

Dossier Ensayística

Alejandro Poiré
**Competencia democrática
y reforma estructural:**

el papel de la reelección inmediata

Sergio Aguayo Quezada
Los profesionales de la inteligencia

**David Arellano Gault
y Victor Figueras Zanabria**
**Partidos políticos como
organizaciones esquizofrénicas:**
el problema de la modernización
organizacional

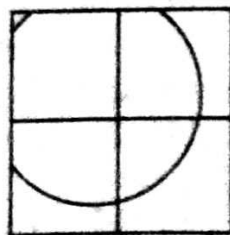
Eduardo Frago
Los senderos de la segunda vuelta:
el caso de Perú

Jean Meyer

Dos revoluciones, un triángulo,
Moscú, El Vaticano y México

Juan Navarrete

¿Importan las instituciones?
Una crítica a pruebas empíricas





LA GACETA
DE CIENCIA POLITICA

DIRECTOR Andrés Aguayo Mazzucato

SUBDIRECTORA Dolores Bernal Fontanals

JEFE DE PROMOCIÓN Eduardo Heredia

CONSEJO EDITORIAL

- Omar Alejandro • Verónica Baz
- Arturo Busto • Manlio A. Gutiérrez
- Jaime Martínez • Juan J. Millán

- Fernando F. Dworak
- Federico Estévez
- José Fernández Santillán
- Javier Garcíadiago • Eric Herrán
- Claudio Jones • Marta Lamas
- Joy Langston • Alonso Lujambio
- Eric Magar • Juan Ernesto Pardini
- Alejandro Poiré • Guillermo Rosas
- Jesús Silva-Herzog Márquez
- Javier Tello Díaz • Alexandra Uribe
- Félix Vélez • Jeffrey Weldon

ÍNDICE**Carta del Editor****Dossier**

Alejandro Poiré	11	Competencia democrática y reforma estructural: el papel de la reelección inmediata
Sergio Aguayo Quezada	25	Los profesionales de la inteligencia
David Arellano Gault y Víctor Figueras Zanabria	51	Partidos políticos como organizaciones esquizofrénicas: el problema de la modernización organizacional
Eduardo Fragoso Salomón	63	Los senderos de la segunda vuelta: el caso de Perú
		Ensayística
Jean Meyer	81	Dos revoluciones, un triángulo: Moscú, el Vaticano y México
Juan Navarrete	91	¿Importan las instituciones? Una crítica a pruebas empíricas
	107	Reseñas

Carta del Editor

Con este número iniciamos nuestro segundo año de vida, con lo que reafirmamos la presencia de este titánico proyecto. Entre otras cosas, en esta edición Alejandro Poiré nos escribe sobre la reelección inmediata en el Congreso, un tema que se encuentra en estos momentos tanto en la agenda legislativa como en la ejecutiva. Jean Meyer hace un recuento del cisma católico estudiando dos eventos completamente separados por la geografía, pero con elementos en común: la revolución rusa y la Guerra Cristera mexicana. En los albores de una ley de seguridad nacional, Sergio Aguayo nos presenta un análisis estructural sobre el Cisen, que ayuda a entender el funcionamiento actual de los aparatos de inteligencia. David Arellano y Víctor Figueras estudian a los partidos políticos como organizaciones demenciales. El análisis que realizan, diferenciando las instituciones formales de las informales, resulta particularmente interesante en el marco de las recientes y singulares elecciones internas del PRI y del PRD.

Aunque el camino no ha sido sencillo, es gracias a la participación de éstos y todos los autores que nos han brindado un voto de confianza, que *La Gaceta de Ciencia Política* sigue y seguirá por mucho tiempo más. El ejemplar que tienen en sus manos no habría sido posible sin la ayuda de las siguientes personas:

- Maestro Alejandro Poiré, Jefe del Departamento Académico de Ciencia Política, por confiar en nosotros y por los consejos ofrecidos en algunos momentos críticos;
- Doctor Eric Magar, Director de la Licenciatura en Ciencia Política, soportó pacientemente y de buena gana un nutrido número de dudas;
- M.D.I. Patricia Medina, por el apoyo brindado desde que nació el proyecto;
- los profesores Alonso Lujambio, Joy Langston y Guillermo Rosas, quienes nos brindaron asesoría de diversa índole;

- a la gran Margarita Mendoza, Secretaria del Departamento Académico de Ciencia Política;
- por supuesto a todos los autores que colaboraron en este número;
- y a la familia Bernal Fontanals por aguantar las constantes y prolongadas juntas del Consejo Editorial.

A todos, nuestra constante gratitud.



DOSSIER

Competencia democrática y reforma estructural: el papel de la reelección inmediata*

Alejandro Poiré**

En este ensayo sugiero que el informe 2000 del BID acierta en su intención de analizar las determinantes institucionales —y con ello políticas— del desarrollo económico. A la vez, propongo una lectura teórica alternativa de lo que ahí se identifica como obstáculos políticos del desarrollo, a fin de ilustrar un punto de especial importancia cuando pensamos en la reforma estructural: las ineficiencias identificables del sistema político suelen tener su origen en la forma específica en la que los políticos profesionales organizan la solución de sus dilemas colectivos. Posteriormente, se alega que es por medio del fortalecimiento de esquemas de competitividad electoral como se podrán aminorar dichas ineficiencias, y se concluye con una discusión del papel de la reelección inmediata en el perfeccionamiento de la democracia.

