

La Gaceta de Ciencia Política

AÑO I • NÚMERO I • OTOÑO/INVIERNO 2000

DOSSIER

Ana Lorena De La O • Alejandro Poiré

La agenda de investigación en torno a la aversión al riesgo

Marco Fernández

La democracia pensada por los mexicanos

Una primera aproximación

Hugo Goñi

La Secretaría del Trabajo y Adolfo López Mateos

Un modelo de economía política de la burocracia mexicana

Arturo Ramírez Verdugo

Análisis comparado de voto económico a nivel individual

Aura Tellaèche Merino

Determinantes políticos y sociales en la generación
de ingresos públicos

ENSAYÍSTICA

Alberto Díaz Cayeros • Jacqueline Martínez Uriarte

Chihuahua y los desafíos del federalismo

Enrique González-Casanova

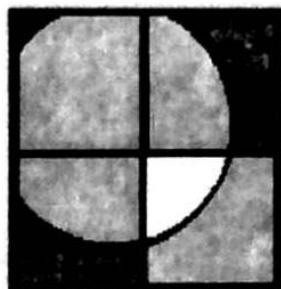
Estructura y coyunturas en el camino hacia la fundación de
la V República Francesa

Horacio Vives Segl

Un deber de conciencia

José González Torres, 1919-1998

Notas de estudio de *Fernando F. Dworak* y *José Antonio Tello Carrasco*



La Gaceta *de* Ciencia Política

AÑO 1 • NÚMERO 1 • OTOÑO/INVIERNO 2000

Jaime Martínez Bowness
DIRECTOR

Juan J. Millán Márquez
SUBDIRECTOR

Manlio A. Gutiérrez
JEFE DE EDICIÓN

CONSEJO EDITORIAL

Andrés Aguayo • Verónica Baz • Lorena Becerra
Dolores Bernal • Fabricio Brodziak
Ana Lorena De La O • Arturo Ramírez Verdugo

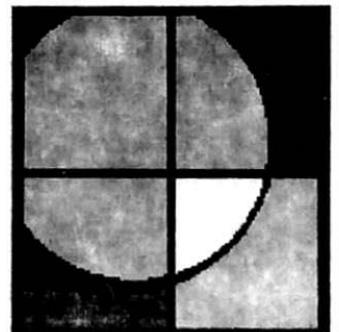
Fernando F. Dworak • Federico Estévez • José Fernández Santillán
Javier Garciadiego • Eric Herrán • Claudio Jones • Marta Lamas
Alonso Lujambio • Eric Magar • Juan Ernesto Pardinás
Alejandro Poiré • Carlos Ramírez • Jesús Silva-Herzog Márquez
Javier Tello Díaz • Alexandra Uribe • Félix Vélez • Jeffrey Weldon

CONSEJO TÉCNICO

Sara Arce • Arturo Busto
Sandra Cortina • Cassem V. Grunstein

Eric Wager

LA GACETA DE CIENCIA POLÍTICA se propone difundir los trabajos que en materia de investigación y análisis de las instituciones e ideas políticas realizan la comunidad universitaria del Instituto Tecnológico Autónomo de México y otros centros académicos del país y el extranjero. Abierta como es la disciplina, La Gaceta de Ciencia Política es escenario de encuentro, diálogo e intercambio, concebido por estudiantes con la misión de enriquecer y estimular el estudio efectivo del fenómeno político.



LA GACETA DE CIENCIA POLÍTICA es una publicación semestral realizada por estudiantes de la Licenciatura en Ciencia Política del Instituto Tecnológico Autónomo de México. AÑO I, NÚM. I, OTOÑO/INVIERNO 2000. LA GACETA no asume responsabilidad alguna por el material aquí publicado; todo punto de vista es propio de su autor. Colaboraciones o correspondencia en general deberá ser remitida a: Departamento Académico de Ciencia Política del ITAM, Río Hondo No. 1, Col. Tizapán San Angel, Del. Alvaro Obregón, C.P. 01100, México D.F., cuenta de correo electrónico: gacetacipol@yahoo.com. Tels. +52 5595-5567 ó 0442 556 3830. TIRAJE: QUINIENTOS EJEMPLARES. Precio al público: 40 pesos.

Índice

4 Agradecimientos

DOSSIER

- 5 La agenda de investigación en torno a la aversión al riesgo
Ana Lorena De La O • Alejandro Poiré
- 23 La democracia pensada por los mexicanos: Una primera aproximación
Marco Fernández
- 37 La Secretaría del Trabajo y Adolfo López Mateos:
Un modelo de economía política de la burocracia mexicana
Hugo Goñi
- 69 Análisis comparado de voto económico a nivel individual
Arturo Ramírez Verdugo
- 99 Determinantes políticos y sociales en la generación de ingresos públicos
Aura Tellaache Merino

ENSAYÍSTICA Y NOTAS DE ESTUDIO

- 137 Estructura y coyunturas en el camino hacia la fundación
de la V República Francesa
Enrique González-Casanova
- 151 Chihuahua y los desafíos del federalismo
Alberto Díaz Cayeros • Jacqueline Martínez Uriarte
- 163 "Un deber de conciencia": José González Torres, 1919-1998
Horacio Vives Segl
- 187 **Notas de estudio**
El cabildeo a las legislaturas
Fernando F. Dworak
- 209 **Notas de estudio**
Cuatro notas sobre elecciones primarias y disciplina partidista:
Aproximación al caso de Chiapas en 1998
José Antonio Tello Carrasco

RESEÑAS

- 217 El poder compartido: Un ensayo sobre la democratización mexicana,
por Alonso Lujambio
Verónica Baz • Dolores Bernal
- 220 Towards Mexico's Democratization: Parties, Campaigns, Elections, and
Public Opinion, por Jorge I. Domínguez y Alejandro Poiré
Andrés Aguayo • Sara Arce
- 225 Fascismo y comunismo, por François Furet y Ernst Nolte
Jaime Martínez Bowness

Agradecimientos

Imposible comenzar este primer número sin expresar nuestro agradecimiento —nuestras más gratas deudas, acaso insalvables— hacia quienes desde el principio se sumaron al entusiasmo por la existencia de un *journal* de Ciencia Política en el ITAM. La propuesta no dejaba de ser quijotesca: los estudiantes de la Licenciatura en Ciencia Política hablábamos de llevar a cabo una publicación que, mucho más sería que una revista o un pasquín, se proponía condensar lo mejor de los trabajos en investigación y tesis que los mismos alumnos de la carrera —así como tantos otros de universidades afines— estaban realizando.

La idea no era limitarnos solamente a la comunidad estudiantil o de egresados, sino hacer llegar también la invitación a investigadores y catedráticos del mismo ITAM y otras instituciones de importancia en el país y el extranjero. Vaya, la propuesta era abiertamente temeraria. En ese sentido, el hecho de que los directivos del Instituto hayan incluso compartido algún escepticismo —muy razonable, dadas las condiciones— sólo le confiere más mérito a su apoyo y amistad hacia la empresa en ciernes.

Para el caso, LA GACETA DE CIENCIA POLÍTICA no tiene tantas personas a quien dedicarles este número. Es común que en publicaciones que apenas comienzan, los agradecimientos sean casi innumerables; no obstante, creemos que una lista con demasiados nombres sólo diluye la efusividad de la gratitud. En ese ánimo, el círculo de honor es selecto:

Dr. Alejandro Hernández, Director de la División Académica de Economía, Derecho y Ciencias Sociales;

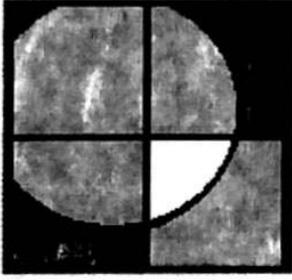
Mtro. Alejandro Poiré, Jefe del Departamento Académico de Ciencia Política —amigo, crítico, compañero, maestro;

Nuestros primeros (y osados) autores: Fernando, Hugo, Aura, Alberto, Jacqueline, Enrique, Marco, Arturo, Horacio, José, Ana y Alejandro;

La infatigable Margarita Mendoza, Secretaria del Departamento Académico de Ciencia Política;

Doña Leticia Fontanals de Bernal, quien nos dio techo, cobijo y sustento en cada una de las (eternas) juntas de La Gaceta.

A todos, nuestra gratitud, aprecio y amistad.



La agenda de investigación en torno a la aversión al riesgo

Ana Lorena De La O y Alejandro Poiré***

La incertidumbre en la política electoral es relevante si y sólo si tenemos un votante adverso al riesgo. Dado que las implicaciones de un supuesto como este, moldean los incentivos tanto de partidos como candidatos, es necesario el estudio metodológico del origen y las implicaciones de la actitud frente al riesgo de las personas. Este trabajo está encaminado a exponer algunas de las preguntas pendientes en torno a este tema, así como a proponer un marco metodológico para abordarlas.

LA AVERSIÓN AL RIESGO EN LA AGENDA MEXICANA

En la elección presidencial de 1994 la victoria de Ernesto Zedillo fue atribuida por la sabiduría convencional a la presencia de un “miedo al cambio” generalizado entre la población (Cinta, 1999, p.174). Tres años después, las elecciones intermedias mostraron un escenario diferente, perdiendo el Partido Revolucionario Institucional la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y la jefatura de gobierno del Distrito Federal, así como las gubernaturas de Nuevo León y Querétaro, en lo que a la postre fue prelude de la derrota presidencial del 2 de julio del 2000. La aparente tardía de los anteriores sucesos —en particular a la luz de los malos resultados económicos dispensados por los gobiernos del PRI desde finales de los setenta— llevó a diversos analistas a incorporar el concepto de aversión al riesgo como una de las vertientes principales de interpretación del fenómeno electoral en México.

En una de las elaboraciones teóricas más minuciosas del fenómeno electoral mexicano, Beatriz Magaloni propone un modelo bayesiano del voto para explicar por qué el Partido Revolucionario Institucional ha sufrido una pérdida de apoyo sostenida pero muy gradual a partir de la crisis de 1980 (Magaloni,

*ANA LORENA DE LA O ES ESTUDIANTE DE LA LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA EN EL ITAM

**ALEJANDRO POIRÉ ES JEFE DEL DEPARTAMENTO ACADÉMICO DE CIENCIA POLÍTICA DEL ITAM

1999, p. 204). El modelo se concentra en explicar por qué un elector decide votar por el partido en el poder o votar por la oposición, pero abandona la explicación política-prospectiva ofrecida por Domínguez y McCann (1995). Magaloni argumenta que en el contexto de los sistemas de partido hegemónico la decisión de voto del elector se ve influenciada por una fuerte asimetría en la información, ya que la oposición no tiene un pasado sobre el cual evaluar su capacidad para gobernar. En este sentido, el elector preferirá al partido en el poder, aún si su desempeño deje mucho que desear, sobre una oposición que se presenta como alternativa más incierta.

Para Magaloni, el contexto de información asimétrica es una de las explicaciones del por qué partidos hegemónicos como el PRI pierden de manera gradual su apoyo electoral a pesar de los desastres económicos de sus administraciones.

Detrás de este modelo se presupone la existencia de un electorado adverso al riesgo, ya que para votar por la oposición, el mal desempeño del partido en el poder tiene que compensar la incertidumbre que involucra votar por un partido sin experiencia. En otras palabras, el electorado castiga la incertidumbre, desarrollando un mayor nivel de tolerancia hacia el (mal) desempeño del partido con experiencia.

Magaloni (1999) estudia la elección presidencial de 1994 y la elección intermedia de 1997 bajo esta óptica. Dentro de sus conclusiones, apunta que la diferencia entre una elección y otra está relacionada con las evaluaciones retrospectivas y prospectivas que el electorado realizó del manejo de la economía de la administración del presidente Zedillo. Así, los resultados de la elección de 1997 pueden ser entendidos como un referéndum negativo del desempeño de la economía y del presidente. Sobre todo, se hace clara la presencia de 15 años seguidos de estancamiento económico en dichas evaluaciones, por lo que el electorado está más dispuesto a juzgar al PRI con evaluaciones de corto plazo, aunque aún no a entregarle su confianza en su mayoría a uno de los entonces partidos opositores.

Alberto Cinta se enfrenta a la misma paradoja empírica que Magaloni, ¿porqué si el PRI es el partido que más evaluaciones negativas recibe, es el que retiene mayores niveles de votación?¹ Cinta coincide con Magaloni en que la respuesta a esta pregunta se encuentra en el papel de la incertidumbre entre el electorado mexicano. Sin embargo, reconoce que incertidumbre importa si y sólo si nos topamos con un electorado que la castigue, es decir un electorado

adverso al riesgo.

Alberto Cinta encuentra que en efecto podemos caracterizar al electorado mexicano como adverso al riesgo, lo que en principio beneficia al partido percibido como la opción con mayor certidumbre. A su vez, el estudio de Cinta muestra que el PRI, al igual que cualquier otro partido, perderá apoyo entre aquellos que encuentren sus propuestas de gobierno como inciertas. (Cinta, 1999, p. 195-6)

A pesar de la importancia evidente de la incertidumbre de las opciones como factor explicativo del voto, Cinta menciona que su medición sólo nos permite conocer la dirección e intensidad de la incertidumbre —es decir, con qué certeza relativa percibe el votante a cada una de las alternativas, pero no con exactitud la presencia de actitudes frente al riesgo— es decir, qué electores son adversos al riesgo o tomadores de riesgo. (Cinta, 1999, p.185)

En un ensayo sobre la elección presidencial de 1994 Poiré centra el debate del voto mexicano en el peso de variables tales como las evaluaciones retrospectivas, la lealtad a partidos y factores políticos como la aversión al riesgo. El efecto de esta última permite suponer la existencia de electores que al percibir una mayor varianza de los partidos distintos al PRI la castigan. De esta manera, Poiré coincide con Magaloni y Cinta en encontrar que la relativa tolerancia que reflejan los niveles agregados de votación por el PRI, aún si la percepción acerca de su desempeño no ha sido favorable, se encuentra relacionado con las actitudes frente al riesgo que presuponemos del electorado.

Alejandro Poiré encuentra que no sólo el PRI se beneficia de su certidumbre, sino que es el PRD el partido que se ve más afectado por la incertidumbre que los electores asocian con su desempeño.

En un resultado preliminar sobre las razones que explican la presencia de un tipo específico de actitud frente al riesgo, Poiré afirma que: “es imperativo reconocer que la aversión al riesgo política depende de las preferencias partidistas”. (Poiré, 1999, p. 33)

El trabajo de Jorge Buendía es por mucho el más detallado con respecto a la importancia de la incertidumbre y la aversión al riesgo, ubicándolas en el centro del comportamiento electoral de los mexicanos. La relación de las actitudes frente al riesgo con el voto resulta como apuntaría la teoría: las personas más adveras tienen una mayor probabilidad de votar por el PRI. Por el contrario, los tomadores de riesgo tienen una mayor probabilidad de votar por alguno de los demás partidos, en específico por el PRD (Buendía, 2000, p. 108).

Siguiendo a los principales exponentes de la literatura sobre aversión al riesgo, Buendía argumenta que dada la interacción entre las condiciones económicas y la aversión al riesgo, es la segunda la que hace a las personas cambiar su voto y no la primera. "Bajo el supuesto de aversión al riesgo (...) todos los votantes son priístas, bajo el supuesto de aceptación al riesgo, todos los votantes eligen a la oposición. Evaluaciones negativas de la economía nacional no llevan a los individuos a cambiar su voto por la oposición. Es la actitud frente al riesgo (...) [lo que importa]". (Buendía, 2000, p.137)

Al contrario de la tesis de Magaloni, Buendía encuentra que el PRI pierde apoyo cuando la economía se deteriora no sólo por el efecto de las evaluaciones de tipo sociotrópico sino por su interacción con la aversión al riesgo, ya que las personas adversas al riesgo son más sensibles frente a deterioros en la situación económica.

Encontramos también que Buendía propone, al contrario de Poiré, que es la actitud frente al riesgo la que antecede la preferencia partidista y no esta última la que determina la formación de la actitud frente al riesgo.

En síntesis, no es exagerado decir que hablar de voto en México es hablar de aversión al riesgo, a pesar de que el tema no agote la agenda de investigación sobre comportamiento electoral mexicano. Pero la relevancia del concepto no es estrictamente dependiente de nuestro recién fallido autoritarismo electoral. Como lo detalla la siguiente sección, aversión al riesgo e incertidumbre son conceptos torales en la interpretación del voto en un sentido teórico más general.

IMPORTANCIA TEÓRICA DEL CONCEPTO

¿Qué significa tener un electorado adverso al riesgo? En palabras de Michael Alvarez, la actitud frente al riesgo está reflejada en la forma de la función de utilidad de cada elector. Una función de forma cóncava implica que la utilidad del elector disminuye mientras más grande sea la incertidumbre respecto a los objetos evaluados. Después de debatir sobre la dificultad de evaluar sus efectos con encuestas que no incluyen medidas directas de aversión al riesgo, Alvarez diseña una prueba indirecta en la que señala qué electores castigarán a aquellos partidos o candidatos con respecto a los cuales tienen una mayor incertidumbre. A los ojos de Alvarez, esto es evidencia de que sus funciones de utilidad en efecto pueden caracterizarse como cóncavas (Alvarez, 1997, p.33).

En un sentido similar, pero con una prueba distinta², Larry Bartels demuestra que utilizando funciones de utilidad en las que el beneficio esperado de un elector con respecto a un candidato esté en función de la distancia entre la postura del candidato y su propia postura en un asunto determinado, la dispersión o varianza de la postura del candidato debiese influir negativamente en la utilidad del elector. La comprobación indirecta de aversión al riesgo se refleja en la depresión del nivel de utilidad cuando la postura del candidato es más incierta.

En términos más generales, cualquier modelo de votación que utilice funciones de utilidad cóncavas estará implícitamente suponiendo que el elector es adverso al riesgo. En los hechos, la mayor parte de los modelos de votación por issues o por temas (ver Alvarez y Nagler, BJPS 2000 para una de las mejores aplicaciones contemporáneas) suponen aversión al riesgo de parte de electores y en tal medida castigos a propuestas ambiguas.

Las implicaciones del supuesto no son menores: En general, si el electorado es adverso al riesgo, entonces entre más incierta sea la posición de la política sostenida por cierto candidato, menor será la probabilidad de voto por él. De esta manera los candidatos encontrarían pocos incentivos a mantenerse ambiguos con respecto a los *issues*. En este sentido las campañas políticas deberían estar enfocadas a diferenciar la postura del candidato en todo momento y en todo tema. Mas aún, si los votantes castigan la incertidumbre, entonces no utilizarán los *issues* en los que perciban al candidato incierto para evaluarlo y la decisión podría recaer, en última instancia, en la evaluación de factores no políticos como la imagen del candidato. (Alvarez, 1997, p.204)

Pero la relevancia del supuesto no termina en la dinámica electoral específica que supone. Es nuestra opinión que la importancia teórica de este supuesto es mayúscula. Sin él, por ejemplo, no tendríamos por qué suponer que los electores castigan la incongruencia de los partidos en el tiempo y no tendríamos partidos "racionalmente ideológicos" (Downs, 1957). Tampoco tendríamos por qué suponer la existencia de los más remotos incentivos por parte de políticos y candidatos a ser claros en algunas (en ninguna, mejor dicho) de sus propuestas. De hecho, en un influyente y controversial artículo Kenneth Shepsle (1972, p. 567), demuestra que con electores aceptantes de riesgo, habrá fuertes incentivos a la ambigüedad y la evasión por parte de candidatos, políticos y representantes. En un sentido normativo, en un mundo democrático con electores aceptantes del riesgo, la mentira y la evasión no serían sola-

mente vicios comunes y preocupantes, sino claras estrategias dominantes del político con talento, futuro y poder.

EL VOTANTE MEXICANO: ¿ADVERSO AL RIESGO?

Una revisión de algunos datos electorales en México nos permite establecer tres factores importantes que motivan una profunda revisión del concepto de aversión al riesgo.³ El primero es que dicha actitud no es común a todo el electorado; en segundo lugar, su distribución está sistemáticamente asociada con algunas variables sociales y demográficas; y el tercero es que también pareciera estar en franca correlación con las preferencias partidistas. En primer lugar, no todos los electores parecen ser adversos al riesgo. Como se muestra en la siguiente tabla, elaborada con datos de la encuesta realizada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas en septiembre de 1994, un porcentaje mayoritario del electorado se manifestaba a favor de un enunciado que podría indicar aceptación del riesgo⁴.

Tabla 1

Grado de aversión al riesgo	
	Porcentaje
El que no arriesga no gana (Pro riesgo)	45.4
Más vale malo por conocido que bueno por conocer (adverso al riesgo)	40.1
Ninguna	9
No sabe	4
No contestó	1.5

Fuente: Encuesta de septiembre de 1994, realizada por el CIDE

Un segundo elemento fundamental que arrojan los datos preliminares es que la aversión al riesgo no está distribuida de manera aleatoria entre electores, sino que se encuentra relacionada con algunas de las características socio-demográficas del electorado. La Tabla 2 indica que la aversión al riesgo se encuentra en mayor proporción entre gente de mayor edad, mientras que los más jóvenes son los más tomadores de riesgo.

Tabla 2

Aversión al riesgo por edad					
	18 - 25	26 - 40	41 - 60	61 o más	Total
Pro riesgo	52.8	44.6	41.7	34.9	2254
					45.4
Adverso al riesgo	34.6	40.5	43.3	46.8	1989
					40.1
Ninguna	7.7	9.8	9.1	9.6	448
					9
No sabe	3.6	3.3	4.7	6.7	201
					4
No contestó	1.2	1.8	1.1	2.1	74
					1.5
Column	1427	1871	1232	436	4966
Total	28.7	37.7	24.8	8.8	100

Fuente: Encuesta de septiembre de 1994, realizada por el CIDE

Así mismo, es interesante notar que las personas que cuentan con un mayor grado de educación aceptan más el riesgo que las personas de baja educación. En la siguiente tabla —también para la elección presidencial de 1994— vemos que las personas que tienen escolaridad alta son proporcionalmente menos adversas al riesgo que las personas que tienen escolaridad baja.

Tabla 3

Aversión al riesgo por escolaridad						
	Ninguno	Primaria	Secundaria	Preparatoria	Universidad	Total
Pro riesgo	34.3	41.2	43.5	48.9	53.1	2254
						45.4
Adverso al riesgo	45.7	43.9	41.4	37.6	33.7	1989
						40.1
Ninguna	10	6.9	9.6	9.8	10.4	448
					-	9
No sabe	8.1	6	3.9	2.9	1.5	201
						4
No contestó	1.9	1.9	1.6	0.9	1.2	74
						1.5
Column	210	1441	1297	1105	913	4966
Total	4.2	29	26.1	22.3	18.4	100

Fuente: Encuesta de septiembre de 1994, realizada por el CIDE

Finalmente, la Tabla 4 indica que el nivel de ingreso tiene una relación positiva con la actitud favorable al riesgo.

Tabla 4

Aversión al riesgo por nivel de ingreso					
	0-1 SM	1-3 SM	3-7 SM	7 o más SM	Total
Pro riesgo	43.9	43.2	47.8	50.7	2254
					45.4
Adverso al riesgo	41.6	40.5	40	34.1	1989
					40.1
Ninguna	6.8	9.6	8.7	12.4	448
					9
No sabe	6	5	2.3	1.7	201
					4
No contestó	1.7	1.7	1.2	1.1	74
					1.5
Column	820	2150	1641	355	4966
Total	16.5	43.3	33	7.1	100

Fuente: Encuesta de septiembre de 1994, realizada por el CIDE

El tercer elemento central que se deriva de una primera evaluación de los datos de las encuestas, al que ya se hizo además referencia al reseñar la literatura relativa al caso mexicano, es que la actitud frente al riesgo está fuertemente correlacionada con la preferencia partidista. Como se ve en la Tabla 5, la actitud de aversión al riesgo se encuentra en mayor proporción entre las personas que declaran tener una identificación partidista por el PRI. A su vez, entre quienes se identifican por alguno de los demás partidos o se declaran independientes, la proporción de aceptantes al riesgo es mayoritaria.

Tabla 5

Aversión al riesgo por identificación partidista								
	panista	priista	perredista	otro	No se identifica	No sabe	No Contestó	Total
Pro riesgo	63.2	34.3	61.3	59.8	45.7	37.1	39.1	2254
								45.4
Adverso al riesgo	25.2	54.5	23	21.4	35.9	34.9	31.1	1989
								40.1
Ninguna	8.9	6.3	9.9	14.3	12.1	14.5	12.6	448
								9
No sabe	1.8	3.6	3.6	3.6	4.9	11.8	11.3	201
								4
No contestó	0.9	1.3	2.2	0.9	1.4	1.6	6	74
								1.5
Column	956	2076	413	112	1072	186	151	4966
Total	19.3	41.8	8.3	2.5	21.6	3.7	3	100

Fuente: Encuesta de septiembre de 1994, realizada por el CIDE

La correlación es similar si utilizamos la variable de intención de voto en lugar de identificación partidista. La Tabla 6 muestra un patrón muy similar al observado en la Tabla 5, con un porcentaje de tomadores de riesgo mayoritario entre quienes votaron contra el PRI; esto a diferencia de la coalición priísta, en la que predominaron los electores cautelosos.

Tabla 6

Voto por actitud frente al riesgo				
	PAN	PRI	PRD	Otro
Tomadores de riesgo	73	37.8	71	70.4
Adversos al riesgo	27	62.2	29	29.6

Fuente: Encuesta de septiembre de 1994, realizada por el CIDE

La propia literatura ha reconocido y detallado esta relación. Como indica Buendía (2000), tener una actitud adversa al riesgo influye de manera directa y positiva en la probabilidad de votar por el PRI. Así también, Cinta (1999) comprueba que dado que existe un electorado adverso al riesgo, a mayor incertidumbre acerca de la postura de un partido en cierta política, menor es la probabilidad de voto por el partido en cuestión —típicamente partidos distintos al PRI—. Poiré y Magaloni concuerdan, finalmente, (Poiré 1999, Magaloni 1999) en que el electorado adverso al riesgo descuenta en menor medida las evaluaciones retrospectivas negativas que se hacen del PRI, dado que éste cuenta con menor varianza.

Este primer acercamiento debiera hacer evidente la correlación existente entre la preferencia partidista por el PRI —ya sea en términos de identificación o de voto— y la actitud frente al riesgo. Y sin embargo, los propios datos ofrecidos apuntan a un interesante cuestionamiento teórico: ¿Cuál es el vínculo específico que existe entre estas características en el electorado? En otras palabras, ¿es la aversión la que determina la preferencia o es la identificación la que explica la actitud frente al riesgo? De manera más general, en caso de confirmarse estos hallazgos preliminares, en especial los dos primeros, debemos cuestionar la teoría hasta ahora existente que supone —sin comprobar— que los electores son adversos al riesgo. En nuestra propuesta, la aversión al

riesgo deja de ser un supuesto para convertirse en una característica de algunos electores que en principio hay que medir y en dado caso de estar presente, evaluar sus consecuencias. Esto nos permitiría, por otro lado, elaborar una aproximación teórica sobre los factores que explican la aversión al riesgo, además de detallar sus posibles implicaciones⁵.

En síntesis, el campo es fértil para el estudio teórico y empírico de la aversión al riesgo, y la materia prima mexicana especialmente interesante. Sin embargo, antes de emprender esta ruta de investigación, debemos asegurarnos de que andamos en tierra firme. De particular importancia son los problemas de validez y mensurabilidad que implica la actitud frente al riesgo de un individuo.

DISCUSIÓN

Tanto Larry Bartels como R. Michael Alvarez (Bartels, 1986, Alvarez, 1997) han diseñado pruebas específicas para evaluar la presencia de la aversión al riesgo *cuando las encuestas que se utilizan no tienen medidas explícitas de ello*. En principio, las encuestas con las que contamos se avocaron a solucionar dicho problema. Sin embargo, otros autores subrayan los peligros de interpretar incorrectamente acciones que podrían indicar la existencia de dicha actitud e incluso ponen en cuestión medidas supuestamente "directas" del concepto.⁶ En particular, Schoemaker (1993) indica que existen varios factores que se entremezclan para dificultar la correcta identificación de la actitud frente al riesgo en el entrevistado. Entre ellos están los "problemas de estructura" que se refieren a las diferentes percepciones de los individuos acerca de las alternativas disponibles y los criterios de evaluación entre ellos. Esto se refiere a que no todas las personas incluyen en su análisis el espectro completo de alternativas posibles y que incluso pueden evaluarlas a partir de diversos puntos de vista. En el caso de nuestro interés, el estudio del voto, este problema se relaciona con que, ya sea por una identificación partidista o por la información de las campañas, la gente se puede encontrar de antemano con una preselección de la información que utilizará para decidir su voto. De esta manera, el hecho de que un elector castigue la incertidumbre puede no estar relacionado con su actitud frente al riesgo, sino con un atajo informativo de decisión que no le permite incluir en su análisis a todos los partidos.⁷ Esto subraya la importancia de deslindar empíricamente factores de predilección partidista previos a la aversión al riesgo de aquellos que resultan de dicha actitud.

En segundo lugar, Schoemaker indica que la incertidumbre asociada a los eventos es distinta entre distintos electores, lo que podría invalidar medidas indirectas del concepto. En este sentido, de una decisión distinta tomada por dos electores en principio idénticos no podemos suponer que uno es adverso al riesgo y otro es aceptante.⁸

En tercer lugar, se encuentra el hecho de que diferentes personas asignan diferente valor a la ganancia y a la pérdida con respecto a cierto evento. Claro ejemplo de esto es el corte de edad o de educación en la población. Para una persona de bajo ingreso podría ser más difícil arriesgarse a un cambio de status quo que una persona cuyas posibilidades económicas no hacen que un cambio de este tinte haga peligrar su subsistencia. Este problema puede también ser solucionado si partimos de una evaluación apropiada de la utilidad que le reportaría al elector una u otra opción.⁹

Finalmente, Schoemaker señala que las actitudes frente al riesgo pueden estar moldeadas por factores de intertemporalidad y de contexto. De hecho, todo lo anterior subraya la utilidad de detallar la presencia de distintos tipos de actitudes frente al riesgo en el electorado mexicano como una característica de los individuos sujeta a influencias del entorno. En particular, la apuesta empírica de este ensayo es que la validez de las medidas de aversión al riesgo con que cuentan las encuestas del caso mexicano es un problema sujeto de comprobación empírica. Lo que es más, gracias al estudio de las propias mediciones con que se cuenta, es factible avanzar en el entendimiento teórico del concepto y eventualmente en la solución de los dilemas empíricos que lo rodean.

Desde 1997, Michael Alvarez recomendó que el acercamiento directo a través de una pregunta de encuesta es la mejor manera de medir la actitud frente al riesgo. Para el caso mexicano, Cinta y Buendía, entre otros, muestran que sí hay algunas preguntas que tienen cierta validez para medir actitudes frente al riesgo.

Cinta (1999) introduce en su estudio la siguiente pregunta como punto de referencia para medir la actitud frente al riesgo de las personas: *¿Con cuál de los siguientes dichos se identifica usted más: "Mas vale malo por conocido que bueno por conocer" o "el que no arriesga no gana"?* Aún si esta pregunta fue probada en un grupo de enfoque, Buendía (2000) argumenta que este acercamiento no permite la medición de actitudes moderadas frente al riesgo. Además esta pregunta pide al encuestado que decida entre dos opciones que de entrada presentan una asociación de "lo malo" con certidumbre y de "lo bueno" con incerti-

dumbre. Por otro lado, existe el problema de una segunda asociación entre “lo malo” con el PRI aún si la pregunta se trata de localizar en un contexto diferente al político. Por lo tanto Buendía hace notar que esta pregunta podría estar capturando, no la actitud frente al riesgo, sino la preferencia partidista del individuo.

Buendía presenta un análisis mostrando que la actitud frente al riesgo se mueve a la par que el voto por el PRI presentando un posible síntoma de mala medición (Buendía, 2000).¹⁰ Por lo tanto propone utilizar dos preguntas complementarias para corregir las distorsiones de la mencionada anteriormente. La primera de estas preguntas busca eliminar el efecto de la preferencia partidista: *Suponga que un partido quiere escoger a su próximo líder. Si usted fuera miembro de este partido y tuviera que escoger entre un político que ya conoce y un nuevo político, ¿cuál preferiría?* Así, al situar la decisión del elector dentro de un mismo partido, la posibilidad de que el encuestado asocie a la opción más cierta con el PRI desaparece.¹¹

La segunda pregunta contextualiza a la aversión al riesgo en un escenario diferente al político. Se utilizó el tema de las compañías telefónicas, en donde Telmex había gozado con años de monopolio en la oferta del servicio. El encuestado debía escoger entre Telmex y una nueva compañía telefónica mexicana.¹²

Bajo estas medidas utilizadas por Buendía, la relación con el voto resulta como lo muestran las tablas anteriores: Las personas más adversas al riesgo tienen una mayor probabilidad de votar por el PRI, mientras que los tomadores de riesgo tienen una mayor probabilidad de votar por la oposición, en específico por el PRD. Dentro de este trabajo encontramos también que dada la utilización de una pregunta u otra, el número de personas clasificadas como adversas al riesgo cambia. Por lo que la aversión al riesgo, así medida, debe ser entendida como dependiente del contexto. Alternativamente puede ser que en realidad la actitud frente al riesgo en materia política sea un concepto importante que caracteriza a la forma de evaluación que los electores hacen de ciertos objetos políticos y que no ha sido suficientemente estudiado. Es decir, la revisión teórica que ha hecho este ensayo debería dejar muy claro que los hallazgos sobre aversión al riesgo en el ámbito mexicano tienen implicaciones importantes. Si su impacto está limitado solamente a efectos de contexto, buena parte de la teoría electoral de evaluación de candidatos y temas estaría en una base poco sólida. Si el efecto es diferenciado pero no aleatorio, la obligación del analista es

explicar su variación y esbozar una teoría. En cualquiera de estos casos, es evidente que una simple afirmación axiomática sobre la presencia de dicha actitud puede ser una simplificación inaceptable, por arriesgada, para el estudio del tema.¹³ A continuación, sintetizamos algunas contribuciones que sirven para señalar tres posibles variantes teóricas de explicación para la aversión al riesgo político-electoral entre los mexicanos.

Desde la perspectiva de la economía política, la aversión al riesgo político-electoral es una función de la viabilidad económica del núcleo familiar-productivo del elector. En este caso la aversión al riesgo se encuentra predeterminada por el contexto de consumo y productivo al que se enfrentan las personas.

En su tesis de licenciatura, Alejandra Betanzo aborda la temática de la aversión al riesgo en el contexto del voto campesino. Bajo la óptica de la economía política agraria, el campesino desarrolla una aversión al riesgo como síntoma de su racionalidad. Las determinantes de esta aversión se enmarcan en el contexto de mercados imperfectos y el proceso mismo de producción al que se enfrentan los campesinos. Dentro de este marco teórico, el supuesto de la aversión al riesgo se sostiene de una manera argumentativa y sus implicaciones se reflejan en la elección del Partido Revolucionario Institucional por parte del sector rural: “La manifestación de dicha adversidad (sic) al riesgo es la lealtad al PRI” (Betanzo, 1999, p. 179). Detrás de esta premisa encontramos que los campesinos son agentes de decisión racionales que, dada su aversión al riesgo, siguen la regla de decisión del “minimax regret”, es decir, votan por el partido en el poder porque buscan minimizar el riesgo de elegir un gobierno que pueda llevar a su familia a la inanición, al mismo tiempo que buscan garantizar un mínimo de apoyo gubernamental.

Si bien esta vertiente tiene un componente explicativo convincente y potencialmente fértil, no nos permitiría explicar el fenómeno de aversión al riesgo más que en ciertos contextos muy específicos. Por ejemplo, la existencia de personas que habitan en el sector urbano y que cuentan con un ingreso alto que también se catalogan como adversos al riesgo requeriría de una explicación *ad hoc* adicional.

Una vertiente de explicación adicional radicaría en la *teoría psicológica o de Identificación Partidista*, donde la aversión al riesgo es simplemente una de las diversas características que vienen incluidas en el “paquete” de socialización que se expresa como una identificación partidista. Debe hacerse notar que a

pesar de los diversos ataques y revisiones que ha sufrido el concepto de identificación, una nueva ola de análisis metodológicamente detallados lo *muestran* una vez más como una actitud robusta a cambios en el tiempo y con un poder explicativo poderoso sobre otras actitudes más contextuales y efímeras (Green et.al., cap. 2, 3).

Bajo esta óptica la pregunta relevante sería determinar qué tanto la identificación partidista determina la curvatura de la función de utilidad. En este sentido, la polémica se enmarca entre la naturaleza de la actitud frente al riesgo como determinante de la identificación o preferencia partidista (Buendía, 2000) o la identificación partidista o más en general al partidismo como antecedente de la formación de una actitud frente al riesgo (Poiré, 1999).

Una tercera alternativa teórica, que podríamos intitular «Cálculo Racional» considera a la actitud frente al riesgo como una función del flujo esperado de beneficios en el tiempo.¹⁴ La teoría prospectiva de la actitud frente al riesgo (Buendía, 2000) argumenta que si las personas experimentan pérdidas en el tiempo reciente esto les hará más aceptantes del riesgo y que el experimentar ganancias promoverá actitudes de mayor aversión al riesgo. Entonces, si el PRI se percibe por el electorado como la opción más segura, dado que subjetivamente presenta menor varianza, elegirlo sería sintomático de una “buena racha” del elector.

En particular, Buendía encuentra evidencia, para 1997, que apoya las hipótesis prospectivas. No obstante, el *pero* de la identificación partidista sigue siendo predominante.¹⁵

Como es evidente, existe una muy atractiva agenda empírica que nos permitirá acercarnos a una posible resolución del debate sobre el status teórico del concepto de aversión al riesgo. Esbozamos a continuación los primeros trazos de dicha agenda.

LA AGENDA DE INVESTIGACIÓN

La agenda empírica tiene al menos tres partes iniciales. En primer lugar se construye un modelo de predicción de actitudes frente al riesgo con base en medidas indirectas y dicha predicción se compara con las medidas directas para establecer la validez de estas últimas. Una vez que se cuente con una medida válida de la actitud frente al riesgo político electoral del votante mexicano se pasará a comprobar las diversas hipótesis que explican dicha actitud, lo que

deberá dar paso a una conclusión teórica a partir de la evidencia mexicana.¹⁶

El primer paso a seguir, como se mencionó antes, es en el sentido de establecer si las preguntas propuestas hasta ahora para medir aversión al riesgo son válidas. En principio, y dependiendo de los instrumentos con que cuente una encuesta en particular, es posible comprobar de manera indirecta (a la Alvarez o Bartels) si en realidad electores castigan la incertidumbre, y si es que lo hacen diferenciadamente, esto es unos más que otros, unos sí y otros no, etc. Es decir, a partir de las encuestas, podemos determinar la posible existencia de tres tipos de electores a partir de la siguiente relación entre la utilidad esperada por una de las opciones y la incertidumbre que tiene con respecto a sus posiciones:

Si la persona es *adversa al riesgo* y estimamos su utilidad como una función de su incertidumbre, debemos esperar una relación negativa y estadísticamente significativa; si la persona es *neutral al riesgo* y $U = f(\text{Incertidumbre})$, esperamos una relación cercana al cero. Finalmente, para el votante que es *tomador de riesgo* y $U = f(\text{Incertidumbre})$, esperamos un coeficiente positivo y significativo. De dicha medición obtendríamos una aproximación indirecta a la actitud frente al riesgo de diversos grupos de electores, ya que podríamos obtener incluso una predicción respecto a cómo debiéramos categorizar a un elector con base en su respuesta a la incertidumbre.

Esta predicción formará una base de comparación para las medidas directas de actitudes frente al riesgo con las que las mismas encuestas cuentan. En esta segunda etapa de la investigación podremos determinar con toda precisión cuál o cuáles de los indicadores directos es el mejor para caracterizar la actitud de interés. En este momento de la investigación se habrá aportado un primer dato de central interés, es decir sobre el supuesto de aversión al riesgo *de todo el electorado*. La comprobación directa e indirecta del incumplimiento de dicho supuesto ya en sí mismo sería un hallazgo muy destacado.

Adicionalmente, el proceso de predicción y comparación nos debiera permitir identificar las fuentes posibles de error de medición en nuestra variable dependiente, lo que en sí mismo es un primer paso hacia la comprobación de las diversas explicaciones teóricas a abordar. En otras palabras, una vez que se cuente con una medida confiable y válida de la actitud frente al riesgo, se pueden diseñar una serie de pruebas de las diferentes teorías sobre las causas de la aversión al riesgo, poniendo especial énfasis en el evidente problema de endogeneidad entre dicha variable y preferencia o identificación partidista.

CONCLUSIONES

La relevancia teórica del concepto de aversión al riesgo va más allá de la explicación del proceso de decisión partidista de los electores. Sus implicaciones trascienden al elector para llegar al sistema de incentivos de todo tipo de actores políticos. El supuesto adoptado sobre la actitud frente al riesgo del electorado termina por moldear las estrategias de los candidatos, y en última instancia, se entremezcla como determinante de la agenda democrática de un país.

Bajo el supuesto de que el electorado es adverso al riesgo, será de vital importancia el flujo de información de los partidos, políticos y representantes a la sociedad. Así también, cobra importancia el desempeño pasado de los partidos en las evaluaciones de los electores, generando entre los ambiciosos del poder fuertes incentivos a construir una imagen confiable, eficaz y constante (Downs, 1957).

Por otro lado, si partidos y políticos piensan en un electorado que se caracteriza por su postura tomadora de riesgo, la ambigüedad y las promesas no cumplidas serían el común denominador de las estrategias políticas.

De ello deriva la incuestionable importancia de la definición de las actitudes frente al riesgo, así como la formulación de un marco metodológico que nos permita explorar sus determinantes y, en un segundo paso, su relación con los procesos políticos.

Si como Schoemaker (1993) propone, lograr la correcta medición de la actitud frente al riesgo es una tarea imposible y esta actitud resultara en un fenómeno aleatorio entre la población, las teorías de explicación del voto mexicano deberían buscar una alternativa para enfrentar la paradoja del PRI y sus niveles de votación, dado su desempeño económico. Sin embargo, dado que la aversión al riesgo está en principio distribuida de forma sistemática, es nuestro deber analítico descubrir con claridad el patrón que explica la presencia de dicha actitud entre los votantes. A nuestro parecer, ninguna de las tres alternativas existentes (la de economía política, la de identificación partidista y la prospectiva) han sido cabalmente estudiadas, ni se presentan como satisfactorias en principio. Pero la centralidad del concepto para el estudio del voto y en general de los fenómenos políticos relacionados con la arena electoral demanda e invita a la creatividad empírica y a la seriedad teórica. El presente ensayo no es más que la apuesta a dicho camino.

NOTAS

1 Lo más paradójico de la derrota del PRI en julio del 2000 es que se presenta después del periodo de mayor crecimiento de la economía nacional en décadas.

2 Alvarez propone como medida de la incertidumbre un promedio del error con que el elector ubica a todos los candidatos en todas las dimensiones (Alvarez, 1997, cap. 4), mientras que Bartels estima la incertidumbre del elector —con respecto a cada tema por candidato— como la probabilidad estimada de que el elector haya respondido a la pregunta relevante (Bartels, 1988). Ambas son medidas indirectas para llegar a la existencia de aversión al riesgo con encuestas que no la miden. Sin embargo, la medida de Alvarez hace imposible determinar el grado de incertidumbre que se tiene por tema o por candidato, mientras que la de Bartels está de hecho influida por los factores sociales y demográficos utilizados para convertir la variable dependiente original (si responde o no el elector al tema por el candidato) de una variable dicotómica a una probabilidad estimada por medio de logit o probit.

3 Los datos mostrados en las siguientes tablas provienen de una encuesta nacional post electoral realizada en septiembre de 1994, misma que puede ser localizada en el CIDE.

4 Un debate central que la agenda de investigación desarrollada aquí habrá de abordar es el que se refiere a la validez de las medidas con que se cuenta para medir aversión al riesgo.

5 Uno de los primeros ejercicios en este sentido es el realizado por Jorge Buendía, Tesis Doctoral, Nov. 2000

6 Ver Schoemaker, "Determinants of Risk-Taking: Behavioral and Economic Views", *Journal of Risk and Uncertainty*, 6: 1993, 49-73.

7 La otra posibilidad teórica —no desarrollada mayormente aquí— indicaría que electores utilizan distintas heurísticas (o funciones de utilidad) para estimar candidatos o partidos distintos. Prácticamente cualquier modelo de decisión electoral supone que la forma funcional y los argumentos de la función de utilidad de todos los electores es la misma.

8 Esta idea en particular, permite elaborar una prueba de la validez de las medidas directas con que contamos: en caso de encontrar que esta diferencia observada con métodos indirectos está correlacionada con las respuestas del elector a la medición directa, podremos identificar que la medición es adecuada, y eventualmente ofrecer una medida de su precisión.

9 Estudios como el de Alvarez y Nagler (2000), Magaloni (1999) y Poiré (2000a, 2000b) parten de la utilización de modelos de utilidad esperada para evaluar probabilidades de voto por partidos o candidatos.

10 Alternativamente Buendía explica que puede ser que el estado de la economía moldee ambas variables en el mismo sentido produciendo dos patrones paralelos .

11 Sin embargo la pregunta no nos asegura que el valor esperado de ambas opciones sea igual.

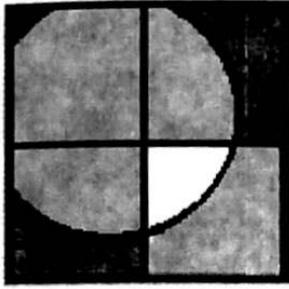
12 Estas preguntas fueron evaluadas en grupos de enfoque.

13 Que, siguiendo los cánones de la comprobación estadística, se caracteriza por su aversión al riesgo.

14 Paradójicamente esta perspectiva proviene de modelos psicológicos, que asumen que la aversión al riesgo es una variable dependiente del contexto y no una característica inherente al individuo.

15 En su tesis doctoral, Jorge Buendía explica la actitud frente al riesgo como función de tres tipos de influencia: conservadurismo, campañas negativas y evaluaciones retrospectivas. Nuestra agenda de investigación aspira a detallar las bases teóricas de la actitud frente al riesgo incorporando estas hipótesis y las anteriormente mencionadas (economía política e identificación partidista).

16 Debe mencionarse que esta agenda de investigación se aproxima cabalmente a la diseñada para la tesis de licenciatura de uno de los autores (De la O, "La aversión al riesgo en el votante: un ensayo teórico y empírico," tesis de licenciatura ITAM, México, en proceso).



La democracia pensada por los mexicanos

UNA PRIMERA APROXIMACIÓN

*Marco Fernández**

La democracia no genera las mismas expectativas entre los mexicanos. La concepción que estos tienen de ella varía de acuerdo a su sistema de creencias, donde su nivel de información define los términos en que los mexicanos piensan a la democracia como forma de gobierno. Este ensayo busca dar una explicación a las diferencias que existen en las concepciones de la democracia entre las distintas regiones del país. Estas diferencias ponen en duda los argumentos que afirmaban que entre los valores de los mexicanos existe un déficit democrático. Su concepción de la democracia es un reflejo del ambiente en el que vive el individuo y, en gran medida, un espejo de las características de la región en la que habita.

Durante las últimas tres décadas han sido múltiples las afirmaciones entorno al déficit democrático en de los valores de los mexicanos. Dichas afirmaciones provenían tanto de académicos como intelectuales que detectaban en los mexicanos una naturaleza autoritaria. Sin embargo, con el desarrollo del proceso de democratización en el país, el estereotipo del mexicano autoritario comienza a dejarse de lado, para dar paso a algunos análisis más detallados que han buscado entender las diferencias conceptuales de la democracia entre los mexicanos en función de su sofisticación política, esto es, con base, entre otras variables explicativas, en su educación y conocimiento político.¹

Pero si bien es cierto que la existencia o no de las actitudes antidemocráticas de los mexicanos continúa siendo una preocupación importante dentro del proceso de transición a la democracia, no lo es menos las posibles marcadas diferencias en la conceptualización de la democracia a lo largo de la geografía nacional. Se ha afirmado que uno de los mayores peligros para el proceso de democratización en México es la existencia de diferencias entre un norte desarrollado, moderno y democrático y un sur pobre, alejado de la modernidad y

*MARCO FERNÁNDEZ ESTUDIA LA LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA EN EL ITAM

con tintes autoritarios. El presente ensayo busca identificar dichas diferencias conceptuales entre las regiones del país. Así mismo, busca afirmar que dicha conceptualización está en función del sistema de creencias de los individuos al tiempo que es un reflejo de su realidad. En este sentido, aquellos que encuentran satisfechas sus necesidades en determinados rubros, por ejemplo, sus necesidades materiales, buscan en la democracia cubrir necesidades diferentes a las de los individuos que aún no las han satisfecho. Este mismo razonamiento puede reflejarse de manera colectiva en las regiones del país. Así, las expectativas de la democracia difieren en las regiones como producto de las condiciones que permanecen en ellas.

De esta forma dos son las ideas que encauzan la discusión a lo largo de este ensayo. Los individuos conceptualizan a la democracia en función de su sistema de creencias, dentro del cual su conocimiento político y su grado de información determinan sus expectativas respecto de esta forma de gobierno. Estas diferencias conceptuales son también un reflejo de su circunstancia y en este sentido la idea de cuál es la tarea que debe cumplir la democracia difiere a lo largo de la geografía nacional dadas las características de cada una de las regiones que la integran. No es ocioso mencionar que, como señalan Jorge Domínguez y James McCann en el capítulo introductorio a su estudio sobre la democratización de México, para entender las diferencias democráticas en el país es necesario ubicar el fenómeno en todas sus dimensiones, esto es, considerar las instituciones y estructuras políticas, sociales y económicas, las cuales, se complementan con la opinión pública. Sin embargo, el presente ensayo se concentra en esta última característica, dejando la interrelación con las variables estructurales e institucionales para futuras investigaciones.

EL CONCEPTO DE LA DEMOCRACIA COMO REFLEJO DEL AMBIENTE SOCIOECONÓMICO

Los teóricos de la modernización señalaron que el desarrollo económico estaba ligado al desarrollo de la democracia. La lógica del argumento radicaba en el hecho de que la prosperidad económica permitía dejar de lado los valores tradicionales y sustituirlos por valores modernos. De esta forma, podría fomentarse la participación social y el desarrollo de actitudes democráticas. Los demócratas eran individuos informados, con interés en la política y por ende involucrados en ella. El trabajo clásico de Almond y Verba *La cultura cívica* (1963) resume

esta visión.

No obstante lo sugerente del razonamiento, los críticos de la escuela de la modernización rechazaron el determinismo autoritario que subyacía en los argumentos de estos teóricos. Esto es, los países subdesarrollados parecerían, de acuerdo a los teóricos de la modernización, estar condenados a poseer una cultura poco proclive hacia la democracia. La transformación en los sistemas de valores de los individuos en los países industrializados pone de relieve el limitado poder explicativo de esta escuela. Ronald Inglehart ha estudiado la transformación de los valores en estos países durante las últimas dos décadas.² Este académico ha encontrado que en dichos países los valores considerados como modernos o materialistas (por ejemplo el énfasis en la seguridad material de los individuos) están siendo sustituidos por valores que él denomina postmodernos o postmaterialistas. Dentro de estos valores, la protección de las minorías y la defensa por distintas libertades, entre ellas la libertad de expresión, son parte de las creencias de los miembros de estas sociedades. Pero también es cierto que se han abierto espacios para actitudes poco democráticas. Un ejemplo de esto es el rechazo por parte de algunos individuos hacia los extranjeros. La tolerancia no está garantizada del todo en estas sociedades. En ellas, los individuos atenuan la importancia que para ellos tiene lo que Inglehart ha denominado racionalidad instrumental para dar paso a la búsqueda de objetivos que redunden en su satisfacción personal.

Dentro del debate teórico en torno a la relación entre la cultura política y la democracia pueden identificarse dos posturas contrapuestas pero a la vez no muy distantes y complementarias entre sí: aquella que sostiene que la relación entre estas dos variables produce un círculo virtuoso en donde los demócratas tienden a ser tolerantes, participan en organizaciones sociales —no necesariamente políticas— y por tanto están dispuestos a fiscalizar de manera más efectiva a las autoridades en el gobierno. Estas características se desarrollan en gran medida gracias al desarrollo económico de las regiones en las que viven estos demócratas y contribuyen a su vez al fortalecimiento de la democracia en ellas. En este sentido, los demócratas se vuelven más demócratas. Este tipo de razonamiento es el que subyace en el multicitado estudio de Robert Putnam sobre las diferencias en la cultura política dentro de las regiones de Italia (Putnam, 1992). La región sur de este país europeo es considerablemente menos desarrollada en términos económicos respecto del norte, por lo que no tiene características propicias para el desarrollo de una cultura política democrática.

Pese a no defender la idea de un círculo virtuoso entre cultura política y democracia, Lipset también ha señalado la importancia de la relación entre estas dos variables, ya que la "democracia requiere de la aceptación por parte de la ciudadanía y de las élites políticas de principios que defiendan: la libertad de expresión, de imprenta, de asociación, de religión, los derechos de los partidos de la oposición, la legalidad, los derechos humanos, entre otras cosas".³

Hay autores que guardan distancia respecto a esta relación virtuosa (Muller y Seligson, 1994). Sin embargo, como se mencionó anteriormente, Inglehart ha encontrado evidencia que complementa este argumento. Señala Inglehart: "Pese a no parecer una causa inmediata de la transición a la democracia, la cultura política parece ser un factor en su sobrevivencia. En el largo plazo, la democracia no es sólo producto de la realización de cambios institucionales o de las maniobras astutas de las élites. Su sobrevivencia depende también de lo que la gente ordinaria piensa y siente".⁴

Inglehart sostiene un argumento interesante que denomina la *hipótesis de la escasez*, en la que afirma que las prioridades de los individuos reflejan su ambiente socioeconómico: uno valora más aquello de lo que carece o se posee de forma limitada. El énfasis en la capacidad de expresión del individuo y su calidad de vida por parte de los miembros de las sociedades industrializadas no es sino una muestra de que sus necesidades materiales se encuentran cubiertas. La sustitución de los valores modernos por valores postmodernos se explican por la hipótesis de escasez: una vez que las necesidades materiales son cubiertas, se busca satisfacer necesidades de otro tipo. Las expectativas respecto a las tareas que debe cumplir la democracia pueden responder al mismo argumento. Los individuos conceptualizan a la democracia en términos de su ambiente socioeconómico y con base en el tipo de necesidades que aún no le han sido satisfechas.

EL CONCEPTO DE LA DEMOCRACIA COMO RESPUESTA AL SISTEMA DE CREENCIAS DE LOS INDIVIDUOS

En 1964 Philip E. Converse publicó un polémico ensayo, *The Nature of Belief Systems in Mass Publics*, en el que establecía que existían diferencias entre el sistema de creencias de las élites y el sistema del público de masas. Converse definió a dicho sistema de creencias como "una configuración de ideas y actitudes, en la cual estos elementos están unidos por un tipo de interdependencia funcional".⁵ Dentro de este sistema de creencias era necesario distinguir dos elementos fundamentales: la

centralidad y el rango. El primer concepto está relacionado con la importancia de los elementos que constituyen el sistema de creencias, de forma tal que un elemento es más central en tanto tiende a permanecer en el sistema de creencias de los individuos. El rango se identifica con la amplitud de la información cognitiva y afectiva del sistema de creencias del individuo, de forma tal que entre mayor sea el número de elementos que constituyen el sistema de creencias del individuo, mayor es el rango del mismo. Según los estudios de Converse, las élites poseen un sistema de creencias más sofisticado que el del público de masas. Dentro de este público, los individuos con mayor información política —que generalmente son también los que poseen mayor educación— tienen un rango más amplio en su sistema de creencias y sus elementos ocupan una mayor centralidad en él. De esta forma, los individuos con mayor información política y con mayor educación son más sofisticados en términos ideológicos. Sin embargo, a medida que descendemos en la escala cognoscitiva del público de masas, los individuos tienen a razonar la política más en función de los acontecimientos de su vida diaria y menos en términos ideológicos.

Bajo esta lógica, el presente ensayo pretende afirmar que el concepto de la democracia entre los individuos está en función de su sofisticación política. Las diferencias en el conocimiento político tienden a producir diferencias en las concepciones de la democracia, así como producen expectativas diferentes sobre las tareas que ésta debe cumplir. De esta forma existen individuos que definen a la democracia en términos procedimentales como un conjunto de reglas para elegir a sus gobernantes de manera periódica y pacífica. Pero también hay personas que piensan a la democracia en términos sustanciales, es decir, que identifican a la democracia con igualdad entre los miembros de la sociedad y bienestar para los mismos. Este ensayo muestra que los individuos con mayor educación piensan que la principal tarea de la democracia es la elegir los gobernantes mientras que los individuos con menor educación creen que su labor principal es la de combatir el crimen.

A continuación se presenta la evidencia empírica que identifica estas dos maneras de conceptualizar a la democracia. Se busca no sólo encontrar las diferencias en la conceptualización de la democracia entre los individuos, sino ver de que manera éstas se evidencian entre las regiones que forman al país.

LA CONCEPCIÓN DE LA DEMOCRACIA ENTRE LOS INDIVIDUOS
 ¿Cuáles son los elementos que determinan la concepción de los individuos con

respecto a la democracia? ¿Qué tareas esperan que cumpla esta forma de gobierno? Las Tabla 1 y 2 muestran dos modelos estadísticos que difieren entre sí sólo en las regiones que incluyen en el análisis. De esta forma la Tabla 1 muestra el modelo en el que se consideraron las regiones norte, sur y occidente, mientras que la Tabla 2 corresponde al segundo modelo, en el que la región occidente es sustituida en el análisis por la región centro. La manera en que construyeron las regiones del país se muestra en el apéndice metodológico.⁶ El análisis de los resultados en esta sección no incluye el análisis de las diferencias conceptuales de la democracia entre las distintas regiones del país, lo cual se realizará en la siguiente sección de este trabajo.

Tabla 1

Modelo de conceptualización de la democracia en las regiones de México: Norte, Sur, Centro y Occidente.					
	Concepto de democracia	Tarea principal de la democracia			
	Libertad	Combate contra el crimen	Elección de los gobernantes	Distribución de la riqueza	Protección de minorías
	b	b	b	b	b
Variables estructurales					
Edad	-0.002	-0.007	0.012**	-0.009	0.0006
Educación	0.012	-0.168**	0.295***	-0.104	-0.103
Tamaño de la localidad (Rural-urbano)	-0.125**	0.088	-0.068	-0.034	0.013
Variables de información					
Recepción de noticias	0.083	0.145*	-0.310	0.314**	0.001
Conocimiento político	-0.009	-0.021	0.007	0.018	-0.0005
Variables de Cultura política					
Confianza interpersonal	-0.398**	0.064	-0.006	-0.238	0.147
Socialización (participación)	-0.028	-0.063	0.002	-0.017	0.102*
Eficacia política	0.134**	-0.025	0.154***	0.010	-0.193**
Tolerancia	-0.080	-0.210**	0.047	0.029	0.179*
Materialista - Postmaterialista	0.201	-0.206*	0.125	-0.175	0.284*
Variables ideológicas					
Posicionamiento (izquierda - derecha)	0.057	0.080**	-0.078	0.015	-0.005
Izquierda - derecha económicas	-0.165*	0.026	0.012	-0.012	-0.036
Regiones					
Norte	-0.488**	0.767***	-0.474**	-0.205	-0.235
Sur	-0.129	0.368*	-0.390*	-0.073	0.178
Centro					
Occidente	-0.639***	0.271	-0.272	0.232	-0.213
Constante	-1.204	-0.718	-0.584	-2.017**	-1.784
Chi cuadrada	37.444	41.125	48.432	17.538	25.80
Porcentaje de valores predichos	78.81%	70.36%	63.75%	82.35%	83.31%
Número de casos en el análisis	1012	994	994	994	994

Fuente: Encuesta Hewlett/Camp 1998. b= coeficiente de regresión logística. Niveles de significancia: *p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01. Nota: Las variables de las regiones son variables 1 y 0. En esta tabla la región centro fue la categoría omitida.

Tabla 2

Modelo de la conceptualización de la democracia en las regiones de México: Norte, Sur, Centro y Occidente			
	Concepto de la democracia		Tarea principal de la democracia
	Libertad	Elección de los gobernantes	Distribución de la riqueza
Variabes estructurales	b	b	b
Edad	-0.002	0.012**	-0.009
Educación	0.012	0.295**	-0.104
Tamaño de la localidad (rural-urbano)	-0.0125**	-0.068	-0.034
Variabes de información			
Recepción de noticias	0.083	-0.31***	0.314**
Conocimiento político	-0.009	0.007	0.018
Variabes de cultura política			
Confianza interpersonal	-0.0398**	-0.006	-0.238
Socialización (participación)	-0.028	0.002	-0.017
Eficacia política	0.134**	0.154***	0.010
Tolerancia	-0.080	0.047	0.029
Materialista - Postmaterialista	0.201	0.125	-0.175
Variabes ideológicas			
Posicionamiento (izquierda-derecha)	0.057	-0.078**	0.015
Izquierda-derecha económicas	-0.165*	0.012	-0.012
Regiones			
Norte	0.151	-0.201	-0.437*
Sur	0.51**	-0.117	-0.305
Centro	0.63***	0.272	-0.232
Occidente			
Constante	-1.843**	-0.857	-1.785*
Chi Cuadrada	37.444	48.432	17.538
Porcentaje de valores predichos	78.81%	63.75%	82.35%
Número de casos en el análisis	1012	994	994

Fuente: Encuesta Hewlett/Camp 1998. b= coeficiente de regresión logística. Niveles de significancia: *p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01. Nota: Las variables de las regiones son variables dummy con valores 1 y 0. En esta tabla la región occidente es la región omitida

En primer lugar, de acuerdo a los resultados mostrados, no existe una brecha generacional respecto a la concepción de la democracia. Sólo sí aquellos individuos que creen que la principal tarea de la democracia debe ser la de elegir a los gobernantes, son las personas de mayor edad quienes enfatizan más esta tarea de la democracia respecto de los jóvenes. Por otra parte, los individuos más educados creen que la democracia es una cuestión de elegir a los gobernantes mientras que aquellos con menor educación enfatizan el combate contra el crimen como tarea primordial de la democracia. Esto resulta contraintuitivo, ya que podría pensarse que aquellos individuos con mayor educación enfatizarían tareas como la protección de las minorías y la distribución de la riqueza. En este sentido, los individuos más educados tienen una concepción procedimental de la democracia.

Llama la atención que los individuos más informados, es decir, aquellos que están más enterados de las noticias, son los que consideran que la democracia debe combatir el crimen y distribuir la riqueza. Podría sugerirse la hipótesis de que los individuos informados creen que éstas son las tareas que debe cumplir la democracia, dado el énfasis que reciben las noticias relacionadas con la inseguridad y la pobreza en los medios de comunicación tanto electrónicos como escritos. Sin embargo, aún debe explorarse si existe esta relación causal. La frecuencia con la que aparecen noticias relacionadas con la inseguridad puede explicar el que los individuos informados enfatizan el combate contra el crimen como tarea de la democracia.

Las variables de cultura política que fueron incluidas en el análisis son la confianza interpersonal, la socialización, la eficacia política medida en términos de rendición de cuentas, la tolerancia y un índice de valores materialistas-postmaterialistas. No es sorprendente que los individuos dispuestos a exigirle cuentas a sus gobernantes tengan una concepción procedimental de la democracia, esto es, vean en la democracia un sistema de libertad y elección de los gobernantes. Las elecciones son, según esta visión procedimental de la democracia, el medio que tienen los individuos para fiscalizar de manera periódica la actuación de los individuos en el gobierno. Respecto a la concepción de la democracia y la confianza entre los individuos sólo se puede afirmar que las personas menos confiadas son aquellas que piensan a la democracia en términos de libertad. Así mismo, entre más socializados estén los individuos dentro de un ambiente de participación y más tolerantes sean, más están convencidos de que la democracia tiene como tarea principal la de resguardar a las minorías. Sin embargo, los individuos menos tolerantes creen que la democracia debe buscar combatir el crimen. El argumento de Inglehart respecto a los individuos postmaterialistas se reafirma sólo parcialmente. Aquellos individuos con valores postmaterialistas sí creen que la democracia es una cuestión de proteger a las minorías. Por su parte, los individuos materialistas piensan que la democracia debe combatir el crimen. No obstante, la distinción entre valores materialistas y postmaterialistas no explica diferencias entre una concepción procedimental y una concepción sustancial de la democracia, esto es, no se puede afirmar que los materialistas piensan que la democracia es una mera cuestión electoral mientras que aquellos que han satisfecho sus necesidades materiales y tienen valores postmaterialistas buscan una distribución de la riqueza.

