estatal en Tamaulipas: Un Estudio Comparado de 7 Legislaturas*. Tesis de licenciatura, Instituto Tecnológico Autónomo de México.
- Rogozinski, Jacques (1997). *La Privatización en México: Razones e Impactos*. Editorial Trillas, México D.F.
- Rubio, Luis (2004). "Democratic Politics in Mexico: New Complexities" en Luis Rubio y Susan Kaufman Purcell, eds., *Mexico under Fox*. Lynne Rienner Publisher, Boulder CO.
- Salinas de Gortari, Carlos (2000). *México: Un paso Difícil a la Modernidad*. Plaza y Janés, México, D.F.
- Shadlen, Kenneth C. (1998). "Neoliberalism, Corporatism, and Small Business Political Activism in Contemporary Mexico." *Latin American Research Review* 23(2): 73-106.
- Shields, David (2005). *PEMEX: La Reforma Petrolera*. Editorial Planeta, México, DF.
- Shugart, Matthew Soberg, y Rein Taagepera (1994). "Majority Versus Plurality Election of Presidents: A Proposal for a 'Double Complement Rule'." *Comparative Political Studies* 27(3): 323-48.

- Thacker, Strom C. (1999). "NAFTA Coalitions and the Political Viability of Neoliberalism in Mexico." *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 41 (Verano): 57-89.
- Weldon, Jeffrey A. (2002). "The Legal and Partisan Framework of the Legislative Delegation of the Budget in Mexico" en Scott Morgenstern y Benito Nacif, eds., *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge University Press, Cambridge.
- _____ (1997). "Political Sources of *Presidencialismo* in Mexico" en Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart, eds. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge University Press, Cambridge.
- _____ (sin fecha). "Factores institucionales y políticos de la disciplina partidaria en la Cámara de Diputados de México, 1998-2002", mimeo ITAM
- Wise, Carol (2003). "Mexico's Democratic Transition: the Search for New Reform Coalitions." *Post-Stabilization Politics in Latin America: Competition, Transition, Collapse*. Brookings Institution Press, Washington, D.C.
- Woldenberg, José et al (2005). *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. Ediciones Cal y Arena, México.