Introducción: política, reforma y desarrollo

Desde hace al menos un par de décadas, y al tiempo que las disciplinas de la economía y la ciencia política han ampliado sus puntos de encuentro teórico y metodológico, se ha desarrollado una vasta literatura sobre la así llamada "economía política de la reforma estructural". Esta ha desarrollado un núcleo analítico alrededor de las dos siguientes cuestiones:

- a) ¿bajo qué condiciones políticas podemos esperar cierto tipo de reformas económicas?,
- b) ¿qué modalidades específicas de la reforma económica tienen mayor probabilidad de éxito político?,

* Presentado originalmente en la conferencia IBERGOP-México, realizada en el ITAM el 3 de diciembre de 2001. Una versión revisada aparecerá en un volumen editado por el Centro de Políticas Públicas, ITAM.

** Candidato a Doctor en Ciencia Política, Universidad de Harvard. Jefe del Departamento Académico de Ciencia Política, ITAM.



preguntas que se han logrado resolver con diversos grados de éxito, pero que han ganado suficiente influencia intelectual como para resultar elementos indispensables del pensamiento contemporáneo sobre el tema más general del desarrollo económico y social.

Es en este entorno donde el informe 2000 del Banco Interamericano de Desarrollo¹ hace eco de la necesidad de estudiar lo que ellos llaman "determinantes estructurales" del desarrollo económico y social en América Latina: su demografía, su geografía y sus instituciones — haciendo con ello referencia al conjunto de reglas que enmarcan la actividad económica y social de una comunidad, y que dependen de la acción estatal para su viabilidad.

En referencia al peso de esta última variable, el texto señala: "Más de la mitad de las diferencias en los niveles de ingreso entre los países desarrollados y los latinoamericanos se encuentran asociadas a las deficiencias en las instituciones de estos últimos."²

En este ensayo sugiero que el informe 2000 del BID acierta en su intención de analizar las determinantes institucionales — y con ello políticas — del desarrollo económico. A la vez, propongo una lectura teórica alternativa de lo que ellos identifican como obstáculos políticos del desarrollo, a fin de ilustrar un punto de especial importancia cuando pensamos en la reforma estructural: las ineficiencias identificables del sistema político suelen tener su origen en la forma específica en la que los políticos profesionales organizan la solución de sus dilemas colectivos. Posteriormente, se alega que es por medio del fortalecimiento de esquemas de competitividad electoral como se podrán aminorar dichas ineficiencias, y se concluye con una discusión del papel de la reelección inmediata en el perfeccionamiento de la democracia.

Es decir, a fin de aportar en la construcción de un modelo de análisis político de las reformas estructurales, es indispensable que analicemos a cabalidad los peculiares problemas que enfrentan los actores políticos en su actividad cotidiana, para con ello entender los diseños institucionales que se ingenian para atenderlos y las herramientas con que cuentan las sociedades para encauzarlos productivamente. Solamente entonces podremos empezar a reconocer las raíces del problema de ineficiencia institucional que frena el desarrollo económico y social.

¹ 2000, Banco Interamericano de Desarrollo, *Desarrollo Más Allá de la Economía*.

² *Ibid.*, (ix)

El argumento del BID: rentismo, agencia y parálisis

En términos muy generales, el argumento del BID es el siguiente: para promover el desarrollo económico y social, es indispensable contar con un marco de derechos de propiedad claro y respetado por todos, bajos niveles de corrupción y un gobierno eficaz —englobando en este último tema la mayor parte de los rubros de lo que se conoce como reforma estructural. En estas grandes tareas, el papel del Estado es sin duda el factor central en la determinación del éxito o del fracaso. No solamente en las tareas propias del mismo como agente y plataforma del desarrollo económico, sino muy especialmente como principal responsable del imperio de la legalidad y el combate o promoción de la corrupción. En esta medida, el problema del desarrollo económico es en su origen un problema político —un problema del funcionamiento y acciones del aparato gubernamental.

El dilema radica, nos dice dicho informe, en que las democracias latinoamericanas han sido en general incapaces de cumplir simultáneamente con las dos grandes demandas que se les plantean: por un lado mantener el delicado equilibrio inherente a la tarea de representar a sociedades típicamente plurales, y por otro usar eficientemente el poder delegado por medio de dicha representación a fin de distribuir los costos que hay que pagar por solucionar los graves problemas colectivos —típicamente de orden económico— que enfrentan. Y las razones de dicho fracaso son variadas, pero se pueden identificar en tres grandes problemas inherentes a toda democracia representativa y especialmente agudos en la región: 1) el problema del favoritismo o *rent-seeking* (rentismo), en el que existe una asignación desproporcionada e ineficiente de prerrogativas o beneficios a grupos de interés minoritarios; 2) el problema de pérdidas de agencia, sumamente cercano al tema de la corrupción, en el que los actores políticos persiguen sus propias metas a costa de las de sus supuestos representados; y 3) el problema de falta de agregación o parálisis, en el que los órganos representativos se muestran incapaces de conciliar sus diferencias internas y tomar las decisiones que les competen.