Las diferencias ideológicas resultan coherentes con respecto a lo espera-

do. Aquellos individuos que se ubican a sí mismos a la derecha en el espectro ideológico sostienen que la democracia debe combatir el crimen mientras que aquellos ubicados a la izquierda creen que la democracia es una cuestión de elegir a las autoridades.⁷ Así mismo, quienes poseen posiciones de izquierda en términos económicos definen a la democracia como libertad. La izquierda tiene una definición electoral de la democracia mientras que la derecha enfatiza el orden.

Un hallazgo interesante es la concepción de la democracia de acuerdo a la localidad en la que vive el individuo. En las zonas rurales, el desarrollo de medios de control poco o nada democrático sobre los individuos subsiste. Esto puede dar luz al por qué los individuos que viven en este tipo de comunidades tienden a identificar a la democracia con la libertad, esto es, su definición de la democracia es un reflejo de uno de los déficits que poseen en su vida cotidiana: la libertad. La hipótesis de Inglehart de la escasez se confirma en esta ocasión. Los individuos valoran lo que no poseen. Su grado de libertad es menor respecto de aquellos que viven en las ciudades, por lo que tienden a definir a la democracia como libertad.

LA CONCEPCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN LA GEOGRAFÍA NACIONAL: LAS DIFERENCIAS REGIONALES

¿Existe entre las distintas regiones del país diferencias significativas en la concepción de la democracia? ¿Qué explica los distintos conceptos de la democracia a lo largo del país? Como puede observarse en las Tablas 1 y 2 sí existen diferencias en los conceptos de la democracia entre las cuatro regiones en las que se dividió a México. En primer lugar llama la atención que tanto el centro como el sur piensan a la democracia más en términos de libertad al mismo tiempo que el occidente y el norte tienden a dar menos importancia a esta concepción de la democracia. En este sentido, este resultado confirma nuevamente la hipótesis de la escasez de Inglehart. El centro y principalmente el sur son regiones del país en las que la competencia política es menor; están formadas por estados en su mayor parte gobernados por el PRI. De esta forma, son estados donde se valora la libertad ligada a la democracia, ya que ésta tiene un *déficit de oferta democrática*. Las regiones del norte y occidente del país comprenden a la mayor parte de los estados gobernados actualmente por la oposición, por lo que podría decirse que son regiones que, por lo mismo, brindan mayor libertad a sus ciudadanos al grado que ha sido capaz de producirse alter-

M nancia en el gobierno. Por ello, la gente de estas regiones define a la democracia en términos distintos a los de la libertad.

La inseguridad recorre el ancho y largo del país, sin embargo dos regiones destacan por su criminalidad: el norte y el sur. En el norte el desarrollo del narcotráfico ha puesto en jaque a las autoridades gubernamentales mientras que en el sur existen dos estados donde la violencia se ha evidenciado en dos crímenes que fueron noticia nacional en su momento: Guerrero con la matanza en el municipio de Aguas Blancas, y Chiapas con los asesinatos de hombres, mujeres y niños en Chenalhó. Esto aunado a la existencia de dos grupos armados en ambas entidades federativas: el Ejército Popular Revolucionario en Guerrero y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional en el estado fronterizo con Guatemala. Esto puede permitirnos entender el por qué en las dos regiones — tanto norte como sur— se enfatiza el combate a la delincuencia como una de las tareas principales de la democracia.

Respecto al papel de la democracia como gobierno emanado del voto libre, secreto y universal de los ciudadanos, existe evidencia contradictoria. La región norte se ha destacado en los últimos años por su creciente competencia electoral. La mitad de los diez estados que constituyen esta región han sufrido alternancia en los gobiernos estatales (Chihuahua, Zacatecas, Nuevo León, Baja California y Baja California Sur). Es por ello que puede entenderse por qué los habitantes de estas regiones tienden a dejar de lado una definición procedimental de la democracia. La tarea de la elección de sus autoridades parece desarrollarse de manera democrática en términos generales por lo que ven a la democracia en coordenadas distintas a las del resto del país, tales como en el ya mencionado combate al crimen. En este sentido, la región norte se ubica dentro de la hipótesis de Inglehart. Sin embargo, en el sur tampoco existe una definición procedimental de la democracia. Esto pese a que es una región formada por estados donde se han producido serios conflictos postelectorales y en los que ha habido severos cuestionamientos respecto a la transparencia de los comicios. Recordemos tan sólo los conflictos postelectorales que se produjeron en Tabasco y Campeche en las últimas elecciones estatales y las protestas que acompañaron a los procesos en Oaxaca y Guerrero. La carencia de comicios limpios y no disputados no hizo que los ciudadanos de esta región definieran a la democracia en términos electorales como espejo de un hecho aún no realizado.

Finalmente, un hecho que parece que adquirirá mayor importancia en

los próximos años es el de la distribución de la riqueza entre las regiones del país. Ahí radica uno de los mayores riesgos en el proceso de transición a la democracia. Las diferencias regionales en cuanto a su desarrollo económico pueden ir ligadas a las distintas concepciones de la democracia entre ellas. Si bien es cierto no se cuenta con suficiente evidencia empírica para defender el argumento de los teóricos de la modernización en el sentido de que aquellas regiones o estados con mayor desarrollo económico son más proclives al desarrollo de actitudes más democráticas, la Tabla 2 muestra que la región norte destaca por el rechazo a la distribución de la riqueza como la tarea principal de la democracia. Recordemos que en los últimos meses ha sido más frecuente la oposición de algunos estados pertenecientes a esta región —principalmente de Nuevo León— a la forma en que se distribuyen las participaciones federales entre los estados, ya que existe una inconformidad sustentada principalmente en que, pese a ser estados con una elevada recaudación fiscal, reciben menos por parte del gobierno federal. De esta forma, puede decirse que los ciudadanos de la región norte en general rechazan la tarea redistributiva de la riqueza como función primordial de la democracia.

CONCLUSIONES

La democracia es un elemento del sistema de creencias de los individuos en México. La concepción que de ella tienen los individuos varía de acuerdo con su nivel de información. Sin embargo, no existe evidencia suficiente que apoye la tesis de una diferenciación en la concepción de la democracia como muestra de una brecha generacional entre la población. Sin embargo, los valores de las personas sí están ligados a distintas definiciones de la democracia. Los individuos que enfatizan la importancia de que los gobernantes rindan cuentas a sus gobernados poseen una definición procedimental de la democracia. Las afirmaciones entorno a la existencia de regiones más propensas que otras hacia la democracia no parecen tener sustento empírico. Las diferencias regionales son diferencias en su conceptualización de la democracia, no en su proclividad democrática. En este sentido, pareciera confirmarse que tanto entre los individuos como entre las regiones hay una tendencia a definir a la democracia en función de la escasez, es decir, valorando aquello de lo que se carece y dejando de lado las definiciones relacionadas con aquellas necesidades ya satisfechas. El concepto de la democracia sí es un reflejo del ambiente en el que vive el indi-

viduo y en gran medida un espejo de las características de las regiones del país.

APÉNDICE METODOLÓGICO

Datos y preguntas utilizadas en este ensayo.

Los datos utilizados para la realización de este ensayo provienen de la encuesta Hewlett/Camp realizada en Chile, Costa Rica y México. El acceso a esta información fue posible gracias a uno de los participantes en el proyecto de esta encuesta y profesor del ITAM, Alejandro Moreno. Este ensayo sólo utilizó los datos correspondientes a México.

Las variables e índices utilizados en los modelos presentados están ordenados alfabéticamente. Cada variable está acompañada de la pregunta utilizada del cuestionario de la encuesta.

Concepto de democracia

En una palabra me podría decir: ¿Para usted qué es la democracia?

1. Libertad 2. Igualdad 3. Voto/Elecciones 4. Forma de gobierno 5. Bienestar/Progreso 6. Respeto/Legalidad 7. No sabe/no contestó 8. Otra

Se construyó una variable dummy con libertad como caso base. Las respuestas 7 y 8 fueron omitidas del análisis dado el número pequeño de casos.

Confianza interpersonal

En términos generales, ¿diría usted que sí se puede confiar en la gente o más bien que no se puede confiar en la gente?

1. Sí se puede confiar 2. No se puede confiar 3. No sabe/No contestó

Conocimiento político

Se construyó un índice con base en una pregunta relacionada con hechos políticos. La pregunta utilizada fue:

Como usted tal vez ha escuchado, la ley establece la separación entre los poderes del Estado. ¿Recuerda el nombre de cada uno de los tres poderes? (Las opciones de respuesta eran: Ejecutivo, Legislativo y Judicial). Las respuestas fueron recodificadas como: 1 No sabe; 2 Respuesta equivocada; 3 Respuesta incompleta; 4 Respuesta correcta.

Educación

¿Cuál es el último año de escuela que cursó?

Las opciones fueron recodificadas como: 1. De no tiene estudios hasta 5 años 2. De 6 a 9 años 3. 10 años 4. De 11 a universidad incompleta 5. De universidad completa a Posgrado.

Eficacia política

Usted en lo personal ¿estaría dispuesto a hacer algo para exigirle cuentas a los gobernantes: sí o no? Las opciones fueron recodificadas como:

1. Definitivamente no 2. Tal vez no 3. Depende 4. Tal vez sí 5. Definitivamente sí.

Izquierda y derecha económica

Este es un índice construido con cinco categorías correspondientes a actitudes de izquierda-derecha, de las que 1 = izquierda y 5 = derecha. Se utilizaron las siguientes variables para construir este índice:

Dígame qué actividades deberían ser propiedad del gobierno y cuáles de particulares: Líneas aéreas, escuelas, agua y televisión. Las respuestas fueron recodificadas como 1 Propiedad de gobierno, 2 Ambos y 3 Propiedad privada.

Materialista/Postmaterialista

Este es un índice formado por cuatro categorías. Se construyó con base en un índice ideado por Inglehart en 1997. Las variables utilizadas fueron:

Si tuviera que escoger, ¿cuál de las siguientes cosas diría usted que es más importante? ¿Y cuál sería la segunda más importante?

1 Mantener el orden del país 2 Darle más participación a las personas en las decisiones importantes del gobierno 3 Combatir la inflación 4 Proteger la libertad de expresión. El individuo fue catalogado como materialista si su primera y segunda respuesta fueron una combinación de las categorías 1 y 3; como postmaterialista si sus respuestas fueron una combinación de las categorías 2 y 4; y como mixto si sus respuestas fueron una combinación de las categorías (1,2), (1,4), (2,3) y (3,4).

Posicionamiento (izquierda-derecha).

En política generalmente se habla de «izquierda» y «derecha». En una escala del 1 al 10, donde 1 es izquierda y 10 es derecha, ¿dónde se ubicaría usted? (Se recodificaron las respuestas de los que contestaron no sabe como individuos con valores 5.5, es decir, en medio del espectro ideológico).

Recepción de las noticias.

¿Más o menos con qué frecuencia se entera usted de las noticias? Recodificadas las respuestas como:

1 Casi nunca 2 Dos a tres veces al mes 3 Una vez por semana 4 Dos a tres veces por semana 5 Diario

Regiones

Se construyeron 4 regiones del país utilizando criterios geográficos. La región norte está formada por los estados de Baja California, Sonora, Sinaloa, Zacatecas, Chihuahua, Durango, Nuevo León, Coahuila, San Luis Potosí y Tamaulipas. La región sur está formada por los estados de Veracruz, Tabasco, Oaxaca, Guerrero y Chiapas. La región del Centro comprendió los estados del D.F., México, Morelos, Puebla, Hidalgo y Tlaxcala. Finalmente, la región occidente fue formada con los estados de Jalisco, Nayarit, Michoacán, Aguascalientes y Querétaro. Del análisis se omitieron los estados de Baja California Sur (región norte); Yucatán, Campeche y Quintana Roo (región sur); y Colima (región del occidente), ya que la encuesta fue levantada a nivel nacional pero no consideró a los estados mencionados dentro de la muestra. En futuras ocasiones sería oportuno solicitar que la encuesta se desarrolle en todas las entidades federativas para dar mayor robustez al análisis. No obstante, los estados fueron seleccionados con criterios poblacionales por lo que la predicción estadística de los modelos propuestos se mantiene.

Socialización (participación)

Este es un índice de socialización del individuo, el cual, se enfoca en si el individuo se socializó en un ambiente en el que se enfatizaba la participación en el hogar y en la escuela. Las preguntas utilizadas para la construcción del índice fueron:

a) De lo que recuerda usted, ¿con qué frecuencia sus maestros participaban con los alumnos las decisiones de la clase?

b) De lo que usted recuerda, ¿con qué frecuencia sus padres participaban con los hijos las decisiones de la familia? (Las respuestas fueron recodificadas como 1 Nunca 2 Solo algunas veces/poco 3 Casi siempre/muchas veces 4 Siempre El índice está formado por una escala de 7 valores en la que 1 = bajo nivel de participación y 7 = alto nivel de participación.

Tamaño de la localidad

Recodificadas las respuestas como: 1 Zona Rural 2 Ciudad pequeña (15 000 a 50 000 habitantes) 3 Ciudad mediana (50 000 a 100 000 habitantes) 4 Ciudad grande (100 000 a 1 millón de habitantes) 5 Metrópoli (un millón de habitantes o más).

Tarea de la democracia

Si tuviera que escoger, ¿Cuál de las siguientes diría usted es la principal tarea de la democracia?

1. Combatir el crimen 2. Elegir a los gobernantes 3. Distribuir la riqueza 4. Proteger a las minorías.

Dado que el número de individuos que no supo o no contestó la pregunta era pequeño fueron omitidos del análisis. Éste utilizó variables dummy con valores de 1 para cada respectiva categoría y 0 en cualquier otro caso.

Tolerancia

Índice de tolerancia que se construyó con base en las siguientes variables:

Le voy a leer una lista de personas. Dígame a quién preferiría no tener de vecino: evangélicos/homosexuales/ extranjeros. (Recodificadas como variables dummy en las que 1 = la categoría de interés y 0 = a cualquier otra respuesta. Fueron sumadas las respuestas en un índice de cuatro categorías, en el que 1 = totalmente intolerante y 4 = totalmente tolerante).

NOTAS

1 Véase, por ejemplo, Moreno, Alejandro, *Democracy and Mass Belief Systems in Latin America*, mimeo, 1999.

2 Inglehart, Ronald, *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic and Political Change in 43 Societies*, Princeton University Press, 1997.

3 Lipset, Seymour Martin, "The Social Requisites of Democracy Revisited" en *American Sociological Review*, número 59, febrero 1994, p.3

4 *Ibid* p. 215

5 Converse, Philip E., "The Nature of Belief Systems in Mass Publics" en D.E. Apter (ed.) *Ideology and Discontent*, Free Press, 1964 p.207

6 En la Tabla 2 se excluyeron los coeficientes correspondientes a las columnas de combate contra el crimen y protección a las minorías, ya que tenían prácticamente los mismos valores respecto a los mostrados en las columnas de la Tabla 1. En la Tabla 2 sólo se incluyeron aquellos rubros donde se pueden evidenciar las diferencias regionales respecto a la concepción de la democracia.

7 Cabe destacar que la concepción de los individuos ideológicamente de izquierda como una cuestión de elección de los gobernantes no es significativa desde el punto de vista estadístico en el primer modelo, pero se adquiere significancia en el modelo propuesto en la Tabla 2. En ambos casos posee el mismo signo por lo que la afirmación respecto a su concepción de la democracia no resulta aventurada.

BIBLIOGRAFÍA

Domínguez, Jorge, y James McCann, *Democratizing Mexico: Public opinion and Electoral Choices*, The John Hopkins University Press, 1996.

Inglehart, Ronald, *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic and Political Change in 43 Societies*, Princeton University Press, 1997.

Kenney, Matthew, *Transition to Democracy? A Mexican Perspective*, mimeo, 1999.

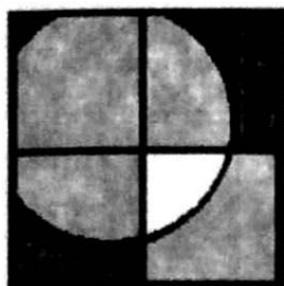
Knight, Alan, *Polls, Political Culture and Democracy: A Heretical Historical Look*, mimeo 1999.

Lipset, Seymour Martin, "The Social Requisites of Democracy Revisited" en *American Sociological Review*, núm. 59, febrero 1994.

Moreno, Alejandro, *Democracy and Mass Belief Systems in Latin America*, mimeo, 1999.

Muller, Edward N., y Mitchell A. Seligson, "Civic Culture and Democracy: The Question of Causal Relationships" en *American Political Science Review*, núm. 88, septiembre 1994.

Putnam, Robert, *Making Democracy Work*, Princeton University Press, 1992.



La Secretaría del Trabajo y Adolfo López Mateos

UN MODELO DE ECONOMÍA POLÍTICA
DE LA BUROCRACIA MEXICANA

*Hugo Goñi**

La pregunta que motiva esta investigación es la siguiente: Por qué Adolfo López Mateos, siendo secretario del Trabajo, tuvo una brillante actuación al conciliar y resolver muchos de los conflictos laborales del sexenio del presidente Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958), y cuando sube a la Presidencia de la República (1958-1964) realiza una política de *pan y palo*, en contraposición a su actuación como secretario del Trabajo en el sexenio anterior. La respuesta a dicha pregunta se resuelve de la siguiente manera: "Un presidente o un alto burócrata, a través de sus facultades constitucionales o metaconstitucionales, puede crear una agencia burocrática o modificar su curso de acción; a través de ella puede avanzar sus intereses, tanto de agenda política, como electorales".

En esta investigación busco entender por qué Adolfo López Mateos, siendo secretario del Trabajo, tuvo una brillante actuación al conciliar y resolver muchos de los conflictos laborales del sexenio del presidente Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958) y cuando sube a la Presidencia de la República (1958-1964) realiza una política de *pan y palo*¹, en contraposición a su actuación como secretario del trabajo en el sexenio anterior. Al lado de esta pregunta subyace la siguiente, dada la regla implícita de que los candidatos a la Presidencia de la República provinieran de la Secretaría de Gobernación, por qué López Mateos es el único que proviene de la del Trabajo. La respuesta a dicha pregunta se encontrará al responder la primera.

Las ideas centrales y el faro de guía de esta investigación provienen del marco analítico de Terry Moe, en *The Presidency and the Bureaucracy: The Presidential Advantage* y, principalmente de, *The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy*. Con base en esta teoría podemos afir-

*HUGO GOÑI ES EGRESADO DE LA LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA EN EL ITAM

mar que los políticos están envueltos en relaciones de intercambio con otros actores, y nuestra tarea es entender el tipo de arreglos que surgen de estas relaciones. Entonces, ¿cómo deciden los políticos de acuerdo a estas relaciones? ¿Qué implica esto para el tipo de burocracias que crearán?

Buscaré que mi teoría sea parsimoniosa, por lo que utilizaré, para explicar dicha pregunta, el enfoque teórico de Terry Moe (ya referido) y secundariamente utilizaré los planteamientos de los siguientes autores: Barry Ames (*The Politics of Public Spending in Latin America*), Niskanen (*Bureaucracy and Representative Government*), Langston (*Sobrevivir y prosperar: una búsqueda de las causas de las facciones políticas intrarrégimen en México*), Wilson (*The Politics of Regulation*) y Kiewiet y McCubbins (*The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*). Utilizaré como base la teoría de la elección estructural de Moe, conocida como *structural choice*, la cual se compone de cuatro elementos: autoridad, incertidumbre política, compromisos políticos y empresas públicas, analizando cuatro actores: el presidente, la legislatura, los grupos de interés, *constituencias* y los burócratas.

Existe una precaución tomada en cuenta en el análisis: las apreciaciones teóricas de Moe, como él lo afirma, parten del sistema político norteamericano, el cual es un régimen democrático, en donde destaca una de sus principales instituciones (que genera incentivos para los agentes y para el propio sistema político): la reelección en el Legislativo y en el Ejecutivo. Vemos claramente que estos aspectos se encuentran muy distantes del caso mexicano, de ahí que surja la necesidad de crear, no sólo una teoría de la burocracia independiente de la teoría económica, sino una propia de la burocracia mexicana, basada en nuestro sistema político y en los incentivos que emite a las instituciones que lo integran. Sobre estas líneas se enfoca el presente estudio y el caso empírico que aquí se presenta.

La elección estructural es un proceso en donde aquellos que ejercen autoridad pueden imponer sus resultados preferidos sobre los demás. Moe sostiene una afirmación muy importante para el caso que aquí nos ocupa: la búsqueda de autonomía de la política, por parte de la burocracia, para llegar a resultados políticos distintos no obedece a una fuerza independiente. Es literalmente manufacturada por otros jugadores como un vehículo para avanzar y proteger sus propios intereses, y sus diseños estructurales son anticipaciones acerca del rol que jugarán, tanto la agencia, como los burócratas en la política futura. El punto central de la elección estructural es anticipar, programar e instrumentar la conducta burocrática. A estas líneas tratará de sujetarse nuestro análisis.

Un presidente o un alto burócrata, a través de sus facultades constitucionales o metaconstitucionales, puede crear una agencia burocrática (ya que él tiene interés en crearla o controlarla), a través de ella puede avanzar sus intereses, tanto de agenda política, como electorales. De tal suerte, el burócrata, ocupando la dirección de la agencia, tiene incentivos a intercambiar (en el sentido de Moe) recursos u otras cosas con agentes que potencialmente pueden convertirse en sus clientelas, para conseguir apoyos para maximizar su función de utilidad (prestigio, poder-carrera política, una candidatura, aspectos profesionales, etc.). Una vez logrado su objetivo o maximizada su función de utilidad puede cambiar su relación o intercambio con esos grupos (clientelas, grupos de interés), por ejemplo, llegando a la presidencia responderá al electorado en general y no solamente a esos grupos.

La teoría de Moe es útil para descifrar el falso enigma que presenta la pregunta que motiva esta investigación. López Mateos, cuando es secretario del Trabajo, responde a su clientela política en términos de una conducta estratégica a través de la solución de los conflictos laborales a favor de los obreros, ello le permite construir apoyos y coaliciones para ganar la presidencia. Una vez en el Ejecutivo, como afirmarían Moe, tiene que responder a los intereses del electorado en general, entre ellos los intereses de los empresarios. Sabemos que a través de su política del *pan* hacia a los trabajadores pagó muchos de los apoyos que recibió. De tal suerte, no hay enigma ni conducta irracional de López Mateos. Éste respondió racionalmente de acuerdo al cargo que tenía, en cada uno de los sexenios analizados

¿El caso que aquí presentamos se parece a la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto por el presidente José López Portillo a través de la reforma administrativa de 1976 (desde la perspectiva de Bailey en *Presidency, Bureaucracy, and Administrative Reform in Mexico: The Secretariat of Programming and Budget*)? ¿O se parece más a la creación de SEDESOL por el presidente Salinas, eligiendo a Colosio como su secretario y sucesor en la Presidencia? Colosio, estando en SEDESOL construía apoyos a través de la política social (PRONASOL), lo cual lo llevó a la candidatura a la presidencia ¿Colosio no cambiaría su relación de intercambio con sus clientelas una vez en la Presidencia, como lo hizo López Mateos? O en esta misma línea se puede vincular el ascenso de Francisco Labastida a la Secretaría de Gobernación y la instrumentación (en cuanto a presencia, posicionamiento en la opinión pública y recursos) del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Procederé de la siguiente manera: primero elaboraré un marco teórico,

identificando a los actores relevantes para nuestro caso, para responder a la pregunta (presentando evidencia empírica) que motiva este trabajo, diferenciando qué aspectos de la teoría de los autores se distancian del caso mexicano y qué futuras líneas de investigación emanan del presente análisis. Una vez contestada la pregunta elaboraré una proposición general para el caso mexicano y señalaré qué otros casos empíricos son semejantes al aquí presentado. Después pasaré a la descripción del caso empírico, desde una perspectiva histórica. En el curso de la investigación analizaré el gasto de la Secretaría del Trabajo y del gobierno, en general, en los sexenios de Miguel Alemán (1946-1952), Ruiz Cortines (1952-1958), López Mateos (1958-1964) y Díaz Ordaz (1964-1970). El gobierno del primero y del último, servirán para comparar el antes y el después del caso que nos ocupa. También analizaré los conflictos laborales que se presentaron en los sexenios de Ruiz Cortines y López Mateos. Algunos de los resultados gráficos serán presentados en el texto, los demás serán anexados para que sean consultados por el lector interesado.

MARCO TEÓRICO

Utilizaré como base la teoría de la elección estructural de Moe (*structural choice*), me permitiré citar un breve fragmento de su autor: “[...] La elección estructural es un proceso en donde aquellos que ejercen autoridad pueden imponer sus resultados preferidos sobre los demás. Los perdedores no necesitan estar de acuerdo con las estructuras elegidas de esa forma [...] Las burocracias públicas no son estructuras de ventaja mutua. De cualquier forma sean benignos o beneficiosos sus propósitos, son estructuras esencialmente coercitivas”.² Puedo afirmar que esta breve cita engloba y abre el marco teórico de este trabajo. Siguiendo a Moe y en términos abstractos, se puede decir que los políticos tienen que tratar con actores estratégicos³, los cuales elaboran demandas y las sostienen a través de premios y sanciones. Como afirma la nueva economía de las organizaciones, los políticos están envueltos en relaciones de intercambio con otros actores, “y nuestra tarea es entender el tipo de arreglos que surgen de estas relaciones”⁴.

Entonces: ¿cómo deciden los políticos de acuerdo a estas relaciones? ¿Qué implica esto para el tipo de burocracias que crearán? Las apreciaciones teóricas del autor, como él mismo lo afirma, parten del sistema político norteamericano, el cual es un régimen democrático, en donde destaca una de sus principales instituciones (que genera incentivos para los agentes y para el propio sistema

político): la reelección en el legislativo y en el ejecutivo. Vemos claramente que estos aspectos se encuentran muy distantes del caso mexicano, de ahí que surja la necesidad de crear, no sólo una teoría propia de la burocracia independiente de la teoría económica, sino una teoría propia de la burocracia mexicana, basada en nuestro sistema político y en los incentivos que emite a las instituciones que lo integran. Sobre estas líneas se enfoca el presente estudio y el caso empírico que aquí se presenta.

Conviene, ahora, proceder a estudiar a los actores que intervienen en el caso empírico, para después avanzar hacia la generalización que enunciaremos sobre el caso mexicano. Podemos identificar, primero, al sistema político mexicano⁵, que en nuestro entendimiento, consideraremos creado en 1929, con Calles, su principal artífice. El sistema político mexicano se basa primordialmente en la institución presidencialista, institución por encima y base de las otras instituciones que componen a dicho sistema político. Tal institución se formó con el objetivo de centralizar el poder (Constitución de 1917), ante la pulverización del poder provocada por la Revolución. Para 1929, surge el PNR, con el objeto de dirimir las luchas por el poder hacia dentro de las instituciones políticas, es decir, institucionalizar la lucha por el poder, el cual se convierte en el partido oficial y por muchos años en partido hegemónico dominando, tanto en las arenas electorales estatales, como congresionales. Otra de las instituciones del sistema político, dependiente de la institución presidencialista, es el sistema corporativo que surge en 1934 con el objetivo de sectorializar a los grupos e intereses dentro del partido, para que fueran controlados por el presidente.

Otro actor en nuestro caso de estudio es el Legislativo. Esta institución en México estuvo dominada por el partido oficial por lo menos hasta mediados de los años ochenta, principalmente se disciplinó al presidente, el cual a su vez era el líder del partido. De tal suerte, para el caso mexicano, no existía la institución de la división de poderes, aunque sí de jure, por lo que muchas de las consideraciones de Moe, en cuanto al Legislativo no se verifican en México. De ello se desprende que no encontremos “batallas institucionales”⁶, como las que menciona el autor entre el Legislativo y el Ejecutivo por la creación y control de agencias burocráticas. En México tampoco se verificaban los problemas de acción colectiva en el Congreso, o por lo menos para el periodo que aquí nos ocupa, el de la hegemonía del partido oficial (este escenario cambia con la competencia electoral y con la fragmentación de partidos hacia dentro de la Cámara de Diputados en fechas recientes) ni en las ventajas del presiden-

te, como actor unitario, con poderes de mandato (decreto), prerrogativas, celeridad en la toma de decisiones.

Más bien fruto de la unidad de los tres poderes en el Ejecutivo, en el sentido de la nula división de poderes en México, dicho actor controlaba el Congreso, el cual se disciplina al Ejecutivo, a través del partido oficial. En el caso mexicano no encontramos asimetrías entre el presidente y el Legislativo, para el periodo que nos interesa, ni tampoco bloqueos de un actor al otro; el Ejecutivo logra que el Legislativo coopere con él (se establecen mecanismos informales a través del partido oficial e incentivos a los agentes individuales para cooperar con el presidente, ya que ello les puede llevar, por ejemplo, a maximizar su carrera política con el hilo conductor del interés económico-racional de los actores).

Las apreciaciones de Moe encuentran paralelismos con la experiencia mexicana. Como sostendría Barry Ames, los presidentes, como políticos (en su máxima expresión, en nuestro país) buscan sobrevivir y construir apoyos, para sus programas, políticas públicas, etc. Desde la perspectiva de Moe, los presidentes tienen interés en controlar a la burocracia y no se interesan de igual forma en todas las agencias (ese aspecto es relevante para nuestro caso empírico). "Algunas agencias son importantes especialmente porque sus programas son prioritarios para la agenda presidencial"⁷ (para nuestro caso, la Secretaría del Trabajo). Algunas de éstas le implican mayor responsabilidad, en cuanto al presupuesto, la economía en general o la defensa nacional. En otros, no utilizaría sus capacidades administrativas directamente, sino el control de otros de sus grupos favorecidos cuando ello sea acorde a sus propósitos.

Los presidentes tienen incentivos a pensar "en términos más grandes", en los intereses generales de la sociedad o del electorado y para ello tienen sus propias agendas. Los presidentes quieren ser juzgados positivamente por la historia, esto corresponde muy bien al caso mexicano, en el cual también se quiere tener influencia en gobiernos posteriores o también gozar de ciertas prebendas. Como afirmaría Kiewiet y McCubbins, los políticos quieren maximizar el crédito y minimizar la culpa, así para Moe, el presidente tiene un papel fundamental en la política y en la teoría de la elección estructural, ya que es el único actor, como ya dijimos, preocupado directamente en cómo se debe organizar la burocracia como tal, pero todavía más allá está preocupado en cómo controlarla (ello se verifica en la experiencia mexicana)⁸. Para el presente autor, la división de poderes crea un entorno non grato para el presidente, el

cual a través de sus ventajas logra manipular para su beneficio; la diferencia para el sistema político mexicano es que este diseño giró en torno al presidente, como figura central, evitando posibles escenarios problemáticos para el mismo. Cabe la siguiente cita: “En México la presidencia es la institución encargada de mediar entre los diferentes actores políticos, también es mediadora de los distintos intereses y las diversas facciones del gobierno”⁹.

Para nuestro caso no identificaremos grupos de interés¹⁰, sino más bien clientelas, dada la institución del corporativismo y los aspectos ya comentados del sistema político mexicano. Los sectores corporativos de dicho sistema son los ya muy conocidos: sector campesino, obrero y popular. Nuestro caso se enfoca en el sector obrero, cuyos aspectos principales son tratados en el caso empírico. Acerca de las clientelas en México: “Si bien es cierto que hubo siempre una gran dosis de intereses puramente personales en el juego de estas cámarillas o familias políticas, también es verdad que en determinados momentos (y para poder aumentar su poder de negociación) algunas trataron de convertirse en representantes de ciertos grupos que estaban fuera del sistema, grupos que podían ser organizados o estar sólo latentes”¹¹.

En cuanto a la burocracia, último de los principales actores que nos ocupan, las apreciaciones de Moe son precisas para nuestro país: una vez que una agencia es creada, los burócratas son actores políticos, tienen intereses institucionales, políticos y profesionales, los cuales no son enteramente congruentes con la misión de la agencia y además tienen recursos poderosos (presupuesto, capacidad técnica y autoridad delegada) que pueden ser empleados para sus fines egoístas. En este sentido, Niskanen afirmaría que los burócratas quieren maximizar el presupuesto de su propia agencia, lo cual les permite, como ya dijimos, obtener poder, una candidatura, maximizar su carrera política, recursos adicionales, prestigio, etc. Este fenómeno, sostiene este último autor, se verifica en los burócratas profesionales y políticos, como los calificarían Wilson y el propio Moe. Estos aspectos relacionados con los intereses egoístas de los burócratas se verifican de manera notable en nuestro país, más si tenemos en cuenta, que para este periodo las posibilidades de ascensos en la administración pública eran muy grandes y la capacidad de extracción de rentas también lo era, como sostiene Roger D. Hansen¹². Moe afirma que, en el tiempo, la agencia llega a ampliar su base de apoyo y se distancia un poco de sus creadores (por ejemplo, la creación de la SPP y el Sistema Nacional de Seguridad Pública). “Todas las agencias tiene incentivos para moverse lejos de los presidentes, los cuales, como jugadores temporales, no están capacitados para

participar de manera estable en relaciones de largo plazo".¹³

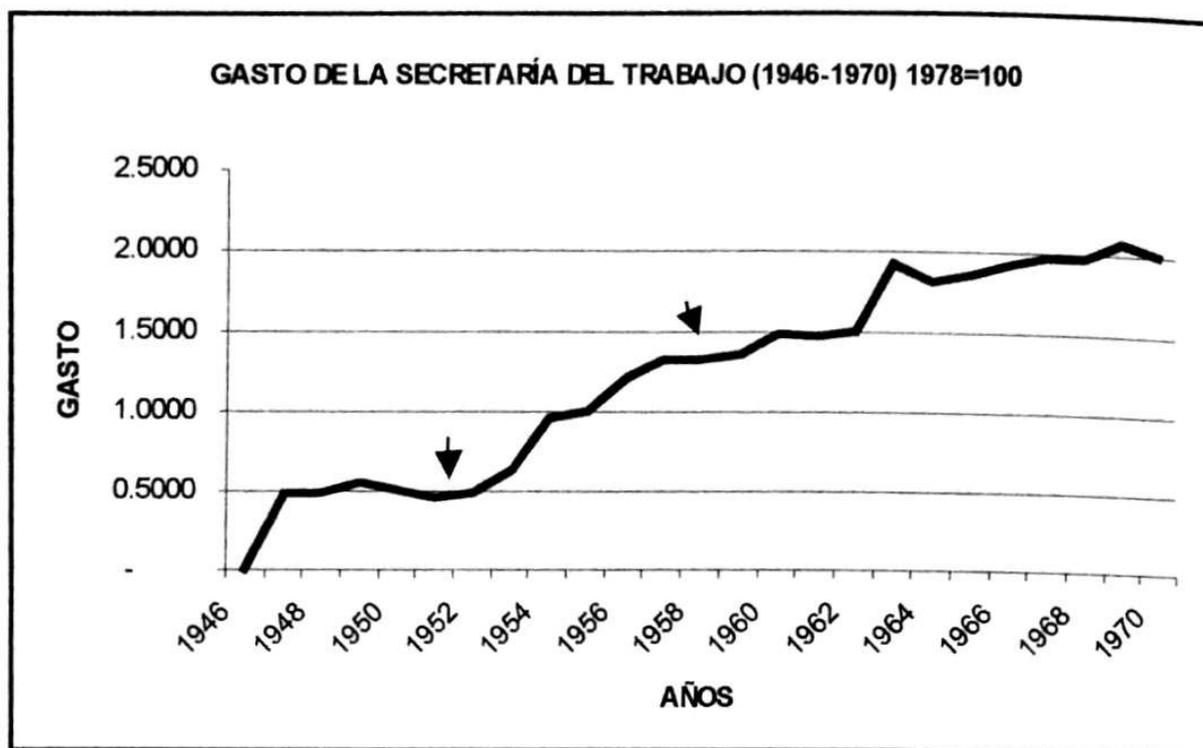
Moe sostiene una afirmación muy importante para el caso, que aquí nos ocupa: la búsqueda de autonomía de la política, por parte de la burocracia, para llegar a resultados políticos distintos, no obedece a una fuerza independiente. Es literalmente manufacturada por otros jugadores como un vehículo para avanzar y proteger sus propios intereses y sus diseños estructurales son anticipaciones acerca del rol que jugarán tanto la agencia como los burócratas en la política futura. El punto central de la elección estructural es anticipar, programar e instrumentar la conducta burocrática.¹⁴ Se puede decir que esta última frase resume lo que el Presidente Ruiz Cortines realizó al mover su dominio político, como veremos en el caso empírico. Otro aspecto distinto para el caso mexicano, es que dado que no existió división de poderes, las agencias burocráticas fueron creadas para funcionar y servir para los fines que fueron diseñadas como lo demuestra nuestro caso (en EEUU debido a la batalla institucional muchas veces se crean con el objeto de que fracasen).¹⁵

En cuanto a las camarillas: "En México, dentro del aparato gubernamental, siempre ha habido dos, tres o más focos de poder que se construyeron alrededor de algún miembro del gabinete o de un líder destacado del partido. Se trata de una especie de hermandad, cuyos miembros se apoyan unos a otros para promover el ascenso del líder, condición necesaria para que, en la competencia por los puestos políticos más importantes, el grupo en su conjunto resultara beneficiado: de alguna manera la suerte de todos y cada uno estaba en función del éxito del líder".¹⁶ Es importante citar que hay dos mecanismos básicos en el funcionamiento de las camarillas políticas: la disciplina y la lealtad al jefe de la misma.¹⁷

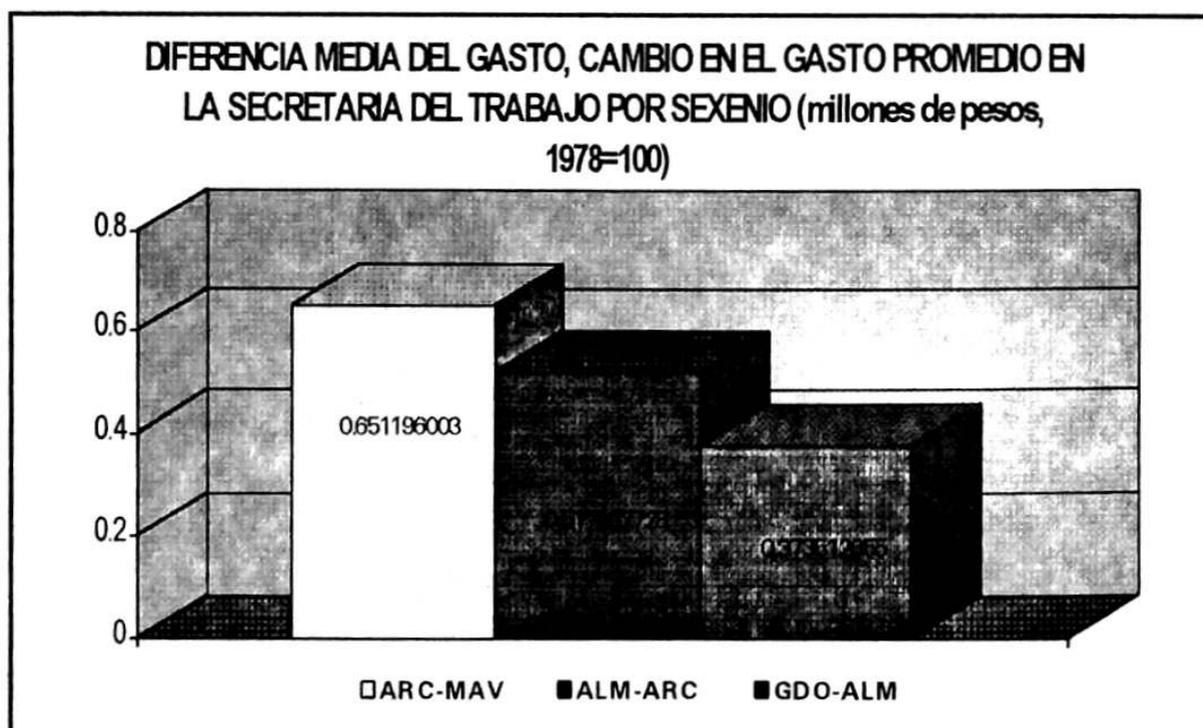
Una vez analizados los actores, corresponde responder a la interrogante que motiva este estudio y de tal forma hacer una proposición general para el caso mexicano. Como ya dijimos, el corporativismo nace en México en el régimen de Cárdenas, dada la estrategia de industrialización que se planteaba y que, posteriormente, daría lugar al modelo ISI (modelo de industrialización por sustitución de importaciones), el sector obrero se presenta como un factor de poder muy importante para el sistema político mexicano. El Partido de la Revolución Mexicana (antecedente del PRI) lo incorpora en uno de los sectores de la estructura del partido. El Presidente Cárdenas vislumbra su importancia y crea el Departamento del Trabajo. El siguiente sexenio marca el nacimiento de la Secretaría del Trabajo, bajo la mirada de largo plazo de Ávila Camacho, el cual eleva el rango de departamento a Secretaría de Estado. De acuerdo a Moe,

los presidentes y los altos burócratas, tienen intereses motivacionales en la creación y control de la burocracia. Como veremos los años cuarenta son de dispersión para el movimiento obrero, el cual para finales de esa década busca unificar su movimiento para avanzar sus intereses de clase.

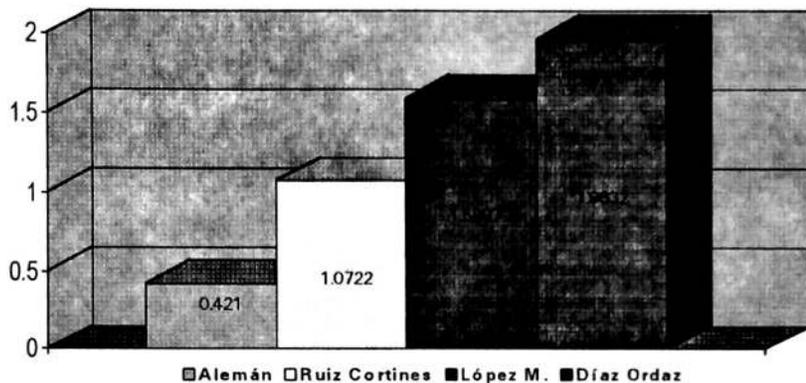
Al subir a la presidencia, Ruiz Cortines percibe al movimiento obrero como un problema primordial en su agenda. Los años cincuenta marcan la década del movimiento obrero en México, tanto en su unificación, organización y movilización. El “administrador”¹⁸ sabe que la cartera del trabajo sería estratégica, así que mueve su dominó político y “pone una ficha clave” en esa secretaría, sabe desde entonces que quién ocupara ese puesto muy probablemente sería su sucesor en la presidencia (para 1958-1964). Elige para el puesto a López Mateos, el cual poseía fama de conciliador. Éste realiza una buena labor como secretario, resolviendo varios de los conflictos laborales a favor de los obreros, los cuales se convertirían en su clientela política¹⁹ (desde Wilson la política regulatoria que ejercería López Mateos sería clientelista: los beneficios estarían concentrados en los trabajadores y los costos dispersos en la sociedad; la habilidad política de dicho burócrata no lastimaría los intereses de los empresarios). Así, Ruiz Cortines buscaría sobrevivir políticamente, resolviendo el espinoso conflicto laboral de su sexenio, con el objetivo último de pasar a la historia con prestigio y capacidad de influir. Dado el número de conflictos laborales solucionados y las atribuciones de la Secretaría, sabemos que López Mateos maximizó su presupuesto (por ejemplo, para aumentar su estructura burocrática o pagar, bajo cualquier mecanismo, a sus clientelas), vemos que, cuando llega a la Presidencia hay mayor número de conflictos solucionados²⁰ y el presupuesto de la Secretaría es menor, también encontramos que para el sexenio de Díaz Ordaz, el presupuesto de la Secretaría es todavía menor (el secretario González Blanco no maximizó su presupuesto, desde Niskanen, su función de utilidad era distinta a la de López Mateos, pero este aspecto no es materia del presente estudio), ello llevaría a López Mateos a independizarse (autonomía)²¹ de Ruiz Cortines al ir expandiendo su base de apoyo para la candidatura (obreros y campesinos lo apoyan mayoritariamente), como dijimos arriba esto no era problema para Ruiz Cortines, ya que todo salía como el lo había maquinado para avanzar y proteger sus propios intereses. Es necesario hacer notar que López Mateos forma parte de la “camarilla” de Ruiz Cortines, lo cual desde tiempo atrás, a través de la disciplina y la lealtad, le ayudó a ir subiendo en el escalafón burocrático²².



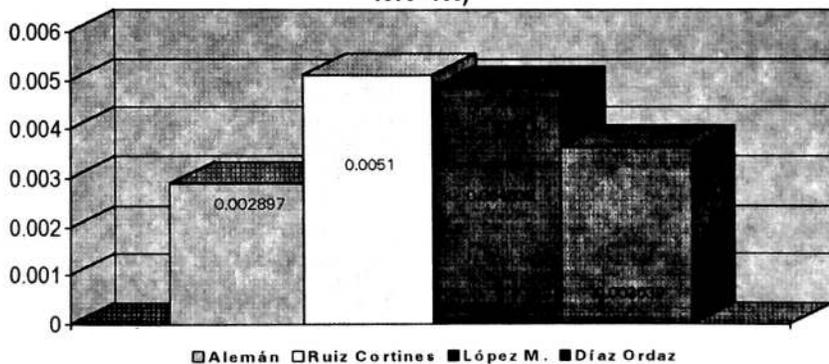
NOTA: las flechas indican el sexenio de Ruiz Cortines, donde López Mateos es secretario del Trabajo. El gasto de la Secretaría aumenta notablemente. Las gráficas siguientes intentan mostrar el mismo patrón.

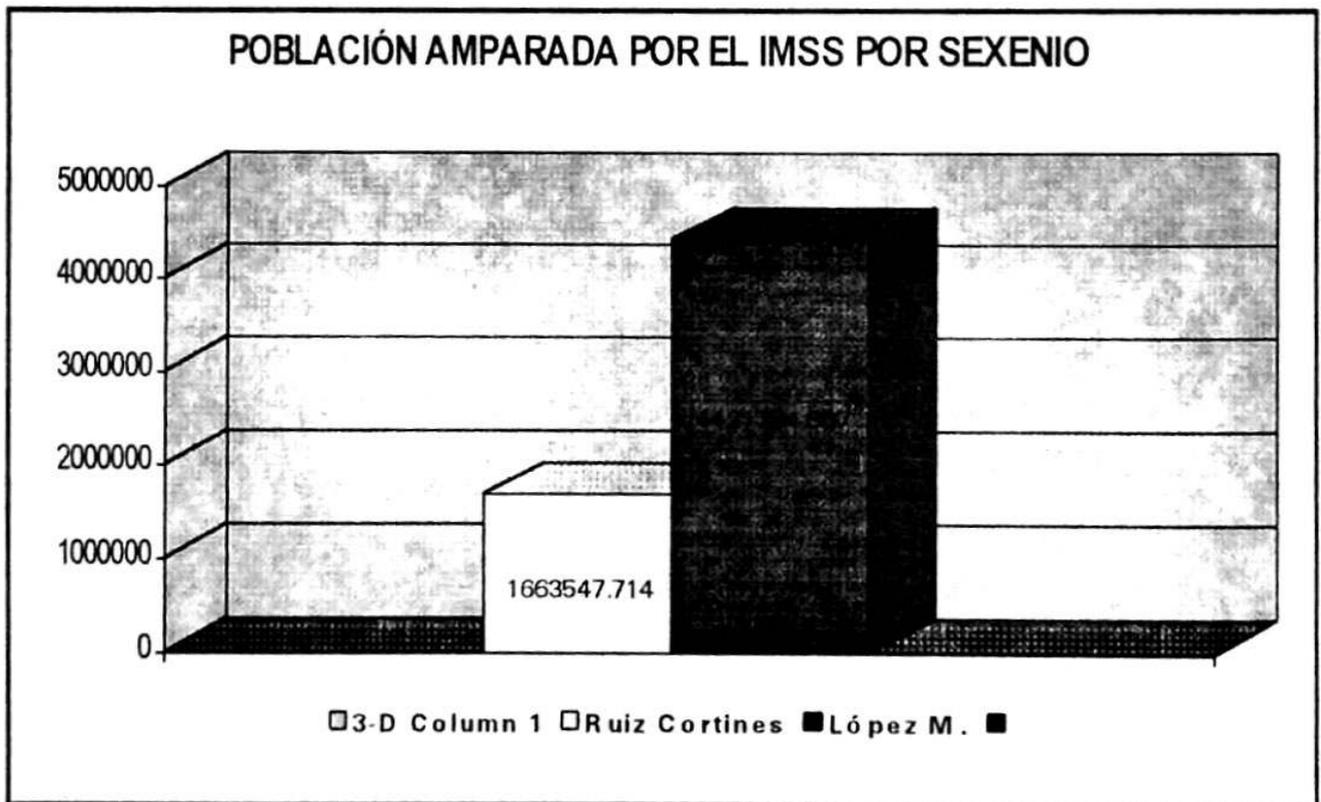
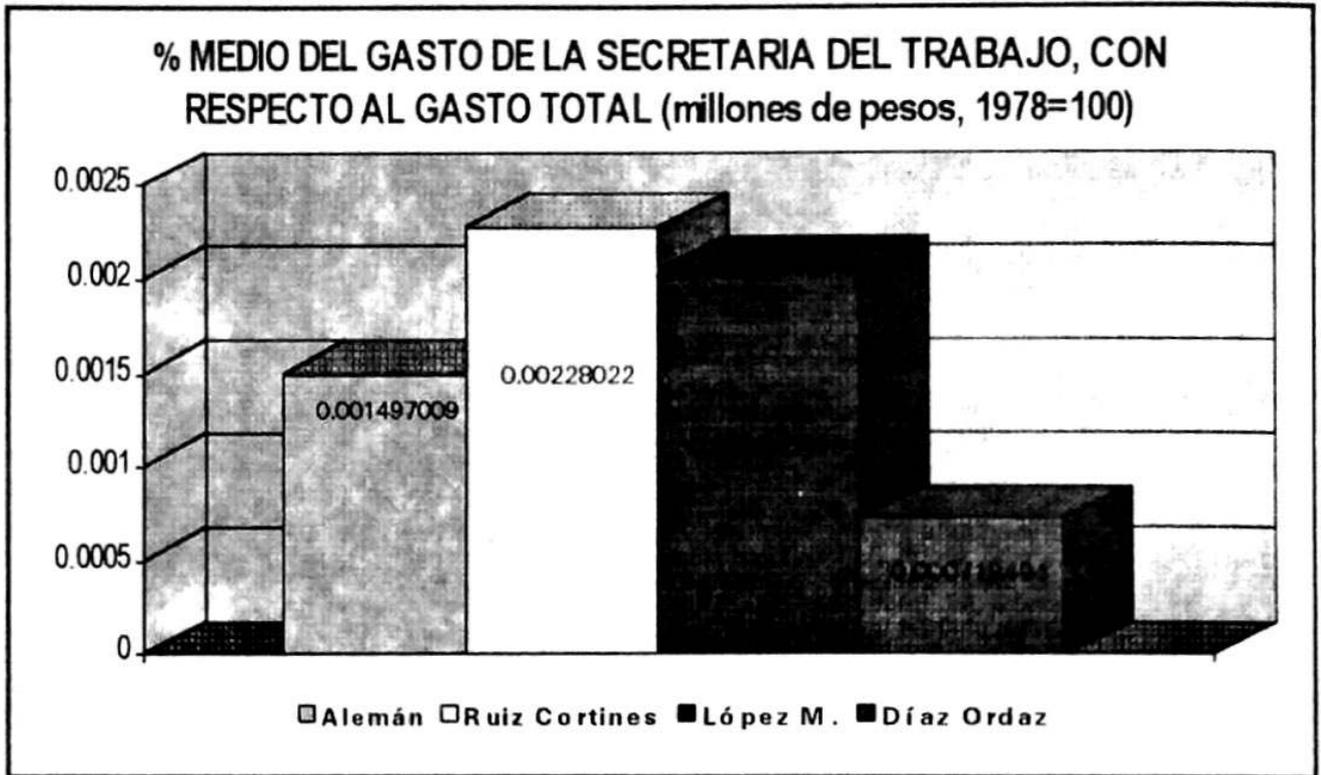


Media del gasto de la Secretaría del Trabajo (millones de pesos, 1978=100)

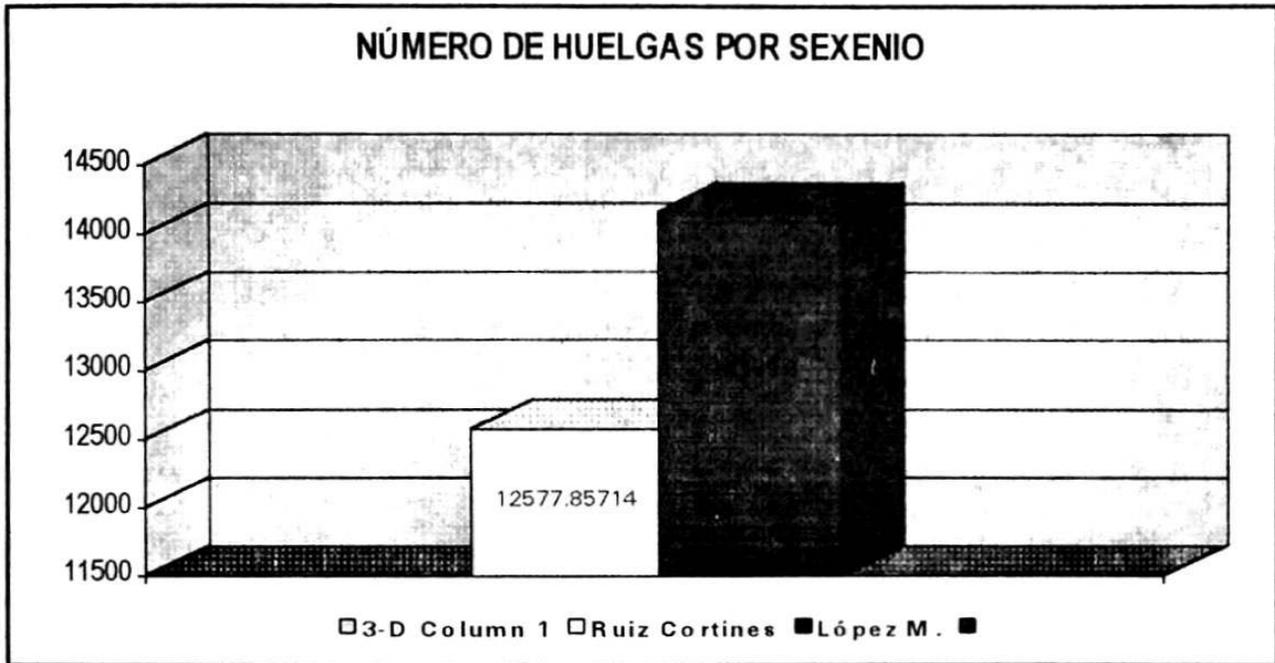


% MEDIO DEL GASTO DE LA SECRETARIA DEL TRABAJO, CON RESPECTO AL GASTO POR SECRETARIAS (millones de pesos, 1978=100)





Vemos que el periodo de conflictos obreros fue estratégico para la carrera política de López Mateos. Una vez construido el apoyo político éste llega a la Presidencia, encontrándose en esos años los momentos más álgidos de los efervescentes años cincuenta, en cuanto a movimientos obreros, se encuentra con los conflictos ferrocarrileros y magisteriales. Aplica López Mateos, a través de su secretario del Trabajo, represión (encarcelamiento de líderes) a estos movimientos, pero también avanza la legislación y prestaciones obreras (aspectos que serán desarrollados más adelante), lo que se constituye en su política de *pan y palo*.



Esto resulta controversial para muchos historiadores. Para descifrar el falso enigma, la teoría de Moe es útil. López Mateos, al ser secretario del Trabajo, responde a su clientela, en términos de una conducta estratégica, a través de la solución de los conflictos laborales a favor de los obreros, ello le permite construir apoyos y coaliciones para ganar la Presidencia. Una vez en el Ejecutivo, como afirmaría Moe, tiene que responder a los intereses del electorado en general, entre ellos los intereses de los empresarios. Sabemos que a través de su política del *pan* hacia los trabajadores pagó muchos de los apoyos que recibió. De tal suerte, no hay enigma ni conducta irracional de López Mateos. Éste respondió racionalmente de acuerdo al cargo que tenía, en cada uno de los sexenios analizados.

Es importante citar la influencia que tuvo para la implementación de la política del *palo* la camarilla de Díaz Ordaz, que ya venía empujando, desde entonces, la consigna del orden en el sentido de la estabilidad y la inversión del sector privado (quizá la clientela de este político fueron los empresarios)²³,

estrategia que lo llevó a la Presidencia. Dicho actor ya se encontraba presente en la Secretaría de Gobernación desde la presidencia ruizcortinista, siendo oficial mayor, su rápido ascenso se ve en la presidencia de López Mateos, donde ocupa la Secretaría de Gobernación.

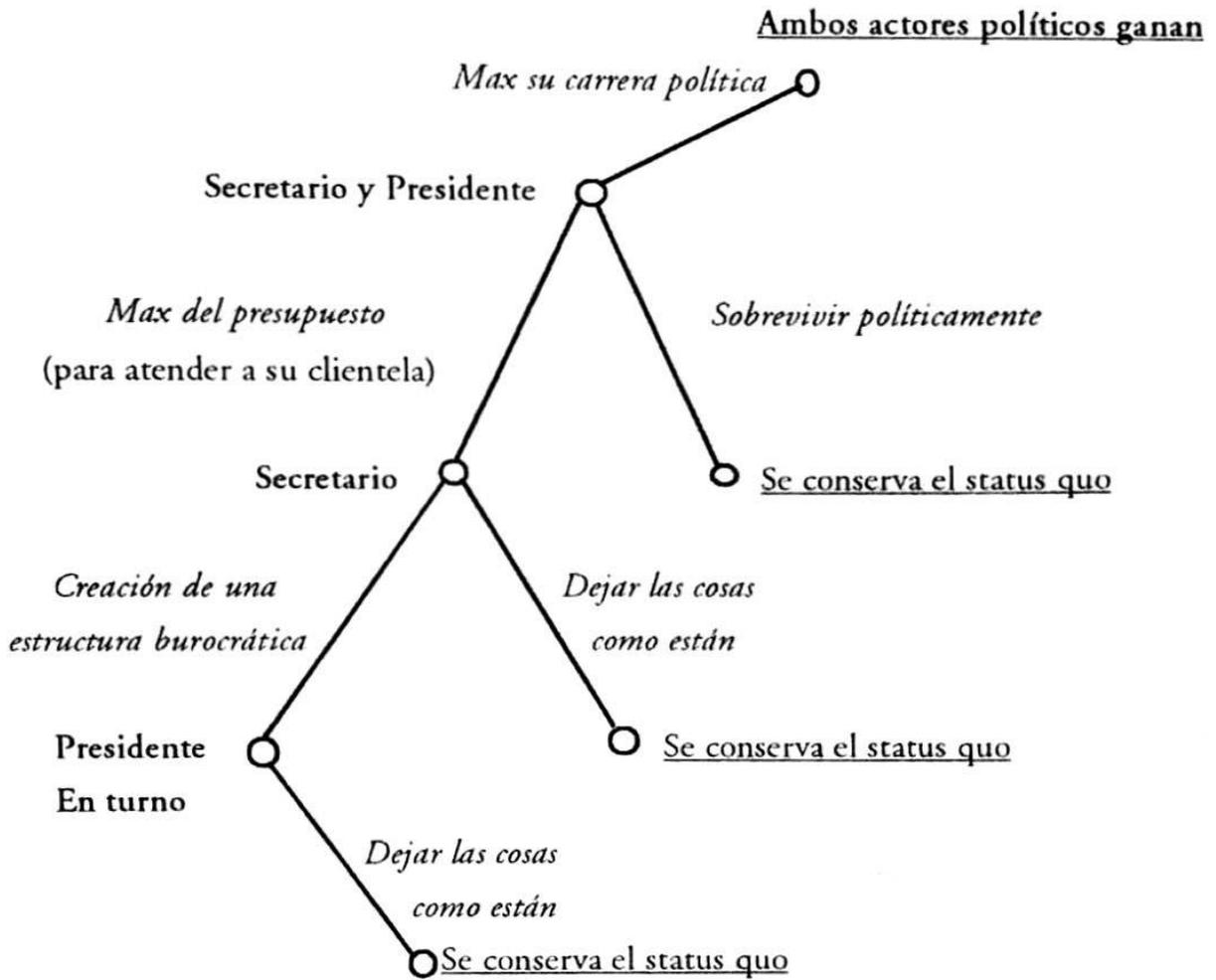
Es importante subrayar que para estos dos sexenios el Congreso dominado por el Presidente y, a su vez, por el partido oficial se encuentra disciplinado (a estos dos actores) y el periodo estudiado corresponde a la época de oro del sistema político mexicano (donde el PRI era mayoría aplastante en el Congreso, como mostraré más adelante) por lo que las legislaciones eran aprobadas sin mayor menoscabo. Dada la inoperancia de la división de poderes, para este periodo, en nuestro país no encontramos las batallas institucionales que se verifican entre el ejecutivo y el legislativo en los EEUU. De tal suerte la legislación de *pan* de López Mateos fue aprobada por el Congreso. De aquí surge una nueva línea de investigación ¿Cuántos legisladores obreros había en las legislaturas para este sector corporativo del PRI, y qué influencia tuvo para la legislación obrera que aquí tratamos (del pan y palo)? ¿Cómo cambian estas consideraciones con la competencia electoral y la transición mexicana a la democracia? ¿Qué relación habrá entre el nuevo gobierno "foxista" y los sindicatos, o entre el primero y los otrora sectores corporativos del PRI?

Podemos ahora presentar nuestra propuesta en términos generales para el caso mexicano:

Un presidente o un alto burócrata, a través de sus facultades constitucionales o metaconstitucionales, puede crear una agencia burocrática (ya que él tiene interés en crearla o controlarla), a través de ella puede avanzar sus intereses, tanto de agenda política, como electorales. De tal suerte, el burócrata, ocupando la dirección de la agencia, tiene incentivos a intercambiar (en el sentido de Moe) recursos u otras cosas con agentes que potencialmente pueden convertirse en sus clientelas, para conseguir apoyos para maximizar su función de utilidad (prestigio, poder-carrera política, una candidatura, aspectos profesionales, etc.). Una vez logrado su objetivo o maximizada su función de utilidad puede cambiar su relación o intercambio con esos grupos (clientelas, grupos de interés), por ejemplo, llegando a la presidencia responderá al electorado en general y no solamente a esos grupos.

Con base en el análisis anterior, y con respecto a la propuesta en términos generales, propongo el siguiente árbol de decisiones, en donde se muestran las estrategias de los actores (Esquema 1).

Esquema 1



Simbología: **Negritas** - Actores. *Cursivas* - Estrategias. Subrayado - Resultados

Ahora en términos funcionales la propuesta general se vería de la siguiente manera:

$$Y = f(x_1, x_2, \dots, x_n)$$

Cambio en la relación de intercambio de un actor político (ej: secretario de Estado, Presidente, congresista, etc).

= *f*

Carrera política (a qué aspira el actor político); intenciones políticas del presidente²⁴ en turno; clientela política del actor político; pagos a sus clientelas o grupos de interés a través de la maximización del presupuesto; acontecimientos y coyuntura política)²⁵

DESCRIPCIÓN HISTÓRICA

SECRETARÍA DEL TRABAJO

Ávila Camacho transforma, en 1946 el Departamento del Trabajo en Secretaría de Estado, ya que como sostiene Fernández Santillán "el desarrollo del proletariado mexicano a partir de la industrialización (ISI) exigió la movilización institucional para atender y prever su desarrollo."²⁶ Las miras de largo plazo de Ávila Camacho con la creación de la Secretaría eran: la reproducción de la fuerza de trabajo, directo apoyo a la capitalización y manipulación de las masas trabajadoras a cambio de servicios asistenciales. Para 1958, según la nueva ley emanada de la reforma administrativa del mismo año, la Secretaría del Trabajo intervendría en el equilibrio de los factores de la producción, revisaría las condiciones estipuladas en los contratos colectivos y en los contratos de ley, vigilar administrativamente las Juntas de Conciliación y Arbitraje, llevar el registro de las organizaciones obreras, patronales y profesionales e intervenir en los asuntos relacionados con la seguridad social. De tal suerte, la reforma administrativa de 1958 reguló, estableció y ordenó las funciones de la Secretaría, ya que antes de esos años muchas de sus funciones eran discrecionales.