Básicamente, continúa el estudio del BID, el sistema político de un país determina en gran medida la gravedad de estos problemas. Así, un sistema en el que existe baja participación política o en que las leyes electorales favorecen la creación de reputaciones personales y no colectivas por parte de los políticos generará mayores grados de rentismo o favoritismo.

Similarmente, el círculo vicioso de corrupción y cinismo entre gobierno y sociedad estará determinado por el grado de participación política, de libertad de prensa e información, de la existencia de pesos y salvaguardas institucionales y de la medida en que se cuente con partidos cohesivos y estables de raigambre social no clientelar. Tercero, el grado de parálisis política estará determinado por una combinación de la diversidad de preferencias políticas (y las instituciones que las traducen en representación), más la existencia de instancias formales de veto a los cambios en la legislación, así en la relación ejecutivo-legislativo como al interior del propio Congreso.

Es decir, la receta del BID radica en obtener, más o menos al mismo tiempo, alta participación política, partidos cohesivos y estables en su representación, un alto grado de libertad de prensa y derecho efectivo a la información, así como los objetivos más o menos contradictorios de garantizar un sistema de pesos y contrapesos sin exagerar en la creación de puntos de veto institucionales. De hecho, su texto concluye con evidencia que muestra la relación que tienen la participación electoral, la circulación de periódicos, la heterogeneidad geográfica y social, y la existencia de puntos de veto con la calidad del gobierno en general, y con la velocidad de la reforma económica en particular.³

Y sin embargo, el caso mexicano pareciera presentar un acertijo importante a esta argumentación: nuestra participación electoral no es exorbitante, pero sí relativamente alta, tenemos partidos enormemente cohesivos y con bases electorales bastante estables — y no exclusivamente clientelares —, nuestro sistema de balances y contrapesos empieza a funcionar como es esperado pero no se muestra como exageradamente pre-dispuesto a la defensa del *status quo*, y por último la libertad de prensa está en su más alto nivel en nuestra historia contemporánea al tiempo en que se dan pasos importantes en la promoción del todavía muy débil derecho a la información. Al tiempo en que México avanza en los indicadores de alta probabilidad de éxito político en la empresa del desarrollo económico, las dudas sobre la capacidad de la joven democracia mexicana para manejar sus retos de transformación son mayúsculas.

La razón de este aparente enigma es que el texto del BID yerra en su diagnóstico. Nadie niega que las variables que identifican sean factores correlacionados con la salud general del sistema democrático de un país.

³ Respecto a la velocidad de distintas reformas estructurales, el hallazgo del BID señala que los efectos de la existencia de bloques institucionales en esta variable son "perceptibles, pero no abrumadores... [más bien] moderados", *ibid.*, (212).

Pero los auténticos determinantes del funcionamiento de una democracia son los que influyen en y dependen de sus actores centrales: los políticos profesionales. Más que detenerme en una factible crítica metodológica o empírica de dicho estudio, lo que prosigue es un contraste teórico de la explicación ahí ofrecida, a fin de ilustrar las graves áreas de oportunidad que aún se contemplan en el caso mexicano.

Problemas de la democracia, problemas de sus políticos

Ciertamente, el caso mexicano es buen ejemplo de los problemas de favoritismo, agencia y parálisis a los que hace alusión el estudio del BID. Pero el tratamiento que se hace de ellos enfatiza su efecto exógeno en la práctica gubernativa de las democracias, olvidando por completo su carácter endógeno al proceso político. Es decir, dichos problemas son el resultado de diseños institucionales singulares (como lo son las leyes electorales e instituciones de distribución de poderes, etc.) que los propios actores políticos han creado. Por ello, es indispensable preguntarse por los problemas que los propios políticos se ven a sí mismos resolviendo en su creación, e indagar cómo es posible orientar dichos diseños de forma que cumplan una doble misión: atender las preocupaciones inmediatas de sus creadores al tiempo que promueven un entorno político más propicio para la reforma estructural y el desarrollo.

El argumento que aquí desarrollo parte de las siguientes ideas:⁴ En primer lugar, pensemos en los cargos públicos de elección popular (fundamentalmente legisladores y poderes ejecutivos de índole local, estatal y federal) como instancias del único mercado laboral capaz de resolver un tipo específico de ambición profesional, que es la ambición de poder político. Es casi una obviedad señalar que los políticos profesionales se caracterizan por ser individuos que —ya sea por motivos de su fuero interno, ya sea porque así lo exige la competencia política— actúan como si estuviesen fundamentalmente motivados por el deseo de tener y ejercer el poder del Estado — independientemente de sus fines ulteriores.

A partir de este elemento, resulta factible suponer que buena parte de las decisiones tomadas por estos profesionales de la vida pública están motiva-

⁴ La mayor parte de la argumentación de esta sección está inspirada en los siguientes dos textos: Joseph A. Schlesinger, *A Theory of Political Ambition*, University of Michigan Press, 1991; y John H. Aldrich, *Why Parties?*, University of Michigan Press, 1993.

das por el deseo de resolver los obstáculos que enfrentan en su búsqueda de carreras exitosas y de largo plazo en un sistema político democrático. En otras palabras, en la solución de los dilemas que les impone el mercado laboral de los cargos públicos, los políticos pueden diseñar arreglos institucionales que entorpezcan el funcionamiento del sistema democrático en cuanto a su representatividad y capacidad de gestión eficiente.

Las reformas estructurales son ejemplos de un clásico problema enfrentado por estos políticos profesionales: el problema de acción colectiva. Pensemos en el dilema que enfrenta una bancada legislativa cuyos miembros reconocen la necesidad de emprender alguna reforma cuyos costos están concentrados en algunos grupos, y sus beneficios están sumamente dispersos y serán percibidos solamente en el mediano plazo. Aquellos miembros del partido cuyas clientelas electorales sean especialmente afectadas por la reforma no desearán colaborar con sus compañeros de bancada para echarla a andar, disminuyendo la probabilidad de la misma. Una manera de menguar los efectos nocivos que dicha reforma tendría en las aspiraciones de corto plazo de dichos actores es la de promover modificaciones de la reforma que garanticen pagos colaterales a quienes participen en ella. Esto ciertamente genera un entorno de extracción de rentas que generará un significativo problema de ineficiencia al menguar el impulso originario de cualquier proyecto de reforma. Al mismo tiempo, el partido en lo colectivo logra promover una reforma sin que resulte demasiado costosa para sus miembros más sensibles —y por lo tanto óptima desde el punto de vista de la ambición política de los miembros del partido.⁵

Entonces, por ejemplo, entornos institucionales de múltiples instancias de veto (como el sistema de comisiones en el Congreso) pueden generar los nodos estructurales que *garantizan* la distribución de incentivos selectivos *en cada una de las decisiones colectivas*, generando un grado de ineficiencia mayúsculo.

Pero incentivos selectivos no son la única forma de resolver un problema de acción colectiva. Por el contrario, su correcto funcionamiento suele

⁵ Una lógica alternativa que explica el funcionamiento del sistema de comisiones depende menos de un problema de acción colectiva y más de un problema de incertidumbre sobre el impacto de las políticas públicas. En esta formulación (Keith Krehbiel, *Information and Legislative Organization*, University of Michigan Press, 1993), bancadas parlamentarias otorgan a comisiones beneficios específicos a cambio de la tarea de especializarse en áreas de política pública e interpretar para el partido en su conjunto las implicaciones políticas y electorales de la toma de decisiones en cierta dimensión. En cualquier caso, el resultado puede ser el mismo, ya que los miembros de la comisión usarán dicha posición privilegiada distribuyendo rentas para grupos de interés afines.

depender de la existencia de un agente con las facultades y responsabilidades necesarias para que dicha distribución de beneficios particulares siga redundando en beneficio del partido en su conjunto. Es decir, a fin de que el sistema de comisiones funcione, es necesario que el partido enfrente el problema de delegación en su interior, dotándose de un ente coordinador con facultades para ejercer cierto grado de control sobre los miembros que participan del trabajo en comisiones. Pero al tiempo en que se le otorgan estas facultades al liderazgo del partido, se está también renunciando al control directo sobre todas sus actividades. Así, la propia dirigencia utilizará los poderes delegados para cumplir con su función de monitoreo colectivo y los utilizará además en la búsqueda de rentas y beneficios que solamente sirven a sus preferencias y no necesariamente a las de los miembros del grupo parlamentario.

Y aunque este grado de ineficiencia pudiera preocupar menos a los interesados en la promoción de la reforma estructural, el grado de discrecionalidad que puede llegar a generarse en el caso de liderazgos fuertes es pernicioso también en al menos dos sentidos. Por un lado, reformas negociadas sin consenso partidario no lograrán sustentabilidad en el mediano y largo plazos. Segundo, es en entornos con un alto grado de discrecionalidad donde el voraz fenómeno de la corrupción es mucho más factible.

Así, rentismo y pérdidas de agencia son partes de un conjunto de obstáculos para las posibilidades de reforma, pero que pueden resultar funcionales como solución de los problemas de acción colectiva al interior de un partido político en el ejercicio gubernamental. Pero las complicaciones no terminan ahí.