EXPLICACIÓN DEL ASCENSO A LA
PRESIDENCIA DE LÓPEZ MATEOS

Los dos grandes sectores corporativos se mantuvieron disciplinados, durante el periodo de gobierno del gran administrador²⁷: eran los campesinos y los obreros, ambos formaron parte del ganado político del PRI. No es nuestro objeto describir aquí la historia del movimiento obrero mexicano²⁸. Reyna y Miquet sugieren lo siguiente: "Si la historia del movimiento obrero mexicano durante los años cuarenta fue de fuerte dispersión (visto a través de la creación de varias confederaciones y uniones de trabajadores), durante los cincuenta hay muchos esfuerzos auspiciados por el Estado para crear organizaciones que tendieran a minimizar esa dispersión [entre ellos el Bloque de Unidad Obrera (BUO)]"²⁹. Así, Ruiz Cortines trató de sanar algunas heridas infligidas a los obreros por el presidente Alemán "Tras la devaluación de 1954 (política económica que da paso al denominado "desarrollo estabilizador"), la CTM hizo un emplazamiento a huelga general por el 24% de aumento de salarios de sus agremiados. La negativa por parte del gobierno y de la industria hubiese llevado a una crisis

general, pero el sistema sabía muy bien sus límites y dejó el arreglo de la cuestión en manos de Adolfo López Mateos, el hábil y simpático secretario del Trabajo (del presidente Ruiz Cortines) que resolvió en once días cinco mil emplazamientos a huelga. Los aumentos fluctuaron entre el 10 y 16 % [...] todos quedaron contentos, sobre todo el Presidente, que acuñó entonces una de sus frases "México al trabajo fecundo y creador".³⁰ Reyna y Miquet sugieren que el descontento obrero aumentó notoriamente aunque esto no se reflejó en aumentos de los índices referidos al conflicto laboral. "A manera ilustrativa, el entonces secretario del Trabajo Adolfo López Mateos declaró que hasta mediados de ese año había habido 32 mil emplazamientos de huelga en todo el país y que sólo se habían llevado a cabo 160."³¹

"A juzgar por la incidencia de las huelgas³² (que se mantuvieron en un nivel anual inferior a las 200 durante el período de 1953 a 1957) parecía el mejor de los mundos posibles (pero aun más para la carrera política del secretario del Trabajo). Sólo en algunos ámbitos corporativos del sistema empezaban a aparecer notas disonantes. En julio de 1956, el gremio de los maestros se movilizó en todo el país demandando un incremento de salarios". Este acontecimiento tendría consecuencias en los posteriores movimientos obreros que "sacudirían al sistema en el año electoral de 1958".³³ Estos problemas se explican porque a partir de 1954 se deterioran los indicadores macroeconómicos del país: la inflación aumenta y los salarios de los trabajadores decrecen, por ello Ruiz Cortines implementa un programa tendiente a estabilizar la economía conocido, como "Programa del 14 de mayo", el cual ayudó a que los salarios pudieran aumentar, tanto en el sector privado como en el sector público. Así, el movimiento de maestros y el deterioro de los indicadores macroeconómicos tienen gran influencia en el estallido del conflicto obrero ferrocarrilero, periodo (1958) en el que López Mateos ya no es secretario del Trabajo.

Krauze asemeja el estallido del movimiento ferrocarrilero con el terremoto del mismo año, 1958, el cual cimbró los cimientos del edificio llamado sistema político mexicano. Una vez que López Mateos estuvo fuera de la Secretaría del Trabajo, el gobierno reprimió las primeras manifestaciones del movimiento, al poco tiempo surgen demandas por parte de los estudiantes, los movimientos sindicales de los electricistas, telegrafistas y petroleros. El presente autor explica la conjunción de movimientos obreros en 1958 por causas políticas localizadas en el sexto año de gobierno de Ruiz Cortines: "Una vez destapado el sucesor, en plena campaña presidencial [...], el presidente saliente asistía

a la disminución ineluctable de su poder frente al poder creciente del hombre que lo sucedería. [...] existía una situación confusa, una especie de diarquía que podía favorecer el reacomodo de otros poderes ávidos de ganar posiciones para el sexenio siguiente. Esto lo entendieron varios líderes sindicales y actuaron en consecuencia". En este sentido Meyer y Aguilar Camín afirman que las causas de estos movimientos obreros se encuentran en el rezago salarial (ya que la disciplinada política económica de Ruiz Cortines fue reacia al aumento salarial) y en el proceso inflacionario previo al desarrollo estabilizador, pero también se encuentran en la búsqueda de mejoras salariales, pero todavía más en la búsqueda de cierta autonomía, movimiento que se venía gestando desde 1954³⁴, frente al *charrismo sindical*³⁵, como sostiene Krauze, en coincidencia con Fernández Santillán³⁶: "El charrismo creado por Miguel Alemán se convirtió con el tiempo en estructura de Estado [...] Como los sindicatos pasaron a ser entidades controladas y dirigidas por el gobierno, entonces los sindicatos, sus líderes, dejaron de representar los intereses de los trabajadores y dejaron, por lo tanto de defender, los intereses de los miembros de los sindicatos"³⁷. De tal forma, el dominio de las estructuras charras justificaba la búsqueda de independencia y autonomía en la viciada relación obreros y gobierno. Reyna y Miquet dan mayor énfasis a las variables económicas como causantes de los conflictos laborales de 1958-59.

El gobierno respondió al conflicto magisterial con la represión orquestada desde la Oficialía Mayor de la Secretaría de Gobernación por un político que había mostrado, desde entonces, dotes de resolución y sin consideraciones. Era el Jefe *Chiringas*,³⁸ que desde esa época venía agrupando un fuerte grupo político o camarilla y abriéndose paso en el gobierno mexicano tras la consigna del "orden": el Lic. Gustavo Díaz Ordaz. Parte de las demandas de los ferrocarrileros fueron resueltas, pero el sindicato siguió presionando por mayores reivindicaciones. Todo parecía, sostienen Reyna y Miquet, que el sindicato buscaba que la base trabajadora tuviera acceso a la toma de decisiones de la empresa.³⁹ Meyer y Aguilar Camín afirman que para entonces el conflicto ya tenía dimensiones nacionales, ya que ponía en aprietos la marcha normal de la economía (los ferrocarriles eran un sector estratégico), pero también de la política. "Todo indicaba que el movimiento empezaba a salirse de las manos de las autoridades"⁴⁰ De ahí que el gobierno del presidente López Mateos decidiera reprimir el movimiento ferrocarrilero. Para fines de marzo de 1959 el movimiento fue aniquilado, al ser encarcelados sus principales líderes. Para 1959 el temblor sindical terminaba en México, los ferrocarrileros, petroleros y maestros habían

sido controlados y plegados de nuevo al régimen.

Los años sesenta traen a México mejorías en las variables macroeconómicas (el PIB, como promedio anual crece al 6%) y, como afirman Reyna y Miquet, a ello se asocia, que durante este periodo prácticamente no hubo protestas obreras.⁴¹ Yo aclararía que hubo, quizá más conflictos obreros, en la primera mitad de la década de los sesenta, pero fueron de mucho menor envergadura, en comparación a los de la década de los cincuenta (especialmente 1958 y 1959).⁴² Ahora no nos sorprende por qué López Mateos haya salido, como candidato a la presidencia, de la Secretaría del Trabajo y no de Gobernación (como hacen notar Meyer y Aguilar Camín, p.215) dada la algidez que tiene el movimiento obrero mexicano en los cincuenta.

Entre otros pasatiempos, al presidente Ruiz Cortines le gustaba el dominó porque se parecía a la política o quizá la fórmula inversa es la que haya dominado su pensamiento. De tal suerte, desde que eligió a Adolfo López Mateos como su secretario del Trabajo, ya que se aproximaban grandes chubascos en el paisaje laboral mexicano, supo que sería ficha clave de su dominio político; "el cual es un juego de mudos". Meyer y Aguilar Camín sostienen: "En las elecciones presidenciales de 1958, la candidatura fue a parar en manos del secretario del Trabajo, Adolfo López Mateos, rompiendo⁴³ de manera *muy conveniente* para el presidente la incipiente tradición que hacía del secretario de Gobernación el heredero del poder".⁴⁴ "A lo largo de su sexenio (Ruiz Cortines), los miembros del gabinete, más algunos de los principales líderes del partido e instituciones descentralizadas, fueron organizando [...] una red de intereses y alianzas que finalmente permitió a algunos de ellos contar con mayor fuerza política y limitar así el núcleo básico del cual habría de surgir el nuevo presidente."⁴⁵ Krauze por su parte afirma: "Se inclinó por López Mateos, ante todo, porque había sido un eficaz secretario de Trabajo" (aspecto en el que coinciden Reyna y Miquet, Fernández Santillán, Meyer y Aguilar Camín).

González Parrodi afirma que López Mateos supo sortear con habilidad los conflictos laborales que se le presentaron.⁴⁶ Aunque en el horizonte no aparecían aún las huelgas y manifestaciones de 1958, el presidente sabía que los obreros eran un punto neurálgico del sistema. López Mateos contaba con el respaldo completo de ese sector⁴⁷, ya que había sido eficaz para solucionar los conflictos laborales, muchos de ellos a favor de los trabajadores (a través de las Juntas de Conciliación y Arbitraje utilizó el gasto de la secretaría), conservando el apoyo, paralelamente de los empresarios mexicanos. Su labor como secreta-

rio le ayudó a construir una clientela, lo cual era estratégico en la política de ese periodo, además, ello le brindaría apoyos para escalar los peldaños de su carrera política y sobrevivir políticamente.⁴⁸ Como señalan Meyer y Aguilar Camín, Ruiz Cortines rompió de manera muy conveniente con la tradición de la sucesión presidencial al nombrar a su secretario de Trabajo como candidato, ya que era ficha clave en el momento justo. El juego se complicó con el movimiento ferrocarrilero, el magisterial y el petrolero, pero López Mateos, ya era candidato y, como sostiene Krauze, Ruiz Cortines atendió a su sabiduría estratégica emanada del dominó y su sexenio cerró mal con esos acontecimientos, pero como él mismo sostenía para el dominó “más vale un mal cierre que una mala pasada”.

Ruiz Cortines comentaba: “Adolfo fue muy buen secretario de Trabajo. Y aunque hubo muchos emplazamientos a huelga, él los resolvía rápidamente”.⁴⁹ Krauze afirma que Ruiz Cortines desde un principio se fijó en López Mateos: diplomático, conciliador, simpático y estupendo orador, “tenía todas las prendas para lidiar con el asunto obrero que claramente se perfilaba como el más espinoso de la agenda política”⁵⁰

La candidatura de López Mateos recibió el apoyo de los dos sectores corporativos del sistema: los campesinos (CNC) y los obreros (CROM, CROC, BUO), Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), CTM y CNOP. Ello parece normal ante la tradición histórica del sistema político mexicano, pero estas bases de apoyo contuvieron los ánimos de los políticos desconcertados ante la inusual designación (figuraban como contendientes a la candidatura: Gilberto Flores Muñoz, secretario de Agricultura, Ignacio Morones Prieto, secretario de Salubridad y Asistencia y Ángel Carvajal, secretario de Gobernación) de un secretario del Trabajo a la presidencia, el cual gozaba del apoyo del sector obrero y de los campesinos, además del apoyo de las organizaciones empresariales.

López Mateos vivió casi toda su vida en el limbo de la burocracia, hijo político de Isidro Fabela. Fernández Santillán sostiene: “La burocracia tiende a independizarse y a tomar al estado como propiedad privada para generar intereses particulares. Su fuerza reside en sus conocimientos técnicos del engranaje administrativo [...] succiona continuamente poder [...]”⁵¹

Una vez siendo presidente, López Mateos instauró la política del *pan y palo*, o como Krauze la llama primero palo y luego pan. El gobierno de López Mateos, a través del secretario del Trabajo, Salomón González Blanco, y del

secretario de Gobernación, Gustavo Díaz Ordaz, reaccionó duramente ante el conflicto ferrocarrilero, a partir de ese momento se sabía que los sindicatos rebeldes que quisieran calar al gobierno obtendrían una reacción mayor por parte de las autoridades. La Cámara de Diputados se manifestó en contra del injusto movimiento que los líderes ferrocarrileros realizaban. Ello muestra la disciplina del Legislativo ante el Ejecutivo, característica de la época de oro del sistema político mexicano, en la cual se inscribe el periodo que estudiamos (en 1958, el PRI tenía 153 diputados, el PAN 6, el PPS 1 y otros partidos 2).⁵² Krauze afirma: “A fines de 1959, el Congreso aprobó una reforma fundamental del artículo 123 de la Constitución. [...] por el lado del *pan* elevaba los salarios, los días de descanso, vacaciones, regulaba el trabajo femenino y el de los menores de edad, sobresueldos, compensaciones y primas de los trabajadores al servicio del Estado (pagaba a su grupo de apoyo); por el lado del *palo* ponía tales condiciones, ambigüedades y cortapisas al derecho de huelga, que de hecho dejaba a discreción del gobierno en turno (atendía a los empresarios). Además los empleados del Estado, no podían afiliarse a otra unión que no fuera la FSTSE”⁵³

El gobierno ingenió “algunos otros *panes*” directos e indirectos, en 1960 se creó una nueva institución de seguro social para los trabajadores del Estado, el ISSSTE. En 1962 se modificó de nuevo el artículo 123 constitucional para introducir el reparto de utilidades a los obreros, se legisló sobre los aumentos periódicos del salario mínimo, se introdujeron nuevas restricciones y aumento a las indemnizaciones por despido, además de que se dotó de habitación a los trabajadores al construirse varios conjuntos habitacionales como el de Nonoalco Taltelolco.

López Mateos cerraba su sexenio con un crecimiento sólido de la economía al 6% anual, los obreros y los campesinos se alineaban a la consigna del “*pan o palo*”, los diputados y senadores plegados totalmente al Presidente, era la época dorada del sistema político mexicano y del desarrollo estabilizador.

CONCLUSIÓN

Como planteamos desde un inicio utilizamos la teoría de la elección estructural de Moe para descifrar la pregunta que motivó este estudio. El punto central de la elección estructural es anticipar, programar e instrumentar la conducta burocrática y de su actor principal, el presidente. A esto último buscó alinearse el presente análisis. Encontramos que el marco teórico del presente autor pre-

senta ciertas diferencias con respecto al caso mexicano. Dichas diferencias fueron halladas en los actores políticos relevantes del caso, ya que como dijimos, el marco del autor fue diseñado para el contexto y el sistema político norteamericano, nuestro caso empírico se encuentra en el contexto y en el sistema político mexicano, de ahí que se presenten diferencias. La principal diferencia se encuentra en que en México no existe o existía una división de poderes ni el mecanismo de la reelección, el sistema político se basaba en su institución principal, el presidente, del cual emanaban los incentivos a las distintas instituciones secundarias del sistema político (partido oficial, legislatura, gubernaturas estatales, etc.) y a los actores políticos.

Moe afirma que se necesita desarrollar una teoría de la burocracia independiente de la teoría económica. Nosotros afirmamos que se necesita crear una teoría de la economía política de la burocracia mexicana, dados los aspectos comentados en el párrafo anterior y a ello busca contribuir este estudio. De tal suerte, para el caso mexicano, no existe la institución norteamericana de la división de poderes, por lo que muchas de las consideraciones de Moe en cuanto al Legislativo no se verifican en México. De ello se desprende que no encontremos "batallas institucionales" entre el Legislativo y el Ejecutivo por la creación y control de agencias burocráticas. Tampoco encontramos los problemas de acción colectiva en el Congreso, o por lo menos para el periodo que aquí nos ocupa, el de la hegemonía del partido oficial, ni en las ventajas del presidente, como actor unitario, con poderes de mandato (decreto), prerrogativas, celeridad en la toma de decisiones. Más bien fruto de la unidad de los tres poderes en el presidente, en el sentido de la nula división de poderes en México, dicho actor controla el Congreso el cual se disciplina al Ejecutivo, a través del partido oficial. En el caso mexicano no encontramos asimetrías entre el presidente y el Legislativo.

Los siguientes aspectos se ven reflejados de manera perfecta por el caso empírico que nos ocupa. Como sostendría Barry Ames, los presidentes, en nuestro caso Ruiz Cortines y posteriormente López Mateos, como políticos (en su máxima expresión para el caso mexicano) buscan sobrevivir y construir apoyos, para sus programas, políticas públicas, etc. Desde la perspectiva de Moe, los presidentes tienen interés en controlar a la burocracia (en este sentido controlar, también al partido oficial). Este último autor afirma que la búsqueda de autonomía de la política para llegar a resultados políticos distintos por parte de la burocracia no obedece a una fuerza independiente. Es literalmente manufacturada por otros jugadores como un vehículo para avanzar y proteger

sus propios intereses, y sus diseños estructurales son anticipaciones acerca del rol que jugarán, tanto la agencia, como los burócratas en la política futura. Esta última frase resume lo que el presidente Ruiz Cortines realizó al mover su dominio político, como observamos en el caso empírico. Los presidentes tienen incentivos a pensar “en términos más grandes”, en los intereses generales de la sociedad o del electorado y para ello tienen sus propias agendas, ello en contraposición, para el caso norteamericano, del Congreso el cual responde a intereses distritales y localistas.

Los presidentes quieren ser juzgados positivamente por la historia, esto corresponde muy bien al caso mexicano, en el cual también se quiere tener influencia en gobiernos posteriores o también gozar de ciertas prebendas. Como afirmaría Kiewiet y McCubbins los políticos quieren maximizar el crédito y minimizar la culpa, así para Moe el presidente tiene un papel fundamental en la política y en la teoría de la elección estructural, ya que son los únicos actores preocupados directamente en cómo se debe organizar la burocracia como tal, pero todavía más allá están preocupados en cómo controlarla.

La diferencia para el sistema político mexicano es que este diseñó en torno al Presidente, como figura central, evitando posibles escenarios problemáticos para el mismo.

En cuanto a la burocracia las apreciaciones de Moe son precisas para nuestro país: una vez que una agencia es creada, los burócratas son actores políticos, tienen intereses institucionales, políticos y profesionales, los cuales no son enteramente congruentes con la misión de la agencia y además tienen recursos poderosos (presupuesto, capacidad técnica y autoridad delegada) que pueden ser empleados para sus fines egoístas. En este sentido Niskanen afirmaría que los burócratas quieren maximizar el presupuesto de su propia agencia, lo cual les permite obtener poder, maximizar su carrera política, prestigio, etc. Este fenómeno, sostiene este último autor, se verifica tanto para los burócratas profesionales y políticos, como los calificarían Wilson y el propio Moe.

Posteriormente, resolvimos el aparente enigma que motivó este estudio: el presidente Ávila Camacho eleva el rango de departamento del Trabajo a Secretaría de Estado. Sabemos, de acuerdo a Moe, que los presidentes y altos burócratas tienen intereses motivacionales en la creación y control de la burocracia.

Al subir a la presidencia Ruiz Cortines vislumbra el movimiento obrero como un problema primordial en su agenda. Los años cincuenta marcan la

década del movimiento obrero en México. El “administrador” sabe que la cartera del trabajo sería estratégica así que mueve su dominó político y “pone una ficha clave”, a Adolfo López Mateos, en esa secretaría; sabe desde entonces que quien ocupara ese puesto muy probablemente sería su sucesor en la Presidencia (para 1958-1964). Éste realiza una buena labor como secretario, resolviendo varios de los de los conflictos laborales a favor de los obreros, los cuales se convertirían en su clientela política. Así, Ruiz Cortines buscaría sobrevivir políticamente resolviendo el espinoso conflicto laboral de su sexenio, con el objetivo último de pasar a la historia con prestigio y capacidad de influir.

Dado el número de conflictos laborales solucionados y las atribuciones de la Secretaría sabemos que López Mateos maximizó su presupuesto (por ejemplo para aumentar su estructura burocrática o pagar, bajo cualquier mecanismo, a sus clientelas), vemos que cuando llega a la Presidencia hay mayor número de conflictos solucionados y el presupuesto de la secretaría es menor, ello llevaría a López Mateos a independizarse de Ruiz Cortines al ir expandiendo su base de apoyo para la candidatura (obreros y campesinos lo apoyan mayoritariamente). Esto no era problema para Ruiz Cortines ya que todo salía como el lo había maquinado.

Los cincuenta, periodo de conflictos obreros, fueron estratégicos para la carrera política de López Mateos. Una vez construido el apoyo político éste llega a la Presidencia. López Mateos aplica a través de su secretario del Trabajo represión a estos movimientos, pero también avanza la legislación y prestaciones obreros, lo que se constituye en su política de *pan y palo*. Esto resulta controversial para muchos historiadores. Para descifrar el falso enigma la teoría de Moe es útil. López Mateos al ser secretario responde a su clientela, en términos de una conducta estratégica, a través de la solución de los conflictos laborales a favor de los obreros, ello le permite construir apoyos y coaliciones para ganar la presidencia. Sabemos que a través de su política del *pan* hacia a los trabajadores pagó muchos de los apoyos que recibió. De tal suerte no hay enigma ni conducta irracional de López Mateos. Éste respondió racionalmente de acuerdo al cargo que tenía, en cada uno de los sexenios analizados.

Planteamos también en el curso del estudio la siguiente proposición relevante: El caso que aquí presentamos tiene grandes semejanzas con la creación de SEDESOL por el presidente Salinas, quien eligió a Colosio como secretario y sucesor en la Presidencia, a semejanza con lo que hizo Ruiz Cortines con López Mateos. Colosio, estando en SEDESOL construía apoyos a través de la política social (PRONASOL), lo cual lo llevó a la candidatura a la presidencia

(era el interés de Salinas, ¿Colosio no habría de cambiar su relación de intercambio con sus clientelas una vez, que hubiera llegado a la presidencia, como lo hizo López Mateos?). También encontramos similitudes entre el caso que presentamos, el de la creación de SEDESOL y, anteriormente, de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), también en el caso de la Secretaría de Gobernación y el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Luego pasamos a elaborar una proposición general para el caso mexicano. “Un presidente o un alto burócrata, a través de sus facultades constitucionales o metaconstitucionales, puede crear una agencia burocrática (ya que él tiene interés en crearla o controlarla), a través de ella puede avanzar sus intereses, tanto de agenda política, como electorales. De tal suerte, el burócrata ocupando la dirección de la agencia, tiene incentivos a intercambiar (en el sentido de Moe) recursos u otras cosas con agentes que potencialmente pueden convertirse en sus clientelas, para conseguir apoyos para maximizar su función de utilidad (prestigio, poder-carrera política, una candidatura, aspectos profesionales, etc.). Una vez logrado su objetivo o maximizada su función de utilidad puede cambiar su relación o intercambio con esos grupos (clientelas, grupos de interés), por ejemplo llegando a la presidencia responderá al electorado en general y no solamente a esos grupos”.

De nuestro marco teórico y nuestro caso empírico pudimos resolver el aparente enigma, que preocupaba a algunos historiadores. La perspectiva teórica de Moe, junto con la de Ames, Niskanen, Wilson, Kiewiet y McCubbins y Langston, fueron de gran utilidad para responder a la pregunta inicial de este estudio y para enunciar una propuesta teórica, la cual fue acompañada de un árbol decisorio y una proposición funcional. El estudio del caso mexicano fue acompañado de evidencia empírica que sustentó las afirmaciones aquí hechas.

El caso que nos ocupó en esta investigación propone una nueva línea de investigación. ¿Cuántos legisladores obreros había en las legislaturas de estos sexenios (Ruiz Cortines y López Mateos), es decir, cuál era la cuota para este sector corporativo del PRI, y qué influencia tuvo para la legislación obrera que aquí tratamos (la del *pan y palo*)? ¿Cómo cambian estas consideraciones con la competencia electoral y la transición mexicana a la democracia? ¿Bajo qué intereses estratégicos el nuevo gobierno foxista reestructurará algunas dependencias del Ejecutivo o creará nuevas? ¿Este aspecto ayudará a agotar su agenda de gobierno o a pavimentar el camino para que el PAN se preserve en el poder el siguiente sexenio? O como se especula recientemente ¿aprovechará, Fox, el rediseño de la administración pública federal para crear un partido distinto,

por el que compitió el 2 de julio pasado? ¿El fracaso del PRI, a nivel presidencial, en las pasadas elecciones se debe al fracaso de la inclinación del presidente Zedillo hacia Labastida y la ineficacia del Sistema Nacional de Seguridad Pública?

ANEXO

Política Laboral					
Año	Población amparada por el IMSS	Población amparada por el ISSTE	Número de conflictos solucionados		Huelgas
1950	974105				
1951	1046195				
1952	1140195		10367		
1953	1229475		9775		
1954	1316126		14186		
1955	1556693		13202		
1956	1808569		13601		
1957	2117686		13364		
1958	2476090		13550		
	1663547.714		12577.857		
			3054913.1	1747.83	
1959	2781716		13979		18
1960	3360389	129512	13045		52
1961	4064347	133015	13914		42
1962	4776822	134352	15127		23
1963	5200285	145371	14634		36
1964	6347149	176465	14139.8		18
	4421784.667	143743	14139.8		
			623556.7	789.65606	
1965		261425			
1966		300718			

ADOLFO LÓPEZ MATEOS Y LA SECRETARÍA DEL TRABAJO

%Total	%TOTSEC	Asignaciones	Egresos	E-A	% medio con respecto al gasto total	% medio con respecto al gasto por secretaría
			5,835	5,835		
0.0023	0.0039		5,439	5,439		
0.0018	0.0031		5,445	5,445		
0.0016	0.0036	5,800	5,918	118		
0.0017	0.0034	6,133		(6,133)		
0.0015	0.0034	6,206	7,100	894		
0.0012	0.0028	7,962	8,191	229		
0.0015	0.0029			1,689.57	0.001497	0.002897
0.0018	0.0036	8,645	10,359	1,714		
0.0020	0.0044	12,673	15,715	3,042		
0.0023	0.0051	16,853	19,891	3,038		
0.0024	0.0058	22,135	24,968	2,833		
0.0026	0.0058	27,498	28,868	1,370		
0.0024	0.0056	29,530	32,540	3,010		
0.0023	0.0051			2,501.16	0.002280	0.005100
0.0024	0.0056	33,410	33,412	2		
0.0019	0.0050	37,121	38,081	960		
0.0019	0.0049	38,634	39,400	766		
0.0020	0.0045	38,690	40,181	1,491		
0.0025	0.0053	41,799	50,753	8,954		
0.0018	0.0041	51,762	50,327			
				(1,435)		
0.0021	0.0048			1,789.66	0.002045	0.004838
0.0008	0.0045	53,843	52,290	(1,553)		
0.0008	0.0041	59,764	56,179	(3,585)		
0.0007	0.0039	63,186	59,358	(3,828)		
0.0007	0.0035	63,407	60,574	(2,833)		
0.0007	0.0033	68,567	65,199	(3,368)		
0.0006	0.0030	70,894	65,404	(5,490)		
0.0007				(3,442.83)	0.0007194	0.003638

Media del gasto por sexenio	
0.42	Miguel Alemán Velásco
1.072	Adolfo Ruiz Cortines
1.589	Adolfo López Mateos
1.963	Gustavo Díaz Ordaz

Gasto de la Secretaría del Trabajo y del Gobierno Federal								
Año	Sexenio	Secretaría del Trabajo (egresos por ramos administrativos, millones de pesos corrientes)	Total	Total por secretarías	INPC (1978=100)	Secretaría del Trabajo (egresos por ramos administrativos, millones de pesos corrientes)	Total	Total por secretarías
1946	Miguel		1,771	1,303	10.2		173.6275	127.7451
1947	Alemán	5	2,143	1,294	10.4	0.4808	206.0577	124.4231
1948	Velásco	5	2,773	1,614	10.4	0.4808	266.6346	155.1923
1949		6	3,741	1,690	10.9	0.5505	343.2110	155.0459
1950		6	3,463	1,768	11.9	0.5042	291.0084	148.5714
1951		7	4,670	2,080	15.4	0.4545	303.2468	135.0649
1952		8	6,464	2,874	16.8	0.4762	384.7619	171.0714
Promedio						0.4210	281.2211	145.3020
1953	Adolfo	10	5,490	2,807	15.8	0.6329	347.4684	177.6582
1954	Ruiz	16	7,917	3,632	16.9	0.9467	468.4615	214.9112
1955	Cortines	20	8,883	3,951	19.9	1.0050	446.3819	198.5427
1956		25	10,270	4,297	20.8	1.2019	493.7500	206.5865
1957		29	11,303	5,026	21.9	1.3242	516.1187	229.4977
1958		32	13,288	5,667	24.2	1.3223	549.0909	234.1736
Promedio						1.0722	470.2119	210.2283
1959	Adolfo	34	14,158	6,044	25.0	1.3600	566.3200	241.7600
1960	López	38	20,150	7,555	25.7	1.4786	784.0467	293.9689
1961	Mateos	39	20,362	8,001	26.6	1.4662	765.4887	300.7895
1962		40	20,219	8,920	26.6	1.5038	760.1128	335.3383
1963		51	20,295	9,613	26.5	1.9245	765.8491	362.7547
1964		50	28,286	12,101	27.7	1.8051	1,021.1552	436.8592
Promedio						1.5897	777.1621	328.5784
1965	Gustavo	52	64,020	11,632	28.1	1.8505	2,278.2918	413.9502
1966	Díaz	56	66,054	13,536	29.2	1.9178	2,262.1233	463.5616
1967	Ordaz	59	79,452	14,944	30.0	1.9667	2,648.40	498.1333
1968		61	83,422	17,272	30.9	1.9741	2,699.7411	558.9644
1969		65	98,001	19,982	31.4	2.0701	3,121.0510	636.3694
1970		65	109,216	21,647	32.5	2.0	3,361.8769	666.0615
Promedio						1.9632	2,728.580	539.5068

Cambio en el gasto		
0.651196	Adolfo Ruiz Cortines - Miguel Alemán Valdés	Adolfo López Mateos Secretario del Trabajo
0.517497	Adolfo López Mateos - Adolfo Ruiz Cortines	Adolfo López Mateos Presidente
0.373512	Gustavo Díaz Ordaz - Adolfo López Mateos	

NOTAS

1 Llamada así por Enrique Krauze en *La presidencia imperial*. TusQuets, México, 1997, p.234

2 Moe, Terry. "The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy" en Williamson, ed. *Organization Theory*, p.126

3 Los cuales son estratégicos, dependiendo de la arena de política y, asumiendo la redundancia, actúan siguiendo cursos de acción premeditados.

4 Moe, *Op. Cit.*

5 Cossio Villegas, Daniel. *El sistema político mexicano*, Planeta, "Cuadernos de divulgación Joaquín Mortiz", México, 1994. Vigésimo segunda reimpresión.

6 Moe, Terry. "The Presidency and the Buraeucracy" en Nelson, ed. *The Presidency and the Political System*.

7 Moe, Terry. "The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy", *Idem*, p.141

8 *Idem*.

9 Meyer, Lorenzo. "La encrucijada" en *Historia general de México*, El Colegio de México, México, 1994, p.1326

10 Nuestro burócrata no se verá capturado por un grupo de interés en el sentido de Stiglitz.

11 *Idem*, p.1328

12 Hansen, Roger D., *La política del desarrollo mexicano*, Siglo XXI, México, 1993, vigésimo primera edición.

13 Los burócratas tienen varias formas de insularse, para autonomizarse. Ver Moe, "The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy", *idem*, p.144

14 *Idem* p.145

15 *Idem* p.147

16 Meyer, *Op. Cit.*, p.1327

17 Esto último no es tan claro en recientes fechas, por ejemplo: para la campaña presidencial de Francisco Labastida.

18 Ruiz Cortines es llamado así por los historiadores.

19 Hablamos de clientela política, dado que el sector obrero no se puede considerar como un grupo de interés, ya que éste no buscaría, para el caso mexicano, crear la Secretaría del trabajo y minimizar problemas de selección adversa ni se establecerían relaciones de Agente Principal entre el secretario del Trabajo y los obreros. Dicho secretario le respondería al presidente, pero a través de la regulación hacia su clientela construiría su base de apoyo político, lo cual le ayudaría a maximizar su carrera política, lo que también era intención del Presidente en turno.

20 Esto se puede explicar a que debido al impulso que dio a la legislación obrera (salario mínimo, jornada de trabajo, regulación del trabajo femenino e infantil) las demandas de los obreros por garantizar sus nuevas garantías aumentaron el número de conflictos laborales.

21 No se independizó López Mateos de Ruiz Cortines porque le fuera incomodo, ni para ocultar información, ni por especialidad técnica ni para avanzar otras políticas,

sino porque estaba construyendo su base de apoyo

22 Langston, Joy, "Sobrevivir y prosperar: una búsqueda de las facciones políticas intrarrégimen en México", en *Política y gobierno*, vol. 2, núm. 2, segundo semestre de 1995.

23 Convendría verificar esta hipótesis en los acervos históricos.

24 En otros periodos históricos, quizá el presidente en turno puede cambiar los intercambios políticos entre sus secretarios de Estado y sus clientelas, partido o élite en el poder, para perfilar la candidatura de uno de éstos. Es decir, el caso que se verificó entre Ruiz Cortines y López Mateos se reprodujo entre López Mateos y Díaz Ordaz (Gobernación); éste último y Echeverría (Gobernación); éste y López Portillo (Hacienda); éste y Miguel de la Madrid (SPP); éste y Salinas (SPP); éste y Zedillo (relevo no tan claro, por los acontecimientos de 1994 -SPP y SEP). De lo anterior se desprende, como ha sido revisado por otros autores, que el mecanismo de designación digital, facultad presidencial en el sistema político del antiguo régimen, tiene que articularse organizacionalmente y financieramente desde una secretaría de Estado (lo mismo ocurre con Zedillo y Labastida, desde Gobernación y el Sistema Nacional de Seguridad Pública).

25 Quizá algunos de los argumentos (términos independientes) de la función puedan estar correlacionados.

26 Fernández Santillán, José. *Política y Administración Pública en México*, UAM, México, 1989. 2da edición. p.54. El paréntesis es mío.

27 Adolfo Ruiz Cortines

28 El autor puede referirse a Reyna y Miquet. *Tres estudios sobre el movimiento obrero*, El Colegio de México, México, 1976

29 *Idem* p.59

30 Krauze, *Op.Cit* p.194. Los paréntesis son míos.

31 Reyna y Miquet, *Op.Cit*, p.63.

32 Consultar gráficas en el texto más arriba y tablas de datos adjuntos.

33 Krauze, *Op.Cit*.

34 Aguilar Camín, Héctor, y Lorenzo Meyer, *A la sombra de la Revolución mexicana*. Cal y Arena, México, 1989.

35 Para Roger D. Hansen, *Op.Cit.*, el "charrismo sindical" subraya el hecho de que los nuevos funcionarios, a partir del gobierno de Alemán, no representaban los intereses de los miembros del sindicato, sino de quienes los habían elegido y los habían impuesto. p.152. El énfasis es mío. Los líderes sindicales de este período también son llamados líderes entreguistas o *peleles* del gobierno.

36 Fernández Santillán, *Op.Cit*, p.80

37 Maestro Othón Salazar, citado por Krauze, *Op.Cit*, p.200.

38 Mote conocido en esa época, entre sus seguidores, "por aquello de que si te mueves te chingas". Krauze, *Op.Cit*, p.201

39 Reyna y Miquet, *Op.Cit*, p.70

40 Meyer, *Op.Cit*, p.221

41 Reyna y Miquet, *Op.Cit*, p.72

42 Consultar gráficas y tablas de datos anexas.

43 "Después de Ávila Camacho, todos los presidentes, excepto López Mateos, ocuparon en el gobierno anterior el cargo de secretario de Gobernación, el centro del control político". Meyer, Lorenzo, *Op.Cit*. Lo cual quiere decir que el control político de

ese sexenio se encontró en otro lugar: la política laboral.

44 Meyer y Aguilar Camín, *Op. Cit.*, p.215. El énfasis es mío.

45 Meyer, *Op. Cit.*, p.1326

46 "Sucesiones, destapes y elecciones presidenciales", diario *El Universal*, México, 1993

47 Krauze, *Op. Cit.*, p.214

48 Desde la perspectiva de Barry Ames.

49 Krauze, *Op. Cit.*, p.227

50 *Idem.*

51 Fernández Santillán, *Op. Cit.*, p.224

52 Roger D. Hansen, *Op. Cit.*, p.136

53 Krauze, *Op. Cit.*, p.235

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Camín, Héctor y Lorenzo Meyer. *A la sombra de la Revolución Mexicana*. Cal y Arena, México, 1989.

Ames, Barry. *The Politics of Public Spending in Latin America*, en *American Journal of Political Science*. Vol 21. No1.

Anuario Estadístico del Gobierno Mexicano. 1946-1970

Bailey, J.J. "Presidency, Bureaucracy, and Administrative Reform in Mexico. The secretariat of Programming and Budget", en *Inter-American Economic Affairs*. Vol. 34. No.1

Cosío Villegas, Daniel. *El sistema político mexicano*. Planeta "cuadernos de divulgación Joaquín Mortiz", México, 1994. Vigésimo segunda reimpresión.

El Universal. Sucesiones, destapes y elecciones presidenciales, el Universal, México, 1993

Estadísticas históricas de México. INEGI, SPP, 1985. Tomo II.

Fernández Santillán, José. *Política y Administración Pública en México*. UAM, México, 1989. 2da edición. p.54.

Hansen, Roger D. *La política del desarrollo mexicano*. S. XXI, México, 1993, vigésimo primera edición.

Kiewiet y McCubbins. *The Logic of Delegation. Congressional Parties and the Appropriations Process*. 1991.

Krauze, Enrique. *La presidencia imperial*. TusQuets, México, 1997. P.234.

Langston, Joy. *Sobrevivir y prosperar: una búsqueda de las facciones políticas intrarrégimen en México*. En

Meyer, Lorenzo. "La encrucijada" en *Historia General de México*, El Colegio de

HUGO GONI

México, México, 1994 p.1326

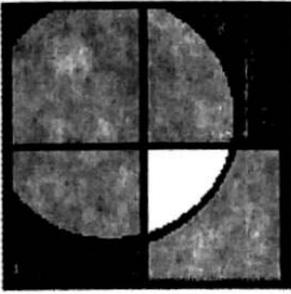
Moe, Terry. "The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy" en Williamson, ed. *Organization Theory*. P.126.

"The Presidency and the Bureaucracy" en Nelson, ed. *The Presidency and the Political System*.

Niskanen, W. *Bureaucracy and Representative Government*. 1971.

Reyna y Miquet. *Tres estudios sobre el movimiento obrero*. El Colegio de México, México, 1976

Wilson, J. *The Politics of Regulation*.



Análisis comparado de voto económico a nivel individual

*Arturo Ramírez Verdugo**

El presente trabajo analiza de forma comparada un modelo econométrico de voto económico. Usando la base de datos del *Comparative Study of Electoral Systems* y las diversas fuentes oficiales de estadísticas de los ocho países incluidos en la muestra, se desarrolla un modelo que considera variables que miden la satisfacción de los individuos con la democracia y con la economía con el fin de medir el impacto de éstas sobre el apoyo al partido en el gobierno en cada elección. La principal conclusión es que el efecto del voto económico está altamente relacionado con la facilidad con la cual los electores pueden identificar al responsable de las acciones del gobierno, lo cual a su vez depende del entorno institucional del sistema político, del sistema electoral y del sistema de partidos. Por otro lado, este trabajo muestra que aunque los electores pocas veces se equivocan en su evaluación del desempeño económico, el impacto para castigar o premiar es diferente según el grado de responsabilidad y la ideología del gobierno en cuestión.

El estudio de las elecciones se ha convertido en uno de los ejes principales de la ciencia política hoy en día. Los efectos de las campañas políticas, de las gestiones del gobierno y de escándalos, han sido probados de forma empírica con muy diversos resultados. La literatura del voto económico ha dominado este tipo de estudios, sin embargo, a pesar de que ha sido relativamente fácil su comprobación a nivel agregado para un sólo país en el tiempo, el análisis comparado (con datos agregados o individuales) entre países, ha fallado en otorgar evidencia al respecto.

Uno de los artículos que más ha contribuido a la literatura con datos agregados es el de Paldam (1991), en el cual analiza 197 elecciones en 17 países. Usando datos macroeconómicos agregados de inflación, crecimiento

*ARTURO RAMÍREZ VERDUGO ES ESTUDIANTE DE LAS LICENCIATURAS
EN CIENCIA POLÍTICA Y ECONOMÍA EN EL ITAM

del PIB y desempleo, así como la ganancia o pérdida porcentual en la votación del partido en el gobierno con respecto a la elección anterior, Paldam concluye que el efecto del voto económico, de forma cuantitativa, es despreciable.

Powell y Whitten (1993) en un estudio posterior, usan el ejemplo de Paldam para generar correcciones por grado de responsabilidad en el gobierno. Dos tesis principales reflejan el interés de Powell y Whitten por replicar el estudio de Paldam. En primer lugar que 5% de inflación no es lo mismo para dos países, ni mucho menos es lo mismo en diferentes épocas, por lo cual es necesario corregir las series de datos para transformar los valores de las variables macroeconómicas en desempeños relativos a los de los principales socios comerciales o al desempeño mundial. La segunda tesis es que el grado con el cual los electores pueden castigar o premiar un buen desempeño del gobierno está directamente relacionado con la claridad de la responsabilidad de las herramientas para influir en la macroeconomía, es decir, entre mayor sea el grado de *accountability*¹ en un país, mayor facilidad tendrán los electores para identificar a los agentes que están desempeñándose bien, y, por lo tanto, le será posible premiarlos.

Estas dos tesis, sumadas a la corrección por la burbuja de votos del partido en el gobierno, generan resultados más alentadores que los originales de Paldam. Por último Powell y Whitten corrigen el modelo de regresión para considerar la diferencia que pueda existir entre los objetivos de los gobiernos según si su ideología es de derecha o de izquierda (principalmente con respecto al *trade-off* entre inflación y desempleo), ya que, según ellos, esto puede afectar la perspectiva de los electores acerca de las variables sobre las cuales dictar su sentencia de apoyo o no apoyo al gobierno.

La evidencia comparada a nivel individual es también escasa y difusa. El artículo más importante es el de Lewis-Beck (1988), en el cual se analizan resultados de encuestas en cinco países: España, Francia, Alemania, Gran Bretaña e Italia. Los resultados muestran la notable diferencia en el impacto que los grados de satisfacción de los individuos con la economía tienen sobre el apoyo al gobierno. Lewis-Beck muestra que existe un gran efecto en Gran Bretaña, un poco menor en Alemania, Francia y España, mientras que es casi nulo en Italia.

El presente trabajo intenta incorporar el contexto político al análisis comparado de voto económico a nivel individual, es decir, así como el estudio de Powell y Whitten representa la corrección del modelo original de Paldam, este

estudio intenta realizar la misma corrección al modelo de Lewis-Beck. Cabe señalar que ambos autores, Paldam y Lewis-Beck, en sus propios trabajos habían señalado la necesidad de considerar variables del contexto político, que sin embargo quedaban fuera del objetivo de sus análisis originales. Por ello, dentro de las variables individuales consideradas no sólo se incluyen el nivel de satisfacción con la economía, sino también con la democracia y el sistema de partidos.

El trabajo se divide en seis secciones. La segunda sección está dedicada a una explicación de las bases de datos usadas. La tercera sección corresponde a la explicación de la metodología usada para el análisis estadístico. En la cuarta sección se presentan los resultados por país. En la siguiente sección está contenido el análisis comparado de los modelos de voto. Por último, en la sexta sección se presentan las conclusiones y las principales líneas de investigación futura. Se incluyen también tres apéndices: el primero es un apéndice estadístico con los modelos de regresión logísticos; el segundo contiene una tabla con las principales variables macroeconómicas para los diversos países; por último se presenta una tabla con la codificación de las variables usadas.

DATOS

Los datos usados en este trabajo corresponden a la encuesta del *Comparative Study of Electoral Systems*. El CSES representa un esfuerzo por tener las herramientas necesarias para analizar los contextos estructurales de las reacciones de los individuos a la política (Rokann (1970)). La encuesta contiene preguntas acerca del nivel de satisfacción del individuo con el contexto económico y político que vive al momento de una elección y, por lo tanto, es una manera útil de probar el voto económico a nivel individual. Este estudio no fue usado por Lewis-Beck. La razón para usarlo es que se convertirá en el mejor estudio comparado a nivel individual. Actualmente, sólo fue posible analizar ocho países en este trabajo debido a la disponibilidad de datos del CSES, sin embargo, este es un número mayor al de Lewis-Beck. La gran ventaja del CSES es que al paso de los dos siguientes años, serán incorporadas un mayor número de elecciones, haciendo posible no sólo realizar estudios econométricos en cada país, sino también realizar pruebas de estadística comparativa a los resultados de estos. Por otro lado, el CSES contiene una base de datos macropolíticas, que son responsabilidad de dos especialistas políticos en cada país. Estos datos contienen información acerca del sistema electoral, del sistema político en general,

así como del sistema de partidos.

Los países analizados y las fechas de las elecciones se presentan en la siguiente Tabla 1. Dado que la variable dependiente en este trabajo es el voto por el partido en el gobierno (*incumbent*), la variable del CSES que menciona el partido por el cual votó el individuo fue transformada a una variable dicotómica que da un valor de 1 al voto por el *incumbent* y 0 a cualquier otro partido. Para hacer esta transformación se tomaron los partidos y coaliciones gobernantes que aparecen también en la Tabla 1. Usando los datos macropolíticos de la encuesta CSES, fue determinada la familia de partidos a la cual pertenece el partido gobernante, así como su posición en el espectro ideológico simple, de izquierda a derecha. Estos datos también se encuentran definidos en la Tabla 1.

Tabla 1

Países analizados, ideología y fechas de elección					
País	Fecha	Incumbent	Ideología	Escala	Izq - Der
República Checa	31-may-96	CSSD	Social-demócrata	3	Izquierda
Nueva Zelanda	12-oct-96	NP	Conservador	7	Derecha
Rumania	03-nov-96	PDSR	Social-demócrata	3	Izquierda
España	11-mar-96	PSOE	Socialista	3	Izquierda
Taiwan	12-mar-96	KMT	Liberal de derecha	7	Derecha
Estados Unidos	05-nov-96	Demócrata	Liberal de izquierda	4	Izquierda
Ucrania	29-mar-98	PDP, APU, PRU	Nacionalista, étnico	6	Derecha
Gran Bretaña	01-may-97	Conservador	Conservador	7	Derecha

Fuente: CSES.

Del estudio a nivel individual, fueron tomadas otras nueve variables que se enumeran en la Tabla 2. Todas ellas se incorporaron en los modelos probit, sin embargo para facilitar el tratamiento de las variables sólo cuatro fueron incluidas como variables dicotómicas en el modelo logístico: a) Satisfacción con la democracia; b) Estado de la economía; c) La economía ha mejorado en el último año; y d) (Auto) Posición izquierda-derecha. Los valores y categorías de cada variable se incluyen en el Apéndice III, con el fin de facilitar al lector la interpretación de las tablas de regresión que aparecen en el Apéndice I, así como las tablas de resultados de las siguientes secciones (Tabla 2).

La generación de otras dos tablas fue también necesaria. La primera de ellas, corresponde al análisis del sistema político, electoral y de partidos de cada país. Del análisis de los datos incluidos en el CSES se generó un resumen que señala el estado de las variables que afectan la responsabilidad del gobierno. La Tabla 3 presenta este análisis. Cabe señalar que las variables aparecen como era su estado al momento de la elección citada en la Tabla 1 (Tabla 3).

Tabla 2

Variables analizadas
(Auto) Posición izquierda-derecha
Estado de la economía
La economía ha mejorado en el último año
La elección anterior fue justa
Los partidos se preocupan de lo que piensan las personas
Los políticos saben lo que la gente piensa
Por quién vote la gente puede hacer la diferencia
Quien esté en el poder puede hacer la diferencia
Satisfacción con la democracia

Tabla 3

Variables que afectan la responsabilidad						
País	Pres Vs. Parl	Gob Dividido	Minorías	Cámaras	Elección (Jefe de Gob.)	Sistema
República Checa	Parlamentarismo	NO	Coalición	Bicameral	Presidente	MR
Nueva Zelanda	Parlamentarismo	NO	Coalición mínima	Unicameral	Parlamento	MR
Rumania	Semipresidencialismo	NO	Coalición	Bicameral	Asamblea	RP
España	Parlamentarismo	NO	Coalición mínima	Bicameral	Parlamento	RP
Taiwan	Premier -presidencialismo	NO	NO	Unicameral	Presidente	RP
Estados Unidos	Presidencialismo	NO	NO	Bicameral	Directa	MR
Ucrania	Parlamentarismo	NO	Coalición	Unicameral	Pres. y Asamblea	MR Y RP
Gran Bretaña	Parlamentarismo	NO	NO	Bicameral	Parlamento	MR

Fuente: CSES.

Por último, se generó un análisis de las variables macroeconómicas de los países estudiados durante el periodo comprendido entre 1995 y 1998. Las variables elegidas, siguiendo a la literatura convencional de voto económico fueron: tasa de inflación anual, tasa de desempleo, tasa de crecimiento anual del PIB real. En el Apéndice II al final de este trabajo, se presenta la tabla con los valores para cada año. En la Tabla 4 sólo se presentan los resultados del año relevante para cada país. Las fuentes de dichas cifras fueron las páginas en línea de los centros de estadística oficiales de cada país (Tabla 4).

METODOLOGÍA

El presente trabajo analiza el voto económico de forma comparada y a nivel individual. Por lo tanto, el objetivo es medir el impacto de las variables de

Tabla 4

Desempeño macroeconómico				
País	Fecha	PIB*	Inflación	Desempleo
República Checa	1996	4.8%	8.8%	3.9%
Nueva Zelanda	1996	3.5%	2.6%	6.0%
Rumania	1996	4.1%	38.8%	6.6%
España	1996	2.3%	3.2%	21.8%
Taiwan	1996	6.1%	3.1%	2.6%
Estados Unidos	1996	3.6%	3.0%	5.4%
Ucrania	1996	-1.7%	10.6%	3.7%
Gran Bretaña	1996	3.6%	3.1%	7.1%

*Tasa de crecimiento real anual

Fuente: Ver referencias

satisfacción con la economía en la decisión de los individuos de votar por el partido en el gobierno. Debido al gran número de encuestas con las que cuenta el CSES, fue posible construir un modelo econométrico de votación idéntico para cada país, para finalmente realizar una comparación descriptiva de los resultados de cada modelo, ayudado de las tablas de variables macroeconómicas y macropolíticas presentadas anteriormente (Tablas 1, 3 y 4).

Con el fin de lograr mayor capacidad explicativa y robustecer los resultados, se generó un modelo de regresión probit. En el Apéndice I se muestran los resultados de un modelo de regresión logística que permite medir (y no sólo mostrar) el impacto de las variables.

La razón para usar el modelo probit fue que la variable dependiente corresponde con una de tipo dicotómica, que sólo toma dos valores según los valores que tomen las demás variables explicativas. Es decir, la votación por el partido gobernante satisface los criterios para usar un modelo de impulso-respuesta, en el cual, los impulsos son los valores de las variables de satisfacción con la economía y la política, así como la posición ideológica; y la respuesta es si el individuo apoya o no al gobierno en la elección. Por el tipo de variables este modelo es el que más se adapta a los criterios estadísticos.

Según las categorías en el Apéndice III, los signos esperados de las variables son todos negativos con excepción de la variable "Los políticos saben lo que la gente piensa", que debido a su orden creciente, se espera que tenga un signo positivo en el impacto sobre el voto a favor del partido en el gobierno. Es decir, para ocho de las variables, entre menor sea el valor de la variable (mejor percepción del desempeño del gobierno), se espera que sea mayor la probabili-

dad de que las personas voten por el partido en el gobierno.

Para generar el modelo logístico fue necesario transformar las variables para que fueran dicotómicas, por lo cual el hecho de seguir trabajando con las nueve variables originales del modelo probit hubiera generado un espacio de más de 25 variables. Sólo se seleccionaron las cuatro variables antes mencionadas, dejando fuera una de sus categorías para evitar la dependencia lineal. De esta forma las variables fueron: satisfacción con la democracia (apenas satisfecho, satisfecho y no muy satisfecho; eliminando la categoría: no satisfecho en absoluto); estado de la economía (bien, mal, muy bien y muy mal; sacando al categoría: regular); la economía ha mejorado en el último año (empeorando y mejorando, sacando la categoría: sigue igual); y la (auto) posición ideológica (derecha=1, izquierda=0). El modelo logístico presenta algunas ventajas especiales. Gracias a que todas las variables están expresadas como dicotómicas, los resultados que arroja el modelo permiten medir el efecto de cada categoría de cada variable sobre el resultado final, expresado en términos de la variable omitida (variable base). De esta forma no sólo se conoce el impacto de la variable explicativa sobre el resultado final, sino de cada una de las categorías que la componen. Esto constituye la principal razón para incorporar en el análisis los modelos logísticos, dando así mayor robustez al resultado de este trabajo.

De esta forma la generación auxiliar del modelo logístico representa un esfuerzo por no perder de vista ningún efecto, así como por considerar efectos no sólo de las variables sino también de las categorías de cada una de ellas.

Con respecto a la comparación de modelos, la metodología seguida en este trabajo corresponde a un seguimiento del trabajo de Powell y Whitten. Se realizan cuatro "correcciones", que si bien no pueden incluirse en los estudios estadísticos debido al reducido número de datos, representan una comparación útil para probar el modelo de votación.

En primer lugar se considera si los niveles de satisfacción individual con la economía corresponden a los datos agregados de la economía en ese(os) año(s), asimismo se compara el desarrollo de la economía de ese país con el resto de los países analizados en la muestra.

En segundo término, se determina el grado de responsabilidad que tuvo cada gobierno en la elección estudiada con el fin de determinar la facilidad con la cual los electores pudieron determinar a la persona(s) o partido(s) que debía castigar o premiar.

El tercer ajuste, también siguiendo el modelo de Powell y Whitten, se

enfoca en analizar los niveles de satisfacción con la economía dependiendo del énfasis de cada gobierno en la inflación o en el desempleo según su ideología.

Dado que la cuarta corrección (*swing* de votos) de Powell y Whitten no aplica para el presente estudio de forma clara, se utilizan las variables macropolíticas para dar una explicación cuando el modelo económico no presenta resultados contundentes.

ANÁLISIS DE MODELOS INDIVIDUALES REPÚBLICA CHECA

El modelo probit para la República Checa presenta algunas deficiencias. Cuatro de las nueve variables presentan el signo inverso a la relación que se esperaba correcta. De las variables de dirección correcta sólo dos son significativas estadísticamente: (Auto) Posición izquierda-derecha; y, b) Por quién vote la gente puede hacer diferencia. Las variables que presentan el signo correcto pero no son significativas son: a) La elección anterior fue justa; b) Los políticos saben lo que la gente piensa; c) Satisfacción con la democracia. La bondad de ajuste del modelo es baja, valor P del ajuste de Pearson de 0.992.

Tabla 5

Tabla de resultados para República Checa	Coeficiente	Error Estandar
(Auto) Posición izquierda-derecha	-0.14958*	0.0227
Estado de la economía	0.0164	0.0799
La economía ha mejorado en el último año	0.1297	0.0445
La elección anterior fue justa	-0.0621	0.0572
Los partidos se preocupan de lo que piensan las personas	0.1111	0.0518
Los políticos saben lo que la gente piensa	0.0264	0.0434
Por quién vote la gente puede hacer la diferencia	-0.12866*	0.0462
Quien esté en el poder puede hacer la diferencia	0.0870	0.0576
Satisfacción con la democracia	-0.0213	0.0519
Constante	-0.2130	0.4120
Ajuste de Pearson	853.088	
DF	955	
P	0.992	

*Estadísticamente significativa al 95% de confianza y del signo correcto

El modelo logístico arroja un resultado interesante: la variable de ideología marca que pasar de izquierda a derecha tiene el efecto de disminuir en 61% el apoyo al partido de gobierno.

De los datos macroeconómicos de la República Checa cabe señalar que a partir del año de la elección la economía ha entrado en una recesión, presentando una contracción del PIB, que ha generado un aumento en el desempleo, así como mayor inflación. En el año anterior a la elección la economía se comenzaba a contraer (de forma aún muy provisional) después del gran desempeño de 1995.

Los datos macropolíticos de la República Checa muestran que el país en 1996 presentaba un esquema con poca percepción de responsabilidad del gobierno. Los individuos difícilmente podrían castigar o premiar al *incumbent* debido a lo difuso que puede ser tener un sistema bicameral, con elección de mayoría relativa y un primer ministro electo por el presidente.

NUEVA ZELANDA

El modelo probit para Nueva Zelanda es bastante convincente. Hay seis de nueve variables de signo correcto. Las variables de signo correcto y significativas son cuatro, dentro de las cuales están las dos variables que miden el voto económico: a) Estado de la economía; b) La economía ha mejorado en el último año; c) (Auto) Posición izquierda-derecha; y, d) Satisfacción con la democracia. Las variables de signo correcto que no alcanzaron la significancia estadística fueron: a) Por quién vote la gente puede hacer diferencia; y, b) Quién esté en el poder puede hacer diferencia. La bondad de ajuste del modelo es baja, ya que presenta un valor P del ajuste de Pearson de 0.506 (Tabla 6).

En el modelo de regresión logístico todas las variables son del signo correcto y seis son significativas. Los resultados son: Ser de derecha aumenta en 1100% la probabilidad de apoyar al gobierno, mientras que no estar satisfecho con la democracia disminuye 7% la probabilidad de votar por el gobierno, respecto a no estar satisfecho. Además, pensar que la economía está bien incrementa en 125% la probabilidad de votar por el gobierno con respecto a pensar que la economía está ni mal ni bien, pensar que está mal lo disminuye en 62%, y pensar que está muy bien lo aumenta en 304%. Por último, pensar que la economía está empeorando genera un apoyo menor por el partido en el gobierno de 50%.

Tabla 6

Tabla de resultados para Nueva Zelanda	Coefficiente	Error Estandar
(Auto) Posición izquierda-derecha	0.29296*	0.0150
Estado de la economía	-0.32779*	0.0475
La economía ha mejorado en el último año	-0.09796*	0.0221
La elección anterior fue justa	0.0929	0.0339
Los partidos se preocupan de lo que piensan las personas	0.0070	0.0362
Los políticos saben lo que la gente piensa	-0.1393	0.0369
Por quién vote la gente puede hacer la diferencia	-0.0352	0.0290
Quien esté en el poder puede hacer la diferencia	-0.0261	0.0316
Satisfacción con la democracia	-0.08878*	0.0279
Constante	-0.59917	0.2349
Ajuste de Pearson		2733.207
DF		2735
P		0.506

*Estadísticamente significativa al 95% de confianza y del signo correcto

De los datos macroeconómicos de Nueva Zelanda es importante remarcar que los dos años anteriores a la elección fueron mejores a los dos siguientes en cuanto a crecimiento, sin embargo, después de la elección la inflación logró reducirse a menos de un dígito. A pesar de ello, el último año anterior a la elección registro una desaceleración de la economía, con una inflación constante.

Con respecto a los datos de sistema político, electoral y de partidos, es importante señalar que Nueva Zelanda presentó una coalición, sin embargo está fue mínima, lo cual permite mayor identificabilidad en comparación a una gran coalición. Además el sistema unicameral también disminuye las acusaciones públicas que confunden al elector con respecto a quién deben castigar o premiar. Tal vez la única fuente de difusión de responsabilidad es su sistema de elección por mayoría relativa.

RUMANIA

El modelo probit presenta cinco variables del signo correcto, de las cuales cuatro son significativas, incluidas las dos variables que miden el voto económico: a) (Auto) Posición izquierda derecha; b) Estado de la economía; c) La econo-

mía ha mejorado en el último año; y, d) Por quién vote la gente puede hacer la diferencia. La variable de signo correcto que no es significativa es “Los políticos saben lo que la gente piensa”. La bondad de ajuste del modelo es alta, ya que el valor P del ajuste de Pearson es 0.055.

Tabla 7

Tabla de resultados para Rumania	Coefficiente	Error Estandar
(Auto) Posición izquierda-derecha	-0.09738*	0.0237
Estado de la economía	-0.29269*	0.0745
La economía ha mejorado en el último año	-0.22455*	0.0469
La elección anterior fue justa	0.1004	0.0581
Los partidos se preocupan de lo que piensan las personas	0.0969	0.0472
Los políticos saben lo que la gente piensa	0.0536	0.0452
Por quién vote la gente puede hacer la diferencia	-0.10708*	0.0525
Quien esté en el poder puede hacer la diferencia	0.1821	0.0555
Satisfacción con la democracia	0.0001	0.0473
Constante	1.5059	0.4134
Ajuste de Pearson		567.34
DF		515
P		0.055

*Estadísticamente significativa al 95% de confianza y del signo correcto

Los resultados correctos y significativos del modelo logístico son: Pasar de izquierda a derecha representa una disminución de 63% en el apoyo al gobierno. Por otro lado, pensar que la economía está empeorando genera una disminución de 58% en el apoyo al partido del gobierno. Los signos correctos se presentan fundamentalmente en las variables que sirven para probar la existencia del voto económico.

Los datos macroeconómicos de Rumania presentan ciertas características especiales. En los dos años anteriores a la elección, la economía presentó crecimiento sostenido. Sin embargo, al pasar la elección, la economía cayó en una crisis severa, contrayendo el PIB en 5% y 7 %, en 1997 y 1998, respectivamente. La inflación se disparó en 1997, así como el desempleo. Por lo tanto, antes de la elección el desempeño del gobierno fue bueno, aunque la inflación seguía en niveles muy altos, además de que se generó una desaceleración de la economía en general en 1996.

El sistema político, electoral y de partidos en Rumania es tal que aumenta la responsabilidad y, por lo tanto, la relación entre el desempeño de la economía y el voto por el partido en el gobierno. Esto se debe a que el sistema es semipresidencial, y a que a pesar de ser un gobierno bicameral, el sistema de representación proporcional puro hace que no se generen controversias entre las cámaras. El único factor que disminuye la responsabilidad es la coalición. Sin embargo, la coalición ganadora ya estaba formada casi como un partido para cuando se desarrollaron las elecciones en ese país.

ESPAÑA

El modelo probit se ajusta bastante bien. Además de presentar un valor P del ajuste de Pearson de 0.275, los signos de siete de las nueve variables son los esperados. Sin embargo, de estas siete variables sólo tres son significativas, las cuales sin embargo, parecen ser las más importante para explicar el voto económico: a) (Auto) Posición izquierda-derecha; b) Estado de la economía; y, c) Satisfacción con la democracia. Del signo esperado pero sin alcanzar la significancia estadística se encuentran: a) La economía ha mejorado en el último año; b) La elección anterior fue justa; c) Los partidos políticos se preocupan de lo que piensan las personas; y, d) Quién esté en el poder puede hacer diferencia.

Tabla 8

Tabla de resultados para España	Coficiente	Error Estandar
(Auto) Posición izquierda-derecha	--017512*	0.0238
Estado de la economía	-0.26612*	0.0747
La economía ha mejorado en el último año	-0.0100	0.0416
La elección anterior fue justa	-0.0294	0.0464
Los partidos se preocupan de lo que piensan las personas	-0.0288	0.0385
Los políticos saben lo que la gente piensa	-0.0180	0.0376
Por quién vote la gente puede hacer la diferencia	0.0207	0.0476
Quien esté en el poder puede hacer la diferencia	-0.0402	0.0470
Satisfacción con la democracia	-0.1408*	0.0426
Constante	1.87927	0.3527
Ajuste de Pearson	816.388	
DF	793	
P	0.275	

*Estadísticamente significativa al 95% de confianza y del signo correcto

Los principales resultados del modelo logístico son que ser de derecha disminuye la probabilidad de apoyar de votar por el gobierno en 76% con respecto a ser de izquierda, mientras que opinar que la economía está muy mal reduce la probabilidad de apoyar al gobierno en 74% con respecto a opinar que la economía no está ni mal ni bien.

El desempeño de la economía de España de 1995 a 1998 ha sido estable, presentado crecimientos de 3%, inflación en descenso a niveles de 1.5%, y presentando sin embargo grandes tasas de desempleo (20% aproximadamente). Cabe únicamente señalar que dicho desempeño fue muy estable en el periodo estudiado.

Con respecto al entorno macropolítico, cabe señalar que España representa un gobierno con grandes virtudes de responsabilidad. A pesar de ser un gobierno bicameral y de que puede presentarse oposición en la cámara alta, las facultades de gobierno están principalmente en el gabinete y en el parlamento. De esta forma, España representa *de facto* un sistema unicameral. Ayuda también a la responsabilidad el hecho de que el PSOE necesitó de una pequeña coalición para conseguir el control del gobierno, por lo cual los electores no tuvieron problemas en distinguir al responsable del desempeño económico. El sistema de representación proporcional para el parlamento, ayudó también a una mayor responsabilidad e identificabilidad.

TAIWAN

El modelo probit fue muy deficiente. Ninguna variable es significativa excepto dos que tienen un signo contrario al esperado. Las variables con signos correctos son: a) Estado de la economía; b) Por quién vote la gente puede hacer diferencia; c) Quién esté en el poder puede hacer diferencia; y, d) Satisfacción con la democracia, sin embargo ninguna de ellas es significativa (sus coeficientes están muy lejos de ser el doble de sus errores estándar). La bondad de ajuste del modelo refleja su ineficiencia: valor P del ajuste de Pearson de 0.59 (Tabla 9).

Tabla 9

Tabla de resultados para Taiwan	Coficiente	Error Estandar
(Auto) Posición izquierda-derecha	-0.0115	0.0504
Estado de la economía	-0.0147	0.0889
La economía ha mejorado en el último año	0.0248	0.0653
La elección anterior fue justa	0.1727	0.0715
Los partidos se preocupan de lo que piensan las personas	0.1806	0.0826
Los políticos saben lo que la gente piensa	-0.0867	0.0775
Por quién vote la gente puede hacer la diferencia	-0.0308	0.0629
Quien esté en el poder puede hacer la diferencia	-0.0341	0.0604
Satisfacción con la democracia	-0.0035	0.0642
Constante	-1.6635	0.6438
Ajuste de Pearson		367.144
DF		374
P		0.59

*Estadísticamente significativa al 95% de confianza y del signo correcto

El modelo de regresión logístico presenta sólo cuatro variables de signo correcto, pero ninguna de ellas alcanza los niveles mínimos de significancia requeridos.

Con respecto a macroeconomía, es importante señalar que Taiwan presenta el mejor desempeño de todos los países de la muestra en el periodo bajo estudio, que además es un desempeño constante en el transcurso de dicho periodo. Por lo cual debería pensarse que no es una causa de cambio político.

Por último, con respecto al entorno político institucional, cabe resaltar que Taiwan representa uno de los sistemas con menor responsabilidad ya que aunque no tiene gobierno de minoría y tiene un sistema de representación proporcional puro, al combinarlo con un Premier-presidencialismo, esto hace que el presidente sea el que elija al primer ministro, generando dificultades para que el electorado castigue un mal desempeño del gobierno. Es decir, no es claro si hay que castigar o premiar al presidente o al congreso por el desempeño económico, aunque no exista gobierno dividido. Cabe señalar que en la tabla se ha marcado que no existe gobierno dividido, sin embargo, el hecho de convocar a elecciones en 1996 corresponde con una división entre el congreso y el presidente, lo cual puede estar sesgando el resultado para que ninguno de los modelos planteados funcione.

Estados Unidos

El modelo probit tiene un ajuste casi perfecto, considerando el tipo de ejercicio. De las nueve variables, ocho son del signo esperado y de éstas cinco son significativas: a) (Auto) Posición izquierda-derecha; b) La economía ha mejorado en el último año; c) La elección anterior fue justa; d) Los partidos políticos se preocupan de lo que piensan las personas; y e) Los políticos saben lo que la gente piensa. Las variables del signo correcto que no alcanzaron la significancia son: a) Por quién vote la gente puede hacer diferencia; b) Quién esté en el poder puede hacer diferencia; y c) Satisfacción con la democracia. El ajuste del modelo es bajo, ya que el valor P del ajuste de Pearson es 0.332.

Tabla 10

Tabla de resultados para Estados Unidos	Coficiente	Error Estandar
(Auto) Posición izquierda-derecha	-0.19515*	0.0208
Estado de la economía	0.0125	0.0551
La economía ha mejorado en el último año	-0.24306*	0.0400
La elección anterior fue justa	-0.14585*	0.0443
Los partidos se preocupan de lo que piensan las personas	-0.12606*	0.0477
Los políticos saben lo que la gente piensa	0.08571*	0.0463
Por quién vote la gente puede hacer la diferencia	-0.0391	0.0437
Quien esté en el poder puede hacer la diferencia	-0.0216	0.0398
Satisfacción con la democracia	-0.0019	0.0447
Constante	2.3140	0.3157
Ajuste de Pearson	1052.192	
DF	1033	
P	0.332	

*Estadísticamente significativa al 95% de confianza y del signo correcto

El modelo logístico presenta los siguientes resultados: pensar que la economía ha mejorado deriva en un apoyo 146% mayor al gobierno que opinar que sigue igual. Mientras que opinar que la economía va empeorando genera una pérdida de 54% del apoyo con relación a opinar que la economía está igual. La variable de posición ideológica es significativa y del signo correcto, de lo cual se infiere que ser de derecha disminuye en 80% la probabilidad de apoyar al gobierno.

El desempeño macroeconómico de los Estados Unidos muestra una economía saludable, estable y en crecimiento. Los niveles de inflación son bajos y

estables así como los de desempleo. Por lo tanto no es creíble una respuesta negativa directa a la economía por parte del electorado, tal y como lo fue al congreso en la misma elección.

El entorno macropolítico de los Estados Unidos para la elección en 1996 es relevante. En ese año de elección se presentaba un gobierno unificado con el Congreso y el presidente del mismo partido. La identificabilidad por lo tanto era alta y la mejora en la economía en 1996 con respecto a 1995 se dejó ver en la votación. A pesar del sistema de mayoría relativa que podría hacer difusa la responsabilidad, el hecho de que el sistema presidencial (sin minorías) de los Estados Unidos se haya enfrentado en ese año con un gobierno unificado deja en claro que existía una alta responsabilidad. Cabe señalar que el bicameralismo no tuvo efectos debido también al gobierno unificado.

UCRANIA

El modelo de regresión probit tiene un mal ajuste a los datos. Tres variables son significativas, sin embargo, ninguna de ellas es del signo correcto. Por otro lado, existen cuatro variables que tienen el signo correcto: a) Estado de la economía; b) La elección anterior fue justa; c) Los partidos se preocupan por lo que piensan las personas; y d) Quién esté en el poder puede hacer diferencia. Sin embargo, ninguna de ellas alcanza el nivel de significancia estadística mínimo requerido. El ajuste del modelo es bueno (dado que si hay variables significativas aunque sean del signo contrario al esperado); el valor P del ajuste de Pearson es de 0.046.

El modelo de regresión logístico no arroja ningún resultado interesante ya que las variables significativas sólo son dos y de signo contrario al esperado.

Con respecto al desempeño macroeconómico hay que señalar que Ucrania representa el país con el peor desempeño en la muestra, con contracciones económicas de 12%, 10%, 3% y 2%, en el periodo anterior a la elección (1998). Por otro lado, la labor del gobierno puede verse en la inflación, que disminuyó considerablemente de niveles hiperinflacionarios (400%) a niveles de casi un sólo dígito. El desempleo se mantuvo en niveles aceptables internacionalmente.

Por último, con respecto al marco institucional cabe señalar que el sistema de Ucrania es el que menos permite la responsabilidad e identificabilidad. Existe una gran coalición de gobierno entre un partido chico de izquierda (PAU) y dos de derecha (PDP y PRU). Por otro lado, ambos, asamblea y pre-

Tabla 11

Tabla de resultados para Ucrania	Coefficiente	Error Estandar
(Auto) Posición izquierda-derecha	-0.1833	0.0237
Estado de la economía	-0.1072	0.1145
La economía ha mejorado en el último año	0.1450	0.0731
La elección anterior fue justa	-0.0820	0.0537
Los partidos se preocupan de lo que piensan las personas	-0.0816	0.0559
Los políticos saben lo que la gente piensa	-0.0306	0.0470
Por quién vote la gente puede hacer la diferencia	0.0514	0.0537
Quien esté en el poder puede hacer la diferencia	-0.1170	0.0961
Satisfacción con la democracia	0.2438	0.0878
Constante	-0.2621	0.6102
Ajuste de Pearson	415.995	
DF	369	
P	0.046	

*Estadísticamente significativa al 95% de confianza y del signo correcto

sidente, nombrar al primer ministro, lo cual también dificulta la identificabilidad. Por último, la combinación de sistemas de mayoría relativa y representación proporcional en un sistema pseudo-parlamentario dificulta la responsabilidad, a pesar de que sólo exista una cámara. Tal vez el grado de ajuste de los modelo siga a la variable de posición ideológica, a la cual se le ha dado el valor de 6 (*incumbent*), por los partidos PDP y PRU, sin considerar a los miembros del agrario (PAU).

GRAN BRETAÑA

El modelo de regresión probit arroja los siguientes resultados. Seis de las nueve variables tienen el signo correcto, de las cuales cinco son significativas: a) (Auto) Posición izquierda-derecha; b) Estado de la economía; c) La economía ha mejorado en el último año; d) Por quién vote la gente puede hacer diferencia; y, e) Satisfacción con la democracia. Queda claro que el modelo presenta como variables explicativas más significativas, justamente las variables más importantes para el presente trabajo. La variable del signo correcto que sin embargo no es significativa es "Los partidos se preocupan de los que piensan las personas". El ajuste del modelo es muy superior a lo que pudiera esperarse, con un valor P del ajuste de Pearson de 0.0000.

Tabla 12

Tabla de resultados para Gran Bretaña	Coefficiente	Error Estandar
(Auto) Posición izquierda-derecha	0.325*	0.0192
Estado de la economía	-0.49405*	0.0643
La economía ha mejorado en el último año	-0.19405*	0.0335
La elección anterior fue justa	0.1238	0.0432
Los partidos se preocupan de lo que piensan las personas	-0.0174	0.0452
Los políticos saben lo que la gente piensa	-0.1167	0.0435
Por quién vote la gente puede hacer la diferencia	-0.07749*	0.0359
Quien esté en el poder puede hacer la diferencia	0.0241	0.0387
Satisfacción con la democracia	-0.15756*	0.0432
Constante	0.1010	0.2580
Ajuste de Pearson	5952.236	
DF	1963	
P	0	

*Estadísticamente significativas al 95% de confianza y del signo correcto

El modelo de regresión logístico deja claro que éste es el país en el cual el modelo se ajusta mejor. Sólo una variable es del signo contrario al esperado. Los resultados son: Ser de derecha aumenta la probabilidad de votar por el gobierno en 1761%. Además, pensar que la economía está bien aumenta la probabilidad de apoyar al gobierno en 160% en proporción a pesar que la economía va regular, mientras que pensar que la economía va muy bien lo aumenta en 848%. Por último, pensar que la economía ha mejorado en el último año genera una mayor probabilidad de votar por el gobierno de 128%.

El desempeño macroeconómico de Gran Bretaña es bueno en el periodo bajo estudio. Más importante aún, la economía creció más en el año de la elección que durante los dos años anteriores. La inflación también se mantuvo estable mientras que el desempleo enfrentaba una leve disminución. Tal y como lo marca la encuesta, la mayor parte de las personas en Gran Bretaña pensaban que la economía iba mejor o cuando menos igual que antes, así como la mayor parte pensaba que estaba bien o cuando menos regular.

Con respecto al entorno institucional es preciso señalar que el hecho de que el partido conservador gobernara sin coaliciones (o gobierno dividido) generó un gran ambiente de responsabilidad e identificabilidad. A pesar de que Gran Bretaña es *de jure* bicameral, la realidad es que la Cámara de los Lores es

una institución protocolaria que no funciona como aparato de gobierno, y por lo tanto, *de facto* este país es unicameral aumentando así la responsabilidad del gobierno.

ANÁLISIS COMPARADO

La Tabla 13 resume el análisis comparado de los modelos de regresión de cada país. En dicha tabla se presentan las variables de los modelos en forma de lista, al mismo tiempo, se presentan también las principales variables macroeconómicas de cada país. Los países se encuentran localizados por columnas. El orden en el que se presentan los países es de mayor a menor nivel de claridad en la responsabilidad, para ello se agruparon en pares: Alto, Medio Alto, Medio Bajo y Bajo. Por último, es necesario mencionar que las variables que fueron significativas al 95% y del signo correcto en los modelos de cada país están marcadas con un asterisco.

El primer punto a resaltar es que la variable de posición ideológica es significativa en todos los países desde el nivel Medio bajo de responsabilidad, lo cual indica la importancia de la identificación partidista.

En la tabla puede observarse que los países con el menor grado de responsabilidad e identificabilidad (*accountability*) son aquellos menos ajustados al modelos de votación, a saber, Ucrania y Taiwan. Esta falta de responsabilidad tiene como causa la combinación de un Premier-presidencialismo con representación proporcional en Taiwan, y la coalición izquierda-derecha sumada a la facultad conjunta de Asamblea y Presidente para nombrar al primer ministro en Ucrania. Es necesario notar que esto no depende del desempeño económico real en estos países, ya que si bien Ucrania tuvo un mal desempeño, Taiwan tuvo uno muy bueno (Tabla 13).

Con respecto al nivel Medio Bajo de responsabilidad cabe señalar que la razón para su separación es la existencia de una coalición gobernante, la existencia de un sistema de mayoría relativa, la designación del primer ministro por el presidente en la República Checa. En el caso de Nueva Zelanda se tomó en cuenta el sistema de mayoría relativa combinado con la existencia de una coalición gobernante. Las diferencias en el número de variables significativas entre este nivel de responsabilidad y el siguiente (Medio Alto) son escasas, por lo cual una misma categoría se subdividió en dos (ambos son nivel medio: Alto y Bajo). En el nivel Medio Alto, se encuentran España y Rumania. Ambos países se catalogaron de esta forma por presentar un gobierno de coalición con

Tabla 13

Grado de responsabilidad	Alto		Medio alto		Medio bajo		Bajo	
	EUA	GB	Esp	Rum	NZE	Che	Ucr	Tai
(Auto) Posición izquierda-derecha	*	*	*	*	*	*		
Estado de la economía		*	*	*	*			
La economía ha mejorado en el último año	*	*		*	*			
La elección anterior fue justa	*							
Los partidos se preocupan de lo que piensan las personas	*							
Los políticos saben lo que la gente piensa	*							
Por quién vote la gente puede hacer la diferencia		*		*		*		
Quien esté en el poder puede hacer la diferencia								
Satisfacción con la democracia		*	*		*			
Crecimiento del PIB	3.6%	3.6%	2.3%	4.1%	3.5%	4.8%	-1.7%	6.1%
Inflación	3.0%	3.1%	3.2%	38.8%	2.6%	8.8%	10.6%	3.1%
Desempleo	5.4%	7.1%	21.8%	6.6%	6.0%	3.9%	3.7%	2.6%

Fuente: cálculos del autor

un sistema bicameral (que en España es *de facto* un gobierno unicameral).

Por último, es importante señalar que en los Estados Unidos no se presenta ninguna característica que impida la responsabilidad, esto se debe a que para la elección de 1996 no existía gobierno dividido sino más bien el muy citado "modelo de partido responsable" donde el presidente y el Congreso pertenecen al mismo partido. Gran Bretaña presenta teóricamente una sola fuente de falta de responsabilidad, a saber, la elección en distritos uninominales (que gracias al parlamentarismo permite mayor *accountability*) ya que el bicameralismo es únicamente protocolario. Por esta razón, ambos países fueron seleccionados para estar en el grupo de alta responsabilidad.

Es claro que a medida que aumenta el nivel de responsabilidad también aumentan las posibilidades de que el modelo muestre variables significativas y del signo correcto.

Falta sólo analizar el desempeño macroeconómico y la respuesta del electorado según si la ideología del gobierno es de izquierda o de derecha. De este análisis, están excluidos por razones obvias la República Checa, Ucrania y Taiwan.

Estados Unidos tenía un gobierno de izquierda, en el año electoral el empleo creció, mientras que la inflación creció, y la economía en general creció más; a pesar de ello, no se castigó al *incumbent*. Gran Bretaña tenía un gobierno de derecha; en el año electoral el empleo creció, la inflación aumentó y la

economía creció más; a pesar de ello sí se castigó al *incumbent*. España tenía un gobierno de izquierda; en el año electoral el empleo creció aunque el nivel de desempleo es exageradamente alto, la inflación disminuyó y la economía también se contrajo; el *incumbent* sí fue castigado. En Rumania el gobierno era de izquierda; en el año de la elección el empleo creció, la inflación aumentó a niveles de 40% anual y la economía creció menos que en el año anterior; el *incumbent* fue castigado. Por último, en Nueva Zelanda el partido de gobierno era de derecha; en el año electoral el empleo se mantuvo constante, la inflación disminuyó y el PIB creció ligeramente menos que el año anterior; el *incumbent* no fue castigado.

Podemos ver que la relación se cumple. En los países con gobiernos de derecha se castigó el incremento en la inflación. En los países de izquierda se castigó la caída en el PIB así como el alto desempleo en España. Esta relación no es perfecta ni estadísticamente significativa, pero sin embargo, habla de distintas formas en las cuales los individuos perciben el desempeño de su gobierno.

Tabla 14

Desempeño económico y satisfacción								
Grado de responsabilidad	Alto		Medio alto		Medio bajo		Bajo	
	EUA	GB	Esp	Rum	NZE	Che	Ucr	Tai
Estado de la economía	2.63	2.72	3.28	3.70	2.53	3.04	4.18	3.50
La economía ha mejorado en el último año	2.69	2.63	3.26	3.80	2.63	3.12	4.49	3.93
Crecimiento del PIB	3.6%	3.6%	2.3%	4.1%	3.5%	4.8%	-1.7%	6.1%
Inflación	3.0%	3.1%	3.2%	38.8%	2.6%	8.8%	10.6%	3.1%
Desempleo	5.4%	7.1%	21.8%	6.6%	6%	3.9%	3.7%	2.6%

Fuente: CSES

La Tabla 14 muestra las mismas medidas de desempeño económico combinadas con el promedio de las respuestas de los individuos para las preguntas de satisfacción con la economía nacional en cada país. Ucrania presenta la media menos satisfactoria (hay que tener en cuenta que la variable se encuentra indizada en orden inverso) y al mismo tiempo presenta el peor desempeño. Le sigue Taiwan que sin embargo tiene un desempeño macroeconómico envidiable. España y Rumania tienen niveles de satisfacción moderados y desempeños económicos no muy buenos. Por último, Estados Unidos y Gran Bretaña y Nueva Zelanda tienen muy buenos indicadores macroeconómicos y por lo tanto niveles de satisfacción altos. Es decir, el único caso en el cual los electores castigan de más en su opinión acerca del funcionamiento de la economía es en Taiwan.

Este último ejercicio permite concluir la importancia de la responsabilidad y la identificabilidad. Mientras que en la mayoría de los casos los electores son capaces de distinguir un mal o un buen desempeño económico, no siempre castigan o premian, lo cual está directamente relacionado con la capacidad para identificar al responsable de dichos actos, así como con otro de tipo de variables psicológicas o sociológicas que quedan fuera del alcance del presente estudio.

CONCLUSIONES

El presente trabajo incorpora variables del contexto político en el análisis del voto económico comparado a nivel individual. El uso de encuestas ha permitido desarrollar modelos de votación que tienen las propiedades estadísticas necesarias para llegar a conclusiones sólidas. El análisis de los modelos de regresión en distintos países, incorporando variables políticas y económicas a nivel agregado ha permitido distinguir países con distintos niveles de responsabilidad política.

La principal conclusión es que a pesar de que los electores sí se dan cuenta correctamente del funcionamiento de la economía y del desempeño del gobierno, no siempre premian o castigan a los gobernantes con respecto al mismo, lo cual principalmente depende del grado de *accountability*, ya que de esto determina la capacidad para distinguir al responsable del desempeño de la economía.

Otra conclusión del análisis anterior es que la ideología del partido en el gobierno influye de forma contundente para que éste sea castigado. Además de influir directamente según la posición ideológica del votante, los electores castigan de forma distinta los desempeños según la preocupación principal de cada gobierno (según su ideología y su preocupación sobre la inflación o el desempleo).

Gracias a que fueron en este trabajo fue empleada la encuesta CSES, en los próximos años, al incorporarse un mayor número de elecciones en este estudio, será posible realizar un acercamiento al fenómeno de voto económico que compare modelos de votación en un mayor número de países. Por otro lado, una forma en la cual debe robustecerse el análisis de voto económico es la incorporación de gasto gubernamental en programas sociales, ya que éste representa una fuente de satisfacción para los electores que no necesariamente implica una mejora en la situación macroeconómica, lo cual serviría para probar teorías acerca de voto sociotrópico versus voto de bolsillo.

Apendice I

Modelos Logísticos

República Checa

	Coefficiente	Error Estandar	Significancia	Exp. del coeficiente
(Auto) Posición izquierda-derecha	-0.9235	0.1787	0.0000	0.3971
Democracia - Apenas satisfecho	0.2937	0.3612	0.4162	1.3414
Democracia - Satisfecho	-1.3643	1.0955	0.2130	0.2556
Democracia - No satisfecho	0.4111	0.3386	0.2248	1.5085
Economía - Bien	-1.0892	0.2774	0.0001	0.3365
Economía - Mal	0.0926	0.2103	.6598	1.0970
Economía - Muy bien	-3.5069	6.3981	0.5836	0.0300
Economía - Muy mal	-0.6209	0.4137	0.1334	0.5374
Economía 12 meses - Empeorando	0.0549	0.2007	0.7843	1.0565
Economía 12 meses - Mejorando	-1.2220	0.3087	0.0001	0.2946
Constante	-0.3779	0.3634	0.2984	
Log. verosimilitud	952.907			
Ajuste	889.177			
Cox y Snell - R cuadrada	0.147			
Nagelkerte - R cuadrada	0.217			

Nueva Zelanda

	Coefficiente	Error Estandar	Significancia	Exp. del coeficiente
(Auto) Posición izquierda-derecha	2.5004	0.1633	0.0000	12.1877
Democracia - Apenas satisfecho	0.4172	0.2426	0.0855	1.5176
Democracia - Satisfecho	0.4362	0.2536	0.0854	1.5468
Democracia - No satisfecho	-0.0669	0.2592	0.7964	0.9353
Economía - Bien	0.8143	0.1194	0.0000	2.2576
Economía - Mal	-0.9475	0.3508	0.0069	0.3877
Economía - Muy bien	1.3978	0.1803	0.0000	4.0462
Economía - Muy mal	-1.6455	1.0318	0.1107	0.1929
Economía 12 meses - Empeorando	-0.6766	0.1596	0.0000	0.5083
Economía 12 meses - Mejorando	0.2492	0.1046	0.0172	1.2830
Constante	-3.6413	0.2917	0.0000	
Log. verosimilitud	2694.91			
Ajuste	2855.162			
Cox y Snell - R cuadrada	0.259			
Nagelkerte - R cuadrada	0.259			

Rumania

	Coficiente	Error Estandar	Significancia	Exp. del coeficiente
(Auto) Posición izquierda-derecha	-0.9944	0.2504	0.0001	0.3700
Democracia - Apenas satisfecho	-0.3265	0.3279	0.3194	0.7215
Democracia - Satisfecho	-0.4139	0.3525	0.2403	0.6611
Democracia - No satisfecho	-0.5085	0.3032	0.0935	0.6014
Economía - Bien	0.8833	0.3833	0.0212	2.4190
Economía - Mal	-0.5156	0.2545	0.0428	0.5971
Economía - Muy bien	-4.3956	9.2262	0.6338	0.0123
Economía - Muy mal	-0.5807	0.2955	0.0494	0.5595
Economía 12 meses - Empeorando	-0.8620	0.2409	0.0003	0.4223
Economía 12 meses - Mejorando	0.6535	0.2908	0.0246	1.9223
Constante	0.7365	0.3731	0.0484	
Log. verosimilitud	571.914			
Ajuste	555.726			
Cox y Snell - R cuadrada	0.152			
Nagelkerte - R cuadrada	0.217			

España

	Coficiente	Error Estandar	Significancia	Exp. del coeficiente
(Auto) Posición izquierda-derecha	-1.4263	0.1562	0.0000	0.2402
Democracia - Apenas satisfecho	0.6585	0.3101	0.0337	1.9319
Democracia - Satisfecho	0.6852	0.3596	0.0567	1.9842
Democracia - No satisfecho	0.0317	0.3305	0.9237	1.0322
Economía - Bien	0.5122	0.2506	0.0410	1.6689
Economía - Mal	-0.4344	0.1947	0.0256	0.6476
Economía - Muy bien	-0.3425	1.0406	0.7421	0.7100
Economía - Muy mal	-0.9970	0.3823	0.0091	0.3690
Economía 12 meses - Empeorando	-0.1914	0.2036	0.3473	0.8258
Economía 12 meses - Mejorando	-0.1051	0.2196	0.6324	0.9003
Constante	-0.0765	0.3141	0.8076	
Log. verosimilitud	1018.637			
Ajuste	895.007			
Cox y Snell - R cuadrada	0.175			
Nagelkerte - R cuadrada	0.238			

Taiwan

	Coefficiente	Error Estandar	Significancia	Exp. del coeficiente
(Auto) Posición izquierda-derecha	0.3033	0.4656	0.5148	1.3543
Democracia - Apenas satisfecho	-0.3253	0.8645	0.7067	0.7223
Democracia - Satisfecho	-0.0291	0.6919	0.9665	0.9713
Democracia - No satisfecho	0.5563	0.6488	0.3912	1.7442
Economía - Bien	0.7201	0.5812	0.2153	2.0547
Economía - Mal	0.8537	0.5175	0.0990	2.3484
Economía - Muy bien	0.7945	1.1791	0.5004	2.2133
Economía - Muy mal	0.6783	0.5868	0.2477	1.9706
Economía 12 meses - Empeorando	0.2738	0.4081	0.5022	1.3150
Economía 12 meses - Mejorando	0.1127	0.5684	0.8428	1.1193
Constante	-3.4051	0.9403	0.0003	
Log. verosimilitud	303.63			
Ajuste	410.168			
Cox y Snell - R cuadrada	0.021			
Nagelkerke - R cuadrada	0.04			

Estados Unidos

	Coefficiente	Error Estandar	Significancia	Exp. del coeficiente
(Auto) Posición izquierda-derecha	-1.5722	0.1872	0.0000	0.2076
Democracia - Apenas satisfecho	0.0862	0.5158	0.8673	1.0900
Democracia - Satisfecho	0.3248	0.5230	0.5346	1.3838
Democracia - No satisfecho	0.0552	0.5345	0.9178	1.0567
Economía - Bien	-0.0266	0.1532	0.8620	0.9737
Economía - Mal	0.0683	0.2567	0.7902	1.0707
Economía - Muy bien	-0.0169	0.2929	0.9541	0.9833
Economía - Muy mal	0.2122	0.4852	0.6619	1.2364
Economía 12 meses - Empeorando	-0.7722	0.2704	0.0043	0.4620
Economía 12 meses - Mejorando	0.9006	0.1587	0.0000	2.4610
Constante	1.0049	0.5401	0.0628	
Log. verosimilitud	1286.92			
Ajuste	1043.699			
Cox y Snell - R cuadrada	0.145			
Nagelkerke - R cuadrada	0.194			

Ucrania

	Coficiente	Error Estandar	Significancia	Exp. del coeficiente
(Auto) Posición izquierda-derecha	-2.1526	0.2355	0.0000	0.1162
Democracia - Apenas satisfecho	-1.3291	0.5605	0.0177	0.2647
Democracia - Satisfecho	-0.7625	1.2031	0.5262	0.4665
Democracia - No satisfecho	-0.5351	0.2546	0.0356	0.5856
Economía - Bien	1.7780	1.9133	0.3527	5.9181
Economía - Mal	-0.0408	0.4709	0.9309	0.9600
Economía - Muy bien	2.0133	1.6410	0.2199	7.4881
Economía - Muy mal	-0.1052	0.4772	0.8256	0.9002
Economía 12 meses - Empeorando	0.1335	0.2702	0.6212	1.1429
Economía 12 meses - Mejorando	-1.5105	0.7453	0.0427	0.2208
Constante	0.8161	0.4965	0.1003	
Log. verosimilitud	453.878			
Ajuste	464.98			
Cox y Snell - R cuadrada	0.244			
Nagelkerte - R cuadrada	0.339			

Gran Bretaña

	Coficiente	Error Estandar	Significancia	Exp. del coeficiente
(Auto) Posición izquierda-derecha	2.9241	0.2297	0.0000	18.6182
Democracia - Apenas satisfecho	0.9635	0.6188	0.1195	2.6209
Democracia - Satisfecho	1.2102	0.6262	0.0533	3.3540
Democracia - No satisfecho	0.4393	0.6398	0.4924	1.5516
Economía - Bien	0.9570	0.1499	0.0000	2.6040
Economía - Mal	-0.6289	0.3385	0.0631	0.5332
Economía - Muy bien	2.2500	0.3241	0.0000	9.4876
Economía - Muy mal	-4.3877	6.0464	0.4680	0.0124
Economía 12 meses - Empeorando	-0.5889	0.2794	0.0351	0.5550
Economía 12 meses - Mejorando	0.8282	0.1410	0.0000	2.2892
Constante	-5.1346	0.6610	0.0000	
Log. verosimilitud	1614.644			
Ajuste	1964.86			
Cox y Snell - R cuadrada	0.322			
Nagelkerte - R cuadrada	0.322			

Apéndice II

Principales variables macroeconómicas en los últimos años

		PIB*	Inflación	Desempleo
República Checa	1995	6.0%	9.1%	4.0%
	1996	4.8%	8.8%	3.9%
	1997	-1.0%	8.5%	4.8%
	1998	-2.2%	10.7%	6.5%
Nueva Zelanda	1995	4.7%	2.9%	6.0%
	1996	3.5%	2.6%	6.0%
	1997	2.4%	0.8%	6.6%
	1998	0.7%	0.4%	7.6%
Rumania	1995	7.1%	32.3%	9.5%
	1996	4.1%	38.8%	6.6%
	1997	-5.0%	154.8%	8.9%
	1998	-7.3%	59.1%	10.3%
España	1995	2.7%	4.3%	22.8%
	1996	2.3%	3.2%	21.8%
	1997	3.8%	2.0%	20.3%
	1998	4.0%	1.4%	18.2%
Taiwan	1995	6.4%	3.7%	1.8%
	1996	6.1%	3.1%	2.6%
	1997	6.7%	0.9%	2.7%
	1998	4.6%	1.7%	2.7%
Estados Unidos	1995	2.7%	2.8%	5.6%
	1996	3.6%	3.0%	5.4%
	1997	4.2%	2.3%	4.7%
	1998	4.3%	1.6%	4.4%
Ucrania	1995	-12.2%	376.8%	5.0%
	1996	-10.0%	80.2%	1.3%
	1997	-3.0%	15.9%	2.3%
	1998	-1.7%	10.6%	3.7%
Gran Bretaña	1995	2.8%	3.5%	8.6%
	1996	2.6%	2.4%	8.2%
	1997	3.6%	3.1%	7.1%
	1998	2.2%	3.4%	6.1%

*Tasa de crecimiento real anual

Fuente: ver referencias

Apéndice III Categorías de las variables analizadas

<p>(Auto) Posición izquierda-derecha</p> <p>0. izquierda</p> <p>1.</p> <p>2.</p> <p>3.</p> <p>4.</p> <p>5.</p> <p>6.</p> <p>7.</p> <p>8.</p> <p>9.</p> <p>10. Derecha</p> <p>98. No sabe</p> <p>99. Sin valor</p>	<p>Los partidos se preocupan de lo que piensan las personas</p> <p>1. Se preocupan</p> <p>2.</p> <p>3.</p> <p>4.</p> <p>5. Injusta</p> <p>0. Sin valor</p> <p>8. No se preocupan</p>
<p>Estado de la economía</p> <p>1. Muy bien</p> <p>2. Bien</p> <p>3. Ni bien ni mal</p> <p>4. Mal</p> <p>5. Muy mal</p> <p>0. Sin valor</p> <p>8. No sabe</p>	<p>Los políticos saben lo que la gente piensa</p> <p>1. Sí lo saben</p> <p>2.</p> <p>3.</p> <p>4.</p> <p>5. No lo saben</p> <p>0. Sin valor</p> <p>8. No sabe</p>
<p>La economía ha mejorado en el último año</p> <p>1. Mejorando</p> <p>2. Igual</p> <p>3. Empeorando</p> <p>4. No sabe</p>	<p>Por quién vote la gente puede hacer la diferencia</p> <p>1. Hace diferencia</p> <p>2.</p> <p>3.</p> <p>4.</p> <p>5. No hace diferencia</p> <p>0. Sin valor</p> <p>8. No sabe</p>
<p>La elección anterior fue justa</p> <p>1. Justa</p> <p>2.</p> <p>3.</p> <p>4.</p> <p>5. Injusta</p> <p>0. Sin valor</p> <p>8. No sabe</p>	<p>Quién esté en el poder puede hacer la diferencia</p> <p>1. Hace diferencia</p> <p>2.</p> <p>3.</p> <p>4.</p> <p>5. No hace diferencia</p> <p>0. Sin valor</p> <p>8. No sabe</p>
	<p>Satisfacción con la democracia</p> <p>1. Satisfecho</p> <p>2.</p> <p>3.</p> <p>4.</p> <p>5. No Satisfecho en lo absoluto</p> <p>0. Sin valor</p> <p>8. No sabe</p> <p>9. No disponible</p>

NOTAS

1 No se traduce el término debido a que su significado en inglés es más amplio que su equivalente en español. Con este concepto el autor está incorporando la capacidad de los electores para determinar cuáles personas en el gobierno están aplicando ciertos programas así como para determinar si esos programas aumentan o disminuyen su bienestar individual, es decir, debe entenderse como "rendición de cuentas" de parte de los gobernantes.

BIBLIOGRAFÍA

Bingham Powell y Guy Whitthen, *A Cross-National Analysis of Economic Voting. Taking Account of the Political Context* (Austin: University of Texas Press; American Journal of Political Science, Vol. 37, No. 2, Mayo 1993).

Michael Lewis-Beck, *Economics and Elections: The Major Western Democracies* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1998).

Martin Paldam, "How Robust is the Vote Function? A Study of Seventeen Nations over Four Decades", en *Economics and Politics: The Calculus of Support*, ed. Helmut Norpoth, Michael Lewis-Beck y Jean-Dominique Lafay (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1991).

Stein Rokann, *Electoral Behavior: A Comparative Handbook* (New York: Rinehart, 1974).

Australian Bureau of Statistics; www.abs.gov.au

Australian Department of Treasury web site; www.treasury.gov.au

Czech Statistical Office; www.czso.cz

National Statistics, The Official UK Statistical site; www.statistics.gov.uk

Central Intelligence Agency (CIA), World Fact Book, 1998; www.odci.gov

Central Bureau of Statistics, Israel; www.cbs.gov.il

Lietuvos Statistikai; www.std.lt

Statistical Data Locators; www.ntu.deu.sg

New Zealand's Official Statistical Agency; www.stats.govt.nz

Polish Embassy in London; www.poland-embassy.org.uk

The World Bank Office in Warsaw; www.worldbank.org.pol

National Commission of Statistics in Romania; www.cns.ro

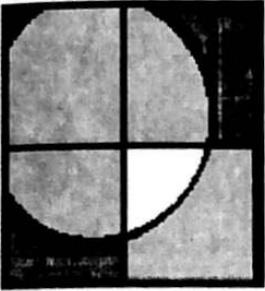
National Bank of Ukraine; www.bank.gov.ua

Bureau of Economic Analysis, USA; www.bea.doc.go

Instituto Nacional de Estadística, España; www.ine.es

Directorate-General Budget, Accounting and Statistics, Executive Yuan, The Republic of China; www.dgbasey.gov.tw

National Statistics of Taiwan, The Republic of China; www.stat.gov.tw



Determinantes políticos y sociales en la generación de ingresos públicos

*Aura Tellaeche Merino**

Hasta ahora, la política fiscal ha sido estudiada ampliamente desde la perspectiva de la ciencia económica. En el presente trabajo, se introducen variables políticas y sociales que no han sido tomadas en cuenta por los estudios económicos. Con esta nueva propuesta y utilizando una muestra de un número significativo de países, se busca contribuir a los intentos de explicar porqué unos países recaudan más que otros. Del mismo modo, al concluir que las variables políticas y sociales son fundamentales para lograr una explicación más completa al respecto, se propone que sean tomadas en cuenta para implementar mejores políticas públicas en materia de ingresos públicos.

Cada tres años, en las fiestas populares de la ciudad inglesa de Coventry se incluye a una mujer desnuda que, montada a caballo, recorre sus calles en recuerdo de la heroína Lady Godiva.

La verdadera Lady Godiva fue la esposa de Leofric, conde de Chester, con quien se había casado hacia el año 1040. De acuerdo con el cronista del siglo XIII Roger de Wendover, Godiva rogó a su cónyuge que disminuyera los impuestos que abrumaban a los habitantes de Coventry. El conde accedió pero con la condición de que Godiva atravesase desnuda las calles de la ciudad, cosa que hizo cubriéndose únicamente con su larga cabellera. Según cuentan, los habitantes, en un acto de solidaridad, se encerraron en sus casas y evitaron mirarla. Sólo la vio un indiscreto, que desde entonces fue llamado Peeping Tom, Tom el fisgón.

El presente trabajo tiene la finalidad de explicar por qué hay países que recaudan más ingresos públicos y otros menos. La respuesta a esta pregunta contribuirá a resolver los problemas de financiamiento que enfrentan algunos gobiernos.

Las acciones de los gobiernos se desenvuelven dentro de estructuras polí-

*AURA TELLAECHÉ MERINO ES EGRESADA DE LA LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA EN EL ITAM

ticas y sociales, por lo que factores relacionados con estas estructuras son de particular importancia en el estudio de las finanzas públicas. La recaudación de ingresos públicos ha sido estudiada anteriormente atendiendo factores puramente económicos, estos estudios han logrado sólo dar respuestas parciales al no atender los motivos estructurales. Los gobiernos operan dentro de un entorno político que delimita su campo de acción, este estudio contribuye al análisis de la capacidad de recaudación de ingresos públicos al estudiar particularmente la influencia que ejerce el entorno político sobre el financiamiento público.

La hipótesis central de este trabajo se basa en un enfoque político y social, en donde los ingresos públicos totales, medidos como porcentaje del PIB, son una función de la riqueza de los países, del nivel de democracia, del tamaño del país, de la corrupción existente y de la polarización de ingresos presente en los diferentes países.

El análisis de estas relaciones es importante porque los niveles de ingresos públicos influyen directamente sobre la vida de los ciudadanos. Lo anterior debido a que del total de ingresos se deriva el gasto público y tanto las decisiones de gasto en servicios públicos, como las decisiones sobre el origen de los ingresos afectan de manera directa la economía de cada uno de los individuos pertenecientes a la comunidad. El gobierno es central en la vida cotidiana debido a que proporciona bienes y servicios que son apreciados por los ciudadanos y porque el origen de los ingresos públicos proviene principalmente del ingreso generado por los ciudadanos, así como de las transacciones de los mismos. Uno de los servicios que provee el gobierno y que resulta esencial es la seguridad, pero a este se le suman, en los sistemas políticos modernos, obligaciones para el financiamiento de servicios de educación, salud y la creación de infraestructura básica.

Este trabajo parte de la idea de que los resultados generados por los economistas han contribuido notablemente en el tema, pero que deben complementarse con estudios que incluyan una visión política y social. Así mismo, muestra una serie de resultados que ilustran la relación entre la recaudación pública y el entorno político y social, los resultados tienen una relevancia práctica para la administración pública. Entre los resultados más significativos se encuentra el hecho de que los niveles más extremos de autoritarismo y democracia son los niveles óptimos para la generación de ingresos públicos. En contraposición con los resultados de estudios recientes,¹ la relación de los niveles

de democracia y autoritarismo, al analizarse con un índice gradual no muestran una relación lineal sino una curva de tipo cuadrático. Si bien, los extremos de democracia y autoritarismo presentan porcentajes similares de recaudación pública con respecto al PIB, en los niveles intermedios de democracia se presentan niveles menores que muestran problemas de financiamiento. Es posible que en los niveles medios de democracia tanto la inestabilidad política así como la falta de instituciones sólidas afecte de manera negativa los niveles de recaudación. Adicionalmente, al analizar los datos se observa que justamente los países con niveles intermedios de democracia presentan un menor nivel de riqueza, una mayor desigualdad y una mayor corrupción.

La estructura social resulta también un factor determinante sobre los niveles de ingresos públicos, que aumentan conforme disminuye la polarización de los ingresos de la población. De igual manera, la presencia de la corrupción es un resultado importante ya que afecta de manera negativa el total de ingresos públicos. Por último, se encuentra una relación también negativa entre los costos de transacción asociados al tamaño del país.

Estos resultados arrojan una visión diferente a la comúnmente aceptada que considera que únicamente alterando las variables macroeconómicas se pueden afectar los niveles de ingresos públicos. Complementando el efecto que el cambio en las variables económicas pueda generar, las estrategias a seguir por parte de los gobiernos que buscan incrementar sus ingresos deben considerar el fortalecimiento de las instituciones, así como la erradicación de la corrupción y la igualación de los ingresos de la población, como unas de sus preocupaciones centrales.

LOS INGRESOS PÚBLICOS Y SUS DETERMINANTES

En la actualidad, debido a los esfuerzos y la dedicación de los economistas se ha logrado, en mayor o menor medida, comprender y predecir el comportamiento de algunas de las variables macroeconómicas tales como los salarios, las tasas de interés, la inflación, el desempleo y sus efectos sobre los niveles de ingresos.

Sin embargo, a pesar de conocerse los efectos que estas variables tienen sobre los niveles de ingresos públicos, la discusión sobre la manera de incrementarlos sigue vigente debido a la insuficiencia de conclusiones. Posiblemente lo anterior resulta de que a pesar de conocer cómo se comportan las variables macroeconómicas, los gobiernos con frecuencia adoptan políticas con-

trarias a lo que los economistas recomiendan. En esto radica la importancia de realizar estudios con un enfoque de economía política, que complementen aquellos realizados por los economistas, ya que de lo contrario, simplemente parecería que los políticos fueran irracionales o desconocieran el comportamiento de la economía.

La respuesta a la búsqueda de los gobiernos de incrementar sus ingresos, ya sea para financiar las actividades públicas o únicamente para mantener su estatus de "bandidos estacionarios"² que se apropian del remanente,³ radica en analizar factores adicionales a los considerados en análisis anteriores.

Es importante identificar el impacto que tienen factores, que no han sido analizados anteriormente, sobre el nivel de ingresos públicos porque de los resultados se pueden desprender una serie de nuevas estrategias que además de generar más ingresos pueden tener la finalidad de elevar la calidad de vida de la sociedad en general.⁴

LOS INGRESOS PÚBLICOS DENTRO DE LAS FINANZAS DEL ESTADO

En todos los niveles de gobierno, y en todo sistema político, las decisiones gubernamentales sobre el monto del gasto, los rubros de interés y la estrategia para financiar éstos, son temas centrales de discusión. Estas decisiones referentes al gasto y a los impuestos constituyen su política fiscal. Cabe mencionar que estas decisiones normalmente están sometidas en mayor o menor medida a la inercia de las decisiones tomadas incluso en el pasado remoto. En este sentido, los gobiernos no renegocian el arreglo fiscal cada año, sino que solo lo hacen en el margen, o cuando van a realizar una reforma fiscal.

Tanto los políticos, como la sociedad en general, saben que las decisiones de política fiscal tienen un impacto directo sobre la vida de los individuos, debido a que determinan cuánto pagan al gobierno y los beneficios y servicios que reciben a cambio por parte del mismo. Así como estos efectos individuales son importantes, de la misma manera deben considerarse los efectos que las decisiones de política fiscal tienen sobre la economía en general. Las modificaciones en los niveles de gasto y de ingresos totales y tributarios influyen en la macroeconomía, en términos de niveles de producción y empleo principalmente, es decir, afectan la estabilidad de la economía. La política fiscal es el medio que tienen los gobiernos para influir en la asignación de los recursos

existentes.

Para comprender la importancia de la capacidad de los gobiernos para generar ingresos, es necesaria una breve discusión sobre los componentes del presupuesto gubernamental (los planes de gasto y financiamiento del Estado).

EGRESOS

En teoría, la intervención estatal a través de los instrumentos fiscales se justifica para asegurar ajustes en la redistribución de recursos, para asegurar la redistribución del ingreso y la riqueza y por último para asegurar la estabilidad económica.⁵

Sin embargo, la intervención del Estado en ocasiones se amplía a otras áreas, cuando los políticos lo consideran necesario en los gobiernos autoritarios o en aquellas circunstancias en que creen que pueden mejorar la suerte de los ciudadanos, en las democracias.

En los países autoritarios, los gobiernos suelen estar respaldados por un grupo selectivo de individuos, grupo que el gobernante debe mantener satisfecho para continuar en el poder. En estos países suelen tomarse medidas proteccionistas hacia estos grupos de poder, como en el caso de los terratenientes que en Centro América bloquearon la implementación de un sistema progresivo de impuestos sobre la renta.⁶ En los países democráticos el apoyo, aunque también proveniente de grupos de interés, es principalmente un producto de la mayoría de los ciudadanos. Para mantener a los electores contentos, los gobiernos suelen realizar políticas más populares como el subsidio al transporte público o el control de precios sobre la canasta básica de bienes.

Normalmente, el Estado realiza inversiones en bienes y servicios básicos como la defensa y la seguridad, así como el sistema de leyes y orden general que son de naturaleza tal que todos, o prácticamente todos, los habitantes de la nación los disfrutan.⁷ A estos beneficios colectivos o comunes se les denomina "bienes públicos" que, aunque sean consumidos por una persona, todavía pueden ser consumidos por otras (es imposible excluir a posibles consumidores). La intervención en estos casos se justifica debido a que no se puede esperar que los mercados privados produzcan una cantidad correcta de estos bienes, y existe una importante demanda por parte de los individuos.

Las intervenciones del Estado se pueden financiar con ingresos propios generados por diversas fuentes, así como la deuda pública. Estos ingresos per-

miten, entre otras cosas, satisfacer la demanda de bienes públicos existente en los diferentes países. Así, el gasto total de un gobierno por un periodo de tiempo está dividido en tres principales categorías:

Compras gubernamentales. Corresponden a los gastos que el gobierno realiza para producir bienes y servicios. Gasto en educación o en equipo militar. En México, las compras gubernamentales corresponden a una quinta parte del gasto total (20.92%)

Transferencias de pagos. Son pagos que se realizan a los individuos, de los cuales el gobierno no recibe nada a cambio. Seguros de desempleo, pensiones de servicio, entre otros. Estos son los gastos que el gobierno hace para influir en la asignación de recursos, sirven para elevar el nivel de vida de los sectores desprotegidos de la población.

Subsidios. Pagos del gobierno destinados a afectar la producción o los precios de ciertos productos. Existen subsidios a ciertos productos como el azúcar por ejemplo, la tortilla o el transporte público. En México, los gastos correspondientes a los subsidios y transferencias en México son del 13.60% del total de gastos públicos.⁸

Pagos de interés netos. Son los intereses pagados a los poseedores de bonos gubernamentales menos los intereses recibidos por el propio gobierno. En México representan el 52.46% del total de gastos.⁹

La decisión sobre cómo se asignan esos gastos en el interior del presupuesto depende del proceso político, tanto en el interior de las burocracias como entre secretarías, y con una relación directa, en los sistemas democráticos, con la representación en el parlamento o el congreso, por ser este el que autoriza el gasto. Sin embargo, el tamaño del presupuesto frecuentemente está determinado por los ingresos que se pueden generar.

A pesar de que la teoría de finanzas públicas establece en primer orden la decisión sobre el gasto y en segundo orden el diseño de estrategias para generar los ingresos suficientes para sustentarlo, la realidad es que los procesos presupuestales del mundo se presentan de manera invertida. Se tienen ciertos recursos previamente establecidos por la recaudación, y solo en condiciones extraordinarias se crean nuevos impuestos para pagar nuevos gastos.¹⁰

INGRESOS

Los gobiernos han necesitado financiarse desde siempre, para solventar

su gasto operativo, para intervenir en la economía del país e incluso para alcanzar cierto poder frente al resto de las economías. Para lograr cantidades importantes de ingreso, se ha echado mano de diferentes recursos tanto al exterior como al interior de los dominios propios de los gobernantes.

Una de las herramientas utilizadas para incrementar ingresos ha sido la expansión de territorios y expropiación de bienes, mediante la guerra, la invasión y en general la fuerza. La más recurrida ha sido la tradición impositiva.

Los impuestos han estado presentes desde hace siglos en la vida cotidiana. Tal cual lo afirmó Oliver Wendell Holmes, "los impuestos constituyen el precio de la sociedad civilizada,"¹¹ ya que muchas de las funciones del estado son esenciales; de esta manera, los impuestos son esenciales también. En la historia moderna ningún Estado importante ha sido capaz de sostenerse a sí mismo mediante cuotas o contribuciones voluntarias. Las contribuciones filantrópicas no son siquiera una fuente significativa de ingresos para la mayoría de los países. Se requieren los impuestos, que son por definición pagos obligatorios. En verdad, como lo indica el viejo adagio, su necesidad es tan cierta como la muerte misma.¹²

El nivel de ingresos que un gobierno necesita depende del nivel de gasto público que quiera cubrir.¹³ Los ingresos gubernamentales pueden agruparse, por su origen, en dos principales categorías:

Ingresos Tributarios. Estos ingresos se recaudan vía cuatro impuestos principales, los impuestos personales, los impuestos a los beneficios de las sociedades, los impuestos indirectos a los negocios (los principales son los impuestos sobre las ventas), y las contribuciones al seguro social.

Existen sistemas que basan su recaudación en gravar la renta, lo que los individuos producen, mientras en otros se grava principalmente el consumo, lo que los individuos compran. La diferencia entre gravar la renta o el consumo es el ahorro. Los sistemas basados en la compra exigen de pago a las cantidades ahorradas. En la actualidad la mayoría de los sistemas son una mezcla de ambas fórmulas, así, en Estados Unidos se grava esencialmente la renta pero están exentos de pago algunos tipos de ahorro.

Ingresos No Tributarios. En esta categoría están aquellos ingresos empresariales y de la propiedad, así como tasas y derechos administrativos, multas, entre otros. Entre estos ingresos se incluyen los beneficios que el Estado recibe de los derechos de empresas paraestatales, como en el caso de México, ya que a través de PEMEX se cobran los derechos de hidrocarburos. Estos ingre-

sos no tributarios pueden ser muy grandes cuando existen rentas de recursos naturales como la minería o el petróleo.

Cuando un presupuesto es deficitario, el Estado tiene que buscar alguna manera de pagar la diferencia entre sus gastos y sus ingresos. Normalmente pide préstamos al público por medio de la venta de bonos, esta deuda se denomina deuda pública (títulos de deuda del Estado en manos del público).

En este sentido es importante hacer mención a la teoría de la equivalencia Ricardiana: cualquier deuda o gasto gubernamental en la que incurra un estado tendrá que pagarse eventualmente, ya sea mediante la reducción del gasto público en otros bienes y servicios en el futuro, o la creación de nuevos impuestos. Así, aunque la deuda parece una fuente de ingresos adicional, la realidad es que forma parte de los impuestos en el largo plazo. De lo anterior se desprende que los impuestos y la deuda pública tienen efectos equivalentes en la economía.¹⁴

VARIABLES QUE AFECTAN LAS FINANZAS PÚBLICAS

Tan antigua como la existencia de los impuestos es su crítica. El debate sobre los diferentes medios de financiamiento y sus ventajas y desventajas se renueva regularmente cada año, en fechas cercanas a la aprobación presupuestal en los países democráticos y también, aunque de manera más unilateral, en los países autoritarios.

Mientras que la deuda pública y la creación de negocios propiedad del Estado, entre otros, tienen menores efectos inmediatos¹⁵ sobre los ciudadanos, la tradición impositiva siempre ha tenido mucho peso a nivel social.

Los impuestos surgieron como la paga al gobernante o protector, a cambio de mantener el orden de la comunidad y defenderla de los enemigos. Por ello como se mencionó antes, los impuestos son el precio de la sociedad civilizada.¹⁶ Este aparato, en definición simple, ha crecido de manera extraordinaria, sobre todo en el periodo de la posguerra, haciendo cada vez más necesario incrementar la fuente de ingresos. Así, la estructura de ingresos se ha sofisticado y complicado cada vez más.

En términos de ingresos tributarios, los principales mecanismos para aumentar recaudación han sido: ampliar la base tributaria,¹⁷ incrementar las tasas o incluso la creación de nuevos impuestos. Un país puede tener la misma base tributaria e incluso la misma tasa impositiva y recaudar menos. Lo ante-

rior puede atribuirse a que los pagadores incluidos dentro de la base tributaria son menores o debido a que la base es más difícil de identificar o supervisar en un país con respecto a otro e incluso debido a una administración ineficiente.

A lo largo del trabajo se buscará probar justamente que existen características sociales y políticas que influyen en la generación de ingresos.

El análisis de los ingresos públicos permite determinar la capacidad que tienen los gobiernos para financiar las diferentes políticas necesarias para mantener o lograr un desarrollo económico. Especialmente en las nuevas democracias, la interrogante sobre las posibilidades para alcanzar cierto nivel económico y social está constantemente presente debido a que se requiere del apoyo público para financiar al Estado. En casos extremos, ante condiciones tales como las crisis económicas, los gobiernos democráticos deben aplicar políticas drásticas e impopulares de corto plazo para elevar el nivel económico en el largo plazo. ¿Pueden las democracias implementar políticas impopulares para alcanzar sus metas? ¿Son más eficientes en este sentido los países autoritarios? Estas preguntas generalmente han sido respondidas en función del gasto público y la deuda, sin embargo, la recaudación es de igual o mayor importancia.

En realidad se conoce muy poco sobre la manera en que los sistemas políticos interactúan con las políticas públicas y especialmente con sus resultados. De manera más específica, estudios empíricos recientes que buscan indagar sobre la capacidad de los gobiernos para recaudar ingresos han arrojado resultados prácticamente inconclusos e incluso contradictorios en lo que respecta a la influencia del sistema político.

Posiblemente, la dificultad radica en que para analizar integralmente una política pública es necesario determinar con claridad la decisión que se está tomando, considerar sus posibilidades de implementación, analizar su implementación y por último, prestar atención a los resultados que se obtienen y que son afectados, todavía más que las otras etapas, por un sinnúmero de variables. Sin embargo, de manera general, existen quienes concluyen que las instituciones y los incentivos políticos son determinantes centrales de las políticas económicas que se observan.¹⁸

Antes de seguir, sería conveniente definir un sistema político. Este es el marco institucional en el cual se toman las decisiones de producción y asignación de recursos públicos. Este trabajo se concentra en solo dos posibilidades antagónicas, por sus características, las democracias y los autoritarismos. Al usar estas dos categorías únicamente, se deja fuera la compleja interacción en-

tre legislativos y ejecutivos, las relaciones entre burocracias, el corporativismo como mecanismo de mediación de intereses, y los partidos políticos.¹⁹

Aún sin entrar a detalle sobre los diferentes sistemas políticos, se ha asociado un financiamiento por deuda con regímenes políticos inestables. Esta conclusión, aunque interesante, ha invitado a realizar estudios más específicos sobre el comportamiento de los sistemas políticos con respecto a las diferentes políticas públicas.

Estudios realizados por Przeworski y Olson sugieren que en los países autoritarios existen incentivos para incrementar las tasas impositivas mientras que en las democracias no.²⁰ Los gobiernos autoritarios utilizan el monopolio del poder coercitivo para obtener los mayores ingresos vía impuestos u otras extracciones.²¹ En estos modelos, los autoritarismos imponen tasas altas considerando dos factores, el tamaño del gobierno y el grupo que se apropia los residuos fiscales. En las democracias se cree que la capacidad de recaudación está limitada precisamente debido a que son sistemas que se basan en el apoyo público y mediante elecciones determinan el tamaño del gobierno además de que una política fiscal agresiva es de lo más impopular. Estos modelos se basan en los incentivos que se presentan a los gobiernos en los diferentes sistemas políticos.

Por otro lado, existen quienes afirman que en las democracias se recauda más y se aprovecha menos, tienen menor crecimiento. Se justifica este argumento con la consideración de que en las democracias se hace lo que la mayoría quiere, para lograr satisfacer estas demandas se requiere de un gasto importante en políticas públicas populares que debe financiarse con tasas impositivas altas o muchos impuestos, aún a costa del crecimiento que podría existir si en lugar de gastar en consumo el gobierno hiciera gastos de inversión.²²

Conviene mencionar también que la relación existente entre la democracia y el crecimiento es aún un tema controversial. Barro argumenta que por un lado, las instituciones democráticas permiten controlar, mediante los pesos y contrapesos entre poderes, a los gobernantes impidiendo el mal uso de los ingresos públicos así como la implementación de políticas impopulares; por otro lado, este sistema de pesos que obstaculiza la realización de políticas públicas impopulares, funciona como limitante del crecimiento de estos países debido a que normalmente, las políticas para promover el crecimiento suelen ser impopulares. Mediante el análisis de un corte cruzado de países concluye que el incremento en el nivel de vida de la sociedad genera mayor democracia,

mientras que las democracias que crecen sin desarrollo económico previo tienden a no durar.²³

Así como las dos discusiones anteriores intentan mostrar —sin llegar a un acuerdo— los efectos que los sistemas políticos tienen sobre los incentivos de los gobiernos a implementar políticas fiscales diferentes, también existen estudios teóricos (igualmente inconclusos) sobre los efectos de los sistemas políticos en la capacidad de los gobiernos para recaudar impuestos.

Los impuestos son los costos que los ciudadanos deben pagar para que el gobierno pueda proveer los bienes y servicios públicos. Para disminuir sus tasas impositivas, los ciudadanos suelen mentir sobre sus preferencias sobre los servicios públicos. La mentira sobre las preferencias de bienes públicos y los problemas inherentes a la acción colectiva dificultan la recaudación de impuestos.

Para garantizar el cumplimiento de los ciudadanos con respecto a las obligaciones fiscales, se puede interpretar que los gobiernos se basan en tres diferentes modelos que se detallan a continuación. El primero es la coerción, que es la visión en la cual los individuos cumplen con una contribución simplemente porque se hace un cálculo costo beneficio del riesgo de ser sorprendido sin cumplir y la consecuente penalización, en contraposición con el beneficio de no pagar los impuestos. El segundo corresponde al modelo de cumplimiento voluntario, tipo los Amish o el tequio, en que los individuos contribuyen porque lo consideran su obligación, sobreponiéndose a los problemas de acción colectiva — este modelo es muy poco común debido a que racionalmente siempre están presentes los incentivos para evadir. Por último podemos mencionar el modelo de cumplimiento cuasi-voluntario, en el cual existe una amenaza de uso de fuerza para quien no cumple, amenaza que rara vez se hace efectiva debido a que las personas están dispuestas a cumplir y no evadir, esto como consecuencia de la creencia de que el sistema es justo.

Se puede creer que un sistema es justo en dos sentidos: por un lado, las personas reciben bienes y servicios públicos a cambio de sus contribuciones, y por otro lado, ven que los demás también cumplen su parte.

Margaret Levi realiza un estudio sobre los ingresos generados en diferentes países: Roma, Francia, Inglaterra y Australia. Su investigación radica en las limitantes que los gobernantes encuentran para generar ingresos y se basa en dos supuestos, que los gobernantes son racionales y buscan su propio interés, y que los individuos que componen el Estado tienen intereses propios que se derivan y apoyan en poderes institucionales. Sin embargo, uno de sus argu-

mentos más importantes es que el cumplimiento cuasi-voluntario es resultado de una evaluación sobre la equidad del sistema, los individuos pagan sus impuestos cuando sienten que son tratados de manera justa y de la evaluación de los beneficios que reciben a cambio de su pago. También dice que el cumplimiento cuasi-voluntario debe ser la base sobre la cual las políticas públicas se construyan.²⁴

Sin embargo, la sensación de iniquidad, el incremento de los tipos impositivos marginales, la complejidad de las legislaciones fiscales y la pequeña probabilidad de ser descubiertos abren las posibilidades para que los ciudadanos evadan esta obligación, o para que dentro de la ley, los ciudadanos eludan (aprovechándose de lagunas fiscales) el pago de sus impuestos.

Se considera que el “cumplimiento no voluntario” de los ciudadanos está principalmente presente en las dictaduras debido a que el uso de la fuerza en estos sistemas es un factor recurrente. En estos sistemas se pueden imponer políticas impopulares y llevarlas a cabo con mayor facilidad que en las democracias, con el uso de la fuerza se puede obligar a todos a pagar sus impuestos además de que pueden imponer tasas que en las democracias difícilmente serían aprobadas.

Argumentos en contra de la eficacia del uso de la fuerza en los autoritarismos, afirman que incluso las dictaduras requieren de cierto grado de aceptación o apoyo público y que no pueden tomar decisiones, sobre las políticas públicas a implementar, completamente unilaterales. Además, en la historia de las dictaduras en América Latina, apoyadas por los grupos más poderosos, la recaudación tiende a disminuir debido a que precisamente estos grupos son también los pagadores de impuestos potenciales.²⁵

En las dictaduras también es posible encontrar que los impuestos son más bien expropiativos, siguiendo el argumento de Olson²⁶ en los países autoritarios los gobiernos suelen presentarse como “bandidos estacionarios” con mentalidad de más corto plazo y que como consecuencia prefieren explotar aún más, que en otro tipo de gobiernos, a la población.

Sin embargo, a pesar de que en las dictaduras se puede hacer uso de la fuerza con más facilidad y frecuencia y que pueden usar bases expropiativas con mayor facilidad, es un hecho que esta fuerza que los sustenta no está necesariamente relacionada con la posibilidad de desarrollar la infraestructura necesaria para recaudar los impuestos, es necesario crear un sistema de administración de impuestos efectivo. La fuerza por sí sola no basta.

Existen argumentos basados en el cumplimiento cuasi-voluntario que afirman que éste solo puede surgir en las democracias de manera real y voluntaria evitando los problemas de acción colectiva. Este cumplimiento cuasi-voluntario depende de la valuación de los bienes públicos por parte de los ciudadanos y de que estos consideren que los impuestos son el pago justo por los beneficios recibidos. Quienes apoyan los argumentos basados en el este cumplimiento cuasi-voluntario consideran que las elecciones son el incentivo perfecto para que el gobierno realice bien su trabajo y ofrezca los servicios que los ciudadanos requieren.

Aunque es importante mencionar que a pesar de que en las democracias las políticas tienden a ser más populares y menos expropiatorias también es un hecho que los ciudadanos no siempre colaboran igual, por lo que la coerción también está presente, como en el caso de México en el que la política de recaudación está basada en una amenaza constante sobre los ciudadanos incumplidos. Además, también existen medidas expropiatorias y corto-placistas como el caso de PEMEX en México, que no paga impuestos sobre sus utilidades pero que sí lo hace como porcentaje del costo del barril, lo que de alguna manera ha influido en la escasa inversión en exploración.

Con base en los resultados que se presentan más adelante, se concluye que no necesariamente existe una correlación entre el hecho de que los países respeten los derechos políticos y sociales (democracias) o que utilicen la fuerza (autoritarismos) y el nivel de ingresos que se generan en cada uno de ellos.

Así como no se llega a un resultado definitivo en el área teórica, los resultados de los estudios empíricos también son inconclusos. Hasta ahora, no se han producido argumentos que permitan determinar la naturaleza de los sistemas fiscales, de manera que tampoco se han podido establecer medidas para realizar reformas exitosas.

La contradicción de los resultados en estos estudios puede deberse a que en realidad no se han centrado en las variables importantes.²⁷ De hecho, se ha sugerido desagregar la variable "sistema político" ya que de manera agregada no ha mostrado resultados significativo, ya que en sí misma esta variable considera un sinnúmero de factores que realmente deberían analizarse por separado.²⁸

Barbara Geddes hace una revisión de siete investigaciones y comienza diciendo que una de las conclusiones más importantes que emergen de los textos que revisa es que los gobiernos autoritarios no tienen ninguna ventaja sobre las democracias en cuanto a resultados económicos se refiere.²⁹

El sistema político per se no afecta las estructuras fiscales asociadas en los países, sino las características propias de cada uno de ellos que pueden igual presentarse en cualquier sistema político.

Este trabajo considera justamente esta posibilidad y para desarrollarlo se utilizan variables que reflejan a grosso modo características particulares de cada país tales como su tamaño, riqueza, el nivel de corrupción al que los ciudadanos se enfrentan, la desigualdad social y evidentemente, el sistema político. Estas variables se analizan a detalle en el siguiente capítulo.