La dinámica de competencia le exige a los partidos políticos una capacidad mínima de implementación de sus iniciativas. Ya sea para venderlas por medio de una campaña mediática o para construir clientelas electorales durante su implementación, cambios legislativos y actos ejecutivos y administrativos requieren de un lapso sustancial para rendir frutos políticos. Si a esta demanda por estabilidad aparejamos el problema de inestabilidad en la elección social (problema inherente a todo cuerpo deliberativo numeroso y plural), encontramos la razón de la existencia de instituciones políticas (como el poder de veto, el sistema de comisiones, el juicio de constitucionalidad, la exigencia de mayorías calificadas, la ratificación de reformas constitucionales por las legislaturas de los estados, elecciones no concurrentes para el

legislativo y el ejecutivo, etc.) que deliberadamente entorpecen los cambios trascendentales en materia legal y promueven la diversidad de composición de los órganos del aparato estatal.

Estas instituciones ciertamente atienden de manera directa el problema de la inestabilidad, protegiendo de diversas formas al *status quo*, pero a la par sembrando la semilla de la parálisis legislativa. El intento por construir un marco de permanencia mínima de los logros legislativos de las distintas fuerzas políticas se convierte así en ingrediente adicional en la creación de un entorno institucional poco propicio para las reformas eficientes y más veloces aún.

En este sentido, la parálisis legislativa es el colofón de una lógica de ambición política que opera como motor central de la actividad de los políticos, y que a su vez explica el favoritismo y el rentismo, todos ellos ingredientes de una reducida capacidad de reforma estructural, y por tanto también de un limitado desarrollo económico y social.

En esta ecuación reside el corazón del reto de democracias inmaduras que requieren de la realización de importantes esfuerzos de reforma estructural: ¿Cómo conciliar la así llamada "ambición política" de nuestros representantes con la necesidad de una democracia en la que el favoritismo, las pérdidas de agencia y la parálisis no nos ahoguen? Puesto en esta perspectiva, el éxito de las reformas estructurales de segunda y tercera generación depende primordialmente de su capacidad para eludir los obstáculos que implican las instituciones que los propios actores políticos han diseñado.

Mejor aún, debemos preguntarnos si existen diseños institucionales que permitan que la expresión de dicha ambición política tenga como efecto colateral una mayor probabilidad de reformas económicas eficientes y oportunas.

Competitividad electoral: palanca de reducción de la ineficiencia

El principio de solución radica en la competitividad electoral⁶ como condición *sine qua non* de toda democracia representativa. Esta se caracteriza por un marcado exceso de oferta de aspirantes a cargos públicos valiosos, para los cuales el electorado cumple una función central como selecciona-

⁶ Uso el término para referirme a contiendas electorales de alta competitividad, es decir, de resultado incierto.

dor. Esto le permite incluir en la disminución de las pérdidas en eficiencia resultantes de la propia actividad política, e idealmente promover que las acciones de los representantes estén orientadas a la búsqueda del bienestar. El argumento es el que sigue:

En principio es lógico pensar que la realización de elecciones funciona como juicio directo del electorado sobre el desempeño de sus representantes, y en la medida en que éstas sean más competidas más probable será que el electorado obligue al político profesional a desempeñar su máximo esfuerzo legislativo o gubernamental.⁷ Sin embargo, el rentismo y agencia evidenciados por casos de maquinarias electorales o de ciertos liderazgos clientelares, hacen dudar de la eficacia de tal herramienta.

En otras palabras, a fin de promover un entorno de largo plazo propicio a la transformación económica de un país, es necesario encontrar los mecanismos institucionales que permitan que el temor de la derrota electoral⁸ impulse a los políticos a desempeñar su actividad minimizando pérdidas por rentismo, agencia y parálisis, a la vez que traducen esos ahorros en ganancias en eficiencia para sus electorados.

La Democracia en México: ¿sufragio efectivo sin reelección?

Y es en esa materia en la que la democracia mexicana — como otras en el continente — aún está lejos de ser funcional. Un elemento de la misma se significa como el principal escollo de dicho proyecto. Para lograr que la promesa de eficiencia que acompaña a la competencia electoral se traduzca en beneficios concretos en la acción gubernamental, ciertas condiciones aparecen como indispensables.

La prohibición constitucional respecto a la reelección inmediata para todos los cargos de elección popular corrompe toda posibilidad de que políticos ambiciosos sean juzgados por su desempeño como proveedores de políticas públicas. Ningún político mexicano pierde su trabajo por una evaluación negativa que los ciudadanos hagan de su labor: ninguno. En México, todos y cada uno de nuestros representantes políticos han sido derrotados en su ambición por permanecer en un cargo desde el primer día que lo ocupan. No deberá entonces sorprender su reducido — o si

⁷ John Farejohn, "Incumbent Performance and Electoral Control." *Public Choice*

⁸ Morris P. Fiorina, *Congress: Keystone of the Washington Establishment*, 1978.

acaso existe, infructuoso — afán por minimizar la ineficiencia de su propia actividad. Mas la ausencia de reelección inmediata no implica que los representantes estén por completo desligados de intereses sociales: simplemente nos es muy difícil verlos. Dado que la mayor parte de nuestros políticos buscarán un nuevo cargo al finalizar el que actualmente ostentan, las clientelas a las que sirven y los intereses que de hecho defienden son casi por completo inescrutables para la sociedad.