Existen pocos textos relacionados con este hecho, sin embargo, el estudio que realizó Cheibub en 1998³⁰ ilustra de manera particular el hecho de que, controlando las variables que nos permiten clasificar a un sistema u otro, se observa que el nivel de impuestos entre las democracias y las dictaduras no varía en absoluto. Existen democracias tan eficientes en términos de recaudación tanto como algunas dictaduras, de la misma manera se presentan casos de dictaduras ineficientes tanto como democracias ineficientes. También concluye que el tamaño del sector agrícola, del comercio exterior, la percepción de los gobiernos sobre el futuro y la ocurrencia de elecciones afectan los ingresos en ambos regímenes; mientras que el PIB per cápita solo afecta a las democracias y la deuda tiene efectos en las dictaduras.

El estudio de Cheibub parte de que no encuentra ningún modelo analítico adecuado que permita establecer una tesis sobre la naturaleza de un sistema impositivo y las condiciones bajo las cuales estos sistemas pueden ser exitosos; dado lo anterior establece el siguiente modelo:

$$\begin{array}{l} \text{Niveles de ingresos} \\ \text{impositivos como \% PIB} \end{array} = F(\text{Constante, PIB pc, I-E, AGRIC, MIN, DES-} \\ \text{CUENTO, ELECCIONES, ADM, TRANS,} \\ \text{DEUDA, GRANTS, REGIMEN) + e}$$

Para Cheibub, los costos de transacción son determinantes de los niveles de ingresos, estos están presentes en el modelo a través de 4 variables: PIB per cápita (PIB pc), que mide los recursos con potencial a tasarse; proporción de importaciones y exportaciones, que indica la presencia de un control, y deben asociarse de manera positiva (I-E) con los niveles de ingresos tributarios ya que son ingresos fáciles de obtener; producción agrícola (AGRIC), que indica la ausencia de un control es decir, que son ingresos difíciles de recolectar, por lo tanto debe asociarse de manera negativa; y por último la proporción de exportaciones minerales (MIN) del total de exportaciones, ésta presenta resultados

ambiguos ya que por un lado, cuando este sector es independiente del gobierno, genera muchos ingresos mientras que cuando pertenece al gobierno está exento de los mismos.³¹ Además, incluye al modelo una variable de DESCUENTO, que mide el riesgo que el ejecutivo tiene de ser removido del puesto; el nivel de negociación que tienen los países, concepto que introduce con una variable de ELECCIONES (dummy de año electoral), ADM (año de cambio administrativo) y TRANS (año de transición de un régimen a otro); considera también la situación fiscal de los países, con las siguientes variables: DEUDA y GRANTS; por último introduce una dummy de REGIMEN político.

Los costos de transacción son todos aquellos costos directos o indirectos asociados con la recaudación de impuestos. Los costos directos son aquellos relacionados con la gestión; los costos indirectos son otros costos, como el tiempo, la administración del archivo y las asesorías. Entre más complejos son los sistemas fiscales, más costos implican.

Siguiendo esta línea, los costos administrativos y de recaudación afectan la capacidad de generar ingresos vía impuestos, por lo tanto, los países en que estos costos y la evasión son altos, tienden a basarse en impuestos con menores costos y más difíciles de evadir pero que suelen ser ineficientes.³²

Existen también otros estudios, como el de Cukierman, Edwards y Tabellini que, con base en resultados generados por un análisis de corte cruzado con 79 países, afirman que la evaluación del sistema fiscal depende de factores propios del sistema político tanto como del comportamiento de la economía. Así, sistemas políticos inestables, aquellos en los cuales la probabilidad de cambio en el gobierno³³ y que cuentan con una sociedad polarizada por niveles de ingresos, se basan en impuestos ineficientes tales como el "seigniorage" que se define como el incremento en la base monetaria con respecto al total de ingresos públicos.³⁴

Este trabajo considera justamente estos costos con variables proxys que, al final, apoyan y complementan la tesis de Cheibub.

A continuación se presenta una tabla con los países que mayores ingresos no tributarios tienen, como porcentaje de los ingresos públicos y como porcentaje del PIB.

Bolivia, Egipto, Singapur y Jordania son países que entraron al modelo y que se financian en gran medida con ingresos no tributarios; basan su recaudación en ingresos provenientes de los recursos naturales con que cuentan. Sin embargo, los que más basan su ingreso en este rubro son países que no están

incluidos en el presente estudio debido a que no cuentan con los datos suficientes para completar la base requerida. Estos países basan su economía en la explotación de recursos naturales, así Omán, Bahrein e Irán son conocidos por la explotación del petróleo, en Bhután la economía se basa en la explotación de sus minerales y bosques y por último Botswana que se financia principalmente con las minas de diamantes.

Dentro del sistema fiscal se encuentra un punto importante, la participación de los diferentes impuestos en el ingreso público. En 1989, Jane H. Leuthold³⁵ realizó un estudio para países africanos en los que buscaba explicar la estructura fiscal, es decir, la diferencia en la participación de los impuestos directos versus los indirectos con respecto al PIB. En este estudio, Leuthold evaluó los esfuerzos gubernamentales para recaudar los niveles de ingresos esperados. La medida del esfuerzo impositivo se genera aplicando los coeficientes estimados a las variables de los países y comparando los ingresos impositivos como porcentaje del PIB esperado contra los ingresos como porcentaje del PIB reales.

Por último concluye que los impuestos directos como el impuesto sobre la renta son poco importantes en los países en vías de desarrollo (en su caso los ocho países africanos que ella analizó), mientras que estos gobiernos basan su financiamiento en los impuestos indirectos tales como impuestos al comercio internacional y el IVA.

Como se plantea en este apartado, existen diferentes variables que afectan las finanzas públicas y un conjunto de fuentes de ingresos públicos. No sólo es relevante analizar a las fuentes de ingresos en conjunto, sino también resulta de gran valor estudiar las fuentes específicas de ingresos públicos en el contexto de la formación de distintas estructuras fiscales. El presente estudio discute los resultados relacionados con análisis de las estructuras fiscales generando conclusiones interesantes que se discuten más adelante³⁶.

II. DESCRIPCIÓN DE DATOS

Antes de presentar la tesis central y el modelo en el que se basa este trabajo, es necesario hacer una presentación de los datos. Esta presentación está dividida en dos partes, primero se presenta una descripción de cada una de las variables, para después presentar una primera exploración de las relaciones más importantes existentes entre algunas de las variables.

Como se mencionó al principio, se presenta una descripción de las diferentes variables que más tarde se utilizan en el modelo, además de integrar en esta presentación algunas variables alternativas y explicar por qué se dejan fuera del modelo.

De un total de 103 países se logró establecer una base completa para 38 o 42 países según la variable a analizar. La lista de la muestra con la que se realizó el presente trabajo es la siguiente:

no tienen una variación constante a lo largo del rango de valores. Por ejemplo, cuando los residuales de una serie de tiempo tienen una variación creciente a lo largo del tiempo, las series de tiempo presentan heteroscedasticidad.

Tabla 1 Muestra de los países incluidos en los modelos

Australia	India	España	Perú
Austria	Israel	Estados Unidos	Portugal
Bélgica	Italia	Estonia	Reino Unido
Bolivia	Japón	Filipinas	Rumania
Canadá	Jordania	Finlandia	Suecia
Costa Rica	Malasia	Francia	Singapur
Chile	Marruecos	Ghana	Túnez
China	México	Grecia	Turquía
Dinamarca	Nicaragua	Guatemala	Venezuela
	Noruega	Hungría	Zambia
		Países Bajos	

A pesar de que el número de países dentro de la muestra no es el que se esperaba, es suficiente para la elaboración de este trabajo.

Las democracias industriales avanzadas (en esta categoría están incluidos Europa, Estados Unidos, Canadá, Australia y Japón) se encuentran sobrerrepresentadas (son el 41% de la muestra) debido a que son precisamente los países más industrializados quienes cuentan con mayor tradición y experiencia en la generación de datos. En la mayoría de los países en vías de desarrollo los datos de algunos rubros son recientes.

Los años de cobertura de la muestra son de 1980 a 1998, según la variable de que se trate, utilizando el dato más reciente, en el caso de la desigualdad económica, el rango de años es más amplio, de 1970 a 1995. La base de datos completa se encuentra en el Apéndice 3, para facilitar la réplica de este estudio.

Los países tienen diferentes estructuras fiscales que aplican a su ciudadanía de manera particular, las principales fuentes de ingreso de los países son: el impuesto sobre la renta, los impuestos sobre bienes y servicios y los ingresos no tributarios. Sin embargo son los ingresos totales, de manera agregada, los que se analizan a continuación.

INGRESOS TOTALES (IT)

Con respecto a los ingresos públicos, la variable que se considera de mayor importancia es la de los ingresos totales. El nivel de ingresos públicos de un país se afecta por un sinnúmero de variables, en este trabajo se intentan encontrar algunas características comunes entre los países que generan los mismos resultados, características que permitan identificar si un país está siendo efectivo o no en términos de recaudación.

Al identificar variables que afecten la eficiencia del gobierno para generar ingresos públicos, se facilita la elección de estrategias para mejorar los sistemas fiscales.

Los datos de esta variable tienen como fuente la publicación del Fondo Monetario Internacional sobre Estadísticas Financieras de Gobierno de 1995.

Esta variable es la suma de los siguientes conceptos: Ingresos Tributarios + Ingresos No Tributarios + Ingresos de Capital.

Donde:

a) **Ingresos Tributarios** = Impuestos sobre la renta, las utilidades y las ganancias de capital + Contribuciones al Seguro Social + Impuestos sobre la nómina y la fuerza de trabajo + Impuestos sobre la propiedad + Impuestos internos sobre bienes y servicios + Impuestos sobre el comercio y las transacciones internacionales + otros impuestos.

b) **Ingresos No Tributarios** = Ingresos empresariales y de la propiedad + Tasas y derechos administrativos y ventas no industriales y secundarias + Multas y remates + Contribuciones a fondos de pensiones y bienestar social de empleados del gobierno dentro del gobierno + otros ingresos no tributarios.

c) **Ingresos de Capital** = Ventas de archivos de capital fijos + Ventas de inventarios + Ventas de tierra y activos intangibles + Transferencias de capital de fuentes no gubernamentales.

Los datos se encuentran como Ingresos Totales por país con la moneda propia de cada uno de ellos. Para homogeneizar se utilizó el porcentaje de la variable con respecto del Producto Interno Bruto (PIB) correspondiente a cada país. Se considera la información más reciente en el rango de años de 1990 a 1995.

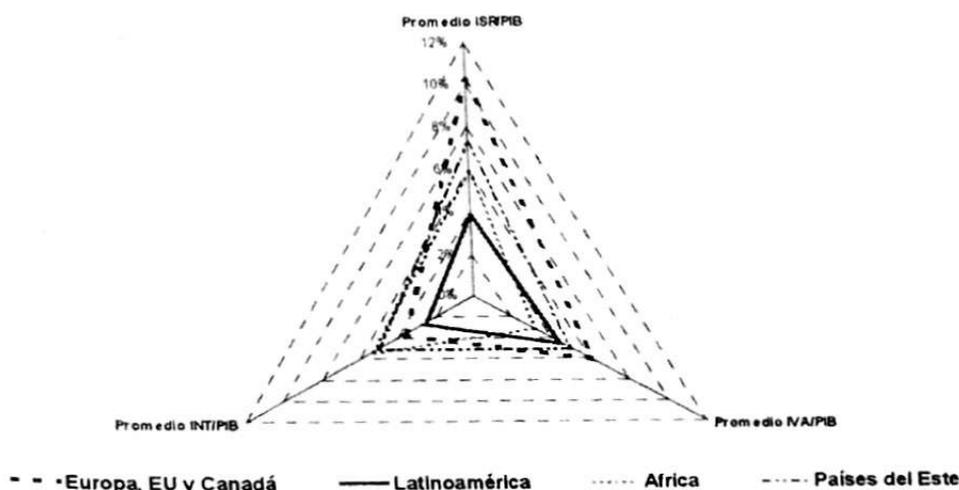
El porcentaje promedio de IT con respecto al PIB es de 29%, siendo Hungría, Países Bajos y Bélgica los países cuya recaudación total representa un mayor porcentaje con respecto al PIB (53%, 48% y 45% respectivamente), mientras que China, Guatemala, India y México tienen porcentajes muy pequeños (5%, 8%, 14% y 14% respectivamente).

Mientras que el promedio general es de 29%, al distribuir los datos por regiones se observa un comportamiento distinto. El promedio en Latinoamérica está 16 puntos porcentuales por debajo del promedio en Europa, con África y los Países del Este con un promedio intermedio.

Es evidente que los países de Latinoamérica y los países del Este tienen menor recaudación que los de la categoría de Europa, EU y Canadá. El rango en que se encuentra Latinoamérica está entre el 10 y el 30 por ciento, los países del Este tienen porcentajes de recaudación con respecto a PIB que varían entre el 15 y el 55 por ciento (una mayor variación), mientras que los Países Europeos (con EU y Canadá dentro de esta categoría) están en un rango, entre 20 y 50 por ciento.

La siguiente gráfica permite identificar la estructura fiscal de las diferentes regiones consideradas en este estudio, tomando en cuenta las tres principales fuentes de ingreso.

Gráfica 1 Estructuras Impositivas, por región geográfica



VARIABLES DE CONTROL

Para desarrollar un modelo de economía política es necesario controlar, en principio, por variables de tamaño de un país y de riqueza del mismo, para lo cual se utiliza la extensión territorial en kilómetros cuadrados (km²) y el PIB per capita respectivamente. Los datos de km², PIB y de población, estos últimos que permitieron calcular el PIB per capita, se tomaron de la publicación del Banco Mundial denominada "El Pequeño Libro de Datos", publicado en 1999 con información de los Indicadores de Desarrollo Mundial. Los datos son de 1997 o más recientes.

TAMAÑO DEL PAÍS

Se utilizan los km² como referencia para el tamaño del país. Esta variable es importante para un modelo que busca identificar características comunes que expliquen los distintos niveles de ingreso que se presentan en los diferentes países, debido a que la extensión territorial de los países puede asociarse a mayores costos administrativos haciendo, por ejemplo, más difícil la recaudación (en términos administrativos para el control y monitoreo de las acciones fiscales).

Esta es una variable que permite medir, de manera diferente a la de Cheibub, los costos de transacción existentes para controlar los medios que se utilizan para generar ingresos. Cheibub utiliza variables como la proporción de importaciones y exportaciones como proxy de facilidad de recaudación vs. la producción agrícola como ejemplo de dificultad de recaudación; la extensión territorial funciona como una proxy de las dificultades que se presentan para lograr una recaudación eficiente.

A medida que se incrementa la superficie sobre la cual debe ejercerse monitoreo, se espera que sean menores los ingresos públicos totales. Esta relación negativa se basa en que a mayor extensión territorial, también debe ser mayor el número de personas necesarias para llevar a cabo la recaudación y supervisión de los ingresos. Además, aún y cuando existe más personal, a mayor superficie es más fácil que un número importante de ciudadanos se mantenga al margen de la regulación fiscal. Así, dentro de los costos de transacción se encuentran aquellos costos de operación, de gestión, de archivo, entre otros.

Las regiones con mayor superficie son Europa, EU y Canadá debido al peso de estos últimos más Australia. También tienen una superficie promedio

elevada los Países del Este ya que China y la India se encuentran dentro del grupo alterando el promedio considerablemente. Sin contar a China, que tiene cerca de 10 millones de km², el promedio de la región es de 714,488 km² (46% menor). En el caso de Europa es aún más drástica la caída del promedio cuando se eliminan del grupo a EU, Canadá y Australia (los tres con más de 7 millones de km²); el promedio sin estos países es de 225,363 (88% menor).

RIQUEZA DEL PAÍS

Para efectos de este trabajo se utiliza el ingreso per cápita (PIB per cápita) como medida de la riqueza del país. Esta medida es importante porque se puede intuir que los países con mayor riqueza también son países con un mayor nivel de ingresos públicos; debido a que se supone que la base tributaria es proporcional al PIB per cápita. Se espera que a mayor PIB per cápita, mayores serán los ingresos públicos totales.

El PIB per cápita indica la disponibilidad de recursos a tasarse así como la existencia de capacidad administrativa para recaudar los impuestos. A mayores niveles de PIB per cápita se espera que las economías tiendan a monetizarse más y a ser menos informales facilitando, en teoría, la labor recolectora del gobierno.¹

La diferencia entre la región de Europa, EU y Canadá con el resto del mundo es considerable. El PIB per cápita en los Países del Este, el mayor de las tres regiones restantes, representa tan solo el 25% del que se presenta en Europa, el de Latinoamérica representa el 10% y por último África que es únicamente el 4%.

Los datos de PIB per capita introducidos en el modelo corresponden a los datos de 1996. La variable se presenta como el logaritmo natural del PIB per capita, para evitar que los datos de gran magnitud (10 o 20 mil) se lleven toda la variación respecto a diferencias importantes entre los datos pequeños (3 y 4 mil). Además, utilizando el logaritmo natural se reducen los posibles problemas de heteroscedasticidad.²

VARIABLES SOCIALES

Existen características sociales asociadas a los diferentes países, que son relevantes para la realización de esta tesis. Estas variables son las siguientes:

NIVEL DE CORRUPCIÓN (NC)

Se espera que a mayor nivel de corrupción se generen menores ingresos públicos debido a la evasión de impuestos que la corrupción puede generar cubriendo a los pagadores potenciales que no cumplen con sus obligaciones, a cambio de alguna especie de pago por protección. También influye el hecho de que los recursos pueden “perdersé” con mayor facilidad en las administraciones corruptas, entre otras situaciones. La variable de corrupción se introduce como una proxy de la fuerza de las instituciones y del cumplimiento de la ley.

Esta variable tiene como fuente, los datos que arroja anualmente la agencia Transparency International. Se utilizan los datos más recientes, 1998 y 1999. Los datos originales miden el nivel de transparencia, clasificando a los países de 1 a 10, para facilitar su lectura se redondearon los datos de Transparency y se invirtió la escala, de tal manera que puede leerse como nivel de corrupción de 1 a 10, donde 10 es la máxima corrupción posible.

El promedio de corrupción de los países de la muestra es 5.3, que en realidad no es un nivel alarmante pero sí bastante superior al ideal de 1. Aunque utilizando como referencia el promedio general, se observa una diferencia notable con respecto al ideal, esta resulta muy baja si se comparan los datos por regiones. El mayor nivel de corrupción está presente en Latinoamérica y África, siguiéndole con diferencia de 1 punto, los Países del Este. Por último, con un nivel de corrupción muy reducido se encuentra la categoría que agrupa a Europa, EU y Canadá, siendo Bélgica, Grecia e Italia los países que elevan el promedio.

Dentro de Latinoamérica el país con menos corrupción es Chile (4) y el más corrupto de los que integran esta región en la muestra es Ecuador (9). El país menos corrupto de África es Túnez (6) y los más corruptos son Egipto (8) y Ghana (8). En la región de los países del Este, Israel es el menos corrupto (4), mientras que China (8), India (8) y Rumania (8) son los más corruptos de esta zona.

DESIGUALDAD (Q5/Q1)

El índice *Gini*, mide la desigualdad en el ingreso de los habitantes de los países. Estos datos tienen como fuente el anexo del artículo de Przeworski *El Estado y el ciudadano* y la base de datos de Deininger y Squire. Para ampliar el número de países con datos disponibles, se utiliza la información más reciente

con el rango que va de 1970 a 1995.

Otra aproximación a la desigualdad social, y de hecho una variable más útil, es la razón del quintil más rico de la sociedad entre el quintil más pobre. Estos datos provienen de la base de datos de Deininger y Squire. Se considera los de alta y baja calidad pues de lo contrario la muestra se reduciría a menos de la mitad.

Se eligió la razón entre quintiles como medida de polarización entre los ingresos de la población en contra del Gini que da mayor peso a la clase media, debido a que es justamente la población de los extremos la que permite medir las clases que de alguna manera pueden quedar fuera de la base fiscal, los más ricos debido al acceso a los recursos legales y políticos para lograr exenciones, e incluso pagar asesorías para eludir su obligación; los más pobres debido a que normalmente realizan sus transacciones en el mercado informal.

Se espera que a mayor polarización de población, por nivel de ingresos, menor serán los Ingresos Totales percibidos.

Aunque la media es de 7.7, existen países con datos de desigualdad extrema. Los países más desiguales son Guatemala (con una razón de 30), Chile (17.32), y Venezuela (16.18); mientras que los países menos desiguales son Finlandia (3.18), Austria (3.26) y Bélgica (3.27)

Una vez más, la región de Latinoamérica se caracteriza por un resultado notoriamente superior. Latinoamérica es la región más desigual, siguiendo (casi 8 puntos debajo) los Países del Este y África y por último Europa, EU y Canadá. Incluso eliminando el dato de Guatemala (30), el promedio de las razones Q5/Q1 para Latinoamérica, es superior al resto de las regiones (10.16)

VARIABLE DE SISTEMA POLÍTICO

DEMOCRACIA (POLITY)

Se espera que la relación entre la democracia y los ingresos públicos totales sea curvilínea, de tipo cuadrático, siendo los países con instituciones menos sólidas, los niveles intermedios de democracia, aquellos que generen el menores niveles de ingresos públicos.

Los países más autoritarios son capaces de generar importantes ingresos debido a que cuentan con la estructura (policía o ejército) para imponer mayores tasas impositivas y lograr que los individuos paguen sus obligaciones. En las

democracias, debido a que la toma de decisiones radica en el Congreso resulta más difícil pasar iniciativas de ley que aumenten las tasas, además de que se complica el uso de la fuerza para lograr el pago cabal de las obligaciones de los ciudadanos. Sin embargo, cuando las democracias están ya establecidas, niveles altos de democracia, los ciudadanos cooperan pagando sus obligaciones a cambio de los servicios del gobierno. En las democracias sólidas, los gobernantes son responsables y responden por ellos.

Los datos de esta variable tienen como fuente el proyecto de POLITY cuya información se utiliza principalmente para evaluar el nivel de democracia o autocracia de las estructuras políticas en los países modernos. La escala de los datos es del 1 (autocracia) al 10 (democracia). Se utilizan los datos más recientes entre 1980 y 1998.

El promedio cuando se consideran las 4 regiones, es de 7.7 Esto se comprueba a nivel regional en donde el nivel de democratización es mayor a 6 en todas de las regiones excepto África, con promedio de 2.2 En general se presenta una mayor tendencia a la democratización, al menos en los países incluidos en la muestra, esto es lógico si consideramos que normalmente los países autocráticos mantienen sus estadísticas más reservadas o incluso las manipulan, lo que impide que se consideren en este estudio.

MODELOS

En este apartado se presentan los modelos econométricos que explican por qué algunos países tienen mayores ingresos que otros.

INGRESOS PÚBLICOS

INGRESOS PÚBLICOS

Como se mencionó en la introducción, el análisis de los ingresos públicos totales y la manera en que se ven afectados por la estructura económica y social es central tanto para los ciudadanos, como para los gobiernos.

En este estudio se realiza un análisis econométrico para explicar los ingresos públicos. A continuación se presenta el modelo econométrico que demuestra la relación entre los ingresos totales, medidos como porcentaje del PIB, y las variables estructurales políticas y sociales en que se basa el modelo.

Tabla 2. Regresiones Totales como porcentaje

	Modelo A	Modelo B	Modelo C
	0.4944 0.0393	0.3709 0.1693	0.2733 0.0957
	-0.212 e-07** 0.0268 e-07	-0.208 e-07** 0.0264 e-07	-0.203 e-07** 0.0283 e-07
		0.0117 0.0160	0.0196* 0.0102
	-0.0507** 0.0184	-0.0467** 0.0175	-0.0467** 0.0169
	0.0048** 0.0017	0.0043** 0.0016	0.0043** 0.0016
	-0.0109* 0.0055	-0.0061 0.0086	
	-0.0083** 0.0017	-0.0083** 0.0016	-0.0086** -0.0015
R2	0.7109	0.7163	0.7116
F	25.33	25.32	24.12
Valor p	0.0000	0.0000	0.0000
n	42	42	42

La R2 es el coeficiente de determinación que compara los valores estimados y reales de la variable dependiente Y (en estos modelos la variable dependiente son los Ingresos Totales), su valor fluctúa entre 0 y 1. Esta estadística mide la proporción de la variación de Y, que puede atribuirse a la variación de las variables independientes X (mide la proporción de la variación de Y, que puede “explicarse” con la ecuación de regresión múltiple utilizada). Si es 1, existe una correlación perfecta en la muestra (no hay diferencia entre el valor estimado y el valor real de Y). Por otra parte, si el coeficiente de determinación es 0, la ecuación de regresión no es útil para predecir un valor de la variable dependiente.

Como se puede observar en los modelos anteriores, la R2 se incrementa conforme aumentan las variables introducidas. Lo anterior sucede porque la R2 no considera los grados de libertad de los modelos que analiza, una mejor aproximación para comprender la proporción de la variación de Y que se “explica” con el modelo podría ser la utilización de la R2 ajustada. Esta estadística permite realizar un análisis más certero de las limitaciones de los modelos además de poder utilizarse para comparar diferentes modelos. Sin embargo, esta

opción no aparece debido a que estos modelos son resultado de una corrección por heteroscedasticidad lo que anula la posibilidad de obtener una R^2 ajustada.

La R^2 ajustada de los modelos que explican los Ingresos Totales, es mayor en el modelo que únicamente considera las variables relevantes o significativas, el Tamaño del país, su Nivel de Corrupción y la Desigualdad económica presente.

Aun y cuando es imposible utilizar una estadística como la R^2 ajustada para comprobar la bondad de los modelos, la estadística F o el valor F observado se utiliza para determinar si la relación observada entre las variables dependientes e independientes ocurre aleatoriamente o no. Es una estadística que permite comprobar la hipótesis de que ninguna de las variables independientes X ayuda a explicar la variación de Y . Cuando esta hipótesis es cierta, el valor esperado de F es 0. Un valor de F significativamente distinto de 0 permite concluir que las variables X incluidas en el modelo sí sirven para explicar la variación de Y .

Con base en lo anterior se realiza el siguiente análisis.

Modelo A

Este es un modelo construido sin controlar por desarrollo, es un modelo político que considera el tamaño del país, el nivel de democratización, la corrupción y la desigualdad. Este es el modelo base que permite mostrar qué variables son significativas, además de que permite identificar sus signos.

Estas variables que realmente afectan el nivel de ingresos públicos totales generados por los diferentes gobiernos se consideran variables robustas debido a que su signo se mantiene en todos los modelos, además de mantener su significancia conforme se mejora el modelo. De estas, la menos robusta es la corrupción, que en presencia de la riqueza pierde su significancia.

Este modelo permite concluir que la relación de las cuatro variables independientes es negativa con respecto al total de ingresos públicos. Lo anterior significa que conforme se incrementa cualquiera de las variables dependientes incluidas, por ejemplo la corrupción, en una unidad, los ingresos públicos totales disminuyen.

El tamaño del país, su nivel de democratización y la desigualdad presentes, son variables significativas al 95%, la corrupción es significativa al 90%; esto implica que, con el nivel de confianza respectivo, se puede asegurar que el

total de ingresos públicos se afecta en la magnitud y sentido del coeficiente asociado a las variables significativas.

A pesar de la relación existente entre corrupción y desigualdad la significancia de las variables es correcta. Esto se comprobó corriendo regresiones simples con cada una de estas variables,¹ que arrojaron resultados de significancia y signo similares.

Modelo B

En este segundo modelo, se realiza un análisis completo ya que incorpora la variable de riqueza, que suele ser aprobada e incluso considerada indispensable cuando menos como una variable de control.

En este modelo todas las variables tienen coeficientes negativos es decir que, al igual que en el Modelo A, conforme se incrementan los valores de las variables independientes, los IT/PIB disminuyen. La única variable independiente con signo positivo es la riqueza (0.0117) aunque este resultado no es significativo.

Otro de los resultado que se presenta es que las variables de tamaño del país, democracia y desigualdad mantienen su significancia de 95%, mientras que la variable que mide la corrupción, en presencia de la riqueza deja de ser significativa.

La no significancia de la riqueza y de la corrupción puede atribuirse a la presencia de multicolinealidad entre estas dos variables, y a la relación existente entre corrupción y desigualdad, y entre desigualdad y riqueza, aunque el resultado de desigualdad no se ve afectado por estas relaciones.

Modelo C

Ante la sospecha de multicolinealidad, es importante realizar corridas en las que una de estas variables sea excluida. En el Modelo A, la variable riqueza no está presente y en ese caso la corrupción es significativa, en el Modelo C no se incluye la variable corrupción y la riqueza resulta con significancia del 90%.

En este caso se comprueba que la riqueza presenta una relación causal positiva, es decir que conforme aumenta la riqueza se incrementan los ingresos públicos totales con respecto al PIB.

Magnitudes

Los resultados de los coeficientes asociados a las variables independientes similares en los diferentes Modelos, así que con base en un promedio, se presentan los siguientes ejemplos de cómo las variables independientes afectan a los IT/PIB.

La variable tamaño del país, con coeficiente promedio de $-0.217 E-07$ aplicado a dos países latinoamericanos con diferencias importantes en superficie: Costa Rica con 51,100 km² y Bolivia con 1'098,580 km². Los IT/PIB son 2% menores en Bolivia que en Costa Rica, diferencia atribuible al tamaño del país, dejando lo demás constante.

El resultado de la aplicación del coeficiente al valor de la variable en un país, muestra la relación negativa que los costos de transacción tienen sobre los ingresos públicos. Esta variable permite medir, de manera diferente a la de Cheibub, los costos de transacción existentes para controlar los medios que se utilizan para generar ingresos. Cheibub utiliza variables como la proporción de importaciones y exportaciones como proxy de facilidad de recaudación vs. la producción agrícola como ejemplo de dificultad de recaudación; la extensión territorial funciona como una proxy de las dificultades que se presentan para lograr una recaudación eficiente.

A medida que se incrementa la superficie sobre la cual debe ejercerse monitoreo, se espera que sean menores los ingresos públicos totales. Esta relación negativa se basa en que a mayor extensión territorial, también debe ser mayor el personal necesario para llevar a cabo la recaudación y supervisión de los ingresos. A mayor superficie, aún y cuando debe existir un mejor monitoreo, es más fácil que un número importante de ciudadanos se mantenga al margen de la regulación fiscal. Así, dentro de los costos de transacción se encuentran aquellos costos de operación, de gestión, de archivo, entre otros.

Para analizar el efecto que la riqueza tiene sobre los ingresos públicos totales, los resultados generados deben elevarse exponencialmente para revertir el efecto del logaritmo. Comparando Chile con un PIB per capita de 4,860 dólares con el de Guatemala de 1,470 dólares, se observa una diferencia en IT/PIB de 3% dejando el efecto del resto de las variables constante.

Cuando se aplica el mismo procedimiento para comparar los resultados de la Democracia, se observa que entre México (6 de nivel de democracia) y EU (con 10 de democracia) hay una diferencia de 9.4% entre los IT/PIB que presenta cada uno de ellos, *caeteris paribus*, siendo EU quien mayores ingresos públicos totales percibe. De la misma manera, si se comprara el resultado de Méxi-

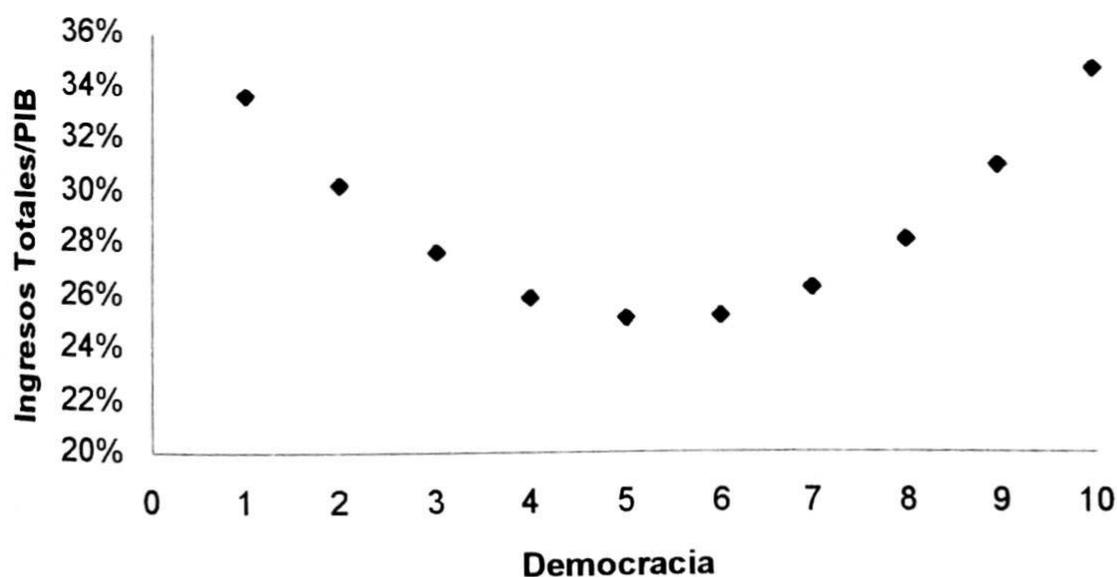
co con el de Singapur (con nivel de democracia 2, un sistema autoritario) vemos que la diferencia en los IT/PIB es de 4.9 puntos porcentuales, siendo Singapur quien más ingresos públicos genera.

En este sentido, son los niveles intermedios de democracia aquellos que mayores problemas enfrentan para generar ingresos públicos. Siguiendo la línea de Cheibub, las democracias y los autoritarismos ya establecidos pueden generar altos ingresos, ninguno está en situación de desventaja. Sin embargo, este análisis gradual permite ver con mayor detalle lo que está sucediendo en la realidad. Sólo un índice como Polity, cuyo rango de valores está entre 1 y 10, permite apreciar este efecto adverso al nivel de ingresos públicos totales por parte de los niveles intermedios de democracia.

La relación curvilínea se comprueba con la gráfica siguiente, en la cual se observa que ambos extremos presentan porcentajes similares de ingresos públicos totales tal y como lo afirma Cheibub, además de mostrar que en los niveles intermedios de democracia se presentan problemas de financiamiento. Es posible que la inestabilidad asociada a estos últimos, así como la falta de instituciones sólidas, afecte de manera negativa estos niveles de ingresos. Son los sistemas políticos establecidos y con instituciones sólidas los que cuentan con las condiciones necesarias para generar un alto porcentaje de IT/PIB.

Gráfica 2: Relación de Ingresos Totales vs. Democracia

Diagrama *



* Este diagrama se construyó con base en los promedios de los coeficientes obtenidos para constante, Polity y Polity 2 en los Modelos A, B y C, aplicados al índice de Polity

En el caso de la variable corrupción se observa una tendencia lineal negativa, con un coeficiente de -0.0085 , que aplicado a Chile y Ecuador permite identificar que a mayor corrupción menores IT/PIB. Así, Chile (con 4 de nivel de corrupción) y Ecuador (con 9), presentan una diferencia en IT/PIB de 4.3% atribuibles, *caeteris paribus*, a la corrupción presente en cada país.

Por último, la variable de desigualdad muestra que también existe una relación negativa con respecto a la variable dependiente. La diferencia en IT/PIB es de 7.3% cuando se compara Bolivia (con 8.58 de razón entre Q5 y Q1) y Chile (con razón de Q5/Q1 de 17.32).

CONCLUSIONES

El análisis de los ingresos públicos, que se presenta en esta tesis, permite determinar la capacidad de los gobiernos para implementar políticas públicas debido a que analiza la capacidad de los gobiernos para financiar sus actividades. Además de explicar por qué países con similares niveles de desarrollo presentan ingresos públicos distintos y la importancia de la existencia de instituciones sólidas para garantizar el financiamiento de los gobiernos.

El enfoque político y social con el cual se desarrolla este estudio resulta una contribución original en tanto que rebasa los horizontes económicos del análisis de la recaudación de ingresos públicos. Al incluir variables de estructura social, corrupción y niveles de democracia, se abre la posibilidad de explorar nuevas estrategias de políticas públicas que complementen las predicciones de las variables económicas y que afecten la capacidad de financiamiento de los países.

Se considera necesario este enfoque, en contraposición con el análisis meramente económico, debido a que aún y cuando se conocen las relaciones entre las variables macroeconómicas y su influencia sobre los niveles de ingresos, conocer estas relaciones no ha sido suficiente; en muchos casos los países no han podido alcanzar sus objetivos de recaudación fiscal. Si los modelos económicos son insuficientes para explicar las variables fiscales, deben existir explicaciones estructurales políticas y sociales que determinen los resultados.

Para analizar las variables políticas que afectan a los ingresos públicos, este estudio se realizó presentando primero una introducción a las finanzas públicas, que permitiera comprender la importancia de los ingresos para el

mantenimiento operativo de los gobiernos. Se incluyó después una discusión sobre los determinantes de los niveles de ingresos, según la literatura existente. Se presentaron las variables dependientes e independientes incluidas en los modelos para explicar el comportamiento de los ingresos públicos y se incluyó un análisis de las relaciones que existen entre las variables explicatorias de los modelos. Al finalizar se presentaron los resultados de los modelos econométricos.

Las variables que se utilizan en los modelos agregan una serie de características políticas y sociales relevantes para este estudio. En un principio parecería aparente que los ingresos públicos están íntimamente correlacionados con la riqueza de cada país, pero algunos países con similar PIB per capita varían en los niveles de ingresos públicos que presentan. Así, aunque es indispensable la presencia de la riqueza en un análisis de ingresos públicos, por sí sola esta variable resulta insuficiente, así como también han resultado insuficientes los análisis puramente económicos.

El estudio sobre las variables que afectan la recaudación fiscal se amplía con la introducción de características estructurales. La desigualdad económica es una de las variables que se introducen en esta tesis y que, del análisis previo, se concluye que está asociada con el nivel de ingresos públicos. La desigualdad económica afecta de manera negativa los ingresos públicos. Pzeworski, en su trabajo sobre el *Estado y el ciudadano*,⁴⁰ muestra cómo aún y cuando en teoría las democracias promueven la igualdad de todos los ciudadanos, la presencia de desigualdad económica impide una aplicación imparcial de la ley. La desigualdad económica también se acompaña de desigualdad en el poder, de esta manera, o aquellos pertenecientes a la clase social más aventajada pueden manipular al gobierno, especialmente las leyes, en su favor, o los más pobres son menos capaces de hacer uso de los derechos políticos. Así como un sistema político está sumamente relacionado con la estructura social, ésta también se relaciona con los sistemas fiscales.

La corrupción es una variable asociada con la desigualdad económica. Como muestra el análisis de los datos, los mayores niveles de corrupción se presentan en los países con menor riqueza y con mayor desigualdad económica. Los modelos incluidos en este trabajo muestran que el nivel de corrupción existente en un país afecta de manera negativa al total de ingresos públicos, como consecuencia se puede concluir que al librar una administración pública de la corrupción se incrementa su eficiencia en la recaudación de ingresos públicos. De este análisis se desprende una recomendación práctica de políticas públicas que argumenta la necesidad de eliminar la corrupción en la adminis-

tración pública.

Los costos de transacción están también incluidos como variable explicatoria y se miden de manera aproximada mediante el tamaño del país. Los resultados del análisis econométrico permiten concluir que la superficie del país influye de manera negativa en los ingresos públicos totales, así como también sucede con los resultados de recaudación provenientes del impuesto al valor agregado y de los ingresos no tributarios. Se utiliza la superficie como una variable proxy de los costos de transacción, debido a que es necesario mayor personal y tecnología para la gestión y monitoreo en extensiones territoriales más grandes lo que de alguna manera permite que un mayor porcentaje de la población se mantenga al margen de la regulación fiscal.

Si bien es prácticamente imposible que los países alteren su superficie como parte de una estrategia de política fiscal recaudatoria, sí es posible reorganizar un sistema de recaudación enfocándolo en niveles de gobierno reducidos o territorios pequeños que permitan una administración más eficiente. Un sistema federal, basado en territorios más pequeños, puede ser una solución ya que superficies reducidas son más fáciles de supervisar y coordinar. No es casual que los países industrializados más grandes, como Canadá y Estados Unidos, adopten el federalismo como su sistema de administración. Un sistema federal eficiente debe acompañarse de una descentralización administrativa. México, un país federal pero con una administración sumamente centralizada, podría incrementar sus niveles de ingresos públicos descentralizando su administración.

La contribución más original de este trabajo es la referente a la relación entre los sistemas políticos, en función de la profundidad del análisis que se realiza. La variable de sistemas políticos exploró a los países desde el extremo del autoritarismo hasta el extremo de las democracias. De los modelos realizados se concluye que la influencia que el sistema político tiene sobre el total de ingresos públicos es una relación compleja, de tipo curvilínea (en forma de U). Los extremos de autoritarismo y democracia, que son sistemas con instituciones sólidas (bien establecidas y con regulaciones que se siguen cabalmente según el propio sistema) presentan, en los dos sentidos, similares niveles de ingresos públicos como porcentaje del PIB. Sin embargo, los sistemas con niveles de democratización medios tienen niveles relativos de recaudación menores. La inestabilidad de las instituciones y su incapacidad para hacer cumplir las regulaciones podrían ser los determinantes de la relación negativa asociada con

los niveles de ingresos públicos.

Se puede concluir que la amenaza de la fuerza presente en los autoritarismos, así como el cumplimiento cuasi-voluntario presente en las democracias más avanzadas, son prácticamente equivalentes en lo que a recaudación pública concierne. Por un lado, parece natural que surja la cooperación ante una amenaza creíble del uso de la fuerza, mientras que en el caso de las democracias más avanzadas, se puede atribuir a la responsividad del gobierno. En las democracias, la conexión electoral y el buen desempeño de un gobierno, en términos de los beneficios que brinda a los ciudadanos a cambio de sus impuestos, parecen motivar al cumplimiento de las obligaciones fiscales, en este sentido cabe recordar el dicho *no taxation without representation* (no a los impuestos sin representación).

Del análisis de las variables políticas se concluye que en el caso de las nuevas democracias, o democracias en desarrollo, como en el caso de México que no están en un punto óptimo en la curva de recaudación fiscal, para incrementar los ingresos públicos es necesario invertir en el desarrollo de su sistema democrático. Este punto resulta sumamente relevante para los países en vías de desarrollo ya que para poder lograr elevar el nivel de bienestar, los gobiernos requieren de mayores ingresos.

Al analizar las estructuras fiscales de los diferentes países, se pueden extraer conclusiones interesantes con respecto a los efectos del tamaño del país, la desigualdad, la corrupción y el sistema político sobre la recaudación proveniente de los diferentes tipos de ingresos públicos. En principio se comprueba que el impuesto sobre la renta es precisamente un impuesto sobre los ingresos, únicamente se ve afectado por las variables de riqueza y desigualdad presentes en los modelos; a mayor riqueza y menor desigualdad se presenta un mayor porcentaje del ISR como parte del PIB. El impuesto al valor agregado es un modelo asociado básicamente con el tamaño del país, es decir, con los costos de transacción presentes; a menores costos de transacción, mayor es la proporción del IVA con respecto al PIB. Por último, es relevante la asociación negativa entre el sistema político y el tamaño del país con los ingresos no tributarios; a mayor democracia y mayor extensión territorial, se presentan menores ingresos no tributarios como porcentaje del PIB.

Los distintos tipos de impuestos están, cada uno, asociados con diferentes impactos económicos sobre la población, por ejemplo se cree que el ISR tiene efectos redistributivos. Los gobiernos buscan lograr diferentes objetivos econó-

micos para lo cual se apoyan en herramientas fiscales, éstas herramientas se utilizan de manera diversificada para lograr un conjunto de objetivos. La estructura fiscal de un país está conformada por ingresos provenientes de diferentes tipos de impuestos y otros ingresos, funcionando como portafolios de inversión que buscan diversificar el riesgo. Dado que siempre existen complicaciones para la recaudación de los diferentes ingresos, los gobiernos se cubren el riesgo de incapacidad o ineficiencia apostando a todas las posibilidades para lograr un financiamiento suficiente.

Las conclusiones que se presentaron en los párrafos anteriores permiten generar recomendaciones que permitan afectar los niveles de recaudación. Es importante recalcar la dificultad de alterar la distribución del ingreso así como la riqueza del país en el corto plazo, por esto para lograr resultados inicialmente es conveniente alterar otro tipo de estructuras tales como una aplicación justa de la ley, la erradicación de la corrupción y una administración más descentralizada.

Esta tesis demuestra la importancia del uso de variables políticas y sociales en la explicación de los ingresos públicos, sin embargo hay mucho que se puede hacer para enriquecerlo. A continuación se mencionan algunas sugerencias de investigación futura.

Para complementar este estudio, lo primero que debe hacerse es ampliar la muestra. Esto se logra con la inclusión de más países donde es necesario tener los datos correspondientes a todas las variables. Algunos de los datos se pueden calcular con los datos existentes y así ampliar la base. Con este mismo método se pueden comparar también los ingresos esperados vs. los ingresos reales, y así medir la eficiencia de los gobiernos en su actividad recaudatoria.

Otra línea de enriquecimiento de este trabajo corresponde a la realización de un estudio que pruebe la influencia que sobre el crecimiento económico tiene el desempeño de los países en materia fiscal.

El estudio también puede ampliarse en el análisis de los sistemas políticos utilizando variables que midan la compleja interacción entre los poderes legislativo y ejecutivo, las relaciones entre burocracias, el corporativismo como mecanismo de mediación de intereses y los partidos políticos.

Además, el análisis del otro lado de la ecuación, el gasto, es también necesario para generar líneas de acción más definidas y eficaces. El gasto público permitiría completar el mapa sobre la influencia de la estructura social y política en el mundo fiscal. Resulta importante recordar que, aún y cuando lo más

eficiente sería que los gobiernos establecieran los gastos que quieren desarrollar y con base en esto se planeara una estrategia de financiamiento, lo cierto es que normalmente el gasto se ajusta a los ingresos esperados, por lo cual esta tesis resulta sumamente relevante.

Otra posibilidad de enriquecimiento es el desarrollo de un modelo deductivo que explique las relaciones causales presentes en los modelos. El modelo matemático permitiría mostrar, de manera muy clara, la influencia que sobre los ingresos públicos tienen las diferentes variables.

Por último, la réplica de este estudio en los niveles de gobierno subnacionales, se considera un ejercicio pertinente para complementar este trabajo.

Esta tesis muestra la relevancia del uso de una serie de variables estructurales en la explicación del comportamiento de los ingresos públicos. Una menor corrupción y el fortalecimiento de las instituciones democráticas podrán, en el corto plazo, afectar de manera positiva la recaudación de ingresos para los gobiernos. Queda pendiente realizar estudios adicionales para precisar otras relaciones y efectos más detallados de variables políticas y sociales sobre la capacidad de recaudación pública.

NOTAS

1 Ver discusión de Cheibub que se presenta en el apartado I.B correspondiente a las variables que afectan las finanzas públicas. A grandes rasgos Cheibub confirma en su estudio que los sistemas políticos no afectan los niveles de recaudación tributaria.

2 Siguiendo la visión de los gobernantes en Mancur Olson, Jr. *American Political Science Review*. "Autocracy, Democracy and Development" (USA; Number 87, Volume 3; September 1993)

3 De hecho la variable corrupción mide justamente el hecho de que estos sistemas de despojo tienen fuertes límites, debido a que la gente esconde sus fuentes de riqueza para evitar que se las quiten. En este sentido, este estudio va más allá de la visión de un gobierno benévolo.

4 Para completar el estudio sobre la manera de afectar el nivel de vida de la sociedad es necesario realizar un análisis sobre el gasto público. Esto sobrepasa los propósitos del presente trabajo, sin embargo es necesario considerarlo para investigaciones futuras.

5 Musgrave, Richard, *The Theory of Public Finance: A Study on Public Economy*. (USA; McGraw Hill; 1959) p.5

6 Best, M.H., "Political Power and Tax Revenues in Central America" en *Journal of Development Economics*, Vol. 3, marzo 1976, p.50

7 Olson, Mancur, *La lógica de la acción colectiva*, (México: Editorial Limusa, 1992) p.24

8 *Idem.*

9 *Idem.*

10 Como se mencionó en la np 4, aún y cuando la discusión sobre la influencia del gasto en el incremento del nivel de vida social y su influencia en ciertos rubros como el crecimiento económico es interesante, no se introduce dentro de este trabajo. Sólo se muestran los datos anteriores como una referencia.

11 Citado en Fisher, Stanley; Rudiger Dornbusch y Richard Schmalensee, *Economía*. (México: McGraw-Hill, 2ª edición, 1991) p. 477

12 Olson, np. 7, p. 23

13 Aunque como se menciona al final del apartado I.A.Egresos las finanzas públicas en la realidad se presentan a la inversa, el nivel de ingresos está dado y con base en éste se realiza el análisis para asignar el gasto por rubro.

14 Abel y Bernanke. *Macroeconomics*, 1952, p.119

15 Checar el final del apartado I.A.Ingresos sobre la equivalencia ricardiana.

16 Ver Fisher, np. 12

17 Cuando se habla de ampliar la base tributaria, primero habría que definirla y esto es por sí sólo complejo, porque cuando se habla de base tributaria es posible referirse a una serie de artículos gravados o a un cierto tipo de bienes más amplios, algunos más fáciles de identificar que otros. Entonces pueden presentarse impuestos a las bebidas alcohólicas (fácilmente identificables) o impuestos a los activos que es una base más compleja. También se utiliza el término "base tributaria" cuando se quiere que un cierto grupo de individuos, que en teoría debería estar pagando impuestos, se incluya como pagadores reales.

18 Edwards, Sebastian, y Guido Tabellini, "Explaining Fiscal Policies and Inflation

in Developing Countries" en *Journal of International Money and Finance*, (Vol.10, 1991)

19 Todas estas relaciones son importantes pero quedan fuera de los alcances de este estudio, por lo tanto se consideran como agenda de investigación futura.

20 Citado en Cheibub, José Antonio, "Political Regimes and the Extractive Capacity of Governments: Taxation in Democracies and Dictatorships", *World Politics*, (Vol. 50, Abril 1998) p. 349

21 Ver Olson, np. 2

22 De Schweinitz, Karl, *Industrialization and Democracy*, (New York: Free Press, 1964)

23 Barro, Robert, "Democracy and Growth", *Journal of Economic Growth*, Vol.1, Marzo 1996.

24 Levi, Margaret, *Of Rule and Revenue*, (Los Angeles: University of California Press, 1988) p. 181-183

25 Best, np. 6

26 Olson, np. 2

27 Citado en Cheibub np. 21, donde se hace referencia a Alesina, Alberto, y Roberto Perotti, "The Political Economy of Growth: A Critical Survey of the Recent Literature", *World Bank Economic Review*, Vol. 8, 1994; Geddes, Barbara, "The Politics of Economic Liberation", *Latin America Research Review*, Vol. 30, No. 2, 1995; Haggard, Stephan, *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrialized Countries*. Nueva York: Cornell University Press, 1990; Haggard y Robert Kaufman, "Institutions and Economic Adjustment", en Haggard and Kaufman (eds.) *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton: Princeton University Press, 1992; Schneider, Ben Ross, "Democratic Consolidation: Some Broad Comparisons and Sweeping Arguments", *Latin America Research Review*, Vol.30, No. 2, 1995.

28 Schneider, Ben Ross, *Op. Cit.*, p.232

29 Geddes, Barbara, *Op. Cit.*, p.196

30 Cheibub, np. 21

31 Cheibub, np. 21, p.358-359

32 Edwards, Sebastian y Guido Tabellini, np. 19

33 Esta variable la incorporan en *Idem.*, basándose en Taylor y Jodice.

34 Cukierman, Sebastian Edwards y Guido Tabellini. "Seigniorage and Political Instability", NBER, Working Paper #3199, 1989, p.29

35 Leuthold, Jane H., *Fotocopias*.

36 Ver discusión de resultados sobre estructura fiscal en apartado IV.B.Estructura fiscal.

37 Musgrave, Richard, *Fiscal Systems*, New Haven: Yale University Press, 1969, p.21

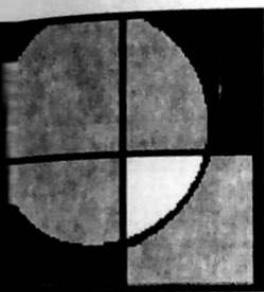
38 La heteroscedasticidad es una condición que existe cuando los errores no tienen una variación constante a lo largo del rango de valores. Por ejemplo, cuando los residuales de una serie de tiempo tienen una variación creciente a lo largo del tiempo, las series de tiempo presentan heteroscedasticidad.

39 Ver Apéndice 1.

40 Przeworski, Adam, *The state and the citizen*. (Documento presentado en el seminario internacional "Society and the Reform of the State", Brasil; marzo 1998) p.19

BIBLIOGRAFÍA

- Abel y Bernanke. *Macroeconomics*, 1952
- Adam Przeworski, *The State and the Citizen*. (Paper prepared for the International Seminar on "Society and the Reform of the State"; Brazil; March 1998)
- Alain Tait Value Added Tax. *International Practice and Problems*. (IMF; USA; 1988)
- Barbara Geddes. *Latin America Research Review*. "The politics of economic liberation." (USA; Volume 30, number 2; 1995)
- Ben Ross Schneider. *Latin America Research Review*. "Democratic Consolidation: some broad comparisons and sweeping arguments." (USA; Volume 30, number 2; 1995)
- CL Taylor y D Jodice. *World Handbook of Social and Political Indicators*. (USA; Yale University Press; 1983)
- Cukierman, Sebastian Edwards y Guido Tabellini. *Seigniorage and Political Instability*. (NBER, Working Paper 3199, 1989)
- Ernesto Flores Zavala. *Las finanzas del sector público en México*. (México, STYL, 2da edición; 1951)
- Fondo Monetario Internacional (FMI) *Estadísticas financieras de gobierno de 1995*
- José Antonio Cheibub. *World Politics*. "Political Regimes and the Extractive Capacity of Governments: Taxation in Democracies and Dictatorships." (USA; Volume 50; April 1998)
- Karl De Schweinitz. *Industrialization and Democracy*. (USA; New York: Free Press; 1964)
- Leuthold. Fotocopias.
- M. H. Best. *Journal of Development Economics*. "Political Power and Tax Revenues in Central America." (USA; Volume 3; March 1976)
- Ma. Elena Peniche de Icaza. *Contabilidad básica: Enfoque teórico-práctico*. (México; ECASA, 2da edición; 1993)
- Mancur Olson. *American Political Science Review*. "Dictatorships, Democracy and Development." (USA; Volume 87, number 3; September 1993)
- *La lógica de la acción colectiva*. (México; Editorial Limusa; 1992)
- Margaret Levi. *Of Rule and Revenue*. (USA; University of California Press; 1988)
- OECD In Figures. Statistics on the Member Countries. 1999
- Richard Musgrave. *Fiscal Systems*. (USA; New Haven: Yale University Press; 1969)
- *The Theory of Public Finance: A Study on Public Economy*. (USA; McGraw Hill; 1959)
- Robert Barro. *Journal of Economic Growth*. "Democracy and Growth." (USA; Volume 1; March 1996)
- Sebatian Edwards y Guido Tabellini. *Journal of International Money and Finance*. "Explaining Fiscal Policies and Inflation in Developing Countries." (USA, Volume 10; 1991)
- Stanley Fisher, Rudiger Dornbusch y Richard Schmalensee. *Economía*. (México; McGraw Hill, 2da edición; 1991)



Estructura y coyunturas en el camino hacia la fundación de la V República Francesa

*Enrique González-Casanova**

A Marcela, Anafernanda, Enrique Efraín y Henrique

La conformación de la V República Francesa corresponde a la realización un proceso que es, al mismo tiempo, jurídico y político, económico y social. Su desarrollo conmovió los cimientos mismos de dicha sociedad. Para muchos, la V República surge como resultado directo del patente fracaso de la IV República, nacida en 1946 y fenecida en 1958. Otros sostienen que la V República sólo aparecería como consecuencia directa de la incompetencia con el que la clase política francesa manejara el conflicto de Argelia.

Sin duda alguna, ambas versiones poseen una parte sustantiva de razón pues ambos acontecimientos —la inoperancia de la IV República a lo largo de todo su periodo de vigencia y, de manera particular, su política argelina— jugaron un papel determinante en la llegada al poder de Charles De Gaulle hacia el final de la década de los cincuenta. No obstante, estos dos acontecimientos por importantes que hayan sido son los únicos decisivos que dieron pie a la V República.

La V República es el resultado de una combinación de elementos de estructura y coyuntura cuyos orígenes se remontan a la III República, sobre todo,

*ENRIQUE GONZÁLEZ-CASANOVA ES CATEDRÁTICO DE LOS DEPARTAMENTOS DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES DEL ITAM Y DE LA FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES DE LA UNAM

a su última fase que correspondió al período entre guerras 1918-1940, que se profundizaron durante los años de la II Guerra Mundial y que se hicieron cada vez más visibles a lo largo del régimen parlamentario de la IV República.

En este artículo se hará mención a algunos de los más destacados.

EL FINAL DE LA III REPÚBLICA Y EL ORIGEN DEL PENSAMIENTO DE CHARLES DE GAULLE

Como Punto de partida, es preciso reflexionar respecto a la posición asumida por Francia al término de la I Guerra Mundial. Los años que siguieron al fin de la Gran Guerra atestiguan una confusión extrema, no solo entre los países derrotados, sino entre las potencias vencedoras. La crisis de visión muestra como el fin de una época, caracterizada principalmente por el imperialismo colonialista decimonónico de las potencias europeas había llegado a su fin más, sin embargo, se pretendía actuar como si los parámetros y puntos de referencia que guiaron el orden internacional a partir de la caída del imperio napoleónico fueran inamovibles.

En el caso de Francia, sobresalen los siguientes aspectos:

1. Su deseo por afianzarse como el poder hegemónico en Europa continental.
2. Su deseo por consolidar el imperio de ultramar ahora llamado la Unión Francesa.
3. Su deseo por permanecer y prevalecer como un imperio hegemónico a nivel mundial.

Vale la pena señalar, por lo que toca al primer punto, que la posición francesa de la primera posguerra respecto a Europa continental era más reactiva que propositiva. El resultado de la guerra condujo al gobierno francés a insistir con vehemencia extrema en la necesidad de desaparecer el Estado alemán. Para la clase dirigente francesa, la sola existencia de Alemania era vista como un peligro latente para la paz europea y mundial.

La intransigencia de los franceses los llevó a confrontarse con sus aliados anglosajones pues, para Gran Bretaña y los Estados Unidos de América, el desmembramiento de Alemania no constituía solución alguna. El criterio británico-norteamericano prevaleció en el sentido de que Alemania no debería desaparecer, empero, los franceses impusieron sus criterios punitivos en el Tratado de

Versalles.

Alemania no desapareció y sobre las cenizas del Reich surgió la frágil democracia germana y la República de Weimar pero la nación vencida veía como su esfuerzo republicano nacía condenado al fracaso pues los franceses impusieron criterios destinados a que se pagaran cuantiosas sumas por las deudas de la guerra al tiempo que se cercenaba de tajo la posibilidad de que Alemania reconstruyera su economía en condiciones de paz. Alemania, asimismo, tuvo que ceder parte de su territorio a Polonia, Checoslovaquia y la misma Francia aparte de tener el territorio del Ruhr ocupado por las fuerzas aliadas.

Tiene importancia mencionar la situación alemana porque es indisociable de la francesa. Francia optó por recuperar su criterio colonialista decimonónico que ya no respondía a las exigencias del período entreguerras y desistió en cambio de asumir los drásticos y dramáticos cambios impuestos por la segunda revolución industrial y que marcaban ya con una gran claridad el devenir del siglo veinte.

Respecto al segundo punto, Francia buscó consolidar bajo los mismos criterios que habrían de guiar su política europea el imperio de ultramar. No obstante, las posesiones coloniales se hacían cada vez más difíciles de manejar pues, por una parte, el énfasis dado en las Conferencias de París 1918-1919 a la autodeterminación e independencia de los pueblos había encontrado eco entre las élites de los países colonizados.

Por otra parte, el modelo colonial decimonónico resultaba cada vez más costoso en su mantenimiento, ya que su organización económica correspondía a los principios organizacionales de la economía de la primera revolución industrial, es decir, el proceso que se basaba en extraer materias primas de las colonias para procesarlos industrialmente en las metrópolis y, posteriormente, exportar los excedentes de productos con valor agregado hacia los mercados de las zonas periféricas.

Dicho proceso productivo y de comercialización habría de ser alterado en forma definitiva a partir de los descubrimientos de fibras sintéticas y otros productos que implicaron una menor dependencia de las materias primas y, en consecuencia, un debilitamiento de las otrora florecientes economías de los enclaves coloniales.

Francia, a su vez, optó por una economía protegida destinada a salvaguardar los mercados de la Unión Francesa para sus productos. Esta línea era similar a la seguida por Gran Bretaña y los propios Estados Unidos de América. No

obstante, la economía británica del período entreguerras también enfrentaría una serie de limitaciones similares a la francesa en lo que concierne al mantenimiento de su imperio colonial. El proteccionismo norteamericano, por su parte, pudo contar, al menos hasta 1929, con las ventajas de un mercado capitalista moderno cuyo dinamismo y carácter masivo lo hacían tener un vigor que no se correspondía en absoluto con la precariedad de los mercados periféricos del desfallecido orden colonial.

Finalmente, el deseo de Francia de permanecer como una potencia económica, política y militar a nivel mundial no podía ser, de acuerdo a las condiciones prevalecientes entre 1918 y 1940, sino el resultado de una crisis de visión que impedía ver con lucidez el desmoronamiento del orden metternichiano que marcaría el mundo del siglo diecinueve.

La clase dirigente francesa, tanto en su versión política como en su expresión económica, había dado la espalda a la realidad tal y como lo patentizaban los Tratados de Versalles, su política europea y su manejo del vasto pero mal organizado imperio colonial. Pero la ausencia de una reflexión adecuada en torno a los asuntos internacionales se complementaba por el grave estado de descomposición interna y enfrentamiento abierto que se hacía sentir en el seno de su propio tejido social.

Las relaciones entre los distintos sectores sociales de la sociedad francesa presentaban una visible fractura. No es exagerado decir al respecto que quizá este haya sido el signo más característico de la III República, desde su fundación en la década de los setenta del siglo diecinueve, hasta su desaparición virtual en 1940. Sin embargo, el enfrentamiento interclasista se agudizó sensiblemente a lo largo del período entre guerras.

Se puede afirmar que, si la situación francesa se compara con la que existía en países como Gran Bretaña, los Estados Unidos de América y la propia Alemania kaiseriana entre los años de 1873 y 1914, se observará como los niveles de vida de las clases trabajadoras francesas eran los menos decorosos de las cuatro potencias industriales de la época.

Es, asimismo, posible agregar que dichos niveles de vida no mejoraron durante los veintidós años que separaron a la I Guerra Mundial de la II Guerra.

El bajo nivel salarial y las arduas condiciones de vida de las clases trabajadoras francesas dieron lugar a continuas y abiertas disputas entre el capital y el trabajo de modo tal que la vida social en Francia experimentó difíciles situaciones de inestabilidad política y de conflicto social a lo largo de las décadas de los

veinte y los treinta.

No se debe olvidar que en Francia hubo importantes manifestaciones fascistas y que este movimiento logró movilizar a amplios sectores de la población y, en cierto modo, pudo poner en jaque el orden constitucional de la III República antes del inicio de la II Guerra Mundial. Por consiguiente, se puede decir que las probabilidades de una guerra civil en Francia fueron muy elevadas en el ocaso de la III República.

Los partidos políticos franceses, en este contexto, se encontraban abiertamente confrontados entre sí y, aunque no llegaron a propiciar la inoperancia absoluta del edificio jurídico-político de la III República, como si sucedió en la República de Weimar como resultado de la incapacidad de los partidos democráticos para dejar de enfrentarse entre ellos mismos y formar alianzas que aseguraran la gobernabilidad necesaria que un orden democrático exige, si despertaron en amplios sectores de la sociedad francesa, tanto a la izquierda, como al centro, como a la derecha, un profundo rechazo.

La aversión hacia las formaciones políticas partidarias se atribuía a la incapacidad de estas para superar las divisiones y fracturas del tejido social francés. Obvio es que en los ambientes tradicionalistas y conservadores, vinculados muchos de ellos al monarquismo y al nacional catolicismo, el rechazo a los partidos políticos se centró sobre todo en aquellos identificados con los intereses de las clases trabajadoras pues a ellos se atribuía las causas de la división profunda que vivía la sociedad francesa en su conjunto.

El sentimiento anti partidista se nutría, a su vez, de expresiones ideológicas que ensalzaban el nacionalismo a ultranza y el patriotismo. Sólo que no todo el nacionalismo francés adoptaba los criterios excluyentes y xenófobos del maurrasismo o *l'Action française*, sino se comenzaban a manifiesta versiones nacionalistas de carácter incluyente e interclasista más vinculados al desarrollo de Estado nación y a su inseparable proceso de modernización.

Los partidos políticos, por su parte, no contaron con la capacidad para asumir en forma adecuada los principales problemas que afectaban a la sociedad francesa. En consecuencia, tampoco contaron con la sapiencia necesaria para proponer soluciones a los mismos. Quizá el ejemplo más patético de esta situación lo constituya el efímero Frente Popular de 1935 integrado por los partidos de izquierda bajo la conducción del socialista León Blum.

Es, en este tiempo y espacio, que surge a la palestra el pensamiento de un joven militar llamado Charles De Gaulle. El soldado, que además resultará ser

un notable escritor, esboza en sus primeras obras, *La discorde chez l'ennemi* y *Le fil de l'épée*, dirigidos principalmente a la atención de los cuadros dirigentes de las fuerzas armadas de Francia, un conjunto de ideas que, con el paso del tiempo, habrán de ser fundamentales en la conformación de un pensamiento ideológico-político y, por ende, se habrán de convertir en pilares de lo que con el tiempo se denominará el *gaullismo* o, dicho de otro modo, en los criterios de pensamiento y acción que resultarán centrales en la búsqueda y constitución de la V República Francesa.

Antes de 1940, los escritos de De Gaulle combinan una visión que, a la vez, se puede definir como tradicionalista y nacionalista. Es preciso establecer, empero, que el nacionalismo del primer De Gaulle no se corresponde con la entonces en boga *Action française*. El del joven militar es incluyente y se dirige al amplio tejido social francés.

El nacionalismo de Charles De Gaulle previo al estallamiento de la II Guerra Mundial se basa en dos aspectos centrales: por una lado, hace mención explícita al reagrupamiento (*rassemblement*) del pueblo francés con el propósito de superar la fractura social; por otro lado, insiste en la unidad del pueblo francés como un elemento esencial destinado a la superación de sus agudos conflictos internos.

Charles De Gaulle se opone en consecuencia a la posición de la clase dirigente francesa de la III República pues, de acuerdo a su criterio, ésta ha sido incapaz de garantizar la unidad de los franceses.

De Gaulle, a su vez, discrepa por las mismas causas de las posiciones de los partidos políticos a los que define como "tradicionales" y solo los ve preocupados por satisfacer sus propios intereses.

Al respecto, es posible señalar que, si bien el discurso de Charles De Gaulle contiene la combinación de principios tradicionalistas y nacionalistas, también permite advertir en él la presencia de un componente de enorme significado que define buena parte del pensamiento social francés de la última mitad del siglo diecinueve y las primeras dos décadas del siglo veinte: la combinación entre la dinámica y la estática a la Comte.

Abierto defensor de las tradiciones francesas, admirador sin cortapisas de la "Francia profunda", De Gaulle, no obstante, sabe que Francia, como proyecto de nación independiente, libre y soberana, solo puede tener viabilidad si consigue refrendar su, en esos momentos, maltrecha unidad nacional. Para que ello suceda de manera satisfactoria, la continuidad de las caras y esencias tradicionales

que definen la esencia de la nación francesa, únicamente ocurrirá si se asume un proyecto de progreso o, dicho con otras palabras, si se procede a la modernización del país.

Otros puntos relevantes en el pensamiento de Charles De Gaulle que merecen ser resaltados son los siguientes:

1. El gobierno de los civiles debe prevalecer clara y explícitamente sobre el de los militares. La responsabilidad, profesión y extremada especialización de estos últimos los debe obligara avocarse a sus tareas que no son precisamente las de gobernar.

2. Las fuerzas armadas juegan un papel indispensable en la salvaguarda de la soberanía y la independencia del país. Sin embargo, para cumplir sus propósitos deben ser sujetas a procesos de modernización al igual que la organización de la sociedad en su conjunto.

3. La nación francesa no es otra cosa sino el pueblo de Francia. En este contexto estriba la importancia de la unidad del pueblo francés y, para lograr este punto nodal, se requiere reagruparlo.

4. La unidad del pueblo francés no se puede lograr si existen abismos entre quienes poseen recursos económicos y quienes de carecen de los mismos. Para lograr una mejor distribución del ingreso y, con ello, salvar las brechas que desunen a ricos y pobres, es necesario que el Estado establezca una serie de acciones afirmativas tendientes a orientar de manera abierta y explícita a la economía nacional en beneficio de la unidad de los franceses.

LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL Y EL LIDERAZGO DE CHARLES DE GAULLE

El comienzo de la II Guerra Mundial, la temprana derrota de Francia a manos de Alemania Nazi, el exilio en Londres y, sobre todo, la capacidad de asumir el liderazgo de la resistencia y conducirlo hacia la victoria con los aliados, integran un conjunto de acontecimientos sociohistóricos que incidirán en la consolidación de Charles De Gaulle como dirigente militar y político y como ideólogo.

En este sentido, es importante reflexionar sobre los siguientes puntos:

1. La II Guerra Mundial dio la pauta para el bochornoso fin de la III República.

2. La guerra y, finalmente, el triunfo de los aliados pospuso el desenlace de una aguda y prolongada situación de confrontación en el seno de la sociedad francesa en su conjunto.

3. La IV República, surgida como consecuencia directa del resultado del conflicto bélico y como necesaria respuesta al reordenamiento constitucional, económico, político y social que urgía a Francia, fracasó en sus propósitos porque simplemente no pudo superar los yerros de la III República, muchos de los cuales hizo suyos además de ahogarse en su inconsistencia institucional.

4. Francia, como prácticamente todas las naciones europeas que mantuvieron posiciones hegemónicas a lo largo del siglo diecinueve, se vio obligada a reubicarse radicalmente a raíz del desenlace de la II Guerra Mundial, de la creación del condominio bipolar dirigido por norteamericanos y soviéticos y del comienzo de la Guerra Fría.

La III República se hizo añicos cuando los nazis derrotaron militarmente a Francia a mediados de 1940. No obstante, es necesario hacer mención específica en el sentido de que el edificio administrativo-institucional de la III República sirvió de parapeto a la ocupación alemana y, asimismo, contó con la participación entusiasta de los amplios grupos colaboracionistas franceses.

La caída de Francia a manos del III Reich puede entenderse de muchas maneras pero, indudablemente, hay una que sobresale: la falta de una unidad esencial entre los distintos sectores de la sociedad francesa.

Desde 1940 y hasta 1944 —año de la liberación—, Francia habría de vivir intensamente esa terrible realidad de nación dividida la cual era resultado de la ocupación germana y de las enormes contradicciones sociales que habían madurado en su interior.

No obstante, a partir del trágico año de 1940 en el seno del exilio de los franceses libres se comenzarían a producir significativas manifestaciones en torno a la eventual unidad de la mayoría de los franceses. Resulta, en este sentido, indispensable analizar la composición social de las disímboles fuerzas de la resistencia en donde algunas de ellas se encontraban directamente vinculadas a los partidos políticos y otras expresaban una posición independientes con relación a este tipo de formaciones. Sin embargo, prácticamente todas ellas reconocieron sin mayores ambages el liderazgo unificador de Charles De Gaulle. El general, por su parte, puede hablar por vez primera y con un profundo sentido “en nombre de Francia”, de su libertad, de su unidad, de su necesidad de reagruparse y de renovarse.

El liderazgo de De Gaulle, durante los años de guerra, une la acción de las más diversas y distintas fuerzas políticas de la sociedad francesa que compartían el interés común de una Francia libre.

El general De Gaulle, al ejercer su liderazgo de guerra, no se contrapone a los partidos pero sí se ubica por encima de ellos. Para lograr estos fines, De Gaulle no duda en identificar abiertamente a su persona y a su proyecto con la unidad de Francia. Esta posición sería, al mismo tiempo, su legado de guerra, su confirmación como líder político poseedor de un discurso innovador en esas condiciones y la causa de su ruptura con la posición asumida por los principales partidos políticos en 1946.

El papel desempeñado por De Gaulle durante la II Guerra Mundial también habría de constituirse en el fundamento de las posiciones ideológicas y políticas que terminarían por llevarlo al poder en 1958 y a fundar la V República.

LA IV REPÚBLICA COMO ESCENARIO PARA LA JUSTIFICACIÓN DE UN DISCURSO Y UNA ACCIÓN TENDIENTES A LA UNIDAD NACIONAL - PERSONIFICADA EN LA V REPÚBLICA.

Cuando Francia se liberó de Alemania en 1944, existía un criterio, que no consenso, generalizado respecto a la imperiosa necesidad de asumir las causas de su humillante derrota en 1944. Dicho de otro modo, Francia requería atender con urgencia la peligrosa situación social que se derivaba en forma directa de su tejido fracturado.

Ente 1944 y 1946, en la batalla por el futuro de Francia, como sociedad libre y democrática, se manifestarían con fuerza tres posiciones políticas: la comunista, la golista y la denominada tercera fuerza (*troisième force*). La tercera fuerza resultaba de la alianza entre socialistas, radicales republicanos populares y conservadores, todos ellos defensores a ultranza del parlamentarismo republicano.

Así, en 1946, este *sui generis* centro parlamentario tuvo la fuerza y los votos suficientes para imponer un nuevo orden constitucional que daría pie a la fundación de la IV República que tuvo lugar formalmente del 16 de enero de 1947, al 28 de septiembre de 1958.

La creación del nuevo orden constitucional también implicó la ruptura de Charles De Gaulle con una gran parte de quienes fueran sus aliados en la resisten-

cia. A sus ojos, la nueva organización constitucional de Francia dejaba fuera los principales problemas del país, empezando por la unidad de su pueblo. Esto en beneficio de los partidos tradicionales.

Pronto la IV República cayó en la incompetencia. La tercera fuerza careció de una estrategia correcta para lograr la cohesión necesaria para definir una línea política.

Durante la vigencia de la IV República, un sinnúmero de problemas económicos, políticos y sociales se sucedieron sin interrupción. Entre las principales dificultades que enfrentarían los gobiernos franceses de la posguerra destacan las relacionadas con el abasto (por ejemplo, el racionamiento solo se abolió hasta el otoño de 1949) y, sobre todo, se dio un elevado proceso inflacionario que se dejaba sentir en todos los ámbitos de la vida cotidiana. De esta manera, la inflación arruinaría en lo inmediato cualquier posibilidad de ahorro, disminuiría el nivel de los salarios y aumentaría agudamente el monto de los precios.

Por otra parte, la escena internacional atestiguaba como los vencedores de la guerra se dividían el mundo a gran velocidad y dos grandes bloques comenzaban a enfrentarse. Para 1947, era un hecho que la Guerra Fría se libraba ya en varios frentes.

La creciente importancia de los procesos de globalización e interdependencia se ligaron en Francia a problemas relacionados con el imperio colonial, sometido este a fuertes tensiones derivadas de la voluntad de independencia de pueblos como el tunecino, el vietnamita y el argelino.

La descomposición de las relaciones con las colonias propició que las formaciones políticas francesas y la opinión pública expresaran profundas divisiones entre quienes apoyaban los procesos independentistas y quienes se declaraban partidarios de mantener la Unión Francesa.

A estos nuevos acontecimientos de primera importancia se sumaba un conjunto de problemas provenientes del pasado como la disputa social respecto al laicismo que cobraba relevancia al haberse propuesto un bono de ayuda económica del Estado para apoyar la educación religiosa en escuelas confesionales privadas.

En 1947, Europa se vio afectada por uno de los peores inviernos del siglo veinte que, sumado a las condiciones existentes después de la II Guerra Mundial, contribuyó con creces a la agudización de la conflictiva social. La IV República se ensombrecía el mismo año de su nacimiento.

Los salarios nunca crecieron a la par de los precios y las condiciones de vida empeoraron por lo que la decepción creció en la medida en que se incrementó el deterioro generalizado de la situación socioeconómica de los franceses.

Producto de estos hechos, se profundizó el enfriamiento de las relaciones con los comunistas. Al mismo tiempo, la derecha nacionalista se reincorporó a la escena política ya que, en abril de 1947, el general De Gaulle pronunció la idea del agrupamiento del pueblo francés, cuyo principal objetivo consistía en realizar reformas al Estado y a la constitución.

La aparición de esta incipiente formación política, que puede ser catalogada más como un frente que como un partido, recibió el apoyo no solo de los partidarios de la derecha, sino también de una amplia gama del electorado destacando el de votantes tradicionalmente vinculados al socialismo y al propio comunismo.

En este tenor, el esquema constitucional del general De Gaulle se basaba en afirmar el poder de la Presidencia de la República, al tiempo que en fortalecer la autoridad del gobierno y, por ende, limitar la hegemonía parlamentaria.

Para que ello fuese posible, el general no dudó en profundizar sus ataques contra lo que él denominaba “los partidos políticos tradicionales”, a los cuales acusaba sin más del ser responsables del caos que vivía Francia. Las simpatías de un creciente número de ciudadanos y ciudadanas franceses, de todas las clases sociales, se manifestaban en este sentido.

Desde un punto de vista, el problema fundamental de la IV República consistió en el mal manejo de sus instituciones y en la incapacidad para resolver los problemas más apremiantes de la sociedad francesa tanto en el aspecto económico, como en el político y en el social. Hay, sin embargo, otro criterio que sostiene que las limitaciones de la IV República se basaron en el mismo texto constitucional que le diera vida al comienzo de 1946. Desde esta perspectiva, los constituyentes quisieron superar las limitaciones de la III República y, para ello, aspiraron a crear un régimen parlamentario racional y estable. En esta búsqueda, concentraron lo esencial de poder ejecutivo en el Presidente del Consejo o Primer Ministro.

Pero en el diseño de esta constitución prevaleció la idea fija de que el tripartidismo representado por comunistas, gollistas y la coalición de la tercera fuerza se perpetuaría en beneficio de estos últimos. Además, los constitucionalistas de 1946 no cuidaron que el nuevo ordenamiento legal tuviese los necesarios recursos de disolución y salvaguardas necesarios para permitir un funcionamien-

to eficiente y eficaz.

La praxis política de la IV República estuvo impactada por la visión de una clase política que, no obstante haber participado decisivamente en la lucha contra el fascismo, se vio impedida de renovar plenamente a muchos de los cuadros dirigentes que se habían distinguido en la fenecida III República. De este modo, los socialistas, radicales, republicanos populares y conservadores pronto asumieron actitudes caciquiles en el seno de la IV República que reproducían algunas de las prácticas institucionales de la desprestigiada III República. En este proceder se ahondó el desprestigio popular por los partidos políticos tradicionales.

Es necesario agregar que a pesar de la destacada influencia del socialismo democrático francés a lo largo del período de vigencia de la IV República que, entre otras cosas, se tradujo en la instrumentación en Francia de políticas sociales destinadas a garantizar el bienestar de las clases mayoritarias y en el impulso de las grandes nacionalizaciones de la industria y los servicios que coadyuvaron a imponer una participación directa del Estado en los asuntos económicos y, con ello, la posibilidad de participar en una forma más activa en la distribución equitativa del ingreso y, en consecuencia, hacer que Francia se ubicara como una de las naciones participantes en el "consenso socialdemócrata" que caracterizó a las democracias industriales en los primeros treinta años que siguieron a la II Guerra Mundial, las relaciones entre el capital y el trabajo no mejoraron sustancialmente entre 1946 y 1958 sino, por el contrario, las divergencias condujeron en más de una ocasión al uso de la fuerza pública para reprimir demandas de las clases trabajadoras.

Asimismo, el apoyo norteamericano a Europa occidental canalizado a través del Plan Marshall en 1947 dio lugar a la expulsión de los ministros comunistas del gobierno lo que provocó el alejamiento ideológico de este partido con relación al orden constitucional de la posguerra. La presencia económica norteamericana dio, por otra parte, elementos para que los nacionalistas del Reagrupamiento por la República (*Rassemblement pour la République*), de clara vocación golista, criticase lo que consideró una pérdida de independencia y de soberanía respecto a los Estados Unidos de América.

De este modo, las dos formaciones políticas —comunistas y golistas—, poseedoras ambas de una gran capacidad de convocatoria debido a su enorme arraigo popular, estuvieron en condiciones de fomentar y capitalizar posiciones de abierto rechazo a la forma como se conducía políticamente la IV República.

No se puede concluir la exposición respecto a las limitaciones de la IV

República sin mencionar las guerras coloniales en las cuales se vio envuelta. En Indochina se fracasó militarmente. En Argelia se triunfó pero, políticamente, se perdió. No obstante, ambos conflictos exhibieron la incompetencia para manejar desde criterios propios del siglo diecinueve un imperio obsoleto y, sobre todo, la incapacidad para controlar el papel cada vez más autónomo de las fuerzas armadas a grado tal que llegaron a asumir actitudes de ejército pretoriano y poco faltó para que diesen un golpe de Estado en 1958.

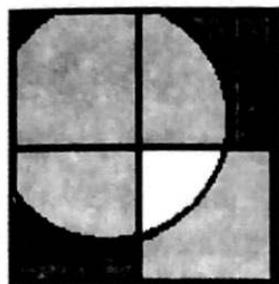
La IV República falló en tanto que no pudo responde demandas de tipo estructural planteadas por una sociedad que, carente de una unidad esencial, se abismaba en sus conflictos internos en forma sólo interrumpida por el conflicto de la II Guerra Mundial y la ocupación alemana.

El discurso y la acción política de De Gaulle y sus seguidores encontraron eco en esta situación que, con mucho, trascendía los parámetros de lo simplemente coyuntural. En este sentido, cuando las fuerzas armadas ubicadas en Argelia consideraron que el General De Gaulle era la persona idónea para guiar a Francia en el contexto crítico al cual había llegado, no hacían otra cosa sino actuar coyunturalmente de acuerdo a las condiciones estructurales que durante un largo tiempo había agobiado a la sociedad francesa y que, para la mayoría de los franceses, constituían una situación insostenible al finalizar la década de los cincuenta la cual era imperativo superar.

La propuesta golista tendría su momento pero este no era resultado de la simple coyuntura o, mucho menos, del azar. La posición del general De Gaulle asumía en toda la extensión de la palabra el reordenamiento de la sociedad francesa que ya se había exigido desde el desmembramiento del régimen napoleónico y que había estado presente en la historia de Francia desde la monarquía legitimista hasta la IV República. La demanda de orden y progreso habría de ejemplificarse en la V República.

BIBLIOGRAFÍA

- Albert, Michel, *Le pari français*. Éditions du Seuil. Paris, 1985
- Avril, P., *La V^{ème} République. Histoire politique et constitutionnelle*. PUF, 1987
- Becher, Jean Jacques, *Histoire politique de la France depuis 1945*. Armand Colin, Paris, 1988
- Droz, Bernard; Rowley, Anthony, *Histoire générale du XX^e siècle. Deuxième partie: depuis 1950. 3.- Expansion et indépendances 1950-1973*. Éditions du Seuil, 1987
- Goguel, F; Grosser, A., *La politique en France*. Armand Colin, Paris, 1964
- Poderen, J., *La gauche française (1958-1965)*. Fayard, Paris, 1972
- Touchard, Jean., *Le gaullisme 1940-1969*. Éditions du Seuil, Paris, 1978
- *La gauche en France depuis 1900*. Éditions du Seuil, Paris, 1972
- Williams, P., *La vie politique sous la IV^{ème} République*. Armand Colin, Paris, 1971



Chihuahua y los desafíos del federalismo

Alberto Díaz Cayeros y Jacqueline Martínez Uriarte***

El federalismo se debe entender como un proceso de continua negociación política y económica entre los diferentes niveles de gobierno, ya que las facultades de cada nivel definen un campo propio de acción, a partir del cual se pueden establecer vínculos de negociación y, por supuesto, de cooperación, para lograr un objetivo común, que es, en términos generales, el desarrollo económico para asegurar el bienestar de los ciudadanos no importando en que región de la federación vivan.

La discusión en torno a la vigencia real del federalismo en México lleva ya varios años. De hecho, el tema no se ha quedado en la simple discusión. Los municipios han logrado ya considerables avances: su capacidad de presión y las subsecuentes negociaciones ya les han rendido frutos en términos de un incremento a los recursos federales que reciben. Hoy en día, el total de recursos financieros con que cuentan los municipios está integrado por la propia recaudación (15%), las participaciones que reciben directamente del gobierno federal (9%), las participaciones que los gobiernos estatales están obligados a entregarles por concepto de participaciones federales (34%), el nuevo ramo 33 que son recursos condicionados a la inversión en desarrollo de la infraestructura municipal (20%) y el fondo de fortalecimiento municipal que son recursos no condicionados (22%). Así, sus ingresos no sólo han aumentado, sino que se han diversificado e institucionalizado.

Sin embargo no ha sucedido lo mismo con el nivel estatal. Para los estados, los recursos del ramo 33, que prácticamente representan lo mismo que su presu-

*CATEDRÁTICO DE LA UNIVERSIDAD DE CALIFORNIA EN LOS ÁNGELES

**INVESTIGADORA DEL CENTRO DE INVESTIGACIÓN PARA EL DESARROLLO, A.C.

puesto, están condicionados a usos restrictivos, fundamentalmente pagar nóminas de los sectores de educación y salud. Si bien son cada vez más frecuentes las confrontaciones entre este nivel de gobierno y el federal, el avance en términos de una redefinición política, pero sobre todo económica, no es evidente. Esta situación parece tener una explicación: para redefinir el pacto federal, de tal manera que concuerde con un contexto social más complejo y un contexto político más plural, se requiere que se comiencen a atacar problemas estructurales del país. Un contexto institucional débil no puede garantizar la viabilidad del federalismo y sí, en cambio, aumenta las posibilidades de inestabilidad ante la diversidad regional que cada vez se hace más patente.

EL CASO DE CHIHUAHUA

Con el argumento de que en la mayoría de los delitos que se llevan a cabo en Chihuahua se utilizan automóviles en situación irregular, el gobernador Patricio Martínez, del PRI, propuso al Congreso local, a través de la iniciativa de Ley de Ingresos del estado que se presentó en diciembre de 1998, la expedición de un engomado para identificar a dichos automóviles, que se calculan en hasta 250,000 unidades. Esta medida, representaría un ingreso de entre 600 y 2000 pesos por vehículo para el gobierno del estado. Suponiendo que sólo la mitad de los coches se identificaran y pagaran un promedio de 1000 pesos, el ingreso al gobierno estatal representaría prácticamente lo mismo que recibe de la Federación por concepto de tenencia.

La propuesta fue aprobada por el Congreso en febrero de 1999. Si bien el engomado no representaba la regularización de los vehículos ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el gobernador se comprometió a defender los vehículos ante las autoridades de esta secretaría. A finales de febrero, la SHCP ordenó a la policía fiscal que decomisara los vehículos. Esta situación provocó que el gobernador y los diputados locales, a los que además se les sumaron algunas organizaciones civiles, exigieran a las autoridades hacendarias la devolución de los vehículos a sus propietarios. Ante la renuencia de las autoridades hacendarias federales, los diputados de la entidad sacaron los vehículos del lugar donde se encontraban detenidos y la PGR interpuso ante la Suprema Corte de Justicia una demanda de controversia constitucional en contra del Congreso de Chihuahua por aprobar la Ley de Ingresos que le permite cobrar por la venta de un engomado de identificación a los dueños de autos ilegales.

A esta situación de "indisciplina" por parte del gobierno de Chihuahua

ante la Federación le siguió la amenaza de un “duro castigo.” Posteriormente, la SHCP, “a petición” de Banobras, anunció que le rebajaría al gobierno de Chihuahua 12 millones de pesos de sus participaciones asignadas. La retención se debe a los pagos pendientes que la entidad tiene con dicha institución bancaria, derivados de un crédito que contrajo el gobierno estatal anterior, por un monto de 30 millones de pesos, para construir viviendas. Conviene aclarar que si bien los 12 millones de pesos sólo representan el 0.3% del monto total de participaciones federales que se estima que recibirá el estado este año, equivale a casi el 10% del monto de las mismas que se asignan por concepto de tenencia de automóviles. Finalmente, el 27 de abril se anunció que la Secretaría de Hacienda no cumpliría su amenaza.

Este incidente constituye la manifestación de al menos dos problemas estructurales relacionados con la esfera económica e institucional y que conviene resaltar. En primer lugar, la existencia y el número de los llamados vehículos “chocolates” en el estado de Chihuahua, y en general, en las entidades fronterizas, donde la introducción de automóviles americanos es un fenómeno común y, si bien éstos circulan en calidad de ilegales, es evidente que tienen no escasa importancia en la actividad económica de la entidad. En el caso concreto de Chihuahua, se calcula que los llamados vehículos “chocolate” equivalen al 55% de los autos particulares registrados en la entidad,¹ es decir, que una tercera parte de los vehículos de la entidad son ilegales.

Resulta evidente que el problema no es nuevo, sino que se trata de una situación “tolerada” por las autoridades federales, que reaccionaron con energía hasta que el gobierno de Chihuahua intentó extraer un beneficio propio. Cabe finalmente resaltar que si bien las autoridades hacendarias realizaron una acción de decomiso, concentraron el mayor ímpetu de su respuesta en el castigo al gobierno estatal a través de la amenaza de reducir sus participaciones.

En segundo lugar, vuelve a hacerse presente el círculo perverso que representa la posibilidad de que los gobiernos locales garanticen los créditos contraídos con la banca de desarrollo con sus participaciones futuras (Ley de Coordinación Fiscal, art. 9º). Esta situación fomenta únicamente mayor irresponsabilidad en la administración de los gobiernos locales y las decisiones de la banca de desarrollo. Los gobiernos locales saben de antemano que no existe un compromiso real para pagar las deudas contraídas. De hecho, el otorgamiento y el pago de créditos se traslada a la arena política.

Los gobiernos estatales se esfuerzan en acumular méritos políticos o cabil-

dear a favor de sus intereses para obtener créditos, los cuales representan una especie de "premios" que deben de ir de la mano con los intereses de los proyectos federales de desarrollo y, luego, si acaso, se preocupan por pagarlos también en términos políticos y no económicos. Así, lo que debiera de ser el factor más importante para otorgar créditos, es decir, la viabilidad de los proyectos que se pretende financiar, queda totalmente marginado.

Más allá de los incidentes específicos, el caso de Chihuahua obliga a reflexionar sobre las tensiones presentes en el federalismo mexicano a las que, sin duda, tendrá que hacer frente la nueva administración. El desenlace de esta historia depende de la manera en que tales tensiones sean efectivamente manejadas por el sistema político, mediante negociaciones y acuerdos entre los integrantes del pacto federal, y el propio gobierno nacional. Las tensiones giran en torno a: 1) la distribución de competencias en materia fiscal; 2) los incentivos de los políticos electos para cultivar bases de apoyo con intereses específicamente regionales; 3) el desigual interés de las diversas regiones por tener un régimen comercial verdaderamente abierto hacia los mercados internacionales; y 4) la conformación de instancias de interlocución que representen a los actores locales de manera unificada frente al gobierno federal.

LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA FISCAL

La distribución de competencias en materia fiscal en México se ha caracterizado por un paulatino pero constante proceso de abdicación de los estados de su potestad tributaria, y una concentración de los recursos fiscales en manos del gobierno federal. Este proceso ha sido mucho más dramático de lo que se percibe cuando se evalúa el desbalance vertical del sistema federal en términos de los recursos que controla cada nivel de gobierno. Mientras que generalmente se habla de una relación de 80-15-5, en la que cada número corresponde al porcentaje de recursos fiscales que controla cada nivel de gobierno (Federación-estados, incluyendo al Distrito Federal-municipios), la realidad es que dichos porcentajes corresponden a los montos de recursos después de que se entregan las participaciones federales. Los estados dependen de las participaciones federales en 76.5% de sus recursos, mientras que los municipios muestran una dependencia del 74.5%.

Esto significa que, en términos del ejercicio de la potestad tributaria de cada nivel de gobierno, esto es de su potencialidad real de recaudación, la rela-

ción es más cercana a un 95-4-1, pues en realidad es el gobierno federal el que recauda la mayor parte de los recursos financieros en México: el Impuesto Sobre la Renta (tanto de personas físicas como morales), el Impuesto al Valor Agregado, los Impuestos Especiales Sobre Productos y Servicios (que se imponen sobre cerveza, gasolina, alcohol y tabaco principalmente) y todos los derechos y productos sobre la actividad petrolera, son todos controlados por el gobierno federal. A fin de cuentas, los gobiernos estatales tienen sólo cuatro fuentes de ingresos "propios", aunque las dos primeras son legalmente federales: tenencia, automóviles nuevos (ISAN), impuesto sobre nóminas, así como otras contribuciones (derechos, productos y aprovechamientos), incluyendo los derechos por la expedición de placas de circulación. Los gobiernos municipales se encuentran en mejores condiciones, ya que controlan el impuesto predial, que como se demuestra con creces en el Distrito Federal, puede ser una fuente considerable de ingresos fiscales.

Hasta ahora, la mayor parte de las demandas de los estados respecto al tema fiscal se han centrado en aumentar las participaciones que reciben del gobierno federal, y hacer que las transferencias condicionadas que se les asignan para usos específicos (tales como los recursos para infraestructura, salud o educación contenidos en el ramo 33 del presupuesto federal) se les entreguen sin etiquetar. Paradójicamente, el aumento de los recursos federales transferidos a estados y municipios aumenta la dependencia de éstos respecto al gobierno federal y se desincentiva el esfuerzo de recaudación propia. Son contadas las excepciones en que se ha pretendido tener el control de una contribución, recuperando la potestad tributaria perdida (dos de los pocos ejemplos son el del alcalde Francisco Villarreal que estableció un cobro por el uso del puente fronterizo de Ciudad Juárez, y una iniciativa de un senador por Nayarit que proponía que el impuesto al tabaco en rama sea estatal).

En general, la regla ha sido más bien que los gobiernos estatales prefieren que el gobierno federal incurra en los costos administrativos y políticos de cobrar los impuestos, y recibir cómodamente participaciones crecientes sobre dicha recaudación. Recuérdesse que el porcentaje de los recursos asignados al Fondo General de Participaciones ha venido aumentando de 16.9% en 1980 hasta 20% de la recaudación federal participable en la actualidad. Existe además la propuesta del estado de Nuevo León de incrementarlo hasta 24%. De hecho, en el presente ejercicio fiscal, los estados se negaron a incrementar la carga fiscal sobre sus ciudadanos, rechazando de entrada la opción que ofrecía la Secretaría de Hacienda de que cobraran un impuesto sobre ventas finales, sin que dicha medi-

da se considerara una violación a la Ley de Coordinación Fiscal.

INCENTIVOS DE LOS POLÍTICOS ELECTOS PARA CULTIVAR BASES DE APOYO CON INTERESES ESPECÍFICAMENTE REGIONALES

Si bien cada vez se observan con mayor frecuencia diferencias entre gobiernos “de oposición” y el gobierno federal ¿por qué en el caso de Chihuahua se trató de un conflicto entre un gobierno estatal priísta y las autoridades federales del mismo partido?

Chihuahua es un estado de alta competencia electoral. Si bien esta entidad mostraba, ya desde el inicio de los años ochenta importantes niveles de pluralidad política, en los últimos comicios locales demostró que prácticamente en el 100% de sus municipios y de sus distritos electorales compitieron fuertemente el PRI y el PAN, y la alternancia a nivel de gobernador se repitió. Si bien en los medios de comunicación se difundió “la recuperación” de Chihuahua por el PRI, lo que se debe hacer notar es que en esta entidad el PRI se perfila como un partido competitivo. Dicho en otras palabras: aunque la organización estatal del partido y sus decisiones tienen que coincidir con los lineamientos del CEN, también obedecen a los intereses de los ciudadanos que son los que tienen el poder de “premiar” o “castigar” a los candidatos de los partidos en el mercado electoral. Esta situación se hizo patente en la decisión del PRI de llevar a cabo una elección primaria abierta para seleccionar al candidato a gobernador, en la que Patricio Martínez resultó beneficiado. Esta estrategia constituyó todo un éxito, porque el candidato escogido no sólo logró legitimidad interna sino que también ganó la elección. Así, en cierto sentido, el actual ejecutivo estatal no le debe el puesto ni al Presidente de la República ni al partido que lo postuló, pero, naturalmente, para mantener el apoyo de sus bases ciudadanas, el ahora gobernador tiene que atender a los intereses de sus bases ciudadanas, entre las cuales se encuentran los propietarios de los vehículos “chocolate” que representan 250,000 posibles votos, es decir más de 15% del padrón electoral de la entidad.

Queda abierta a discusión la forma de proceder del gobernador. Sin embargo, resulta importante señalar que situaciones semejantes de conflicto entre las autoridades federales y las de los estados se irán dando con mayor frecuencia y se irán extendiendo a otras regiones. Recordemos algunos antecedentes. En 1995, Roberto Madrazo, gobernador de Tabasco, interpuso ante la Suprema

Corte controversia constitucional contra la PGR, alegando que la Procuraduría no tenía facultades para investigar los posibles delitos cometidos en relación con el uso indebido de fondos federales en la entidad. El mismo gobernador interpuso más tarde otra controversia contra la Cámara de Diputados, cuando ésta resolvió formar comisiones que investigaron el uso de esos mismos fondos en una campaña electoral local. En ambos casos, la Suprema Corte le dio la razón a los órganos federales, si bien en el primer caso, el gobierno de Tabasco quiso hacer aparecer el resultado como un "empate". Por encima de la controversia propiamente jurídica, en los dos casos existió la intención de forzar un debate sobre qué constituía la soberanía estatal y el verdadero federalismo.

Aunque resulte muy legítimo y deseable que los gobernadores respondan a los intereses de sus gobernados, el hecho de que en el país existan tantas irregularidades y una falta de solidez institucional, aumenta el riesgo de inestabilidad y frena el desarrollo del federalismo.

DESIGUAL INSERCIÓN EN LOS MERCADOS INTERNACIONALES

Uno de los rasgos más notables de la economía mexicana de los últimos años es que la internacionalización no se ha distribuido de manera uniforme a lo ancho del territorio nacional. Existen regiones en las cuales el dinamismo económico generado por el Tratado de Libre Comercio y la inserción en los mercados internacionales se han traducido en niveles reducidos de desempleo, salarios crecientes y, en general, una derrama económica que ha redundado en aumentos del bienestar individual. En otras regiones, en cambio, el modelo de desarrollo abierto al exterior parece ofrecer muy poco a sus habitantes, pues no tienen las capacidades básicas ni la infraestructura necesarias para aprovechar los mercados internacionales y, por el contrario, se encuentran sujetos a la vigorosa competencia de los productos del exterior.

En ciudades medias como Aguascalientes, Saltillo, Hermosillo, León o Ciudad Juárez, se viven procesos de cambio sumamente dinámicos, generándose empleos bien remunerados y una inserción efectiva de las empresas en los mercados internacionales. De acuerdo con un estudio reciente de Banamex, en estos nuevos polos de desarrollo el desempleo abierto es muy bajo (Ciudad Juárez muestra el más bajo, con el 0.7 por ciento, casi tres veces menor al nacional de 2.6 por ciento en noviembre del año pasado); la actividad económica tiende a

concentrarse en el sector formal y a pagar salarios altos (mientras que a nivel nacional, el 32 por ciento de la población percibe salarios de entre 2 y 5 salarios mínimos, en el caso de Ciudad Juárez este porcentaje es de 40.5 por ciento) y el Producto Interno Bruto por habitante está oscilando alrededor de los 5,000 dólares, creciendo de manera acelerada.

Esta dimensión de la internacionalización de la economía se hace patente en Chihuahua, pues se trata de un estado en que, *de facto*, se ha permitido, a través del contrabando, algo similar al libre comercio de automóviles usados. Aceptar un registro de dichos automóviles se aproxima mucho a algo así como una política estatal de comercio exterior, no obstante que la regulación del comercio exterior no está dentro de las atribuciones estatales, de acuerdo con la Constitución.

El estado de Chihuahua es, para todo fin práctico, una de las economías más abiertas del país. Como se puede apreciar en el Cuadro 1, la internacionalización de la economía de ese estado (medida como la proporción que representa su comercio exterior en su producto interno) sólo es inferior a la de Baja California. Después del Distrito Federal, Chihuahua es la entidad donde se concentra el mayor valor de exportaciones e importaciones. Y esas exportaciones representan el 74 por ciento de su producto interno bruto. Esto no quiere decir que se exporten las tres cuartas partes de lo que se produce en el estado, pues la producción puede cruzar varias veces la frontera y lo que mide el PIB es valor agregado, no producción bruta. Pero el porcentaje citado es un indicador de la internacionalización de la economía de Chihuahua, que contrasta de manera dramática tanto con la internacionalización de la economía mexicana en su conjunto (que presenta un indicador del 32 por ciento), como de las regiones poco internacionalizadas (que en el cuadro se indican como "Resto" de las entidades), en que el indicador se encuentra apenas por encima del 5 por ciento.

El desarrollo dispar entre ciudades medias dinámicas insertas en el comercio internacional y los lugares estancados, sobre todo en el centro y sur del país, será una de las tensiones más difíciles de manejar por el sistema federal durante los próximos años. La tendencia a que las nuevas industrias y los mejores empleos se ubiquen fuera del centro continuará. Los gobiernos estatales tendrán que trabajar muy duro para que los lugares estancados se encaminen a una nueva vocación en el modelo de desarrollo abierto al exterior. Tales tareas consistirán en generar seguridad pública, proveer a los productores de la infraestructura necesaria para competir exitosamente, formar capital humano, asegurar que las transac-

ciones económicas se lleven a cabo en un marco de legalidad, entre otras cosas. Todo esto cuesta dinero. Las regiones en crecimiento son las que estarían pagando y transfiriendo recursos a las regiones atrasadas, por lo que esas regiones aceptarían el pacto federal sólo en la medida de que consideren que la transformación de las regiones con problemas ya ha empezado.

Cuadro 1. Internacionalización de las regiones de la economía mexicana, 1998 (miles de pesos)

	PIB	EXPORTACIONES	X / PIB	IMPORTACIONES	M / PIB
NACIONAL	3,700,000,000	1,175,010,000	31.76%	1,252,420,000	33.85%
Baja California	116,900,940	111,070,000	95.01%	88,540,000	75.74%
Chihuahua	155,979,415	114,900,000	73.66%	99,280,000	63.65%
Tamaulipas	111,820,798	73,300,000	65.55%	76,530,000	68.44%
Sonora	102,448,967	39,340,000	38.40%	30,390,000	29.66%
Puebla	126,170,715	45,970,000	36.43%	28,100,000	22.27%
Distrito Federal	842,173,982	262,730,000	31.20%	296,480,000	35.20%
Coahuila	121,907,149	37,200,000	30.52%	33,910,000	27.82%
Nuevo León	244,440,133	57,280,000	23.43%	65,750,000	26.90%
Querétaro	60,574,503	13,360,000	22.06%	14,040,000	23.18%
Guanajuato	122,943,182	11,700,000	9.52%	12,770,000	10.39%
México	383,128,333	26,800,000	7.00%	60,220,000	15.72%
Jalisco	236,921,626	12,590,000	5.31%	23,200,000	9.79%
Resto	1,074,590,170	59,180,000	5.51%	57,350,000	5.34%

Nota: X = exportaciones, M = importaciones.

Fuente: Elaborado por CIDAC con base en indicadores de producto estatal bruto de INEGI y datos de comercio exterior por entidad federativa de SECOFI y BANCOMEXT reportados por Reforma (abril de 1999). Metodología: Se calculó el PIB estatal de 1998 asignando un PIB estimado de 3,700,000 millones de pesos para ese año con la composición porcentual presentada por INEGI para 1996. Las exportaciones e importaciones se convirtieron a pesos con un tipo de cambio de 10 pesos por dólar.

CONFORMACIÓN DE INSTANCIAS DE INTERLOCUCIÓN QUE REPRESENTEN A LOS ACTORES LOCALES

DE MANERA UNIFICADA FRENTE AL GOBIERNO FEDERAL

La diversidad entre las regiones se hace cada más patente, pero los intereses locales representan un incentivo para generar acción colectiva por parte de los actores locales para hacer valer las prioridades de estos niveles de gobierno ante los intereses y las presiones de la Federación.

En un contexto político de pluralidad como el que se ha generalizado a nivel local, se observa la existencia de intereses comunes que hay que defender por encima de la filiación partidista. Todos los gobiernos estatales coinciden en la necesidad de contar con más recursos; todos los que tienen problemas de

endeudamiento desean reestructurar sus deudas, etcétera. De allí que no deba sorprendernos que los actores involucrados comiencen a organizarse, como lo demuestra el surgimiento de la Asociación Democrática de Gobernadores propuesta por el gobernador de Zacatecas, que plantea como objetivo principal lograr una nueva relación con la Federación.

El "nuevo federalismo" persigue una articulación más flexible entre los diferentes niveles de gobierno, de tal manera que se suprima la excesiva concentración política y económica que existe a nivel nacional. Cabe subrayar la diferencia que existe en la concentración en el ámbito político y en el económico, ya que en el primero, el proceso de democratización, que culmina con las elecciones del dos de julio, impulsado por una sociedad más plural ha afectado drásticamente los mecanismos de concentración de poder.

En un contexto donde las instituciones electorales son legítimas y sólidas, o al menos más legítimas y sólidas que la mayoría de las demás instituciones del país, el voto ciudadano es capaz de castigar o premiar de manera efectiva el desempeño gubernamental. Así como a nivel nacional se ha reducido considerablemente en los últimos veinte años la votación a favor del PRI, también algunos cacicazgos, como el de Yucatán en 1995, han sufrido visibles descalabros a manos del voto ciudadano. Y no se diga a nivel municipal, donde prácticamente se puede hablar de un pluralismo generalizado e inclusive de procesos de elección diversificados (usos y costumbres).

La democratización política parece caminar por sí sola, pero la distribución de los recursos requiere, imprescindiblemente, de la negociación entre los actores políticos vinculados a los diferentes niveles de gobierno. Así las cosas, no debemos sorprendernos ante el surgimiento de estos grupos de interés que buscan canales y foros de interlocución, y menos aún cuando uno de los espacios naturales de representación de los intereses regionales, como podría serlo el Senado de la República, se encuentra obstruido por los intereses partidistas.

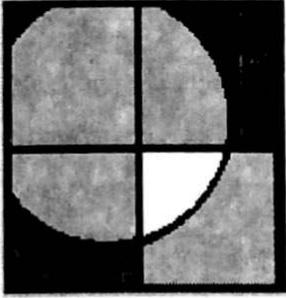
CONCLUSIÓN

El gobierno federal ya no puede seguir dando la vuelta a problemas estructurales aunque tengan consecuencias importantes en términos de distribución de poder. Como ya se mencionó, el federalismo es un proceso continuo de negociación entre los niveles de gobierno y, ante una sociedad más compleja, más plural y con marcadas diferencias regionales, es evidente que el mecanismo de las participaciones federales ya no es suficiente para satisfacer las demandas de las entida-

des federativas y asegurar su mejor desempeño. Es necesario que los gobiernos federal y estatal comiencen un proceso de negociación para lograr un rediseño de la distribución de potestades, de tal manera que los gobiernos estatales puedan complementar con recursos propios los recursos que le son transferidos por la federación. Si se pretende dar una vigencia real al federalismo, las negociaciones deben darse sobre la base de reglas claras, de modo que no se hagan compromisos particulares que concedan privilegios unilaterales. La tolerancia o la regularización en un contexto más democrático generan, a la larga, costos mayores en términos de inestabilidad que las ventajas que se pueden obtener en el momento. Finalmente, lo que persigue la democracia no son beneficios garantizados, sino oportunidades.

NOTAS

1 El universo de los vehículos particulares con registro se compone de 93% de automóviles y de 7% de camiones de carga y de pasajeros.



“Un Deber de Conciencia”

José González Torres,

1919-1998

*Horacio Vives Segl**

El domingo 1° de noviembre de 1998, a los 79 años de edad, falleció José González Torres, personaje único en la historia política mexicana del siglo XX. Con su fallecimiento, se abre un espacio para reflexionar sobre la actuación de uno de los más polémicos dirigentes en la historia del Partido Acción Nacional.

Uno de los planteamientos teóricos clásicos sobre el poder político se centra en precisar si en su ejercicio debe dominar la ética de las convicciones o la ética de las responsabilidades. La figura de González Torres se presenta como un ejemplo elocuente del hombre que en el transcurso de su vida pública privilegió sin ambages la ética de las convicciones sobre la de las responsabilidades. Marcado por la persecución religiosa de los años veinte, José González Torres optó sistemáticamente por lo que *debía ser*, por encima de lo que *podía ser*. Ello le valió el respeto de muchos, que lo percibieron como hombre de intachable moral. Sin embargo, vale la pena formularse preguntas sobre su destino como político.

UNA INFANCIA CON SECUELAS PARA UN DIRIGENTE CATÓLICO

José González Torres nació en Cotija, Michoacán, el 16 de septiembre de 1919, en el seno de una familia católica y de clase media. Hechos ocurridos

*EGRESADO DE LA LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA EN EL ITAM. UNA PRIMERA NOTA BIOGRÁFICA SOBRE GONZÁLEZ TORRES FUE PUBLICADA POR EL AUTOR BAJO EL TÍTULO DE “JOSÉ GONZÁLEZ TORRES, EL DOCTRINARIO” EN *ENFOQUE*, DIARIO *REFORMA*, 6 DE DICIEMBRE DE 1998. SE REPRODUCE AQUÍ UNA SÍNTESIS DE LA TESIS DE LICENCIATURA DEL AUTOR, *ENTRE LA RELIGIÓN Y LA POLÍTICA: UNA BIOGRAFÍA DE JOSÉ GONZÁLEZ TORRES (1919-1998)*, ITAM, 2000

durante su infancia impactarían de manera decisiva todas las etapas de su vida. El 19 de marzo de 1927 tendría lugar en Cotija un cruento episodio de la Guerra Cristera. Cundió el destrozo, la persecución y la muerte. El sonido de los balazos, la impresión de ver hombres colgados en la plaza, marcarían permanentemente los recuerdos de infancia de González Torres. Adicionalmente, la casa de la familia fue tomada violentamente para convertirla en cuartel militar. Tíos sacerdotes de José huyeron para salvar su vida. José, de siete años de edad, y su familia, abandonaron Cotija y se trasladaron a la ciudad de Guadalajara.

La salida obligada de González Torres de su localidad natal dejó sembrada en él la primera de dos convicciones que lo acompañarían a lo largo de su vida; esto es, la noción de que sus creencias religiosas estaban sujetas a una feroz persecución. La Guerra Cristera dejaría en él heridas que no sanarían fácilmente. Desde entonces, luchar por encontrar las condiciones que permitieran una libre práctica de la fe será una idea central que guiará su conducta como militante católico y como activista político. Los "arreglos de 1929", con los que se intentaba poner fin a la Guerra Cristera, fueron sólo un paliativo, un pacto cojo que no dejaría cabalmente satisfechas a ninguna de las partes. Los resabios de ese pacto incompleto serán evidentes en la actitud política de José González Torres a lo largo de su vida y particularmente en su concepción del régimen posrevolucionario.

La vida de José en Guadalajara terminaría por sellar su percepción de las líneas de conflicto dominantes en la sociedad y de su quehacer político. El "grito de Guadalajara" de julio de 1934, por el que Plutarco Elías Calles demostraba simbólicamente la imposición de una orientación socialista en la educación que se "adueñaría" de las conciencias de la niñez y de la juventud, impactaría decisivamente a González Torres. Calles en su persona, su obra, sus instituciones, su jacobinismo, tendrían asegurados desde entonces un acérrimo y constante detractor. González Torres será testigo del impacto del artículo 3o. constitucional, de orientación socialista, en las escuelas maristas, jesuitas y salesianas en las que estudió. Aquí se fijaría la segunda de las convicciones que marcarían la acción y el pensamiento de González Torres: luchar para conseguir la libertad de enseñanza, sin presiones u orientaciones ideológicas, cualquiera que éstas fuesen.

La Iglesia, recientemente agraviada por el conflicto cristero y resueltamente decidida a oponerse a la orientación pedagógica que los callistas y cardenistas imprimieron a la educación, organizó uno de los movimientos de seglares con el que combatirían a los gobiernos posrevolucionarios: la Acción Católica Mexicana (ACM), fundada en diciembre de 1929. Estructurada con base en cuatro "Organizaciones Fundamentales" atendiendo a la edad y sexo de sus integrantes,

la ACM tuvo una importante penetración en una sociedad tanto católica como tapatía. A una de esas organizaciones, la Asociación Católica de la Juventud Mexicana (ACJM, fundada en 1913), González Torres se sumó a través de un grupo parroquial en Guadalajara. Tenía entonces 14 años. Así, el 17 de abril de 1934, González Torres se suma a este movimiento con el propósito de contribuir a "la liberación de la Iglesia Católica y a la obtención del reconocimiento de sus derechos universales". Su trabajo dedicado y constante durante quince años, aunado a la reciedumbre de su persona, su fluida oratoria y sus convicciones inmovibles, estarían destinados a escalar los más altos peldaños dentro de Acción Católica.

Los obstáculos que la Universidad de Guadalajara interpuso a los estudiantes católicos en los años treinta, obligó a González Torres a trasladarse a la Ciudad de México en 1938 para realizar sus estudios universitarios en Derecho, mismos que iniciaría un año después. Nuevamente, la religión era razón de migración. En su selección profesional, González Torres obedeció al llamado de sus vocaciones centrales: estudiar leyes le permitiría estar mejor capacitado "para contribuir a solucionar el problema del reconocimiento legal subyacente en las relaciones entre la Iglesia y el Estado en México", y con ello lograr eventualmente las tan ansiadas libertades religiosa y educativa. Pensó en su vida profesional como apostolado. Ahí estarían sus motivaciones medulares. Durante sus años universitarios (1939-1945), González Torres se afianzó dentro de la ACJM y de la ACM, de las cuales fue Secretario General y Secretario Nacional, respectivamente, de 1940 a 1944. Es también en éstos años que González Torres establecería estrechas relaciones de amistad con dos maestros de la Facultad de Jurisprudencia, Rafael Preciado Hernández y Manuel Ulloa Ortiz, quienes constituyeron un primer contacto del joven dirigente católico con el Partido Acción Nacional. El elemento católico de la coalición política panista lo convenció de que Acción Nacional era la opción partidista más afín a sus convicciones.

Sin embargo, González Torres mantuvo de 1946 a 1955 un perfil bajo en su compromiso con Acción Nacional, ya que esos representarían los años estelares de su liderazgo en distintas organizaciones católicas. En efecto, González Torres asumiría en 1944, a la edad de 24 años, por dos periodos y hasta 1949, la Presidencia Nacional de la ACJM. A lo largo del periodo, González Torres establecería fuertes vínculos con los más altos dirigentes no sólo de la jerarquía católica mexicana, sino de la romana. Italia 1947: González Torres fue electo Presidente Internacional del Congreso Intelectual Católico de *Pax Romana*, en su división de estudiantes. Dicha responsabilidad concluiría en 1949. En ese mis-

mo año, a los 30 años de edad, ocuparía el máximo cargo al que un seglar podía aspirar dentro de la Acción Católica Mexicana: la Presidencia de su Junta Central, cargo que ocuparía hasta 1952.

ASCENSO Y DIRIGENCIA POLÍTICA

Una vez conquistadas las máximas investiduras a las que podría aspirar dentro de Acción Católica, González Torres decidió concluir con la etapa de activa militancia católica para ingresar a la actividad político-partidaria. Adicionalmente, su creciente intervención en el PAN se vio favorecida por la "era católica" (1949-1962) que viviría Acción Nacional y por mantener excelentes relaciones con los dos presidentes que estuvieron al frente del PAN entre 1949 y 1958, Juan Gutiérrez Lascuráin y Alfonso Ituarte Servín, ambos distinguidos militantes de la ACJM y de impecables credenciales católicas, quienes acercaron al PAN al mundo católico, a diferencia de Manuel Gómez Morin, quien mantuvo durante su presidencia (1939-1949) una mayor distancia, y de Adolfo Christlieb (1962-1968) que obstruyó el ingreso del PAN a la Democracia Cristiana Internacional.

El ascenso político de González Torres dentro del PAN fue vertiginoso. En 1955 fue candidato a diputado federal por el XIII distrito electoral del Distrito Federal, sin obtener el escaño. Al año siguiente, era designado Secretario General del Comité Nacional de su partido, bajo la Presidencia de Ituarte Servín (1956-1958). En 1958 repite como candidato a diputado federal por el mismo distrito y obteniendo el mismo resultado. Pero no es su segunda candidatura a la diputación federal la que hace de 1958 un año clave para la trayectoria política de González Torres en Acción Nacional. El 13 de julio de 1958, el Consejo Nacional del PAN decidió emitir una declaratoria por la que rechazó los resultados electorales y "desconoció a las ilegítimas autoridades que surgieron del proceso electoral del 6 de julio". Una compleja combinación de factores políticos internos y personales hicieron que la Presidencia de Ituarte Servín se fuera eclipsando cada vez más hasta culminar con su solicitud de licencia. El 18 de septiembre de 1958, José González Torres asumió el carácter de Secretario General en funciones de Presidente del PAN. El PAN decide que sus seis candidatos a diputados cuyos triunfos fueron reconocidos por el Colegio Electoral no ocupen sus escaños en la Cámara de Diputados. Acción Nacional se quedaba en 1958, por primera vez desde que obtuvo representación parlamentaria en 1946, sin banca en la Cámara de Diputados. La decisión fue tomada por el Consejo Nacional.

No sólo la impulsó González Torres. Sin embargo, el arranque de su Presidencia del PAN estaba sellada por el boicó al proceso electoral y a la Cámara. Este antisistemismo panista, que se encendería y apagaría en distintos momentos de la historia de dicho partido, sería una constante en la actitud política de González Torres. Se trataba de la primera evidencia de que como dirigente político, González Torres estaría muy poco dispuesto a establecer relaciones con el régimen. El 21 de marzo de 1959, la XIV Convención Nacional protocolizó la situación que de hecho se vivía en Acción Nacional desde el verano de 1958: José González Torres era electo Presidente del Comité Ejecutivo Nacional, cargo que ocuparía hasta noviembre de 1962.

Por el espacio temporal que abarcó el liderazgo de González Torres al frente de Acción Nacional —desde que era Secretario General en funciones de Presidente hasta el término de su último periodo como Presidente electo— su marco temporal de referencia son los primeros cuatro años del sexenio del presidente Adolfo López Mateos (1958-1964). La relación entre ellos fue apenas existente. Dos entrevistas en Los Pinos, de ninguneo mutuo, fue el saldo del vínculo entre López Mateos y González Torres. «Acción Nacional se ha convertido en un partido político sin políticos. En política hay que negociar.» Así concluyó López Mateos el segundo y más ríspido de los encuentros. Una etapa de extraordinaria tensión entre el gobierno y Acción Nacional inicia al celebrarse el proceso electoral de Baja California de agosto de 1959. Al producirse el fraude electoral, se desencadenó el que hasta ese entonces representó uno de los conflictos poselectorales más grandes al que Acción Nacional se había enfrentado en la historia de su participación en procesos electorales locales. González Torres y Salvador Rosas Magallón, candidato panista a gobernador, encabezarían la resistencia en Mexicali. El irresuelto conflicto no hizo sino incrementar el abismo entre López Mateos y González Torres, radicalizando la postura antisistémica del último. Por otra parte, a lo largo de todo el sexenio de López Mateos, González Torres no cejó en realizar ataques a su administración, la que tildó de “comunizante” y a la que criticó sin descanso en lo económico (por el excesivo intervencionismo estatal), en lo político (incumplimiento de leyes, fraudes electorales locales) y en lo educativo (implantación del libro de texto gratuito con “ejercicio monopolístico”). González Torres terminaría su Presidencia del CEN del PAN en noviembre de 1962 sin diálogo alguno con el gobierno. Su sucesor, Adolfo Christlieb, por el contrario, se distanciaría de González Torres en más de un sentido: se esforzó por recuperar la construcción del aparato electoral, abandonó la discursividad anticomunista y promovió activamente un diálogo con el

régimen. A partir de sus convicciones personales, González Torres criticó la estrategia dialogante y a la vez negociadora de Christlieb, lo cual simboliza su actitud: mientras Christlieb arriesgó negociando la reforma electoral de 1963 concebida por él mismo como un avance, González Torres la impugnó por considerar que era una concesión de un régimen que él denostaba y que repercutiría en un debate que generaría una división interna, eventualmente una crisis, al interior del PAN.

En tanto, desde que González Torres dejó la Presidencia de Acción Nacional, correrían para él intensos meses de cabildeo político interno para conseguir la nominación de su partido a la Presidencia de la República en el proceso electoral de 1964, misma que obtuvo a los 44 años, en la XVII Convención del 22 al 24 de noviembre de 1963. Llegaba González Torres a la cumbre política de su militancia en Acción Nacional. Poco después, el reconocimiento de la derrota panista por parte de Christlieb aumentaría la distancia entre éste y González Torres.

Una vez concluido el proceso electoral federal de 1964, por el que fue electo presidente Gustavo Díaz Ordaz, González Torres se reincorporó a actividades de carácter ordinario en el partido. Sería candidato a senador por el Distrito Federal en 1970, diputado federal en la LII Legislatura (1982-1985) y representante de su partido ante la Comisión Federal Electoral. Después de los años de auge político, González Torres combinaría las tareas rutinarias de partido con actividades como docente, editorialista y litigante. También se incrementaría nuevamente su participación en asociaciones católicas, colaborando particularmente con los salesianos: el 30 de octubre de 1988 recibiría el doctorado *honoris causa* en Derecho Canónico por la Universidad Salesiana en Roma.

Sin embargo, las férreas convicciones de González Torres acabarían pesando más que 46 años de militancia activa. Después de las críticas elecciones de 1988, el PAN asumió una actitud no rupturista con el gobierno. Se inclinaría a dialogar con el régimen de Carlos Salinas de Gortari los términos de una transición democrática. El saldo para el PAN al no incurrir en una estrategia antisistémica con el régimen, fue una reforma electoral federal y el reconocimiento de varios triunfos a nivel local y municipal. A la postre, aquella negociación ha resultado benéfica para el cambio político del país. Haber asumido dicha estrategia partidista fue el elemento detonante para que González Torres y otros líderes en minoría abandonaran al PAN el 7 de octubre de 1992, para formar el Foro Doctrinario y Democrático.

EL FORO DEMOCRÁTICO Y DOCTRINARIO Y EL ADIÓS A LA POLÍTICA

La línea política trazada por el PAN bajo la dirigencia de Luis H. Alvarez supondría, entre otras cosas, la negociación y aprobación de varias reformas constitucionales durante la Presidencia de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). Versaban sobre temas fundamentales para Acción Nacional, demandas históricas de dicho partido, como la naturaleza de la banca, el cambio en el régimen de propiedad en el campo, el reconocimiento de la personalidad jurídica de las iglesias. Algunas de ellas, como se verá más adelante, producirían grandes satisfacciones para González Torres, al resolverse problemas que explicaban el comienzo mismo de su lucha política. Sin embargo, se presentarían también un conjunto de problemas políticos internos que, al paso de los meses, irían creciendo hasta convertirse en conflictos irreductibles con la dirigencia de Luis H. Alvarez (1990-1993).

La ocasión se presentó en marzo de 1992 con motivo de un proyecto de reformas que una corriente crítica, al interior del PAN, denominada “Foro Democrático y Doctrinario”, pretendía realizar a los estatutos de Acción Nacional. Pero revisemos los antecedentes y el clima de la tensión por etapas, así como los argumentos de la disidencia forista, a saber: el rechazo por parte de la institución a su proyecto de reformas estatutarias; el rechazo a la “penetración de cúpulas empresariales en las directivas del partido”; discrepancia sobre la aplicación práctica de los principios de doctrina; “concertación excesiva” con el gobierno; la demanda —a su juicio frustrada— de mayor discusión interna sobre asuntos de relevancia política (la reforma electoral, por ejemplo); el rechazo por parte de la institución a la propuesta de otorgar al Foro una existencia formal y reconocida por el partido; y “autoritarismo interno”.

El 24 febrero de 1990 se celebró la Convención Nacional que habría de seleccionar al sucesor de Luis H. Alvarez en la Presidencia del CEN de Acción Nacional. Los días previos a la Convención fueron de fuerte tensión dentro de Acción Nacional. Pero además de la eventual reelección de Alvarez, lo que tenía molesto a un grupo de panistas es que no se hubiera aceptado un proyecto para reformar los estatutos del PAN, que tenía como propósito hacer “más democrático al partido”, lo que en pocas palabras significaba acotar las facultades de la Presidencia del CEN. González Torres escribía en su columna editorial de *El Universal* el 18 de febrero de 1990, seis días antes de la Convención, un conjunto de precisiones sobre la postura de los inconformes: que no se hubieran desata-

do críticas hacia el proyecto de reformas, sino a los ponentes en lo personal; que el grupo crítico no era de “oportunistas, infiltrados o frustrados”, sino de “panistas de arraigo”, con por lo menos “veinticinco años de activa y fecunda militancia”.¹ Expresaba que “de modo cortés y respetuoso”, discrepaban de la dirigencia de su partido en la aplicación táctica de principios políticos, y que esa discrepancia era positiva para el PAN, en tanto contribuía a “mantener la trayectoria del partido”. Las atribuciones del presidente nacional que querían acotar se traducían en redistribuir cargos entre la Presidencia del CEN y el Consejo Nacional (quitándole así atribuciones al presidente) y en otorgar más autonomía a los comités directivos regionales. Denunciaba también la penetración de cúpulas empresariales, cuyos “dirigentes o adictos desplazan frecuente, innecesaria e injustificadamente [a] las directivas establecidas”.² Finalmente, hacía hincapié en que se trataba de una “discrepancia política, intelectual, fundada y expuesta con serenidad y cortesía”.³ En ese ambiente se llegó a la Convención del 24 de febrero de 1990.

Este grupo de destacados panistas se opuso abiertamente a la reelección de Alvarez. Los foristas apoyaban la candidatura de Gabriel Jiménez Remus. Loaeza reproduce un segmento de una entrevista que el entonces candidato del Foro concedió a Guadalupe Irizar en *La Jornada*, en la que expresa la posibilidad de romper el diálogo con el gobierno: “Si llegamos al análisis de que es estéril [el diálogo con el gobierno en los términos en que se está produciendo], que nos tomaron el pelo, que sólo sirvió para legitimar a Salinas, que esta concertación de buena fe nos está perjudicando nuestro perfil ideológico y práctico y nos retarda la llegada al poder, *yo no dudaría en terminar este diálogo con el gobierno*”.⁴ González Torres argumentó en la Convención que Acción Nacional “se había cargado hacia los altos sectores empresariales” y que “la concertación con el gobierno era excesiva”.⁵ El proceso de selección fue tan reñido, que sólo hasta la cuarta ronda de votación se resolvió la reelección de Alvarez. No había transcurrido un mes de la reelección alvarista cuando el grupo de notables panistas inconformes dio a conocer públicamente, el 19 de marzo de 1990, el nacimiento formal del “Foro Doctrinario y Democrático”, así como los objetivos de la nueva corriente en una conferencia de prensa. Declararía Jesús González Schmal a *Excélsior*:

Nuestros propósitos son reencontrar los principios doctrinarios, propiciar la reforma de los estatutos que hagan más democrático a nuestro partido y entre otras cosas, propiciar una mayor discu-

sión sobre la reforma electoral.⁶

Un mes más tarde, el 22 de abril de 1990, los foristas celebraron su primer encuentro amplio. Dicha reunión se dio tras la negativa del CEN del Acción Nacional de concederles la existencia formal como "corriente" dentro del partido, alegando que no existía fundamento en los estatutos, por lo que su actuación se tendría que dar estrictamente a título personal.⁷ Contando con la presencia de militantes de Puebla y del Distrito Federal, se fijaron en el encuentro tres objetivos: la difusión de los principios de doctrina del partido, la reforma de los estatutos y la elaboración de propuestas de reforma electoral.⁸ ¿Cuáles eran específicamente los desacuerdos de González Torres y los foristas en cuanto a la reforma electoral de 1989-1990? En voz de González Torres, la reforma electoral salinista

era peor que la ley entonces vigente: establecía la cláusula de gobernabilidad que daba al PRI el control de la Cámara aunque no tuviera la mayoría; y porque los miembros del Tribunal Electoral serían designados de entre los propuestos por el presidente de la República —confirmación de presidencialismo— y no de entre los partidos políticos, como era antes.⁹

Los avances que suponía la reforma no eran, sin embargo, justipreciados (la creación del Instituto Federal Electoral, el levantamiento de un nuevo padrón electoral, la fundación de un sistema profesional electoral, el reforzamiento de las atribuciones del Tribunal Electoral, etc.), si bien, —efectivamente— la reforma significaba dos retrocesos, a mi juicio: la nueva fórmula electoral abría la posibilidad de una excesiva sobrerrepresentación del partido mayoritario en la Cámara de Diputados, y los enormes obstáculos que entonces se interpusieron para la presentación de candidaturas comunes que explicaron en alguna medida el éxito del FDN en 1988.¹⁰ Subyacía entre los foristas una actitud de maximalismo extremo —"sólo lo que yo propongo puede ser aprobado por mí"— o de negativa a dialogar, tal y como lo expresó Jorge Eugenio Ortiz Gallagos, en el sentido de que su posición era de no negociar con el régimen: "queremos un partido sin negociaciones, sin concertaciones".¹¹

La tensión entre foristas y la dirigencia panista iba en aumento. Los foristas a través de sus colaboraciones periodísticas y sus declaraciones a la prensa, enjuiciaron en términos cada vez más agresivos al Comité Ejecutivo Nacional de su partido. El conflicto se polarizaba más y más, haciéndose cada día más difícil el

entendimiento: el CEN panista, por otro lado, no sólo trató de minimizar el conflicto ante la opinión pública, sino que adoptó medidas drásticas: buscó aislar a los foristas bloqueando su acceso a puestos directivos y a las candidaturas en las elecciones federales de 1991.¹² La difícil coyuntura de la transición colocaba al PAN en una situación pivotal que producía enormes tensiones internas.