Peor aún, casi ninguna persona con ambición de poder en nuestro país invertirá sus recursos en movilizar a un electorado potencial en la labor de escrutinio, crítica y cuestionamiento permanente de políticos en ejercicio de su cargo con el afán de derrotarlos. Una enorme virtud de la existencia de la reelección inmediata⁹ es que el paso casi indispensable para que una persona acceda a un cargo público es que logre vencer a otra que se encuentra en funciones y busca su permanencia en él. En este sistema, la inversión que los aspirantes hacen en promover la transparencia de la gestión de los electos se convierte en una primera plataforma para la estimación del monto y destino de las pérdidas en eficiencia. En otras palabras, la ausencia de la reelección inmediata en México exacerba las asimetrías de información entre representantes y representados a un grado tal que hace casi preferible el no impulsar nuevas reformas por temor a que las pérdidas por rentismo y agencia sean mayores que las ganancias resultantes del eventual cambio.

Lamentablemente, este problema se ha magnificado a la par que ha avanzado el proceso democrático. En efecto, dada la nueva correlación de fuerzas en el Congreso y la relativa volatilidad electoral que ha acompañado a la alternancia, los partidos tienen más razones para demandar muy altas rentas a cambio de reformas en el corto plazo. Así, no extraña que se empiecen a enderezar severas críticas al nuevo sistema democrático que desde 1997 nos ha quitado lo que parecería la única alternativa de promoción de reformas estructurales: un liderazgo presidencial autocrático con la capacidad de imponer y distribuir costos, que a la vez simplifica el problema de agencia, por su concentración en el Ejecutivo.

En suma: competitividad electoral es irrelevante como mecanismo de control de los representantes si no es acompañada por una vinculación

⁹ Además de las normalmente discutidas de profesionalización, especialización, rendición de cuentas etc. que operan sobre todo en las acciones del representante en ejercicio.

prospectiva del agente con su principal *durante* su gestión, a la vez que reduzcan la abismal asimetría de información que los separa. La reelección consecutiva es el único instrumento que permite tal vinculación.

¿Reforma con reelección?... Riesgos y respuestas

Críticos serios de la reelección inmediata en México apuntan a algunos riesgos importantes de la misma, que podemos sintetizar en cuatro conceptos: 1) rentismo personalizado, 2) caciquismo, 3) partidocracia y 4) plutocracia.

- 1) Efecto directo de la reelección consecutiva será el que legisladores de todos partidos exigirán a sus liderazgos altos pagos en especie para sus demarcaciones a cambio de sus votos y comportamiento en comisiones y en el pleno. Así, el rentismo personalizado de los legisladores se incrementa a grado tal que universalismo o parálisis se convierten en los dos resultados de equilibrio más probables al interior del Congreso.
- 2) La no reelección evita que políticos individuales construyan redes de apoyo económico y político con una base territorial estable que sean capaces de desarticular legal o ilegalmente a toda oposición electoral, convirtiéndose en focos de corrupción y abuso — a partir de su posición en el propio entramado del Estado.
- 3) Aquellos partidos que resuelvan eficazmente la dispersión territorial de su base de poder (descrita por el personalismo y el caciquismo), se lo deberán a su capacidad para concentrar y distribuir recursos de apoyo político (ya sea financieros o de gestión pública) suficientes para centralizar, que no desaparecer, los problemas de inmovilidad impuesta de la clase política.
- 4) Bajo reelección consecutiva, políticos en el cargo tendrán ventajas tan notables de cara al próximo ciclo electoral que solamente emprendedoras con alta capacidad financiera podrán montar campañas efectivas en su contra, limitando *de facto* (y probablemente de manera diferenciada por preferencia ideológica) el derecho político a ser electo de una inmensa mayoría de los ciudadanos.

El trasfondo teórico de las tres últimas críticas es perfectamente congruente con el de este ensayo: se percibe a la reelección inmediata como un posible

obstáculo a una auténtica competitividad electoral. Pero ante estas críticas hay que subrayar que de poco o nada sirve una competitividad electoral en la que es imposible fincar responsabilidades específicas a personas concretas, porque aún más difícil será que los colectivos organizados rindan cuenta de sus actos. Implica suponer que la suma de negativos es positiva.

Por el contrario, la preocupación por el caciquismo, la partidocracia y la plutocracia complementan una propuesta de reelección consecutiva al alertar sobre la necesidad de fundarla en otros instrumentos que garanticen competitividad. Ejemplo de ello es la franca asimetría en la viabilidad de los proyectos de reelección de los miembros del Congreso de la Unión y de presidentes municipales. Si bien esta última destaca por las inmediatas ganancias que se tendrían desde el punto de vista de continuidad administrativa, es evidente que sería presa inmediata del caciquismo en entidades cuyas autoridades electorales carecen aún de la autonomía y capacidad institucional que caracterizan a la autoridad federal.

Tema indispensable también para la viabilidad de una reforma reeleccionista radica en las barreras de entrada que existen para aspirantes a las candidaturas a cargos de elección. Los efectos benéficos de reelección inmediata son más factibles dentro de un sistema electoral que liberalice y promueva la participación autónoma de individuos *por fuera y al interior* de las estructuras partidarias. Con ello, aún en los bastiones partidistas existirán fuertes presiones para el político en funciones, y se impedirá la re-centralización de liderazgos locales inmóviles pero débiles ante una dirigencia nacional rica en recursos e inerte a las presiones de la competitividad.

La primera de las críticas a la reelección consecutiva, de hecho, deriva de un corolario del entorno de liberalización anteriormente descrito. Con partidos efectivamente descentralizados e incapaces de controlar a legisladores maniatados por las demandas de sus demarcaciones, un escenario de universalismo permanente pareciera muy probable. Es factible pensar que la férrea disciplina que caracteriza a los partidos mexicanos en su comportamiento legislativo hoy en día¹⁰ decaería en caso de implementarse tal modificación. Pero lo que es cuestionable es que dicho fenómeno —que probablemente vendría acompañado del pago de rentas “en especie” a legisladores más autónomos frente al liderazgo parlamentario— resulte más

¹⁰ Jeffrey Weldon, *Voting in the Mexican Chamber of Deputies*, 2000.

pernicioso pero no s
en la neg
va del leg
generaliz
tralizado
de incent
cientes d

En su
reelección
de un sis
orientado
inmediat
ambicion
tas. Solar
satisfacer
mente as
reforma
poner qu
culos dir
es como

Conclusi

La natur
aspirante
sus prob
tidos acu
didas de
severam
mental.
liosos ra

¹¹ James M.
¹² Adicional
vo sumame
facultades s
positiva.



James M. Snyder, "On Buying Legislatures," *Politics and Economics*, 1996.
 "Adicionalmente, debe recordarse que en la medida en que la etiqueta del partido sea un bien colectivo sumamente valioso para todas las legisladoras, la probabilidad de que se origine un liderazgo con facultades suficientes para impulsar la coordinación de la bancada a un costo moderado será siempre positiva.

La naturaleza de la competencia democrática por el poder impone a los aspirantes al mismo ciertos problemas de difícil solución. A fin de atender sus problemas de acción colectiva, de elección social y de delegación, partidos acuerdan reglas del juego que permiten favoritismo, parálisis y medidas de agencia que suelen reforzarse mutuamente entre sí y que limitan severamente la representatividad y eficiencia del propio aparato gubernamental. Afortunadamente, en el exceso de oferta por cargos públicos valiosos radica buena parte de la solución: al poner al sufragio ciudadano

Conclusión: la reforma en la democracia

En suma, aquí se ha presentado un argumento categórico a favor de la reelección inmediata como ingrediente indispensable para la generación de un sistema político capaz de dar cauce continuo y eficaz a los esfuerzos orientados a la reforma estructural. Solamente con reelección legislativa inmediata tendremos legisladores que se verán obligados a perseguir sus ambiciones cuidándose mucho de no excederse en su extracción de rentas. Solamente así se hará efectivo el rol del sufragio en dirimir quienes satisfacen su oferta de trabajo en el mercado laboral de la política. Solamente así se podrá construir una alternativa de solución al dilema de la reforma estructural en la ausencia del presidencialismo autocrático. Su poner que ello se puede lograr a partir de un sistema de partidos sin vinculos directos de responsabilidad individual y colectiva ante la sociedad es como pedirle peras al olmo.

peritioso que el escenario actual, donde también se hacen dichos pagos pero no solamente resultan totalmente opacos para la ciudadanía, sino que en la negociación de dichas rentas se ignora por completo el precio de reserva del legislador en cuestión.¹¹ En otras palabras, universalismo y rentismo generalizado no son fenómenos exclusivos de un legislativo más descentralizado y personalizado. Por el contrario, es probable que la transparencia de incentivos que resulta de la reelección consecutiva haga mucho más eficientes dichas — inevitables — transacciones.¹²

como árbitro inmediato de la carrera profesional de su representante, se genera un ciclo de responsabilidad individual y colectiva en el que la disponibilidad de contendientes externos al cargo juega un papel central en la revelación de información.

La mejor forma de fortalecer la posibilidad democrática de la reforma es fortaleciendo la esencia propia de este sistema de gobierno: la competencia electoral por los cargos del Estado. No dudo que otros modelos de promoción de la reforma sean más veloces y atractivos, pero es solamente por medio del perfeccionamiento democrático que se estará invirtiendo en un insumo básico y de largo alcance para las posibilidades de desarrollo económico y social de nuestro país.