Otro tema de conflicto entre la dirigencia de Acción Nacional y los foristas se produjo con motivo de la renovación del Comité Directivo del Distrito Federal. El largo y complicado proceso de renovación de la dirigencia capitalina se extendió de abril a septiembre de 1990. Soledad Loaeza da cuenta del proceso. El 1 de abril se celebró la Asamblea regional en la que se enfrentaron José Angel Conchello —uno de los líderes del Foro— que buscaba la reelección, y Cecilia Romero. La reelección de Conchello fue contundente: obtuvo el voto de la mayoría de los 1,500 delegados de los 40 distritos de la entidad. La elección fue una derrota para el CEN, ya que el 70% de los consejeros que integraron el Comité Directivo del Distrito Federal eran identificados como conchellistas. El 9 de mayo de 1990, el CEN del PAN declaró nula la elección del 1 de abril.¹³ Se convocó a una segunda reunión el 24 de junio, que no se pudo celebrar debido al enfrentamiento entre foristas y los grupos de apoyo a Cecilia Romero. El 5 de agosto fueron elegidos 50 nuevos consejeros que deberían nombrar el 20 de septiembre de 1990 al presidente del Comité Directivo capitalino. El resultado fue adverso al CEN: fracasó el propósito de inhibir el conchellismo en el Distrito Federal, ya que 34 de los consejeros apoyaron la reelección de Conchello.¹⁴

Dado que uno de los puntos de discrepancia entre los foristas y la dirigencia alvarista era una crítica a la estructura, a su juicio demasiado centralizada, del proceso de toma de decisiones del partido, otra de las arenas de conflicto fue la de los Comités Regionales, siendo el caso del estado de Puebla el más álgido. Así lo explicó Bernardo Bátiz a *Proceso* a unos días de la ruptura definitiva:

[En Puebla se expulsaron] a dirigentes muy importantes, exdiputados federales, presidentes del partido local como Alejandro Cañedo... Eran los que habían logrado el crecimiento del PAN poblano... Todavía en la última asamblea obtuvieron un triunfo y fue vetado Teodoro Ortega, el último de los dirigentes. Evidentemente no se puede pensar que esto sea benéfico para el PAN. Existe un abuso de la directiva actual que va más allá de la prudencia normal que debe existir para preservar la integridad del Partido... [En] 17 estados los delegados del CEN suprimen, quitan, eliminan a la gente que fue en forma natural electa como

directivos del partido.¹⁵

La discrepancia política de los foristas con la dirigencia de Alvarez ya no tendría remedio. El 7 de octubre de 1992, José González Torres, con otros ocho distinguidos compañeros de partido, renunciarían a Acción Nacional. Según Bernardo Bátiz, el empuje decisivo para abandonar a Acción Nacional vendría del propio González Torres.¹⁶ En la carta de renuncia, los foristas exponen las razones por las que se separan de Acción Nacional. El documento puede analizarse en tres apartados: 1) razones "de orden personal y moral" de los foristas; 2) recuento de las líneas políticas seguidas por la dirigencia alvarista que "modifican el rumbo del PAN"; y 3) resumen de la postura de los foristas, así como ruta de acción a seguir. Dentro del primer apartado, los argumentos de los foristas fueron que:

Durante décadas nos pareció que el cumplimiento del deber de participar en política y el cumplimiento de nuestra propia vocación personal para hacerlo, encontraban en el PAN espacio adecuado y propicio campo de acción... Ahora vemos que el PAN ha entrado en una etapa de pragmatismo, de simbiosis con el sistema y de prácticas contrarias al espíritu de los fundadores y desprovistas de las motivaciones que han atraído y convencido a millares de militantes por muchos años.¹⁷

En cuanto a las líneas de acción que "desviaron el rumbo del partido", los foristas desarrollaron tres inconformidades, a saber:

- 1.- Indebido y antidemocrático acercamiento con el gobierno y apoyo abierto a la política estatal.
- 2.- Injerencia creciente de las cúpulas empresariales en la vida del partido.
- 3.- Autoritarismo interno, burocratización del partido e intransigencia con grupos y opiniones divergentes.¹⁸

Finalmente, el tercer apartado que resume la postura y razones de los foristas, sentencia que:

El PAN *ya no es un partido de inspiración cristiana*, que defendía los derechos humanos contra los abusos de la autoridad y que buscaba una justa distribución de la riqueza, que se oponía con valor y *espíritu de libertad e independencia al régimen* y que movía voluntades con ideas, con *principios* y con programas propios, *inspirados en su doctrina*. Hoy el PAN es *pro-salinista*, pro-liberal y

pragmático. Ante ello, no nos resta sino deslindarnos apartándonos de esta línea equivocada y continuar nuestra lucha en el Foro Doctrinario y Democrático en el que nos agrupamos hace más de tres años y en movimientos cívicos que con independencia de partidos, defienden la democracia, los derechos humanos y trabajan por la Patria.¹⁹ [El énfasis es mío]

¿Qué se desprende de la renuncia de los foristas? Varios aspectos resaltan de su actuación y sus posturas. Se trataba, en primer lugar y a todas luces, de una pugna política por el control del partido, que tenía, por supuesto, elementos ideológicos involucrados. Había esencialmente un conflicto político entre grupos, que tendía —como suele pasar— a subrayar y subir la tinta a problemas de otra índole, sobre todo ideológicos y de conducción del partido. La conducción del partido les parecía autoritaria. ¿Hubo una sobrerreacción de ambos lados? ¿Pudo haberse evitado el desenlace final del conflicto? Quizá la conducción del partido fue problemática, si se piensa —pero esto es sólo una hipótesis— que una política conciliatoria, de acomodo de grupos, pudo evitar la polarización del conflicto y la escisión, si bien el posicionamiento del conflicto en términos de doctrina (“se ha traicionado el espíritu del partido”) dificultaba de entrada cualquier acercamiento. También había en los foristas una suerte de intransigencia, de no querer dialogar con un gobierno al que consideraban ilegítimo y muy distante de su orientación doctrinaria (el “liberalismo salinista” les parecía ajeno y peligroso). Adicionalmente, consideraban que la relación de colaboración entre el gobierno y el PAN era tan estrecha y nociva, que amenazaba la identidad misma de Acción Nacional, así como su naturaleza de partido de oposición. En este sentido, Bernardo Bátiz llegó a declarar: “existe una política intencionada del gobierno actual para convertir al PAN en el segundo partido oficial en México, después del PRI”.²⁰ Es decir: para ellos el PAN —al negociar en los términos en los que lo hizo— se volvía otro PRI. Así concluyó la historia de la disidencia. Tal como lo ha sugerido Soledad Loaeza, a pesar de que la causa reconocida del conflicto era la lucha por el legado original del partido, se trataba más que nada de una (legítima) disputa por el poder y la influencia (que, sin embargo, desbordó completamente los cauces institucionales internos).²¹ Pero indudablemente, a sus 73 años, José González Torres, hombre de doctrina, era auténticamente movido por sus férreas convicciones. Ello brindaba una importante dosis de legitimidad al reclamo —doctrinario, sí, pero también estrictamente político— de los miembros del Foro.²²

Esas eran las circunstancias que enmarcaron a la que sería la última gran

escisión (la tercera) que experimentaría el partido en sesenta años de vida. En artículos escritos para *El Universal* del 13 de octubre y *Excélsior* del 23 del mismo, González Torres expondría brevemente las razones de su renuncia a Acción Nacional tras 46 años de activa militancia. Al margen de las consideraciones anteriormente vertidas sobre el comportamiento de los foristas en lo general, es importante revisar estos dos artículos periodísticos escritos por González Torres, ya que arrojan datos sobre sus posiciones *personales* en diversos aspectos vinculados al tema del Foro. Empezaría diciendo que su salida obedecía a "un deber de conciencia", ya que Acción Nacional había "cambiado de rumbo".²³ Diría que en busca de la eficacia, el partido se había vuelto "gobiernista, capitalista y autoritario en su régimen interno". Para él, Acción Nacional había hecho "a un lado los principios", buscando sólo "resultados prácticos, triunfos electorales y posiciones políticas". Es decir, González Torres rechazaba que en esa coyuntura difícil, en que el partido debía tomar decisiones complejas que no se ubicarían ni en el blanco de la pureza ni en el negro de la maldad, su partido tomaba decisiones guiado por el avance, sí, electoral. Entrando al fondo del asunto, González Torres censuraba que el partido siguiera la política del régimen salinista al secundar una ley electoral, reformas al sistema bancario, la quema de los paquetes electorales de la elección de 1988 y la reforma al artículo 27 constitucional, que propiciaba el latifundismo, pero que era condición indispensable para firmar un tratado de libre comercio con sus socios comerciales, Estados Unidos y Canadá. En la exposición sobre su renuncia, cabe aclarar que —según él— no actúa bajo un patrón antisistémico:

No se trata de mantener una oposición por sistema. En lo que acierte el Presidente ha de reconocérsele mérito, como yo mismo hice con motivo de las reformas a los artículos 3o. y 130 de la Constitución, pero sólo en eso y con republicana naturalidad.²⁴

Se inconformó con la "injerencia creciente de las cúpulas empresariales en la vida del partido". Aclaraba que era diferente que los principios de doctrina proclamaran el respeto de la propiedad y de la empresa privada, a que las organizaciones empresariales se adueñaran del partido para la protección de sus intereses de clase: "se deseaba y gestionaba la militancia de empresarios en el PAN, pero no el asalto de los mismos del partido".

Por otro lado, la crítica al autoritarismo descansaba en el hecho de que no era tolerado el disenso interno. Y de nuevo, la reiterada negativa por no haber logrado la presentación del proyecto de reformas estatutarias ante una Asamblea

General extraordinaria. “El PAN —concretaría— ha perdido su independencia y su carácter de oposición [ante] un gobierno *que no es recto*, que no resuelve los problemas de México... Le faltó fortaleza y paciencia para *continuar por la línea recta* y prefirió la fácil concertación”.²⁵ Pero negociar, quizá, no requiere que el interlocutor sea “recto”, ni que resuelva todos los problemas. La concertación nunca es fácil: aquel hombre, de intachable conducta moral, seguía juzgando la política con ese exclusivo criterio, estrictamente moral. González Torres dijo que se salía del partido porque “el PAN perdió el rumbo y no puede evitarlo”. Aseguró no sentirse frustrado:

Me voy realizado porque mi anhelo fue la libertad religiosa y la libertad de enseñanza y Dios me ha permitido ver la aurora de la primera y el alba de la segunda.²⁶

Es decir, González Torres no sacrificaba nada porque su máximo anhelo político ya estaba satisfecho: la libertad religiosa y la libertad de enseñanza. Pero el PAN seguía existiendo y abría, con todos sus riesgos, líneas de negociación con un poder negociador que nadie, ni Christlieb en su momento, tuvo en el PAN. Ciertamente era difícil decidir qué hacer con ese poder. Pero González Torres no concebía en su salida de Acción Nacional el fin del activismo político: “en el campo de actividades que se abra a mi esfuerzo, seguiré luchando, como hasta ahora, por Dios y por la patria”.²⁷ *Por Dios y por la patria*, como al inicio de la ACJM...

González Torres confirmó a quien esto escribe, tres años después de su salida de Acción Nacional, la sensación que experimentaba tras la separación de su partido:

¿Sentirme frustrado al renunciar al PAN después de 46 años? No, porque Dios me concedió ver la libertad religiosa y de enseñanza, aunque no como yo la hubiera querido. Buscaba elevar a la Iglesia y a la Patria más allá de lo terreno. Eso sí: fue una lástima que antes de llegar al triunfo natural del PAN los líderes hayan transado con el gobierno.²⁸

Curiosamente, González Torres no asociaba su triunfo (libertad religiosa, libertad de enseñanza) con los dilemas que entonces enfrentaba el PAN: negociar, obtener lo posible (dado que el PAN no tenía la fuerza política necesaria para imponer lo deseable), entrar a esa zona de grises, inevitablemente ambigua, que es la política, máxime en una transición democrática en la que la fuerza política hegemónica no se colapsaba, sino logra mantener el control y las oposi-

ciones no tienen la fuerza política para imponer una agenda de cambios. González Torres no quiso, sin embargo, entrar a esa zona de ambigüedades, quizá porque los principios de la estricta moral no toleran la ambigüedad. Con una conclusión sencilla y clara, reflexionaría, en el ocaso de su vida, sobre sus largos años de militancia religiosa y partidista una vez concluidas ambas:

Viví dos etapas: una de formación y otra de acción. *Acción Católica y Acción Nacional en mí, fueron dos acontecimientos sucesivos, lógicos y buscados.*²⁹ [El énfasis es mío]

Poco duraría el debate en el seno del Foro en torno a la decisión de constituirse o no como partido político. El 20 de noviembre de 1992, es decir, a escaso mes y medio de que sus dirigentes se separaran de Acción Nacional, se celebró una convención que determinó, contra el parecer de González Torres, constituirse en partido político.³⁰ Esto demuestra que a pesar de que González Torres era el baluarte moral del Foro, su liderazgo no era suficiente para orientar la nueva dirección política del mismo. ¿Qué sentido pudo haber tenido para González Torres continuar, en otro partido, la actividad política? Entre las razones expuestas para no hacer del Foro un partido político, estaban la prohibición constitucional del artículo 130 que impedía a los partidos políticos cualquier denominación religiosa; que no era del interés de la Iglesia Católica —expresamente por designio papal— el surgimiento de partidos católicos; que la sociedad mexicana tampoco los quería y que por el respeto de los foristas a la Iglesia “instrumento de salvación para todos los hombres, no queremos ni intentar siquiera usarla para fines temporales”,³¹ asumido que el Foro sólo era posible como partido católico. Sin embargo, a pesar de la intención original del Foro de constituirse en partido político, hasta el día en que estas líneas se escriben, no había obtenido su registro.³² Todavía hacia mayo de 1998, tras seis años de existencia, sin registro y con muy precarios recursos, el Foro se enfrentaría al dilema de subsistir convirtiéndose en asociación civil o intentar nuevamente el registro como partido político. Los argumentos para renunciar al intento del registro eran la ausencia de recursos, la escasa militancia y un principio básico: la negativa a aceptar el subsidio gubernamental.³³ No deja de ser una vez más ilustrativo que en la última decisión política de su vida, González Torres actuara consistentemente al criticar las pretensiones de la nueva dirigencia del Foro que insistía en el registro, con lo que el partido dispondría eventualmente, por ley, de recursos públicos. El Foro había determinado en sus inicios no recibir “subsidio”. González Torres, obviamente, no lo aceptaría: era una de las razones que lo orilló a salirse de Acción Nacional seis años atrás.³⁴

PROPÓSITO CUMPLIDO Y GRAN PARADOJA

A mediados de su periodo presidencial (1988-1994), Carlos Salinas de Gortari emprendería grandes reformas. González Torres estaría atento a las transformaciones del régimen salinista. El 28 de enero de 1992 fueron publicada en el *Diario Oficial de la Federación* diversas reformas a los artículos 3o. y 130 relativas a las relaciones de las Iglesias con el Estado y a la libertad religiosa. Entre otros aspectos, las reformas implicaron los siguientes cambios significativos en cuanto al artículo 130: 1) se consagra la garantía individual del derecho de adoptar creencias religiosas o de no aceptar ninguna, así como las garantías de practicar individual o colectivamente actos de culto, y de asociarse pacíficamente con ese fin; 2) se prohíben actos de discriminación o coacción por causas religiosas; 3) el Estado sólo podría prohibir la celebración de actos de culto público fuera del recinto de los templos para conservar el orden o la moral públicos o tutelar el derecho de terceros; 4) las asociaciones religiosas tendrán plena personalidad jurídica, serán iguales ante la ley y su vida interna se normaría por sus propios estatutos; 5) al obtener personalidad jurídica, las asociaciones religiosas tienen derecho a organizar libremente sus estructuras internas, efectuar actos de culto público, propagar su doctrina, celebrar actos jurídicos de toda índole, usar para fines religiosos bienes propiedad de la nación y participar en la constitución, administración o sostenimiento de asociaciones de asistencia privada, planteles educativos e instituciones de salud; 6) se rigen por las obligaciones propias de las personas morales y se les aplican disposiciones fiscales; y 7) se define como ministros de culto a los mayores de edad a quienes las asociaciones religiosas les confieran tal carácter, gozan del derecho a voto, y pueden aspirar a un cargo público en tanto se separen de su ministerio.³⁵ En cuanto al artículo 3o., el gran hallazgo se refiere a la supresión de la prohibición que tenían las escuelas particulares para impartir enseñanza religiosa, lo que se traduce en el reconocimiento al derecho a la educación que tienen ese tipo de instituciones, con el correspondiente derecho a crear, dirigir y administrar toda clase de centros educativos.³⁶

En sus colaboraciones editoriales de *El Universal*, González Torres dejó testimonio de su opinión sobre la manera en que irían evolucionando las reformas a diversos artículos constitucionales que concluirían con el reconocimiento de la personalidad jurídica de las iglesias y el reconocimiento cabal para que órdenes religiosas pudieran ejercer el magisterio. Empezaría haciendo un recuento de lo significativo que para su persona era el tema de las libertades religiosa y educativa, sin disimular el entusiasmo que el momento le provocaba. Recordaría entonces cómo se gestó en él la necesidad de luchar por dichas libertades,

desde los traumáticos sucesos de su infancia vividos en Cotija. Eran los primeros días de noviembre de 1991:

Hoy el tema es obligado. ¡Tantos años! —cincuenta y seis— de pugnar por la libertad religiosa y la de enseñanza, es que al hacerse el anuncio oficial del cambio me referiré a él. Yo viví y sufrí la persecución religiosa: cuando —en 1927— un grupo de católicos se levantó en armas en mi ciudad natal —Cotija, Mich.— el Gobierno envió allá un destacamento militar a cuyo capitán le gustó “mi casa” para cuartel. Y nos echaron sin miramientos de ningún género, por lo que mi familia tuvo que emigrar a la grande —en todos sentidos— Guadalajara, donde viví las muchas y graves limitaciones a la práctica de la religión y donde años después... iniciaría mi actividad [política], refutando la educación socialista que Elías Calles y Cárdenas implantaban, por entonces, a la fuerza.³⁷

Consideraba que la reforma constitucional en materia religiosa respondía a una noción, esencialmente justa, sobre la manera en que Iglesia debía ser reconocida en el contexto de la sociedad mexicana:

La idea presidencial inspiradora de la reforma en materia religiosa es, no la vuelta a situaciones de privilegio, que ya tampoco la Iglesia quiere, sino la reconciliación de la sociedad mexicana definitivamente laica, por ahora, con la efectiva libertad de creencias, que constituye uno de los derechos humanos más importantes.³⁸

Se trataba, en efecto, de una reforma a la que se arribaría producto del consenso entre el PRI y su partido, Acción Nacional. González Torres no ocultaría la satisfacción por el avance logrado:

El pasado 25 de junio, en mi artículo escribí textualmente: “Sobre tres bases declaró el presidente de la República que se reestructurarán las relaciones Estado-Iglesia: separación entre ambas sociedades; absoluta libertad religiosa; y enseñanza laica en escuelas oficiales. Está bien. Es lo que se pedía y, naturalmente, lo que se esperaba”. *De momento no se puede pedir más...* Al fin llegó la iniciativa de reformas a los artículos 30, 50, 24, 27 y 130 constitucionales que reglamentan de algún modo los distintos aspectos del problema de las relaciones Iglesia-Estado. Me alegro sobremanera de tal acontecimiento. *Fue el anhelo de mi vida y la meta de mis esfuerzos. Mis ojos están viendo la aurora de la libertad*

religiosa y de la libertad de enseñanza. El Presidente ha cumplido una promesa y ha dado un paso que mucho le honra...³⁹ [El énfasis es mío]

González Torres reconocía que las reformas eran un avance importante, si bien “no podía pedirse más”. Los ideales por los que entró a la militancia religiosa y a la actividad política se encontraban, después de 56 años de lucha, *razonablemente* resueltos. Sin embargo, la decisión de retirarse de su partido justo en el momento en que Acción Nacional consigue negociando con el régimen de Salinas de Gortari la reforma constitucional que posibilita las libertades religiosa y educativa, supone para la vida de José González Torres una gran paradoja, quizá la gran paradoja de su biografía política. A pesar de que la reforma representó un extraordinario avance, como el mismo González Torres lo reconocía, la reforma también dejó algunos asuntos de su agenda personal por resolver. Por supuesto que las sombras y limitaciones de la reforma constitucional eran de sobra conocidas y calibradas por González Torres.

Raúl González Schmal ha hecho un estudio donde se analizan los alcances y límites de las reformas constitucionales realizadas durante el gobierno salinista. En cuanto al texto constitucional, González Schmal hace notar que entre los aspectos que en materia de libertad religiosa y educativa no se reformaron o “se reformaron a medias”, subsisten, entre otros: a) el laicismo negativo, es decir, en palabras del analista, el “mantenerse ajeno a cualquier doctrina religiosa”, lo cual debería sustituirse por el laicismo de signo positivo, “respetar todas las convicciones”; b) la prohibición de la enseñanza religiosa en las escuelas públicas y, por tanto, la negativa a que los padres de familia tengan el derecho de determinar el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos; c) una prohibición “dirigida de manera injuriosa a los ministros de culto de agraviar de cualquier forma, los símbolos patrios”, precepto que parte de la suposición de que los ministros de culto, por el hecho de serlo, “están especialmente predispuestos a ultrajar los símbolos nacionales”; y d) la prohibición a los ministros de culto a oponerse a las leyes del país o a sus instituciones, con lo cual se violan los artículos 6 y 7 de la propia Constitución y el 19 de la Declaración de los Derechos Humanos de la ONU.⁴⁰

Para el propio González Torres no escaparon dos aspectos puntuales, a partir de sus propias preferencias, que se quedaban en el tintero tras analizar la iniciativa de reforma constitucional. El primer aspecto, del cual se expresó como la “monstruosa arbitrariedad que se explicó en tiempos de la sanguinaria persecu-

ción, carente ahora de todo sentido", se refería a la disposición por la que las escuelas, para poder impartir enseñanza, debían obtener la autorización del poder público, y que "dicha autorización podrá ser negada o revocada, sin que contra tales resoluciones proceda juicio o recurso alguno".⁴¹ El segundo aspecto, en palabras de González Torres "establece otra monstruosidad, peor que la antes dicha", y se refería a la facultad discrecional del Estado para retirar en cualquier tiempo el reconocimiento de validez oficial a los estudios hechos en planteles particulares, lo cual implicaba, en su decir, que "desconocer la validez a estudios ya hechos en ellas, es retroactividad, es despotismo, es reprochable y ruda injusticia".⁴²

¿No eran suficientes las limitaciones en materia de libertad religiosa y educativa que subyacían con todo y las reformas constitucionales, para impugnarlo todo? ¿No resultaba paradójico que González Torres abandonara su partido justo cuando Acción Nacional, por primera vez en su historia, estaba en posibilidad de generar —ciertamente en inevitable colaboración con el PRI— los cambios en materia de libertad religiosa y educativa, temas por los que el propio González Torres decidió entrar a la política? González Torres se manifestó como un hombre nada inclinado a flexibilizar sus convicciones. Pero la reforma constitucional en materia religiosa no llegó a los límites de lo que él hubiera querido. La reforma, aprobada por su partido y negociada por una dirigencia con la que sostuvo fuertes diferencias, llegó hasta un punto considerable, pero no a una satisfacción total, y aún así la aceptó y reconoció sus bondades y adelantos. Ahí asumía, pues, una posición flexible: la del político que acepta lo posible (porque ya es aceptable) y sacrifica lo deseable (por improbable). Mismo balance podía hacerse, por ejemplo, de la reforma electoral, que lograba avances, pero que tampoco convenía al cien por ciento. González Torres supo que se logró un cambio incremental en la dirección correcta en los ámbitos religioso y educativo y se separó de su partido, paradójicamente, cuando éste aumentaba su poder negociador y lograba cambios demandados por décadas. Pero en otras arenas, para González Torres lo deseable hubiera sido que las cosas se dieran estrictamente a la manera del PAN, lo cual no era posible. Se insiste: González Torres se aparta de su partido cuando Acción Nacional tiene un poder más efectivo para negociar reformas constitucionales. Este es, sin duda, un rasgo que le imprime extraordinaria complejidad al personaje que toda su vida luchó por las plenas libertades religiosa y educativa.

La obra y el pensamiento político de González Torres abren interrogantes de particular complejidad. ¿Hasta qué punto González Torres pudo avanzar su

agenda de prioridades relajando sus convicciones en el ámbito de lo deseable para hacer posible lo necesario? La oposición democrática ha debido endurecer sus posiciones y encontrar puntos de relajamiento para lograr sus objetivos. ¿De qué manera contribuyó González Torres al cambio político de México al mantener inflexible —y no relajar— la postura de la oposición panista en distintas coyunturas? Nadie podrá someter a juicio la honorabilidad y la verticalidad, es decir, las virtudes de un hombre de moral, en José González Torres. Sin embargo, es pertinente formularse preguntas sobre las prendas del político que se mantiene indispuesto a negociar *lo deseable* para conseguir *lo posible*. ¿Hasta qué punto su convicción sobre la necesidad de moralizar la política favoreció la posibilidad de hacer real esa moralización? ¿Cuál es, pues, el legado político que nos deja José González Torres? Esa es la gran pregunta sobre la vida de González Torres a la que sólo el tiempo dará respuesta.

NOTAS

1 En ese momento, González Torres hablaba por él y por Jesús González Schmal, Jorge Eugenio Ortiz Gallegos, Bernardo Bátiz, Pablo Emilio Madero y José Angel Conchello. Todos ellos, salvo Conchello, renunciarían al partido el 7 de octubre de 1992. Así las cosas, en la historia del PAN ha habido tres escisiones importantes en las que González Torres ya estaba presente como líder: en los sesentas (los demócrata-cristianos), los setentas (los efrainistas), y los noventas (los foristas). González Torres se despediría del PAN en ésta última.

2 Cabe aquí hacer un breve comentario sobre los antecedentes de esta afirmación realizada por González Torres. Desde 1982 Acción Nacional había recibido el apoyo de hombres pertenecientes a muy diversos grupos empresariales desilusionados frente a la nacionalización de la Banca. Ello suponía si no el desplazamiento inmediato, sí una tensión natural entre los nuevos integrantes y los viejos militantes en la competencia por cargos directivos.

3 González Torres, José, "Una reforma saludable", en *El Universal*, 18 de febrero de 1992.

4 El énfasis es mío. Loaeza, Soledad, *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta* (México: Fondo de Cultura Económica, 1999), p. 511.

5 Tomo la cita de Arriola, Carlos, «Surgimiento de otra disidencia: los fundamentalistas», en *Ensayos sobre el PAN* (México: Miguel Angel Porrúa, 1994), p. 138. Cabe señalar aquí algunas fechas de las reformas constitucionales realizadas durante la administración de Carlos Salinas. La reforma político-electoral produjo como ley reglamentaria la expedición del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), del 15 de julio de 1990. Ahora bien, en el *Diario Oficial de la Federación* fueron publicadas las siguientes reformas: el 6 de enero de 1993, las relativas a la cuestión agraria (fin de reparto agrario, reconocimiento del pleno derecho de propiedad de los ejidatarios sobre sus parcelas, etc.); el 28 de enero de 1992, las vinculadas a las relaciones entre las Iglesias y el Estado, la de creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y el reconocimiento de los pueblos indígenas; más tarde, el 20 de agosto de 1993, la autonomía del Banco de México. Ver Raúl González Schmal, "Las reformas constitucionales en el sexenio de Salinas", en *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, No. 25, 1995, pp. 226-233.

6 *Ibid.*, p. 139.

7 *Ibid.*, pp. 140-141.

8 *Ibid.*, p. 139.

9 González Torres, "Una reforma saludable", en *El Universal*, 18 de febrero de 1992. Roberto Zamarripa recogió en un editorial opiniones de González Torres sobre la reforma y el código electoral: "Debe denunciarse ante la opinión pública, con toda valentía, que como partido nos equivocamos al aprobar este código". Roberto Zamarripa, "En lo político nos han tomado el pelo", en *La Jornada*, 13 de agosto de 1991.

10 Para un balance de los claroscuros (avances, retrocesos y temas que dejó pendiente) de la reforma 1989-1990, ver José Woldenberg, *La Reforma Electoral 1989-1990* (México: Instituto de Estudios para la Transición Democrática, s/f).

11 Arriola, *op. cit.*, p. 141.

12 *Ibid.*, p. 140. Soledad Loaeza hace un recuento del “boicot” de las candidaturas de los foristas para las elecciones legislativas de 1991: “Las candidaturas de José Angel Conchello y Pablo Emilio Madero al Congreso fueron impugnadas; en cambio, candidatos externos como Francisco Paoli Bolio y Fauzi Handam ingresaron a los primeros lugares de la lista de diputados plurinominales. Bernardo Bátiz —distinguido *conchellista* de vieja data— contendió por la candidatura al Senado en el Distrito Federal con el secretario general del partido, Abel Vicencio Tovar. Ganó dos de las tres votaciones con 51% de los votos, pero sin alcanzar las dos terceras partes. Ante el *impasse*, Vicencio Tovar fue designado por el CEN. Esta misma autoridad también vetó la candidatura de Jesús González Schmal, que ocupaba el segundo lugar en la lista de candidatos plurinominales a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal”. Loaeza, *El Partido Acción Nacional:..., op. cit.*, p. 512.

13 Loaeza expone que la nulidad de la elección del 1 de abril de 1990 estuvo acompañada por una ofensiva encabezada por Felipe Calderón, quien pidió que Conchello fuera destituido como coordinador de la fracción panista en la Asamblea, con el argumento de que había reincidido en las conductas indisciplinarias de los años setenta. *Ibid.*, p. 513.

14 *Ibid.*

15 *Proceso*, 5 de octubre de 1992. Un antecedente que ilustra el conflicto en diversos estados de la República, se encuentra en la “Carta protesta a Gerardo Medina”, suscrita por “miembros activos del PAN en distintos estados de la República”, fechada en Aguascalientes el 16 de febrero de 1992. Expresaban los firmantes: “Ante los problemas que nuestro partido presenta en los estados de Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chiapas, Estado de México, Hidalgo, Morelos, Guerrero, San Luis Potosí, Tlaxcala, Tabasco y Sonora entre otros, optamos sin perder nuestro carácter de miembros de Acción Nacional en ser a la vez, miembros del Foro Doctrinario y Democrático”.

16 Entrevista de Horacio Vives Segl con Bernardo Bátiz Vázquez (en adelante, HVS/BBV) del 19 de enero de 1999.

17 “Carta de renuncia dirigida al Comité Ejecutivo Nacional, a los militantes y simpatizantes del PAN, a los mexicanos que buscan la democracia y a los que se preocupan por el futuro de México”, de fecha 7 de octubre de 1992, y firmada por José González Torres, Pablo Emilio Madero, Jesús González Schmal, Bernardo Bátiz Vázquez, Jorge Eugenio Ortiz Gallegos, Alfonso Méndez Ramírez, Abel Martínez Martínez, Gaudencio Vera Vera y Arturo Ocampo Villalobos, 2 pp.

18 *Ibid.* En la primera línea de acción que “desvió el rumbo del partido”, mencionan los foristas como hechos criticables la negociación que le dio salida al conflicto poselectoral de Guanajuato en 1991 (se negoció entonces que el Congreso priísta nombraría a un gobernador interino panista para que, en ese balance, los poderes Ejecutivo y Legislativo negociaran una nueva ley electoral y se convocara entonces a elecciones extraordinarias), la aprobación de la reforma constitucional en materia electoral, la aprobación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), la quema de paquetes electorales, la reforma bancaria, la reforma al artículo 27, así como el “apoyo irrestricto” al régimen de Carlos Salinas. Los hechos relativos a la segunda línea de acción son: la presencia de los empresarios en el PAN, que “[antes] en busca del bien común hicieron política nacional y no simple política sectorial en beneficio de su sector, [hoy] han desplazado a los verdaderos militantes del PAN”. También criticaron la posición del PAN en

torno al Tratado de Libre Comercio (TLC). En cuanto al punto tercero relativo al "autoritarismo interno", los foristas mencionaron el desplazamiento de miembros y dirigentes del partido en los estados que hicieron críticas al Comité Ejecutivo Nacional, ejemplificado en el caso de Puebla.

19 *Ibid.*

20 Arriola, *op. cit.*, p. 144.

21 Loaeza, *El Partido Acción Nacional:...*, *op. cit.*, p. 515.

22 Un estudio sobre las bases doctrinarias del Foro es el de Víctor Manuel Reynoso, "Presencia del pensamiento católico en los partidos políticos del México contemporáneo", en Roberto J. Blancarte, comp., *El pensamiento social de los católicos mexicanos* (México: Fondo de Cultura Económica, 1996).

23 Como aspecto curioso, destaca el dato de que González Torres en su *currículum vitae* señalaba como motivo de su renuncia al PAN, el "cambio de rumbo de éste". Archivo José González Torres. "Currículum vitae del Lic. D. José González Torres", 2 pp., p. 2.

24 González Torres, José, "Por qué renuncié", en *El Universal*, 13 de octubre de 1992.

25 González Torres, José, "Contra México, por la vía de la concertación", en *Excelsior*, 23 de octubre de 1992. El énfasis es mío.

26 González Torres, José, "Por qué renuncié", *op. cit.*

27 *Ibid.*

28 Entrevista de Horacio Vives Segl con José González Torres (en adelante, HVS/JGT) del 13 de julio de 1995.

29 HVS/JGT, 13 de julio de 1995.

30 González Torres, José, "Un nuevo partido político", en *El Universal*, 24 de noviembre de 1992.

31 González Torres, José, "El nuevo Partido Católico", en *El Universal*, 17 de noviembre de 1992.

32 Desde que el Foro solicitó su registro ante el Instituto Federal Electoral como partido político, y al emitirse la resolución correspondiente del órgano electoral que se lo negó, empezó para dicha organización un largo camino de interposición de recursos jurídicos en la búsqueda de la obtención del registro. HVS/BBV, 19 de enero de 1999.

33 *Reforma*, 4 de mayo de 1998, p. 14a.

34 Del Foro, se acabaría formando un organismo civil crítico de la política. Sería el "Foro Democrático Social Cristiano, asociación civil". González Torres colaboró trabajando en la redacción de la escritura constitutiva. HVS/BBV, 19 de enero de 1999.

35 López Moreno, Javier, *Reformas constitucionales para la modernización* (México: Fondo de Cultura Económica, 1993), pp. 182-183.

36 González Schmal, *op. cit.*, p. 226.

37 González Torres, José, "La aurora de la libertad religiosa", en *El Universal*, 5 de noviembre de 1991.

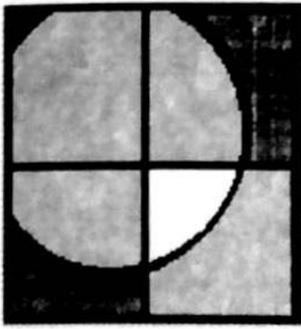
38 *Ibid.*

39 González Torres, José, "La ansiada reforma", en *El Universal*, 17 de diciembre de 1991.

40 González Schmal, *op. cit.*, p. 227.

41 González Torres, José, "La ansiada reforma", en *El Universal*, 17 de diciembre de 1991.

42 *Ibid.* Las negrillas provienen del texto original.



El cabildeo a las legislaturas

NOTAS DE ESTUDIO

*Fernando F. Dworak**

A partir de 1988, el Congreso mexicano ha experimentado un lento, pero certero, resurgimiento. En efecto, desde que el partido en el poder perdió por vez primera la mayoría calificada en la Cámara de Diputados, hasta la situación de gobierno dividido que vivimos, nuestra legislatura pasó de ser una simple instancia legitimadora a un actor relevante en las decisiones públicas. Con ello, también ha tenido que atravesar por cambios importantes. El primero de ellos, la institucionalización: desde la reactivación del sistema de comisiones hasta la Ley Orgánica de 1999, el poder Legislativo ha modernizado sus estructuras internas y procedimientos. Cierto: falta mucho por hacer (por ejemplo, restablecer las carreras parlamentarias con la reelección), pero el camino recorrido es importante. En segundo lugar, sus relaciones con otros actores políticos y sociales se han transformado, y esto no solo es frente al Ejecutivo. La ciudadanía está más consciente de los alcances del Congreso, y se le ha acercado más. Con ello, no sólo han aumentado las actividades gestoras de los legisladores, sino que también el cabildeo de grupos de presión se ha intensificado. Esta última actividad, si bien es un importante indicador de la relevancia del Congreso, también puede llevar al desprestigio no solo de esta institución, sino del sistema político en su conjunto si no se regula adecuadamente. Por lo tanto, hay que comprender los alcances del cabildeo, los riesgos que conlleva y la forma que los últimos pueden evitarse.

De esta forma, el presente ensayo se propone dar elementos para estudiar las actividades de cabildeo de los grupos de presión ante las legislaturas. Tras definir a estos grupos, se hará un repaso de las razones por las que buscan a estas

*FERNANDO F. DWORAK CURSÓ LA MAESTRÍA EN ESTUDIOS LEGISLATIVOS EN LA UNIVERSIDAD DE HULL, REINO UNIDO

asambleas para ejercer influencia, así como sus estrategias. Una vez dado lo anterior, se señalarán los efectos del cabildeo, y las formas de regularlo. Finalmente, se hará una breve y rápida reflexión sobre el caso mexicano.

LOS GRUPOS DE PRESIÓN

Los grupos de presión son importantes en cualquier sociedad plural, dado que son un puente entre el Estado y la sociedad civil al articular y defender una miríada de intereses. De esta forma, son tanto una causa como una consecuencia de la creciente complejidad de la vida democrática de una nación. Las razones por las que se agrupan pueden ser numerosas: recreación, provisión de servicios a sus miembros, o apoyo mutuo entre muchos otros. Al hacerlo, pueden llegar a desarrollar características organizacionales,¹ principalmente en cuanto a recursos propios, algunos rasgos de organización burocrática, control sobre empleos, control o provisión de conocimiento especializado, control o provisión de votos a través de su membresía y prestigio.²

Una definición mínima de grupo de presión sería la de un cuerpo que busca influir en el gobierno respecto a la asignación de los recursos públicos, sin pretender asumir responsabilidad alguna sobre su gestión. Básicamente existen dos tipos de grupos. En primer lugar, los que promueven sus intereses de clase o gremiales (grupos sectoriales) como, digamos, los sindicatos, o aquellos que defienden una causa o idea particular (grupos de causa), como sería la protección del medio ambiente o la promoción de los derechos humanos.³ Mientras los primeros tenderán a ser permanentes y sus contactos con el gobierno más institucionalizados, los segundos por lo general tendrán una duración limitada a la satisfacción de sus causas, y optarán por procedimientos informales para intervenir en la esfera pública, como las manifestaciones o movimientos de base.

Aunque son una consecuencia directa de una sociedad plural y diversificada, estos grupos no aparecen espontáneamente. Así, hay quienes argumentan que su formación se da en olas de creación y disolución, y su auge es mayor en algunos periodos que en otros. Por ejemplo, los grupos se organizarán políticamente cuando el orden existente se altera, y ciertos intereses se ven beneficiados o afectados. Los cambios que fomentan su aparición pueden tener numerosos orígenes. En primer lugar, pueden ser económicos, como los periodos de inflación o incluso estancamiento, que movilizan a algunos sectores sociales en la defensa de sus derechos. Otra razón puede ser un cambio tecnológico: la introducción de una innovación en los modos de producción, por ejemplo, puede traer despidos

masivos, y movilizaciones de los perjudicados. También los cambios sociales, como la migración, son importantes. Además, el universo de los grupos de presión es inestable por excelencia. Las organizaciones que se forman por un conflicto de intereses en un área particular producen un desequilibrio, el cual actúa como catalizador para que otros individuos formen grupos que acoten esa situación. Por lo tanto, se observan también sucesivas olas de movilización y contramovilización.⁴

Una vez revisado lo anterior, cabría preguntarse qué incentivos tendrían los individuos para unirse a estos grupos; pues si bien la percepción de una causa común es necesaria, puede no ser suficiente. Por ejemplo, ¿para qué afiliarse a alguno si hay personas que podrían beneficiarse del esfuerzo colectivo sin participar en él? De esta forma, se observa que si una organización va a prosperar, necesita garantizar la provisión de beneficios exclusivos a sus miembros. Estos pueden ser materiales en términos de ingreso o provisión de servicios, solidarios como diversión o prestigio, o expresivos como el defender una causa o ideología determinada. Por lo tanto, el interés económico o la disponibilidad de incentivos no son las únicas motivaciones para formar un grupo.⁵

LOS GRUPOS DE PRESIÓN Y SU INTERVENCIÓN EN LA ESFERA PÚBLICA

Aunque estos grupos por lo general no se formaron para intervenir en la política, las decisiones públicas en ocasiones llegan a afectarles de tal forma que necesitan buscar influir en las mismas o forzar un cambio. Así, van a interactuar con las instituciones del Estado, aunque no todos van a seguir patrones similares al procurar hacer valer sus causas. De esta forma, el cabildeo consiste en las actividades que los grupos de presión van a realizar, ya sea por sí mismos o a través de intermediarios como consultores externos, para influir en las políticas públicas. Gran parte del cabildeo consiste en acumular información útil (esto es, poco conocida) y encontrar maneras de canalizarla a quienes puedan incidir en la toma de decisiones.⁶ Para tener una clasificación de los mismos más allá de saber si son sectoriales o de causa, Wyn Grant definió una nueva serie de categorías.

La primera distinción que establece Grant es entre grupos internos y externos. Los primeros son reconocidos por el gobierno como legítimos, y su consulta es regular. En contraste, los segundos generalmente no son requeridos por el gobierno, ya sea porque han elegido no contactarlo o porque no son reconocidos como interlocutores legítimos. Dentro de la primera categoría, Grant distingue

a los internos de alto perfil (que complementan el contacto con el gobierno con exposición a los medios), los internos de mediano perfil (que evitan recurrir a la publicidad) y los grupos prisioneros (que dependen del gobierno o del sector público). En cuanto a la segunda categoría, se observan a los potencialmente internos (que desean convertirse en internos, pero todavía no cuentan con la aceptación del gobierno), los grupos externos por necesidad (que carecen del conocimiento y habilidades para ganar el estatus de internos) y los grupos externos ideológicos (que rechazan alcanzar el cambio por el proceso político). Naturalmente, la tipología de grupos sectoriales y de causa no excluye a la de Grant. Por ejemplo, los grupos sectoriales van a tender a ser internos, y los de causa externos. Sin embargo, la correlación dista de ser completa, sino cambia constantemente.⁷

Aunque las relaciones entre los grupos de presión y los gobiernos varían enormemente, se podrían identificar ciertos patrones de interacción. En este sentido, Arendt Lijphart llega a distinguir que en las democracias mayoritarias el sistema de grupos de interés es competitivo y no coordinado.⁸ Al contrario, en democracias consensuales,⁹ imperará el modelo coordinado y orientado a la negociación del corporatismo.¹⁰ Es de esperarse que en países con sistemas de corte corporativo las legislaturas sean poco relevantes, dado que las decisiones públicas se dan a nivel cupular entre el gobierno y las organizaciones. En contraparte, las legislaturas tendrán un mayor perfil en sistemas donde los grupos de presión entran en competencia, al convertirse éstas en foros importantes para externar sus demandas.

De lo anterior, también se puede desprender que ciertos arreglos institucionales promoverán determinados estilos de cabildeo frente a otros. Por ejemplo en un régimen parlamentario, donde el gobierno emana de la legislatura, el primero se verá más cabildeado que el segundo, pues los gabinetes son los verdaderos centros de decisión. Como contraste en los regímenes presidenciales, donde ambos poderes tienen orígenes separados, los congresos pueden llegar a ser más abordados. Similarmente, en sistemas centralizados los grupos de presión identifican una sola autoridad para buscar ejercer su influencia frente a sistemas federales, donde pueden existir diversos niveles de gobierno con distintas facultades para influir en las decisiones, teniendo las organizaciones externas que planear detenidamente sus estrategias.

Como se aprecia, las relaciones entre los grupos de presión y el gobierno son complejas. Sin embargo, ambos actores se necesitan mutuamente. Para los primeros, el acceso a la esfera pública es necesaria y posiblemente suficiente para

alcanzar un cambio en las políticas. El segundo, por su parte, requiere de estas organizaciones para obtener información, consejo y colaboración.¹¹

LA CAMBIANTE RELACIÓN ENTRE LOS GRUPOS DE PRESIÓN Y LAS LEGISLATURAS

Como ya se mencionó, los grupos de presión son una consecuencia directa de la revolución industrial, y de la alta diversidad social que ésta trajo consigo. Y es precisamente en ese momento de cambio cuando las legislaturas también comenzaron a perder la presencia que tuvieron durante el siglo XIX, entrando en un así conocido periodo de "decadencia".

Una de las razones tras esta "decadencia" fue la aparición de los partidos políticos. La industrialización comenzó a crear una clase media, la cual muy pronto exigió una mayor participación en la política a través de la ampliación del derecho a votar. Al extenderse la franquicia, se hizo necesaria la creación de instituciones que pudiesen articular los diversos intereses de la sociedad para plasmarlos en políticas de gobierno; apareciendo así los partidos políticos. Al representar a los diversos sectores de la sociedad, estas nuevas organizaciones también transfirieron el poder de las legislaturas a los ejecutivos. Así, los grupos de presión se acercaron más al gobierno, reduciendo el papel de las legislaturas a la discusión y aprobación de las políticas públicas.¹² Esta tendencia se acentúa más en países con sistemas corporatistas, donde los grupos llegan a tener incluso una representación estatutaria en los cuerpos públicos.

Otra razón proviene de la diversificación de los asuntos públicos que trajo la industrialización. Al especializarse la sociedad, y hacerse los intereses más organizados, las demandas de la sociedad aumentaron en cantidad y grado de complejidad. Frente a esto, los parlamentos se hicieron cada vez menos capaces de procesarlos con eficiencia. Así los ejecutivos, al tener una burocracia lo suficientemente grande para procesar las demandas de la sociedad, comenzaron a posicionarse por encima de las legislaturas.¹³

Por lo tanto, este doble proceso fue llevando a que las legislaturas por lo general tuviesen un papel cada vez más limitado en el proceso de las políticas públicas, reduciéndolas casi siempre a un papel esencialmente deliberativo. Si bien una mayor institucionalización interna (es decir, cambios como el fortalecimiento del sistema de comisiones y el establecimiento de procedimientos parlamentarios más eficientes) puede aumentar su capacidad para restringir al gobier-

no, esta rara vez les dará un mayor perfil que al ejecutivo. Sin embargo, las legislaturas son cabildeadas por los grupos de presión, y esto se da con cada vez mayor frecuencia e intensidad. Exploremos algunas de las razones.

En primer lugar, se ha observado un cambio en la forma de hacer política a partir de la década de los ochenta. Por una parte, en esos años el neo-corporatismo comenzó a declinar, dando paso a políticas neoliberales. Dentro de este contexto, los contactos cupulares entre el gobierno y los grupos de presión dieron paso a una relación más competitiva de parte de los segundos por acceder a las decisiones públicas. De esta forma, al buscar vías de acceso al gobierno, algunas organizaciones han comenzado a cabildar a las legislaturas.¹⁴ Si bien esta transformación no se ha dado de manera uniforme en todos los países ni en todos los sectores de la producción,¹⁵ el desmantelamiento de las estructuras corporatistas ha colaborado a que las legislaturas adquirieran un mayor perfil en la vida pública.

En tercer lugar, la creciente diversificación de la sociedad ha fomentado la aparición de intereses tan nuevos que los partidos políticos se vuelven incapaces de asimilarlos – al menos en el corto plazo. Movimientos como el ecologismo fueron creados como movimientos de protesta, pasando al poco tiempo a articularse políticamente. Al suceder esto, pueden acercarse a las legislaturas con el fin de buscar un foro para expresar sus opiniones. Si bien las estrategias que las organizaciones adoptan en esta etapa son poco efectivas para lograr un cambio en las políticas públicas, algunos legisladores en lo individual enarbolarán sus causas ya sea por convicción o conveniencia política. Más adelante, al buscar autorracionalizarse e institucionalizarse, estos grupos serán asimilados por los partidos políticos, o crearán sus propias estructuras como los partidos verdes europeos.¹⁶ Aquí los intereses tendrán una representación más estable en los parlamentos, pudiéndose convertir también en un canal para un cabildeo más formalizado para los grupos de reciente aparición. Así, en las diversas etapas de su desarrollo, las legislaturas serán relevantes de alguna u otra forma. No siempre es necesario que estos movimientos desemboquen en partidos políticos, pero sí la aparición tanto de demandas como de grupos nuevos va a generar la presión de buscar foros para expresar sus causas, y las legislaturas formarán parte de sus elecciones.

Además, y por encima de lo anterior, las legislaturas siguen siendo relevantes en los sistemas políticos, ya sea porque tienen la capacidad de modificar las iniciativas del ejecutivo o porque llegan a atraer la atención tanto de éste como de los medios. Se pueden mencionar tres causas por las que las legislaturas son cabildeadas. La primera es su capacidad para modificar las políticas públicas,

aunque en muchas ocasiones ésta se limite a decirle “no” al gobierno. La segunda es la publicidad: aun cuando una iniciativa pueda tener altas posibilidades de no ser aprobada, de todas formas puede atraer la atención de los medios masivos. Esta posibilidad aumentará si la legislatura tiene sus propios órganos de difusión, como sería un canal de televisión. Así, la legislatura provee un importante foro para el debate, y ofrece un foco legítimo para la atención de los medios. Tercero, las legislaturas son instancias importantes para la articulación de los diversos intereses. En este sentido, los miembros del parlamento serán medios útiles para articular las opiniones de los grupos frente al gobierno. Incluso donde las comisiones legislativas son organizadas con base a los sectores políticos, usualmente en paralelo a las agencias gubernamentales, se espera un mayor nivel de actividad de los grupos de presión.¹⁷

El cabildeo no tendría efecto si los legisladores no tuviesen interés en causas que defienden algunos de los grupos que regularmente les abordan. De hecho, atender las demandas de estas organizaciones puede reportarles numerosos beneficios. En primer lugar, los legisladores pueden estar afiliados, dirigir alguna organización o tener algún vínculo económico con alguno de estos grupos. También pueden darse cuenta que el promover alguna causa les ayudaría a obtener una promoción política. Como un ejemplo, si un individuo se posiciona como el gran defensor de un tema en el pleno, puede hacer que su partido lo promueva a la presidencia de alguna comisión, o simplemente darle un mayor perfil dentro de su bancada. Por lo tanto, se pueden definir cuatro tipos de actitudes que los parlamentarios adoptan frente a los grupos de presión. En primer lugar, se encuentran los simpatizantes, o aquellos que valúan altamente a los grupos de presión y lo demuestran en su actividad legislativa. Los indiferentes no valoran a estas organizaciones ni muestran su apreciación. Los instrumentadores se comportan en la legislatura de acuerdo a su vinculación con los grupos de presión, pero su discurso muestra una escasa apreciación. Por último, los populistas elogian a los grupos de presión y sus contribuciones, pero prácticamente los ignoran en sus actividades parlamentarias.¹⁸

Finalmente, hay temas y circunstancias que fomentan un mayor cabildeo o lo desincentivan. Por ejemplo, una legislatura va a ser más influyente en asuntos cuya red de intereses sea especializada y homogénea, frente a otros cuyas redes de intereses abarcan demasiados temas o son muy diversas entre sí; pues el acercamiento va a ser más organizado y eficaz en el primer caso que en el segundo. Si existen desacuerdos entre las agencias gubernamentales y los grupos de interés, los segundos buscarán a las legislaturas como otra instancia para expresar sus

demandas. De presentarse disenso entre los grupos de interés respecto a una política determinada, la legislatura puede llegar a ejercer una mayor influencia. Por último los nuevos grupos, al carecer de la experiencia y de contactos estables con el gobierno, tenderán a acercarse más a las legislaturas que los intereses viejos y plenamente institucionalizados.¹⁹

ESTRATEGIAS PARA EL CABILDEO A LAS LEGISLATURAS

Como se aprecia, al hablar de cabildeo a las legislaturas se debe entender una serie de estrategias que los grupos de presión siguen, las cuales serán más o menos recurridas o tendrán mayor o menor éxito dependiendo del país que se hable. Por ello, esta sección se dividirá en tres puntos. En el primero se tocará la forma en que una legislatura es abordada: si como blanco o como canal de las demandas de las organizaciones. El segundo verá en qué manera los grupos cabildean a las legislaturas desde la óptica de sus relaciones con los parlamentarios. Finalmente, la tercera parte revisará las tácticas que las organizaciones siguen para cabildear las legislaturas.

LAS LEGISLATURAS COMO BLANCO O CANAL

Una legislatura va a ejercer una influencia mayor en la toma de decisiones dependiendo tanto del país como de la política que se esté debatiendo. Además, las asambleas no solamente modifican leyes, sino también tienen otras consecuencias en el sistema político como legitimar las decisiones del gobierno y al sistema en su conjunto, ser un foro para ventilar las diversas opiniones en una nación, articular los intereses de la sociedad, resolver conflictos, y vigilar al ejecutivo.²⁰ Por lo tanto, los grupos de presión no se van a acercar a una legislatura solo por su capacidad para modificar los proyectos de ley.

De esta forma, se observa que una legislatura será cabildeada como blanco o como canal por los grupos de presión. Esta distinción se toma de la teoría de mercados, donde un blanco es una persona o institución que puede traer un cambio deseado; y un canal es la persona o institución que puede influir en los blancos. Por lo tanto, las legislaturas serán blancos en tanto retengan una capacidad independiente para afectar los resultados; y un canal en tanto que permitan a los grupos atraer la atención de los medios y el gobierno.²¹

RELACIONES CON LOS LEGISLADORES

Al buscar influir en las decisiones públicas, los grupos de presión pueden llegar a establecer esencialmente cuatro tipos de relaciones con los legisladores. En primer lugar, estos intereses pueden tener a sus representantes entre los parlamentarios. Incluso, en sistemas de corte corporatista, estos grupos tienen acuerdos previos con los partidos para tener cuotas de representación en las listas de sus candidatos. Los miembros que pertenecen a estas organizaciones están preparados para vigilar a sus intereses en la legislatura, y hablar a favor de éste, e inclusive pueden tener algún cargo dentro de la misma organización.²²

El mejor ejemplo de este caso es Alemania. Allí, no solo los grupos de presión están directamente vinculados al proceso político a través de instituciones parapúblicas, sino también los propios partidos están asentados sobre amplias redes de contactos con diversos intereses. En efecto, cada partido ha tejido sus alianzas con numerosos intereses, y en no pocas ocasiones dentro de un grupo parlamentario pueden observarse representantes de organizaciones antagónicas. Así, estos legisladores buscarán ingresar y hacer carrera al interior tanto de los grupos de trabajo dentro de las bancadas, como en las comisiones. Sin embargo, no hay riesgo de que algún interés establezca relaciones privilegiadas con la esfera pública por dos razones. En primer lugar, los partidos ejercen un férreo control sobre las carreras de sus parlamentarios, y cualquier intento de rebeldía es castigado con la remoción del puesto de liderazgo en alguna comisión – e incluso la pérdida de apoyo para proseguir con su carrera política. En segundo lugar, son tan diversos los intereses al interior de una comisión que ninguno llega a predominar.²³

El segundo tipo de relaciones se presenta cuando los grupos financian la elección de candidatos que puedan representar sus intereses en la legislatura.²⁴ Si bien es difícil identificar con certeza cuando estos patrones se presentan en algunos casos, ciertamente son comunes en sistemas políticos donde los partidos son débiles y altamente descentralizados.

En este caso, el ejemplo por excelencia es el de los Estados Unidos. Allí los partidos políticos son altamente descentralizados y dispersos en 50 electorados y 435 distritos, de tal forma que es prácticamente imposible imponer una línea partidista. Además, las elecciones para la Cámara de Representantes son cada segundo año y para el Senado cada sexto; y en muchos casos los legisladores se enfrentan a elecciones primarias en sus distritos o estados. Lo anterior no lleva solo a una gran sujeción del representante frente a sus bases, sino también a una

presión constante por atraerse fondos para unas campañas cada vez más costosas. Estos recursos suelen procurarlos los grupos de presión. De hecho, aunque algunos candidatos pueden financiar personalmente sus campañas, la mayoría solicita fondos de amigos, conocidos, personas afines ideológicamente, su partido, y especialmente intereses organizados, organizándose estos últimos en Comités de Acción Política (PAC por sus siglas en inglés). Así, estos intereses se vuelven en un electorado aparte para gran parte de los legisladores.²⁵ En efecto, los legisladores se vuelven representantes de las organizaciones que los financian, y buscan colocarse en las comisiones donde puedan servirlos mejor. Al no existir en éstas otro mecanismo de ascenso más que el sistema de antigüedades (*Seniority System*), los partidos tienen todavía menos control sobre las carreras parlamentarias. Incluso existen casos donde los intereses pueden estar sobrerrepresentados en comisiones y subcomisiones, haciendo sus preferencias de políticas muy diferentes a las del pleno.²⁶ Todavía más: las relaciones entre grupos de presión, presidentes de comisiones e instancias públicas ha sido tan estrechas, que han llegado a formar los así conocidos "triángulos de hierro", donde unos cuantos grupos tienen acceso a las decisiones públicas a costa de los demás.

En tercer lugar, los grupos de presión pueden contar con la ayuda de legisladores a quienes se les informa de sus opiniones, llegando los segundos a hablar de vez en cuando a su nombre, o incluso hasta realizar algunas actividades como presentar iniciativas al pleno o proponer enmiendas a determinadas piezas de legislación.²⁷ Un grupo puede estar en contacto con miembros que simpaticen con sus opiniones, debido a su afiliación profesional o empresarial o a través de los intereses de los electores. No obstante, y como se ha podido apreciar en otras partes de este ensayo, el parlamentario atenderá las peticiones de los grupos si percibe que podrá obtener algún beneficio; el cual puede ser tanto económico como en términos de su promoción política, e incluso podría ser hasta psicológico. Respecto al beneficio económico, un interés externo puede contratar a algún legislador como consultor, proveerle de personal adicional como serían asesores y hasta sobornarlo para apoyar una causa determinada. Sobre la promoción política, ya se mencionó que el posicionamiento del parlamentario en algún tema puede llevarle a dar un salto en su carrera política. Finalmente, muchas veces a un legislador puede simplemente reportarle un beneficio simbólico saber que le ha prestado su respaldo a alguna u otra causa.

Finalmente hay casos en que a un grupo tratará de influir sobre toda o gran parte de la legislatura.²⁸ Esto implica principalmente la organización de movimientos de base para hacer presión sobre el parlamento. En efecto, pueden orga-

nizarse movilizaciones masivas, se enviarán cartas o telegramas a todos los miembros de la asamblea, e incluso estos últimos serán abordados para que participen activamente en estas manifestaciones. Naturalmente, dichas estrategias son adoptadas preferentemente por grupos externos, con escaso acceso a la legislatura, o en el caso de asuntos considerados por la opinión pública como de gran importancia.

TÁCTICAS DE CABILDEO

En los últimos años se observa un auge en los estudios que tratan las relaciones entre los grupos de presión y las legislaturas, tanto desde un punto de vista teórico como desde una óptica práctica.²⁹ Una de las grandes preocupaciones es saber cómo los intereses externos buscan ejercer su influencia dentro del proceso legislativo, y cuáles etapas son más efectivas en qué contexto. Dado lo anterior, esta sección se ocupará de las actividades de cabildeo que realizan los grupos de presión.

Correspondencia- Con el fin de presentar su demanda y socializarla entre los legisladores, un grupo de presión puede llevar a cabo una campaña de comunicación. Las organizaciones que tengan muchos recursos podrán llevar sus causas a los medios, teniendo mayores posibilidades de influir en las decisiones públicas. Sin embargo, no todos cuentan con los fondos para hacerlo, y muchos se limitan a enviar correspondencia a los legisladores, donde exponen sus opiniones y proponen los cambios que consideran adecuados a las iniciativas se presentaron al pleno, o se están debatiendo. De hecho, esta actividad ha sido de las más recurridas por los grupos de presión, y su aumento ha sido notable. Por ejemplo, en el Reino Unido durante los años 50 un miembro del Parlamento recibía aproximadamente 20 cartas a la semana, principalmente de sus electorados. En contraste, para 1990 el número de comunicaciones ascendía a 40,000 por día, y la mayor parte de éstas eran cartas, circulares y folletos de los grupos de presión.³⁰ No obstante su auge, esta actividad es la menos eficaz para influir en las decisiones públicas.

Contacto con los legisladores- Como ya se vio, un grupo de presión puede establecer diversos tipos de relaciones con los parlamentarios, las cuales van desde la afiliación directa a la organización, el financiamiento de campañas, y la afinidad en temas que les ocupan. Los legisladores pueden desempeñar numerosas actividades a nombre de los grupos: presentar iniciativas al pleno o enmiendas, iniciar mociones para modificar el ritmo de los debates, defender el punto

de vista de los grupos en las comisiones legislativas, leer algún discurso o incluso servir de enlaces con el gabinete. También los parlamentarios pueden llegar a ser contratados como consultores externos por agencias dedicadas al cabildeo.³¹

Comisiones legislativas- Ciertamente el mayor grado de interacción entre grupos de presión y legislaturas se presenta en estas instancias. Para las organizaciones, resulta importante contar con una voz dentro de estas comisiones, ya sea a través de un representante propio o por medio de procedimientos que les permitan influir en la discusión. En este sentido, las comisiones serán más relevantes para los grupos si éstas tienen poderes extensos para recabar evidencias y llamar a testigos. Sin embargo la influencia, de darse, variará con el país. En algunos parlamentos, estas audiencias ocurrirán con muy escasa frecuencia, o tendrán lugar a puertas cerradas. Otros parlamentos no podrán invitar a representantes de grupos de interés. No obstante, en la mayoría de los casos estas sesiones serán frecuentes, a puertas abiertas y en algunos casos podrán atraer la atención de los medios.³²

Bicameralismo- Para algunos analistas las segundas cámaras, de existir, son importantes independientemente de sus poderes y composición, y exponen cuatro razones para explicarse. La primera, el bicameralismo hace que los cambios sean más difíciles que en el unicameralismo. Segunda, reduce cualquier posible desacuerdo entre los legisladores o partidos parlamentarios a una dimensión privilegiada. Tercera, la existencia de una segunda cámara altera los resultados, aún cuando sus poderes sean limitados, o su conformación muy similar a la primera. Y cuarta, los procedimientos para la resolución de conflictos entre ambas cámaras afectan los resultados legislativos.³³ No obstante, los grupos de presión, al cabildear a las legislaturas, pueden preferir a alguna cámara sobre otra, dependiendo de sus atribuciones y conformación. Por ejemplo, tomemos los casos de la Cámara de los Lores británico y el Bundesrat alemán.

La Cámara de los Lores es débil: sólo tiene función dilatoria en decisiones no presupuestales, y cuando sus opiniones entran en conflicto con las de los Comunes, suele ceder ante aquellos.³⁴ Además, su conformación es, a partir de 1999 primordialmente por designación, aunque con un cierto elemento hereditario. Sin embargo, aunque es menos cabildeada por los grupos de presión que su colegisladora, ofrece algunas ventajas comparativas. En primer lugar, mientras la cámara baja no siempre discute plenamente la legislación, la alta es una excelente oportunidad para revisar asuntos que pueden ser dejados a un lado, y repensar otros. Segundo, la cohesión partidista es más baja dada una fuerte presencia de miembros independientes,³⁵ y por ello pueden hacerse enmiendas con

mayor facilidad que en la baja, donde son inhibidas por la disciplina. Tercero, los Lores tienen un rol mayor en la discusión de iniciativas privadas. Cuarto, procedimientos como las preguntas parlamentarias y debates generales son medios para generar atención en un asunto dado. Aunque estos procedimientos también existen en los Comunes, los intereses los usan en los Lores para tener una segunda oportunidad de hacer escuchar su voz. Quinto, sus comisiones son más especializadas, aunque cubren un área más limitada. Otras ventajas no institucionales incluyen la inmensa reserva de experiencia de sus integrantes al no ser políticos profesionales, su continuidad al no encontrarse sujetos a elecciones continuas, y el hecho de que muchos de ellos representan intereses privados - al menos, sin la intermediación de un partido.³⁶

En contraparte, el Bundesrat alemán tiene poderes considerables para vetar la legislación federal, lo que lo hace una cámara fuerte. Sin embargo, fue diseñado para ser impermeable a presiones externas. En primer lugar, mientras las diversas ramas de gobierno se encuentran dispersas a lo largo y ancho del panorama político y geográfico de Alemania, es muy difícil cabildar a una asamblea que representa a tan amplia gama de intereses para un asunto individual. En segundo lugar, los líderes del o los partidos que forman el gobierno de un *Land*³⁷ designan a los representantes al Bundesrat sin la ratificación del respectivo *Landtag*, y tienen instrucciones precisas sobre qué hacer.³⁸ Al encontrarse esta cámara sujeta a mandato imperativo de las regiones, debe de votar en bloque con el fin de situar las preocupaciones "objetivas" sobre las "políticas" en un esfuerzo por despolitizar la administración pública. Este diseño desincentiva al cabildeo al no poder los intereses ejercer influencia alguna. En tercer lugar, la comisión mixta de intermediación entre ambas cámaras, de convocarse, sesiona en privado, desalentando aún más a los intereses para intervenir en esta etapa.³⁹ Por lo tanto, el diseño institucional del *Bundesrat* ha hecho a este órgano completamente resistente a los grupos externos, dejando cualquier cabildeo al nivel federal al *Bundestag*.

EFFECTOS DEL CABILDEO

De la misma manera que varían las modalidades e intensidad del cabildeo entre los diversos países, van a cambiar sus efectos. Los resultados del cabildeo van a ser difíciles de medir, pues el determinar su impacto puede ser demasiado complicado, pues los grupos van a atribuir cualquier logro a sus esfuerzos, y los legisladores van siempre a negar la influencia externa.⁴⁰ No obstante, se pueden definir algunos efectos. Como toda actividad, va a generar consecuencias benéfi-

cas para los actores involucrados, y otras indeseadas.

CONSECUENCIAS POSITIVAS

Grupos de presión- Los intereses externos se involucrarán en estas actividades en tanto que, perciben, les reporta beneficio alguno — y este no tiene que ser necesariamente material. Si bien lo óptimo es el llegar a influir en las políticas públicas, también puede su causa ganar una mayor relevancia frente a la opinión pública con su exposición al parlamento, o incluso llamar la atención del ejecutivo. Por lo tanto, la no aprobación de una iniciativa no es necesariamente un fracaso para las organizaciones. También los beneficios pueden llegar a ser todavía más simbólicos: puede incluso ser el pasar un rato en el parlamento con algunos líderes de bancada.⁴¹

Legisladores- El mayor beneficio que un parlamentario puede adquirir es la información. En muchos países las legislaturas no cuentan con una infraestructura adecuada para encontrar los datos que requieren para realizar sus actividades, pues las bibliotecas no son extensas y el apoyo de staff es poco profesionalizado y escaso. Por ende, la información que provean los grupos de presión les será de utilidad para vigilar al gobierno o modificar sus iniciativas. También el contacto con grupos de presión puede ayudarles en sus carreras, especialmente cuando se convierten en el enlace entre éstos y las dirigencias de los partidos.⁴² Incluso en sistemas donde los partidos son débiles, los grupos de presión proveen información relevante para y colaboran a mejorar los prospectos de los legisladores para ser reelectos.⁴³

Sistema político- La actividad del cabildeo en sí puede contribuir a la estabilidad del sistema, en tanto que los grupos de presión pueden tener acceso a la esfera pública a través de la legislatura. De esta forma, tienen la oportunidad de al menos hacer escuchar sus posturas, y quizás influir en las decisiones. Por lo tanto, se liberan posibles presiones al interior de la sociedad, y esto contribuye a la legitimidad del régimen.⁴⁴

EFFECTOS NO DESEADOS

Ineficiencia- El cabildeo a una legislatura puede llegar a ser ineficiente o ineficaz, comparado con los resultados que un grupo de presión puede obtener de acercarse al gobierno. Incluso las estrategias que siguen pueden no resultar las mejores, como enviar cartas a todos los parlamentarios en lugar de identificar a

los legisladores que podrían potencialmente simpatizar con sus causas.⁴⁵

Información sesgada- Al defender los grupos de presión sus propios intereses, la información que presentan va a ser por lo general parcial. Este problema se acentúa si algunas organizaciones son más activas que otras al cabildear, pues algunas opiniones no van a ser debidamente atendidas. Y esto no sucede solamente con grupos que se acercan a la legislatura: también las comisiones pueden tener sobrerrepresentación de algún interés sobre otros, ya sea por afiliación o vínculos económicos. Así, al privilegiar algunas voces sobre otras, el parlamento y el sistema político pueden llegar a perder apoyo.⁴⁶

Sobrecarga de trabajo- Los grupos han aumentado en número, y sus demandas se han vuelto cada vez más complejas. También sus contactos con las legislaturas son más frecuentes e intensivos, así como el material que envían. De esta forma, la atención de las solicitudes de estas organizaciones puede implicar un alto costo de oportunidad para los legisladores en términos de la atención que podrían darle a otras actividades; conllevando el riesgo de la sobresaturación.⁴⁷

Deslegitimación del sistema político- Finalmente, la actividad de cabildeo puede llegar a minar el apoyo a un régimen. No todos los intereses tienen la misma capacidad de influir en el proceso político, o siquiera hacer escuchar sus demandas. Así, la existencia de organizaciones que tienen acceso privilegiado puede generar acusaciones sobre la parcialidad de las instituciones públicas a costa de otros grupos. Esto se puede exacerbar cuando algunas agrupaciones de hecho tienen vínculos de membresía o económicos con algunos parlamentarios; existan o no casos de corrupción abierta o velada. Con lo anterior, el régimen en conjunto pierde legitimidad.⁴⁸

LA REGULACIÓN DEL CABILDEO

Un problema central de la democracia es el reconciliar las demandas de grupos que persiguen su propio beneficio con los intereses más amplios de la sociedad civil. En este contexto, las formas de regulación del cabildeo se tornan en elementos críticos para hacer viable a un régimen democrático. Las razones por las que surge el reclamo por legislarlo son numerosas, y entre ellas destacan el exceso de personas que cabildan, la sobrecarga a la democracia, la forma en que los asuntos públicos son influidos como la corrupción, y la inequidad en el acceso a las decisiones públicas.⁴⁹ También los reclamos por establecer un marco normativo a esta actividad se presentan básicamente en sistemas de grupos de

interés competitivos, que tienen partidos políticos débiles, o en donde las redes corporativas comienzan a desgastarse. Es decir, donde las relaciones corporativas son fuertes, y las vías de acceso a las decisiones altamente institucionalizadas, el problema sería la inclusión de nuevos actores a la arena pública, y no legislar sobre su conducta.

La regulación del cabildeo puede hacerse desde la esfera pública, o pueden realizarla las organizaciones con medidas autorregulatorias; aunque estas últimas son siempre complemento de las leyes que emanan de los parlamentos. Estas leyes van a adaptarse tanto a las necesidades como a la cultura política de los diversos países, y se debe entender que muchos aspectos del cabildeo van, por necesidad, a desafiar la regulación e incluso sería indeseable que se definieran en un texto legal, como serían las relaciones interpersonales entre grupos y legisladores.⁵⁰ En breve: la reglamentación en este caso es el control, dirección o ajuste de una actividad privada o cuasi-privada realizada con el propósito de proveer algún beneficio público, y puede ser problemática cuando desafía viejas prácticas en un sistema político determinado.⁵¹ Conviene detenerse en algunas de las medidas más usadas.

Financiamiento de campañas- En primer lugar, se pueden regular los esquemas de financiamiento de los candidatos durante sus campañas, a través de limitaciones para recibir fondos externos frente al financiamiento público, o incluso hacer a los partidos políticos los administradores de los recursos destinados a sus diversos candidatos. Sin embargo, este tipo de marcos regulatorios implica necesariamente un sistema de partidos lo suficientemente institucionalizado.

Registro de organizaciones- Estas listas se crean con el fin de tener un control de los grupos que pueden tener acceso al proceso legislativo. Si bien pueden resultar de utilidad en países con redes corporatistas, donde los partidos terminan incluyendo en este catálogo a las agrupaciones con las que tienen contacto,⁵² otros países han decidido no redactarlas en vista que dejarían organizaciones afuera, las cuales cuestionarían aun más la legitimidad de este procedimiento.⁵³

Registro de intereses- Con el fin de garantizar una cierta transparencia en cuanto a los ingresos y actividades de los miembros, los parlamentos publicarán una lista donde cada legislador declare si tiene algún ingreso externo a su dieta, ya sea porque tenga una empresa, o cuente con determinado vínculo con grupos de presión. Estos registros pueden tener diferentes grados de publicidad frente a la opinión pública, o incluso ser o no obligatorio para los legisladores el declarar en ellos.⁵⁴

Incompatibilidades con el mandato parlamentario- En muchos países, las incompatibilidades han surgido del principio de separación de poderes con respecto a la ocupación de algún encargo diferente al parlamentario. Sin embargo, también pueden extenderse estas medidas para puestos en empresas paraestatales, bancos o incluso algunas organizaciones. Esto rara vez implicaría la renuncia al encargo parlamentario, sino más bien la abstención de decidir en un caso donde exista conflicto de intereses.⁵⁵

Autorregulación de los grupos- Finalmente, las organizaciones pueden llegar a establecer sus propios marcos regulatorios, los cuales generalmente se reducen a códigos de ética. La ventaja de los mismos es que son más flexibles que las leyes, y son un notable ejercicio de autodisciplina. Sin embargo, deben ser vistos siempre como complementarios al marco legal que pueda existir.⁵⁶

De esta forma se aprecia que, si bien las estructuras de intermediación rara vez se verán modificadas por la regulación del cabildeo, puede en determinados contextos sentar las bases de cambios posteriores en las relaciones entre los grupos de presión y la esfera pública.⁵⁷

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL CASO MEXICANO

Para finalizar, conviene hacer unas rápidas reflexiones sobre el cabildeo en nuestro país. Por décadas, el Congreso fue un actor secundario frente al predominio del presidente y un partido hegemónico basado en una fuerte estructura corporatista. De esta forma, los diversos sectores de este instituto trataban directamente con las instancias del ejecutivo, y tenían sus cuotas de representación en la legislatura. Sin embargo, esto no significaba que la legislatura fuera por completo irrelevante. Lejos de ello: dada la diversidad de intereses representados en ese partido, las comisiones con frecuencia estaban compuestas por individuos con preferencias extremas o que representaban o protegían intereses particulares, y de hecho podían llegar a bloquear las iniciativas de cambio de régimen fiscal que presentaba la Secretaría de Hacienda. No obstante, estas negociaciones se daban tras bambalinas, llegando al pleno simplemente un acuerdo ya consensado.⁵⁸

A lo largo de estos últimos doce años, al ir ganando relevancia el Congreso como actor político, también ha sido reconocido como un blanco por los grupos de presión. Aunque todavía no existen estudios de caso, ha habido asuntos como la reforma a la Ley del ISSTE, durante la LVI Legislatura (1994-1997),

donde la actividad de grupos de presión fue intensa. Como en otras asambleas, la interacción entre organizaciones y parlamentarios se da principalmente a nivel de comisiones, donde sus presidentes establecen contactos estables en algunos sectores del quehacer público.

No obstante hay un elemento que ha limitado los alcances, tanto positivos como negativos, del cabildeo: la prohibición a la reelección inmediata. De esta forma, cualquier relación de largo plazo entre diputados o senadores y grupos de presión queda limitada a los tres o seis años que dura el mandato. Al terminar la legislatura, entra una nueva generación de parlamentarios con diferente agenda, y eso implica que las organizaciones tendrán que construir sus relaciones desde cero. De esta forma, el Congreso pierde muchos de los contactos y experiencia que le servirían frente al Ejecutivo. Además, no es costeable para un grupo patrocinar a un legislador que sólo estará por un tiempo limitado protegiendo sus intereses.

Otro elemento a destacar es la fuerza de los partidos. Al controlar las carreras políticas de sus afiliados ante la ausencia de carreras parlamentarias, sus dirigencias nacionales son un blanco más estable y confiable para el cabildeo. Además, las leyes electorales limitan de sobremanera el financiamiento externo a los candidatos, lo que también es una barrera a la influencia que los grupos de presión podrían ejercer.

Hoy día, los viejos pactos corporativos están replanteándose. Al perder el PRI el gobierno federal, desapareció un importante espacio de interlocución para grandes sectores de la población. Además, los tres grandes partidos están atravesando por un intenso periodo de reestructuración, y de esta forma muchos grupos de presión se encuentran buscando nuevos interlocutores para presentar sus demandas.

En este contexto, la LVIII Legislatura (2000-2003), con su ausencia de una mayoría, ofrece grandes posibilidades a las organizaciones para ejercer su influencia. Tanto el Ejecutivo como los propios grupos de presión están comenzando a construir sus propias oficinas de enlace para cabildear sus iniciativas y demandas según el caso. Sin embargo, también hay grandes riesgos, al no conocerse cómo será el comportamiento de los partidos en cuanto a su cohesión interna. Esto es, de atomizarse los partidos en numerosas facciones, las negociaciones para aprobar iniciativas puede ser largo, y la actividad de cabildeo altamente costosa para los grupos de presión y lucrativa para los diputados y senadores. Todavía más: el legislador se torna en un actor completamente irresponsable al no poder ser

reelecto, o siquiera convertirse en un intermediario permanente para las organizaciones frente al Ejecutivo. En cambio, si se mantiene la cohesión partidista, los partidos van a seguir siendo un blanco favorecido para ser cabildeos.

Hoy día están apareciendo demandas por regular el cabildeo. Sin embargo, cuanto se puede hacer es mínimo si no se trabajan dos ejes: la reelección legislativa y el fortalecimiento del sistema de partidos. De lo contrario, no solamente tendríamos partidos que crecientemente se descentralizarían en pequeños núcleos, sino además legisladores que, sin tener grandes prospectos sobre su futuro, simplemente van a ejercer un gran chantaje frente al Ejecutivo y las organizaciones mientras les dure el encargo.

NOTAS

1 Norton, Philip, "Introduction: Putting Pressure on Parliaments", en Philip Norton (ed.), *Parliaments and Pressure Groups in Western Europe* (Londres: Frank Cass, 1998), p. 1.

2 Wooton, Graham, *Interest-Groups* (Englewood Cliffs: Prentice Hall Inc., 1970), p. 83.

3 Norton, Philip, *op. cit.*, pp. 2-3.

4 Cigler, Allan J. y Burdett A. Loomis, *Interest Group Politics* (Washington, D.C., Congressional Quarterly Press, 1995), p. 7.

5 *Ibid.*, pp. 8-9.

6 Loomis, Burdett A., *The Contemporary Congress* (Nueva York: St. Martin's Press, 1998), p. 40.

7 Grant, Wyn, citado en Philip Norton, *op. cit.*, pp. 3-4.

8 Para Lijphart, una democracia mayoritaria es aquella donde gobierna un grupo apoyado, valga la redundancia, por una mayoría de la población. Las características que por lo general tiene son: concentración del poder ejecutivo en gabinetes mayoritarios, predominio del ejecutivo, sistemas bipartidistas, sistemas electorales mayoritarios y desproporcionados, sistemas pluralistas de grupos de interés, gobierno unitario o centralizado, legislaturas unicamerales o bicameralismo débil, constituciones flexibles, sistemas donde las legislaturas tienen la última palabra sobre asuntos de constitucionalidad, y bancos centrales dependientes del ejecutivo (Arendt Lijphart, *Patterns of Democracy* (New Haven: Yale University Press, 1999), pp. 2-4.

9 En contraparte, en una democracia consensual se busca que gobierne el mayor número posible de personas. Sus características usuales son: poder compartido en coaliciones multipartidistas, equilibrio de poderes entre ejecutivo y legislativo, sistemas multipartidistas, sistemas electorales de representación proporcional, sistemas de grupos de interés corporatistas, gobierno descentralizado y federal, bicameralismo fuerte, constituciones rígidas, revisión judicial a cargo de una suprema corte o corte constitucional, bancos centrales independientes (*ibid.*).

10 *Ibid.*, p. 171.

11 Norton, Philip, *op. cit.*, p. 5.

12 *Ibid.*, p. 7.

13 *Ibid.*

14 Liebert, Ulrike, "Parliamentary Lobby Regimes", en Herbert Döring (ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe* (Nueva York, St. Martin's Press, 1995), pp. 407-408.

15 Para un interesante estudio comparado entre los Estados Unidos y el Reino Unido, ver Martín J. Smith, *Pressure, Power & Policy* (Londres: Harvester Wheatsheaf, 1993).

16 Offe, Claus, *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales* (Madrid: Editorial Sistema, 1988) pp. 243-265.

17 Norton, Philip, *op. cit.*, pp. 7-11.

18 Yishai, Yael, "Legislators and Interest Groups: Some Observations on the Israeli Scene",

The Journal of Legislative Studies, 3, 2, verano de 1997, p. 93.

19 Olson, David M. y Michael L. Mezey, "Parliaments and Public Policy", en David Olson y Michael L. Mezey (edd.), *Legislatures in the Policy Process. The Dilemmas of Economic Policy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1991), pp. 10-12.

20 Para un desarrollo más amplio de lo anterior, ver Robert Packenham, "Legislatures and Political Development", en Philip Norton (ed.), *Legislatures* (Oxford: Oxford University Press, 1990), pp. 81-96.

21 Norton, Philip, "Introduction...", *op. cit.*, p. 8.

22 Wheare, K.C., *Legislaturas* (México: Cámara de Diputados, LI Legislatura, 1981), p. 69.

23 Para un desarrollo más extenso, ver Saalfeld, Thomas, "Germany: Bundestag and Interest Groups in a 'Party Democracy'", en Philip Norton, *Parliaments and Pressure Groups...*, *op. cit.*, pp. 43-66.

24 Wheare, K.C., *op. cit.*, p. 68.

25 Loomis, Burdett A., *op. cit.*, pp. 69-70.

26 Hamm, Keith E., "Legislative Committees, Executive Agencies, and Interest Groups", en Gerhard Loewenberg, Samuel C. Patterson y Malcolm E. Jewell (edd.), *Handbook of Legislative Research* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1985), p. 577.

27 Wheare, K.C., *op. cit.*, p. 69.

28 *Ibid.*

29 Como ejemplo, se encuentran los libros de Dubs, Alf, *Lobbying. An Insider's guide to the Parliamentary Process* (Londres: Pluto Press, 1988) para el caso del Reino Unido; y Bruce C. Wolpe, *Lobbying Congress. How the System Works* (Washington: Congressional Quarterly Press, 1990) para el norteamericano.

30 Norton, Philip, "The United Kingdom: Parliament Under Pressure", en Philip Norton (ed.), *Parliaments and Pressure Groups*, *op. cit.*, p. 24.

31 *Ibid.*, pp. 23-27.

32 Liebert, *op. cit.*, pp. 424-427.

33 Tsebelis, George, y Jeannette Money, *Bicameralism* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997), pp. 4-5.

34 Norton, Philip, *Does Parliament Matter?* (Londres: Harvester & Wheatshaft, 1993), p. 77.

35 En inglés, *crossbenchers*.

36 Baldwin, Nicholas, "The House of Lords", en Michael Rush (ed.), *Parliament and Pressure Politics* (Oxford: Clarendon Press, 1990).

37 En alemán, entidad federativa

38 En alemán, parlamento local.

39 Silvia, Stephen J., "Reform Gridlock and the Role of the Bundesrat in German Politics",

West European Politics, 22, 2, abril de 1999.

40 Cigler, Allan C. y Burdett A. Loomis, *op. cit.*, p. 25.

41 Norton, Philip, "Introduction", *op. cit.*, pp. 11-12.

42 *Ibid.*, pp. 12-13.

43 Cigler, Allan J. y Burdett A. Loomis, *op. cit.*, p. 404.

44 *Ibid.*, p. 13.

45 *Ibid.*, pp. 13-14.

46 *Ibid.*, pp. 14-15.

47 *Ibid.*, p. 15.

48 *Ibid.*, pp. 15-16.

49 Greenwood, Justin, "Regulating Lobbying in the Western World", en Justin Greenwood (ed), *The Regulation of Lobbying*, número especial de *Parliamentary Affairs*, 51, 4, octubre de 1998, p. 488.

50 *Ibid.*, p. 490.

51 *Ibid.*, p. 493.

52 Ronit, Karsten y Volker Schneider, "The Strange Case of Regulating Lobbying in Germany", en Justin Greenwood (ed), *op. cit.*, pp. 565-566.

53 Greenwood, Justin, *op. cit.*, p. 496.

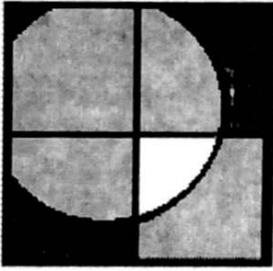
54 Liebert, Ulrike, *op. cit.*, pp. 417-419.

55 *Ibid.*, pp. 415-416.

56 Greenwood, Justin, *op. cit.*, pp. 488, 494.

57 *Ibid.*, p. 498.

58 Díaz Cayeros, Alberto y Beatriz Magaloni, "Autoridad presupuestal del poder legislativo en México: una primera aproximación", *Política y Gobierno*, V, 2, segundo semestre de 1998, p. 514.



Cuatro notas sobre elecciones primarias y disciplina partidista

Aproximación al caso de Chiapas en 1998

NOTAS DE ESTUDIO

*José Antonio Tello Carrasco**

1. SOBRE LA RELACIÓN DE LOS PARTIDOS Y LOS POLÍTICOS QUE LOS INTEGRAN

En la búsqueda de un cargo de representación popular o en general un puesto político-burocrático, los políticos aprecian racionalmente la importancia de pertenecer a un partido político que aumente o asegure sus probabilidades de obtener el cargo. En las teorías y modelos sobre dilemas colectivos al interior, y en general en el sistema de partidos por Gary Cox y Mathew McCubbins¹, así como en los análisis de Aldrich y Bianco² a cerca de afiliación de los políticos a partidos, en busca de maximizar su utilidad, es decir, ganar la "oficina", encontramos los fundamentos racionales del dilema de conveniencia entre competir individualmente o en las filas de un partido.

Un partido político no es sólo un factor externo a sus miembros, pero tampoco son sus miembros los que lo definen estrictamente, en cambio, en un partido político se mezclan estos dos elementos que sostienen diferentes pesos. Asimismo, como argumenta Cox³, los partidos políticos se traducen como instituciones-soluciones a los problemas de acción colectiva que enfrentan sus miembros por tener incentivos y preferencias distintas.

*JOSÉ ANTONIO TELLO ES ESTUDIANTE DE LA LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA EN EL ITAM

¿Pero hasta qué punto la estructura partidista puede mantener una especie de inercia que norme las tensiones entre individuos y grupos de poder, que en su interior se disputan los beneficios -dentro de un sistema estructurado⁴ de partidos- de pertenecer a un partido?

Cuando es instrumentada una elección primaria, los contendientes valoran las ventajas que les brinda utilizar la etiqueta partidista, tales como el financiamiento de sus campañas y la identificación de un electorado que simpatiza con la posición política resumida en el nombre y los símbolos del partido.

De tal forma que no sería extraño que haya una sobreoferta de cuadros que decidan competir por la nominación, sobre todo si tomamos en cuenta que: la entrada a la competencia se enmarca en un contexto de información imperfecta; que los políticos son ambiciosos y que no todos son *office seekers*.

Esta situación representa un problema de organización y liderazgo para el partido, no sólo en el caso de que la elección pueda presentar resultados muy parejos, representados en un equilibrio duvergeriano, sino también por factores geográficos y sectoriales que entran al juego adicionados a la figura de los candidatos en la elección primaria. Es decir, que siempre habrá unidades geográficas más pequeñas a la circunscripción por la que se compete formalmente (por ejemplo, los municipios en una elección distrital) en las cuales los candidatos sustentan su apoyo electoral, debido a cuestiones como el lugar donde viven y han desarrollado su carrera política o por vínculos culturales. Asimismo, su apoyo está basado en vínculos sectoriales que trascienden los ámbitos geográficos y que los identifican con las actividades específicas o con la posición que diferentes grupos ocupan dentro de la sociedad.

En la medida en que los factores geográficos y sectoriales pudieran funcionar como ámbitos de apoyo a los políticos y que dispersen el poder de las élites partidistas, se podrían convertir en alternativas de poder (no necesariamente contradictorias, ya que tanto los factores geográficos, como sectoriales, podrían estar controlados por la élite partidista) al proveniente del partido político de los candidatos.

Otro de los elementos de riesgo para los partidos políticos al implementar elecciones primarias, es como sabemos, que los resultados muy cerrados pueden generar que los perdedores más fuertes abanderen a algún grupo disidente dentro del partido y que en el futuro podrían ser protagonistas de una escisión⁵, en tal caso, estos habrían de tener altas probabilidades de triunfar sumándose a las filas

de otro partido ya sea a través de la obtención de alguna candidatura (que en el mejor de los casos culminaría con el desempeño de un cargo de representación popular) o con la obtención de cargos públicos para ellos (ellas) o su grupo de apoyo, en suma, que les permitiera continuar participando con cierta influencia en el ámbito de la toma de decisiones políticas.

2. ELECCIONES PRIMARIAS EN CHIAPAS, IMPLICACIONES AL INTERIOR DEL PARTIDO POLÍTICO

En 1998 el PRI⁶ del estado de Chiapas⁷ organizó elecciones primarias para candidatos a presidentes municipales y a diputados locales.

Estas elecciones se realizaron en los 24⁸ distritos electorales locales, en donde los costos de entrar a la competencia aparentemente no fueron muy importantes, ya que en promedio participaron 5 contendientes por distrito.

Pudo suceder que, como argumenta Cox⁹, al momento de entrar a la elección, los participantes no conocieran el alcance de sus fuerzas políticas y se creyeran con posibilidades de triunfar, por lo que no ocurrió un fenómeno de previsión estratégica que redujera el número de contendientes únicamente a dos, como sería el resultado que Duverger sugeriría.

Sin embargo, como vemos en el Anexo 1, el promedio de los porcentajes de votación de los ganadores disminuyó, menos en un caso (entre 5 y 6 candidatos, el porcentaje aumentó sólo marginalmente en 0.45 puntos), conforme eran más los candidatos por distrito. Observamos entonces que no se presentó ninguna estrategia de coordinación con la que disminuyera la dispersión de votación aún mientras más candidatos compitieran.

Otra posible explicación de que varios políticos participaran en la elección primaria, es que estuvieron animados por incentivos distintos a conseguir la nominación partidista y siguieron la estrategia de buscar un pago posterior a la competencia que no ganarían: concesiones políticas o puestos alternativos a la candidatura para ellos y sus equipos.

Dado que los distritos están compuestos de municipios, más de dos en la mayoría de los casos, el apoyo electoral de los contendientes por las diputaciones estaría ubicado en sus respectivos municipios (en donde han desarrollado su carrera política) prueba de ello es que sólo en 10 de los 22 distritos analizados, el ganador obtuvo la mayoría de los votos en más de la mitad del número de municipios dentro del distrito.

Sin embargo, sólo en ocho distritos la diferencia entre el primero y segundo lugar estuvo entre 0 y 10 puntos, en la mayoría (14 distritos) los triunfos fueron bastante amplios, como podemos observar en el Anexo 2.

En este contexto parecería que únicamente un candidato fuera viable, podría ser el que siempre cuenta con el respaldo de los líderes del partido, así como con el apoyo de una estructura partidista que es capaz de garantizarle la victoria.

Por otro lado podría pensarse que sólo uno de los candidatos se hace viable e infalible durante el proceso de las campañas proselitistas, sea por una situación económica muy superior a la de sus contrincantes o quizá por sus atributos personales y su reputación, aunados a un manejo eficiente de la campaña.

Aún podría pensarse una tercera opción en la que la viabilidad del candidato esté ligada tanto al respaldo que recibe por parte de su partido, como a sus atribuciones personales y el buen manejo de su campaña proselitista.

En suma, los elementos indispensables para plantear una explicación sobre porqué ha ganado un político y no otro la elección primaria de su partido, considero que son los siguientes: Respaldo y poder dentro del partido, recursos económicos, atribuciones y reputación personal, además de una inteligente campaña electoral.

3. ELECCIONES PRIMARIAS EN CHIAPAS, EL PROCESO INTERNO HACIA FUERA

En Chiapas predomina un sistema tripartidista, los tres partidos con mayor fuerza legislativa, todavía en este momento, son el PRI con una amplia mayoría (26 escaños) y tanto el PAN como el PRD con 5 diputados.¹⁰

Después de las elecciones primarias organizadas por el PRI, ocurre el intercambio de un distrito entre este y el PRD, es decir, el PRI gana el municipio VII (Ocosingo) gobernado en el periodo anterior por el PRD, pero este partido obtuvo el triunfo en el XIX (Palenque), antes gobernado por el PRI.

Estos son los únicos cambios de partido en la representación por mayoría de votos en el Congreso local, ya que el PAN mantuvo sus dos distritos en Tuxtla Gutiérrez y el PRI continuó gobernando en los 20 restantes.

Ahora bien, aunque el PRI predomina en el número de distritos ganados, la evolución de sus triunfos, que podemos ver en el Anexo 2, Cuadro 1, que es su situación después de las elecciones constitucionales de 98 (después de las elecciones primarias), respecto de las 95, indica que el PRI, en el agregado de todos

los distritos seguía sacando una ventaja muy similar al PAN; no así al PRD, sobre el cuál obtuvo en 98, aproximadamente 64 puntos porcentuales más que en 95.

Por otro lado, como se indica en el Cuadro 2, el PAN fue el partido que consiguió la mayor proporción de nuevos votantes en la elección de 98 con relación a la de 95, seguido del PRI y al final, en este ámbito queda el PRD.

Finalmente quiero señalar que el abstencionismo disminuyó en 11 distritos, aumentó en 9 y no presentó ninguna variación en 2 distritos.¹¹

Al final del Anexo 2 se encuentra un esquema comparativo sobre las características más importantes de las dos elecciones constitucionales locales utilizadas en este estudio.

4. ELECCIONES PRIMARIAS EN CHIAPAS, ALGUNAS EVIDENCIAS DE INDISCIPLINA PARTIDISTA

Las elecciones primarias pristas de candidatos a presidentes municipales y a diputados locales en el estado de Chiapas, es un factor que posiblemente actúe como detonador de las disputas dentro del PRI estatal. Se trata de un evento que en el corto plazo provoca incertidumbre y escenarios experimentados por primera vez, pero que podría tener efectos de largo plazo, dado que posiblemente provoque una redistribución de las fuerzas políticas y una modificación de los incentivos, y como consecuencia, las estrategias de los políticos del estado.

A continuación incluyo tres sucesos que podrían ser clasificados en el rubro de la indisciplina partidista, pero que sobre todo, podrían tener un vínculo muy estrecho con las consecuencias derivadas de las elecciones primarias.

En el primer caso, Plácido Humberto Morales Vázquez es el triunfador en el distrito XIV (Cintalapa) ganó por una amplia diferencia en los cuatro municipios que forman este distrito, sin embargo, quien compitió y ganó la elección constitucional por este distrito es Abraham López Mata, segundo lugar en la contienda que disputó únicamente con González Vázquez en en Cintalapa.

Plácido Humberto Morales, habiendo obtenido un sólido triunfo en la elección interna, se escindió del partido antes de tomar posesión como candidato a Diputado debido a las confrontaciones con otros grupos de copartidarios. Entonces formó una asociación civil.

En las pasadas elecciones de julio, compitió con la etiqueta de la Alianza por el Cambio por una diputación federal, que no consiguió.

DISTRITO XIV (LOCAL)	Cintalapa	Ocozocuautila	Jiquipilas	Berriozabal	Totales
Placido H. Morales Vázquez	4735	4807	3614	1431	14,587
Abraham López Maza	2551	809	1301	488	5149
Total	7286	5616	4915	1919	19,736

En segundo lugar, el 2 de diciembre de 1999 se da a conocer en la LX Legislatura del H. Congreso del Estado de Chiapas el pronunciamiento de la corriente parlamentaria "Libres por la Palabra Libre" conformada por 7 diputados de la fracción priísta. Esta corriente fue un factor importante en el proceso de aprobación del presupuesto estatal del año 2000, ya que no siguieron las posiciones del liderazgo de su bancada.

En tercer lugar, la fracción parlamentaria del PRI ha cambiando 4 veces de líder en la actual Legislatura, lo que evidencia la falta de consensos sobre el papel que un líder debe desempeñar, o la ineficiencia del mismo para conseguir mejores posiciones legislativas para su partido.

Como argumenta Gary Cox, el patrocinio del partido tiene un significado importante en términos de posiciones políticas. Las consecuencias dentro y fuera del partido que seleccione a sus candidatos a través de procedimientos abiertos, parecen más explosivas en un sistema de partidos que carecen de posiciones políticas claras, en este sentido, la etiqueta pierde mucho de su capacidad de establecer la cohesión entre los políticos que forman o pertenecen a un partido político y que comienzan a exigir mayores recursos y beneficios del mismo, en la medida que establecen una relación más directa con el electorado, en este caso por el acercamiento que implica las elecciones primarias.¹²

NOTAS

1 *Legislative Leviathan*, caps. IV y V

2 *A Game-Theoretic Model of Party Affiliation of Candidates and Office Holders*.

3 *Idem*.

4 Sartori los define como sistemas en los cuales los partidos tienen presencia nacional y el electorado los identifica por sus posiciones políticas. Citado en: Gary W. Cox, *Making Votes Count*, Cambridge University Press, 1997, cap. *Strategic Voting, Party Labels, and Entry*.

5 Otros conceptos que pudieran ser tomados en cuenta en torno a esta evaluación son los de *exit, voice and loyalty*, que encontramos en el artículo de Junko Kato: *When Party Breaks Up: Exit and Voice Among Japanese Legislators*.

6 En el caso de México, únicamente el PRI ha utilizado la consulta directa a toda la ciudadanía (aunque estrictamente se establezca en sus estatutos como consulta directa a los militantes, como uno de los cinco métodos de selección de candidatos: Consejo político, Convención de consejeros políticos, Convención de delegados, así como por Usos y costumbres) como mecanismo de selección de candidatos en algunos estados, así como en la designación de su candidato a la Presidencia de la República en 1999. Este método ha sido implementado en la designación de gobernadores sólo desde 1998, aunque existen evidencias de que en el ámbito municipal ha sido utilizado con anterioridad.

7 Agradezco a Pablo Mayorquín, Enrique García y particularmente a Luis Vázquez por su valiosa ayuda en la obtención de los datos electorales sobre el estado de Chiapas.

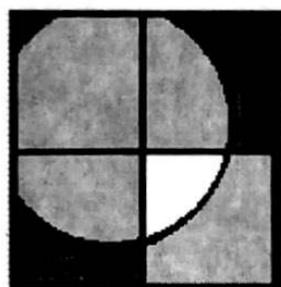
8 No fue posible encontrar datos de los distritos XXI y XXII, por lo tanto, el estudio se realizó sobre 22 casos.

9 *Idem*.

10 El Partido del Trabajo cuenta con un escaño de representación proporcional.

11 Los datos electorales utilizados en esta sección (Anexo 2) fueron proporcionados por el Consejo Estatal Electoral de Chiapas.

12 Será muy importante incluir el debate sobre la reelección legislativa en posteriores notas que aborden el tema de la disciplina partidista.



El poder compartido: Un ensayo sobre la democratización mexicana

Alonso Lujambio

(con la colaboración de Horacio Vives Segl)

México: Océano, 2000, 191 págs.

RESEÑA

*Verónica Baz y Dolores Bernal**

El libro *El poder compartido* nos muestra la complejidad, desmenuzada y paulatina, de la transición a la democracia en México. Ofreciendo evidencia empírica de los cambios que se suscitaron a través de las diversas reformas electorales, Alonso Lujambio muestra cómo es que el poder en México se fue pluralizando. Esta transición a la democracia, la mexicana, se dio de dos maneras: con la construcción de instituciones que permitieran elecciones limpias y con la diversificación del poder entre partidos para lograr un gobierno responsable.

El primer capítulo, “Del autoritarismo mayoritario a la democracia consensual” habla de cómo empezó a integrarse el pluralismo en las instituciones democráticas y en el sistema de partidos antes de 1988, y de cuáles son los principales dilemas del sistema hegemónico frente a la democracia. La competencia de diversas facciones dentro del partido, la necesidad de tener una auténtica oposición para legitimar al sistema y a la vez que los grupos que se escindían no pusieran en peligro la estabilidad del sistema político, son sólo algunos de estos dilemas.

Hubo dos reformas constitucionales importantes, previas al inicio de la transición, que generaron consenso político y sobre las que se pudieron construir

*VERÓNICA BAZ Y DOLORES BERNAL SON AMBAS ESTUDIANTES DE LA LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA EN EL ITAM

las instituciones necesarias para la democracia. La de 1962 introdujo mecanismos de representación proporcional e institucionalizó la presencia de la bancada opositora. Sobre ésta se cimentó la reforma de 1977, que da pie a la integración de nuevas fuerzas políticas a la vida institucional del país. Es así como el primer capítulo da pie a un análisis de la manera en que el régimen antidemocrático fue cambiando dentro de las paredes del marco constitucional.

El segundo capítulo habla de cómo es que la Cámara de Diputados, gracias a las reformas de '62 y '77, se vuelve el ámbito colegiado de representación política y el punto de encuentro entre el conjunto de partidos, convirtiéndose en el motor de la transformación democrática. Desde las elecciones de 1988, ningún partido cuenta con mayoría calificada en la Cámara de Diputados y a partir de 1997 ningún partido cuenta con mayoría absoluta. Es aquí en donde se empezó a gestar el poder compartido.

El autor hace un análisis muy interesante sobre los problemas de diseño institucional que ha evidenciado el poder compartido. Aún cuando se han realizado diversas reformas, subsisten todavía algunos problemas. El más importante de ellos, a superar, es la prohibición de la reelección inmediata de los legisladores, puesto que —como menciona Lujambio— supone el “desperdicio imperdonable de un capital político e institucional en el que el país ya ha invertido durante muchos años”.

Después, se estudian los congresos locales donde han ido desapareciendo las mayorías calificadas e incluso, en algunos estados, han surgido gobiernos divididos. El PAN desempeñó un papel fundamental en este proceso, ya que su iniciativa para eliminar los obstáculos de las autoridades estatales y municipales para candidaturas que no fueran del PRI, tuvo una gran trascendencia.

A continuación se estudia la función que ha desempeñado el Senado en la transición. Este órgano es el último de los cuerpos de elección popular al que se incorporan mecanismos de representación minoritaria. Es a partir de las elecciones de 1988 cuando se empieza a pluralizar y a dar una creciente expresión de la pluralidad política.

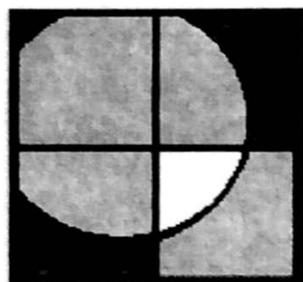
En el capítulo cinco, Lujambio estudia uno de los ámbitos más importantes por la cercanía con los ciudadanos: el municipal. Es este ámbito el que ha sido clave en la transición por ser la escuela de los partidos de oposición, rompiendo así con el círculo vicioso al que se enfrentan estos partidos: no ganar por falta de experiencia. Hasta antes de 1988, el PRI tenía el monopolio en el ámbito municipal, dado que sólo algunos eran de la oposición. Hoy, en cambio, se puede ver

el gran avance del PRD y del PAN, teniendo en cuenta que, si bien gobiernan el mismo número de municipios, el PAN gobierna tres veces más gente. Aún cuando el cabildo y los marcos político, jurídico y fiscal municipales requieren ajustes, es innegable que, al no haber una hegemonía de ningún partido, se ha promovido una rendición de cuentas más cuidadosa y exigente.

El último análisis es sobre los gobiernos de los Estados de la República. Los avances en este ámbito han sido determinantes para el desarrollo institucional electoral del país y la descentralización de selección de candidatos por parte del PRI. La división de partidos ha fortalecido el debate político, generado candidatos naturales a la presidencia y sometido a los gobernadores a un juicio público determinante para su carrera.

Después de haber analizado la transición a la democracia desde los diversos ámbitos de gobierno, basado en un profundo análisis que se sustenta en el estudio de una vasta base de datos, Lujambio hace un estudio sobre la evolución de las instituciones legales que conciernen a la esfera electoral. En el capítulo “A la democracia por la ley: hacia una nueva institucionalidad electoral”, analiza cómo es que antes no había garantía de un método que diera certidumbre a los procesos electorales o siquiera alguna institución que viera por la justicia electoral. La transición ha traído elecciones cada vez más competidas y se ha observado un claro desarrollo —aunque gradual— de la justicia electoral.

Aún cuando la complejidad de la transición a la democracia en México es innegable, este libro logra plasmar con gran claridad la relevancia de algunas de las variables más importantes del proceso. La claridad en la presentación y explicación de los datos, así como su relación con las reformas más relevantes y los diversos actores de la transición, son una valiosa aportación al estudio del caso mexicano. Si bien *El poder compartido* nos lleva por los caminos transitados para llegar a la culminación del proceso democrático, Lujambio, en su último libro, tiene miras hacia el futuro, y concluye con la siguiente reflexión: ha llegado la hora de pensar en políticas públicas en donde sólo ha habido política, es decir, se ha hablado mucho de cómo acceder al poder y muy poco de qué hacer con éste una vez que se detenta.



Towards Mexico's Democratization: Parties, Campaigns, Elections, and Public Opinion

Jorge I. Domínguez y Alejandro Poiré (eds.)
Nueva York y Londres: Routledge, 1999, 251 págs.

RESEÑA

*Andrés Aguayo y Sara Arce**

El libro *Towards Mexico's Democratization*, editado por Jorge I. Domínguez y Alejandro Poiré, es una colección de estudios realizados por los más prestigiosos académicos en el campo de la transición mexicana hacia la democracia. El periodo de estudio va desde 1988 hasta 1997, sin embargo la mayor parte de los ensayos se enfocan en las elecciones de 1997 cuando el PRI perdió el gobierno del Distrito Federal así como la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados.

Este libro no está pensado para leerse de inicio a fin. Tampoco existe un criterio homogéneo ni pretende ser una verdad absoluta. Las conclusiones de algunos autores son refutadas por otros más adelante presentando modelos y datos que invitan a la reflexión y a una nueva lectura de los trabajos. Esto tiene la virtud de poder analizar la transición mexicana desde diversas perspectivas, tomando en cuenta variables distintas de acuerdo al corte y especialidad del autor.

En el primer capítulo del libro, Jorge I. Domínguez sostiene que los cambios en los partidos, en campañas, la opinión pública, y el patrón del comporta-

*ANDRÉS AGUAYO Y SARA ARCE SON AMBOS ESTUDIANTES DE LA
LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA EN EL ITAM

miento del votante son claves importantes de la historia de la democratización de México.

Domínguez piensa que el proceso de democratización ha sido lento porque la historia del sistema político mexicano nos muestra que hasta 1994 fue altamente centralizado, ya que dominaba el carácter presidencialista. Por otro lado, la prohibición constitucional de la reelección de los miembros del Congreso, impidió que el poder legislativo tuviera algún contrapeso al ejecutivo. Domínguez considera que en 1988 México inicia su despegue a la democracia, pues fue hasta entonces cuando todos los asientos del Senado dejaron de ser controlados por el PRI.

El último punto que aborda Domínguez está relacionado con los cambios esperados en el comportamiento del votante mexicano. Domínguez piensa que después de la elección presidencial de 1988, el desempeño retrospectivo y prospectivo importarían en la decisión de voto del elector; es decir, el votante evaluaría el desempeño económico anterior para poder votar a favor o en contra del PRI. Además piensa que el miedo al cambio sería menor, pues el hecho de que gobernadores de oposición fueran elegidos por los ciudadanos a partir de los años noventa demostraba que estos iban perdiendo temor al cambio.

El segundo capítulo está dedicado a un tema desarrollado por Alejandro Poiré: *Retrospective Voting, Partisanship, and Loyalty in Presidential Elections: 1994* (Voto retrospectivo, partidismo y lealtad en las elecciones presidenciales: 1994). Poiré muestra, con base en un modelo de decisión de voto, los factores que en mayor medida influyeron en la elección presidencial de 1994: (1) Los mexicanos fueron racionales y retrospectivos en sus votos, (2) los determinantes estructurales son un grupo de variables predictoras débiles, (3) la imagen del candidato marca una diferencia en la probabilidad de voto y (4) los factores políticos son relevantes.

El método utilizado para defender su hipótesis es un modelo de *logit* multinomial: *logit* porque permite medir variables categóricas, cualitativas, de modo que la opinión de los votantes puede ser analizada; sin embargo, es a la vez multinomial, debido a que pretende comparar la probabilidad de voto PAN contra PRI y la probabilidad de voto PRD contra PRI.

Los resultados de la regresión logística multinomial derivan las siguientes conclusiones:

La gente votó después de evaluar el desempeño económico y las políticas económicas implementadas por Carlos Salinas. Si la gente percibía más dinero

en su bolsillo votaba en mayor proporción por el PRI. Los mexicanos fueron influidos por su voto presidencial pasado: la lealtad desempeñó un gran papel. La pertenencia partidista únicamente sirvió para explicar la probabilidad de votar a favor del PAN en contra del PRI. Los votantes tomaron en cuenta las características que percibían de los candidatos para emitir su voto, sobre todo en el caso del PAN. El debate fue determinante para que los individuos evaluaran a los candidatos y decidieran su voto. Existen diferencias regionales en el voto.

Y finalmente, la aversión al riesgo desempeña un papel secundario, únicamente funcionó para distinguir la probabilidad de voto a favor del PRD contra el PRI.

El último punto de las conclusiones de Alejandro Poiré posiblemente dió lugar al ensayo de Alberto Cinta titulado *Uncertainty and Electoral Behavior in Mexico in the 1997 Congressional Elections*, (Incertidumbre y comportamiento electoral en México en las elecciones congresionales de 1997) en el cual se trata de mostrar el papel que juega la incertidumbre y la aversión al riesgo en la decisión de los electores. Como lo describe Alberto Cinta en su presentación: “Después de todo, «el miedo al cambio» era un argumento de la *vox populi* para explicar muchos resultados electorales en México, notablemente la victoria electoral del Presidente Zedillo en 1994. Me sorprendí al darme cuenta que esta idea nunca había sido formalmente probada.”

El autor demuestra y concluye que la aversión al riesgo y el hecho de que el PRI genera mayor certidumbre se combinan para otorgarle una mayor ventaja competitiva a este partido. Por su parte, el partido que paga el mayor costo por la incertidumbre es el PRD. También detecta un importante cambio en los últimos periodos electorales (1994 y 1997) por parte de los votantes, a favor de una actitud de mayor riesgo.

En el capítulo *Gender Politics in the Mexican Democratization Process* (Políticas de Género en el proceso de democratización mexicano), Linda S. Stevenson considera que los problemas de los derechos de la mujer están íntimamente relacionados con la lucha por la democracia. Así, la propuesta de su estudio es determinar más claramente cuáles son los factores que mejor explican la variación en la elección de altos porcentajes de mujeres en el Congreso y el liderazgo de partido, y en el éxito potencial en la implementación de políticas públicas relacionados con asuntos de las mujeres. Los resultados de su análisis muestran que, cuando aumenta el número de mujeres en el Congreso, las iniciativas y las propuestas relacionadas con asuntos de mujeres son mayores. Las políticas propuestas en

materia de delitos sexuales se incrementaron en el período de 1988-1991 en que el porcentaje de mujeres en el Congreso era el más grande de todos los tiempos.

Chappel Lawson, en su capítulo titulado *Why Cardenas won* (Por qué ganó Cárdenas) realiza un estudio de panel, en el cual demuestra la existencia de *cleavages* en México, los cuales no son absolutos, ya que muchos votantes regularmente cruzan dichos *cleavages* en el transcurso de la elección. Parte de este cambio puede atribuirse a una actitud inestable en el electorado; Otra porción del cambio, parece ser el resultado de un genuino cambio de opinión, provocado por la competencia electoral. Finalmente, comenta que el *cleavage* en México no es, como en otras democracias, un *cleavage* de izquierda derecha, sino más bien de gobierno frente a la oposición.

En su capítulo, la autora Kathleen Bruhn piensa que una de las mayores sorpresas de las elecciones para regente del Distrito Federal en 1997 está relacionada con el resurgimiento de la izquierda en México, más que con el declive del PRI. La pregunta que trata de resolver es por qué los votantes de oposición decidieron elegir a un candidato de izquierda. Para encontrar una explicación a este fenómeno político, Bruhn formula cuatro hipótesis. La primera es que los cambios organizacionales permitieron que el PRD fuera más competitivo. Una segunda hipótesis está relacionada con el cambio de ideología. Las versiones más comunes son que el PRD se movió hacia el centro, o que los votantes lo hicieron hacia la izquierda. Una tercera hipótesis alude a cómo el dinamismo del sistema de partidos afectó las estrategias de campaña. Por último, la cuarta nos sugiere que la explicación se encuentra observando los efectos de las reformas electorales de 1996.

La primera conclusión es que debido a las innovaciones organizacionales, mayor institucionalización, y menor división de la izquierda, el PRD se encontró en una posición favorable para ganar las elecciones de 1997. Sin embargo, Bruhn piensa que se mantiene la estructura deficiente del PRD en términos organizacionales, particularmente en áreas relevantes para gobernar: cooperación partidista y efectividad, que han sido causa de conflictos internos.

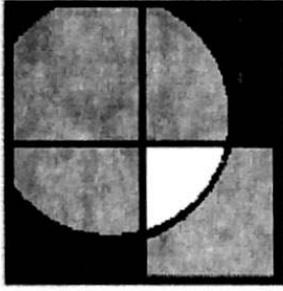
En el capítulo de Alejandro Moreno, *Campaign Awareness and Voting in the 1997 Mexican Congressional Elections*, (Conocimiento de campaña y Votación en las elecciones congresionales mexicanas de 1997) se concluye que el *conocimiento de campaña* es una variable que interviene en la información de la que disponen los votantes. El conocimiento del votante es un factor que ayuda a explicar por qué algunas personas son más afectadas por las campañas que otras.

Para Moreno, la identificación partidista incrementa la probabilidad de votar por el mismo partido en elecciones diferentes, pero el conocimiento de los votantes afecta esa probabilidad: hace a los partidistas con mayor conocimiento más resistentes hacia la información de campaña que a aquellos partidistas con un menor conocimiento; también hace que aquellas personas con un alto grado de conocimiento pero no-partidistas, cambien sus preferencias.

En el capítulo de Beatriz Magaloni, *Is the PRI fading?* (¿Se desvanece el PRI?) se aborda el dilema que enfrentan los votantes en sistemas de partidos dominantes: deben de evaluar a un partido con una larga historia en el gobierno. Estas asimetrías en la información, dice Magaloni, pueden explicar porque el proceso de “desalineación” con el partido oficial ha sido tan gradual, a pesar de lo profundo de las recesiones y crisis económicas que ha experimentado México durante los últimos 15 años.

Para Magaloni, las diferencias cruciales entre las opciones de voto de los mexicanos en 1994 y en 1997 son las siguientes: En 1994, las evaluaciones de largo plazo del desempeño del PRI tuvieron un impacto directo en la votación, mientras que en 1997 estas impactaron el voto sólo de manera indirecta, eso es, sólo afectaron la formación de expectativas sobre el desempeño futuro de los partidos en el aspecto económico. Esto sugiere que, a partir de 1997, incluso las generaciones más viejas comenzaron a “desalinearse” del PRI. La segunda diferencia crucial fue que en 1997 los votantes emplearon sus evaluaciones económicas de corto plazo en el desempeño del PRI. Esto indica que, aparentemente, los votantes mexicanos están cada vez más dispuestos a responsabilizar al partido en el poder de las condiciones económicas en el corto plazo.

En suma, consideramos que este libro enriquece el debate de todos aquellos interesados en el devenir de las instituciones político-sociales en México desde una perspectiva fuertemente orientada hacia lo empírico y los métodos estadísticos. Constituye un tomo indispensable en la formación o actualización del politólogo.



Fascismo y comunismo

François Furet y Ernst Nolte

México: Fondo de Cultura
Económica, 1998, 140 págs.

RESEÑA

Jaime Martínez Bowness*

«Para la historia del siglo XX, la guerra de 1914 tiene el mismo carácter de *matriz* que la Revolución Francesa para el siglo XIX. (...) La cronología lo expresa a su manera, ya que Lenin toma el poder en 1917, Mussolini en 1922, y Hitler fracasa en 1923 para tener éxito diez años más tarde.» Vistos así, los tres regímenes no son tanto la respuesta antitética entre unos y otros (i.e., el fascismo como reacción anti-bolchevique o el stalinismo como oposición al fascismo) como manifestaciones de un *mismo cauce revolucionario*, una misma forma de pensamiento. De esta manera inicia el compendio epistolar entre François Furet (*El pasado de una ilusión: ensayo sobre la idea comunista en el siglo XX*), fallecido el año pasado, y Ernst Nolte (*El fascismo y su época*), publicado por el Fondo de Cultura Económica bajo el título de *Fascismo y comunismo*. Las nueve cartas, habiendo sido escritas entre 1991 y 1997 y editadas ese último año por la revista *Commentaire*, cubren una soltura de temas relacionados con la explicación histórica de los tres regímenes, la existencia de un posible (y polémico) “núcleo racional” detrás de la paranoia antisemita, la naturaleza reaccionaria del fascismo frente al régimen bolchevique y las trabas éticas del historiador para lidiar con las atrocidades del nazismo, pero, sobre todo, la posibilidad de ubicar los tres regímenes en el *continuum* cultural de una misma época, como dos caras de una misma moneda totalitaria-colectivista (importante noción que, no sobra advertir, la contraportada de la edición del FCE omite por completo).

La valía de la conversación entre ambos autores estriba no solamente en el

*JAIME MARTÍNEZ BOWNESS ES ESTUDIANTE DE LA LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA EN EL ITAM

interés que los lectores pudieran tener por la historia de la primera mitad del siglo o las implicaciones que la turbulenta historia del siglo XX habría de tener todavía para una época como la actual, marcada de pies a cabeza por nacionalismos convulsos, sino también en las consideraciones y ambages profesionales que, más recientemente, afronta la historiografía europea.

De particular interés están también los argumentos de Furet acerca de porqué la época del fascismo europeo podría anteceder incluso a la Primera Guerra, ubicando a Maurras y la *Acción Francesa* como predecesores de los proyectos militaristas de décadas después. Aún mostrando Nolte sus reservas ante esta última sugerencia (uno de varios elementos debatidos sin tregua en el documento), ambos logran acordar que comunismo y fascismo (italiano y alemán este último) se distinguen por haber 1. respondido al vacío político y las contradicciones socioeconómicas de la democracia liberal acaecida de 1914-1918, y 2. establecido una relación de reacción mutua en lo ideológico: no sólo porque el fascismo se legitimaba por medio de su movilización anti-bolchevique, sino porque, en efecto, "el extremismo universalista del bolchevismo provoca el extremismo de lo particular en el nazismo." De este modo, el destronamiento de la burguesía por las fuerzas bolcheviques encontró su eco en la persecución de los judíos; Auschwitz tuvo su antecedente, supondríamos, en el Gulag. No sin embates, es quizá esta última afirmación una de las más controvertidas e interesantes del libro.

Fascismo y comunismo representa una lectura breve, suspicaz, entre dos de los más reconocidos historiadores de uno de los periodos más brutales del siglo XX. Extensos como son los temas de la discusión, sus implicaciones para el estudio de las raíces filogenéticas de los totalitarismos no dejan de ser introductorias a un debate mayor que se libra, en particular, en la esfera de la teoría política.



órtice

Análisis y Propuestas de Políticas Públicas

Instituto Tecnológico Autónomo de México
AÑO 1, NÚMERO 2 SEGUNDO SEMESTRE DE 2000

REFORMA FISCAL Y FEDERALISMO

Fausto Hernández Trillo
Roy T. Meyers
Gustavo Merino Juárez
Timothy Goodspeed
Gerónimo Gutiérrez Fernández

EL CAMBIO SEXENAL

Carlos Ramírez Fuentes

PROCURACIÓN DE JUSTICIA

Guillermo Zepeda Lecuona

ONG Y SALUD EN MÉXICO

Josica Gómez-Jáuregui Abdó

CONVERGENCIA REGIONAL

Alejandro Díaz-Bautista

INSTRUMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Alejandro Buendía Vázquez
Rogelio Ríos González

RESTRICCIONES Y ALCANCES DE LA PLANIFICACIÓN ESTATAL

Ricardo Uvalle Berrones

POLÍTICA ENERGÉTICA

Alicia Puyana Mutis

POLÍTICA AMBIENTAL

Fabiola Figueroa y Almée
Figueroa

ISONOMÍA

REVISTA de Teoría y Filosofía del Derecho

13

Octubre 2000



Instituto Tecnológico Autónomo de México

ESTUDIOS

FILOSOFÍA • HISTORIA • LETRAS

ENTREVISTA CON OCTAVIO PAZ

Jaime Perales

LIBERTAD Y RESPONSABILIDAD DE
LA CIENCIA

Evandro Agazzi

ROBERT MUSIL: LA CIENCIA Y LA VIDA

Juan Cristóbal Cruz

EL CABILDO DE LA CATEDRAL Y
LA GUERRA CON ESTADOS UNIDOS

Marta García Ugarte

NOTAS DE: *Julián Meza, Agustín Seguí, Juan
Antonio Rosado, Armando Cíntora,
Diego Sheinbaum, Juan Carvajal*

59

INVIERNO
1999-2000



INSTITUTO TECNOLÓGICO AUTÓNOMO DE MÉXICO

ESTUDIOS  aparece en primavera, verano, otoño e invierno

Precio por número: \$ 30.00 M.N. D.F., Extranjero 10 dls.

Suscripción anual (4 números): \$ 100.00 M.N. en el D.F.

\$ 120.00 M.N. interior de la República; 35 dls. en el extranjero

Correspondencia y suscripciones:

Instituto Tecnológico Autónomo de México

Departamento Académico de Estudios Generales

Río Hondo No. 1, Tizapán, San Ángel

01000, México, D.F.

Tels.: 5628 4000 ext. 3903

communication

ITAM

Anticiparse a los cambios, es prepararse al éxito

Si aspiras a ser más

Maestrías

Administración

RVDE 94406 13 junio 1994

Dirección Internacional

RVDE 94405 13 junio 1994

Economía

RVDE 94400 13 agosto 1994

Finanzas

RVDE 944195 31 noviembre 1994

Políticas Públicas

RVDE 94426 22 noviembre 1994

Seguros y Admón. de Riesgos

RVDE 94402 29 enero 1994

Tecnologías de Inf. y Admón.

RVDE 94428 15 abril 1996



e-mail: master@itam.mx

<http://www.itam.mx>

Centro de Investigación y Estudios de Posgrado
Av. Camuto a Santa Teresa 970, Héroles de Padilla,
Magdalena Contreras, México D.F. 04700

Reconocimiento de validez oficial de
estudios otorgados por la SEP

ITAM MAESTRÍAS
INSTITUTO TECNOLÓGICO AUTÓNOMO DE MÉXICO

Documentos de trabajo (Working Papers)

del Departamento Académico
de Ciencia Política del ITAM
<http://www.itam.mx/~daedc/cpolitica/>

Partidos Legislativos y sus Electorados en la Batalla Presupuestal de 1997
Legislative Parties and their Constituencies in the Budget Battle of 1997
Federico Estévez • Beatriz Magaloni, ITAM

El Público y sus Representantes: Opiniones de Masa y Élite en México
The Public and its Representatives: Mass and Elite Opinions in Mexico
Alejandro Moreno, ITAM

De la Hegemonía al Multipartidismo: Voto por Asuntos y el Surgimiento de Enclaves Partisanos en México
From Hegemony to Multipartyism: Issue-Voting and the Emergence of Partisan Cleavages in Mexico
Beatriz Magaloni, ITAM

La Participación Electoral como una Decisión de Inversión Racionalmente Descuidada: una Aplicación para el Caso Mexicano en 1994
Turnout as a Rationally Careless Investment Decision: An Application to the Mexican Case in 1994
Alejandro Poiré, ITAM

Un Modelo Bayesiano Retrospectivo de Decisión Electoral: Rendición de Cuentas Electorales Limitada y Sistemas de Partido Dominante
A Bayesian Retrospective Model of Electoral Choice: Limited Electoral Accountability and Dominant Party Systems
Beatriz Magaloni, ITAM

Atrapando a Todas las Almas: Religión e Ideología en el PAN
Catching All Souls: Religion and Ideology in the PAN
Beatriz Magaloni • Alejandro Moreno, ITAM

Predictores sobre Preferencias de los Votantes en las Elecciones Presidenciales de 1994
Predictors of Voter Preferences in Mexico's 1994 Presidential Election
Alejandro Moreno, ITAM • Keith Yanner, Central College

LA GACETA DE CIENCIA POLÍTICA

AÑO I, NÚMERO I, OTOÑO/INVIERNO 2000

se terminó de imprimir en diciembre de 2000,
en Producciones Editoriales Nueva Visión México,
calle Juan A. Mateos No. 20, Col. Obrera, C.P. 06800
México D.F., con un tiraje de quinientos ejemplares

Convocatoria para autores

LA GACETA DE CIENCIA POLÍTICA tiene como propósito central fomentar y difundir la investigación del fenómeno político nacional e internacional, reuniendo contribuciones del ITAM así como de la red de instituciones públicas o privadas que versan sobre el estudio y ejercicio de la Ciencia Política en México y el mundo. Amplia como es la disciplina, LA GACETA extiende su convocatoria a todo tipo de investigaciones que cumplan con una mínima calidad argumentativa, posean una sólida estructura bibliográfica u ostenten respaldo empírico. En adición, se aceptarán reseñas, críticas a libros u autores, resúmenes biográficos de personalidades de la disciplina y notas de estudio.

Las contribuciones serán recibidas en español o inglés; toda traducción del inglés a español correrá a cargo del Consejo Editorial. Se requieren tres copias impresas y archivo en formato de Microsoft Word para Windows 95, entregado en diskette o por correo electrónico a la cuenta gacetacipol@yahoo.com. La investigación no deberá exceder las 30 cuartillas, escritas a doble espacio e incluyendo cuadros, tablas, gráficas, notas al pie y bibliografía, en tipografía de 12 puntos. Las tablas o figuras también deberán estar integradas al documento en Microsoft Word, anexando, de ser necesario, una copia en Microsoft Excel para Windows 95. Por último, se deberá incluir un sumario o *abstract* de no más de 120 palabras.

Toda referencia en el documento deberá estar identificada por el apellido del autor citado, seguido por el año de publicación (e.g. Kaplan, 1994). El total de referencias deberá ser listado y numerado al final de la investigación, en la sección de bibliografía. El formato para las referencias completas deberá ser: Apellido, Nombre, Artículo, *Título de la obra*, Ciudad, Editorial, Año, página(s) (e.g. Bates, Robert H. y Krueger, Anne O. (eds.), *Political and Economic Interactions in Economic Policy Reform*, Oxford: Basil Blackwell, 1993). Cualquier error gramatical, de sintaxis o de redacción será revisado por el Consejo Editorial y corregido o modificado a discreción de éste. Se les suplica a los autores revisar de antemano sus contribuciones. Una vez publicada la investigación, el Consejo Editorial se arroga todos los derechos de publicación del mismo.

El próximo cierre de edición es el 10 de abril de 2001. Toda contribución, correspondencia o asunto favor de remitirlo a:

LA GACETA DE CIENCIA POLÍTICA

Departamento Académico de Ciencia Política
Instituto Tecnológico Autónomo de México
Río Hondo No. 1, Col. Tizapán San Ángel
Del. Álvaro Obregón C.P. 01000 México D.F.
Tel. +52 5595-5567 ó 0442 556 3830
Correo electrónico: gacetacipol@yahoo.com

ITAM

Instituto Tecnológico Autónomo de México
Río Hondo No. 1, Col. Tizapán San Ángel
Del. Álvaro Obregón C.P. 01100
México D.F. 5628-4000