Bibliografía

- John H. Aldrich. *Why Parties?*; University of Michigan Press, 1993.
- Banco Interamericano de Desarrollo. *Desarrollo más allá de la economía*; 2000
- John Ferejohn. "Incumbent Performance and Electoral Control", *Public Choice*
- Morris P. Fiorina. *Congress: Keystone of the Washington Establishment*, 1978.
- Keith Krehbiel. *Information and Legislative Organization*; University of Michigan Press, 1993
- Joseph A. Schlesinger. *A Theory of Political Ambition*; University of Michigan Press, 1991
- James M. Synder. "On Buying Legislatures" en *Politics and Economics*, 1996
- Jeffrey Weldon. *Voting in the Mexican Chamber of Deputies*; 2000

El Cisen

La refun
se inicia
una pre
del apa
informa
marse (i
intelige

La r
desplon
"bunker
para da
do algu
Sociales
jóvenes
la inform
los serv
empeza
de la in
excelen
ligencia
intelige

Pese
del grup

* Forma p
agua. Me
** Doctor e
Internacio
Entrevist

Los Profesionales de la Inteligencia*

Sergio Aguayo Quezada**

El Cisen en la transición

La refundación de los servicios de inteligencia comenzó en 1985 cuando se iniciaba la etapa final del autoritarismo priista. Del hecho se desprende una pregunta inevitable: ¿qué papel jugó el Cisen (y las otras instancias del aparato de seguridad) en la transición a la democracia? Aunque falta información al respecto, sugiero como hipótesis de trabajo que al reformarse (aunque fuera parcialmente) para ponerse al día, los servicios de inteligencia contribuyeron involuntariamente al desplome del *status quo*.

La ruptura de 1985 fue mucho más importante que la del año 2000. El desplome de la DFS coincidió con el terremoto de 1985 que dejó inservible el "bunker" de Plaza de la República. Esa fue una oportunidad excepcional para dar continuidad a ciertas reformas, ya que desde 1982 se habían iniciado algunos cambios en la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales (IPSS) de la Secretaría de Gobernación con el ingreso de un grupo de jóvenes universitarios que elaboraron nuevos criterios para la ordenación de la información y el análisis. Cuando Jorge Carrillo Olea tomó las riendas de los servicios de inteligencia se apoyó tanto en ese grupo como en uno que empezaba a formar Jorge Tello Peón, otra figura clave en la transformación de la institución. La ambición de Carrillo Olea era construir un "centro de excelencia que utilizara la más alta tecnología disponible en materia de inteligencia. Inicialmente sería política, pero en el mediano plazo desarrollaría inteligencia financiera, de recursos naturales, ambiental, etcétera".¹

Pese a que los años deterioraron la relación entre algunos de los integrantes del grupo, mantuvieron una convergencia fundamental gracias a que todos

* Forma parte del libro *La Charola, una historia de los servicios de inteligencia*, Ed. Grijalbo-Raya en el agua, México 2000.

** Doctor en Relaciones Internacionales, Universidad Johns Hopkins. Profesor del Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México.

¹ Entrevista con Jorge Carrillo Olea, 6 de noviembre de 2000.

ellos compartían ideas similares, en especial la ambición de ser profesionales de la inteligencia. Ser profesional era poseer los conocimientos especializados para anticipar las amenazas y asesorar a los gobernantes ganándose, al mismo tiempo, el respeto de una comunidad internacional muy exigente en sus criterios de admisión. También significaba establecer métodos claros de contratación y capacitación, tener la mejor tecnología disponible, reducir al máximo la espontaneidad y aplicar rigurosamente la compartimentalización.

Ser profesional es dejar la operatividad policiaca y evitar las violaciones graves a los derechos humanos que hundieron a la DFS. Es pertenecer a un grupo exclusivo que se distingue por su discreción, lealtad y disposición a obedecer órdenes, que tiene una gran resistencia a la frustración del anonimato y que está dispuesto a dialogar con todos los sectores representativos. Es integrarse a una hermandad de funcionarios que manejan escrupulosamente los recursos públicos y que anteponen, ante todo, la institución por la cual sacrifican el reconocimiento que a todos (o a casi todos) los que se incorporan al sector público les complace.

Esta idea compartida les permitió refundar los servicios de inteligencia y trascender la lealtad a familias políticas. De los siete directores que ha habido entre 1985 y 2001, tres (Carrillo Olea, Tello Peón y Alejandro Alegre Rabiela) formaban parte del grupo inicial. Los otros cuatro (Pedro Vázquez Colmenares, Fernando del Villar, Eduardo Pontones y Eduardo Medina-Mora) respetaron el concepto y estructura original de la institución, lo que le dio una gran estabilidad al proyecto de profesionalizar el servicio.

En relación al pasado, el cambio más importante de 1985 fue la redefinición del enemigo. En uno de los primeros documentos producidos por la Dirección de Investigación y Seguridad Nacional (Disen) se lanzó una tibia crítica a lo negativo que resultó que el movimiento de los ferrocarrileros (1958), el de los médicos (1964-1965) y "muy particularmente el estudiantil de 1968, no fuesen concebidos y dimensionados en sus justos términos políticos de tal manera que ante la falta de una estructura informativa desarrollada que permitiera su adecuado diagnóstico, se optara por soluciones disciplinarias y represivas que en ocasiones no correspondieran a la magnitud del problema".² Precisiones de este tipo son fundamentales porque distinguen a los enemigos de los adversarios y abren la puerta a la tolerancia (matiz e ingrediente básico en una cultura democrática).

² Dirección de Investigación y Seguridad Nacional (Disen), "Principios fundamentales de seguridad nacional", México, D.F., c. 1985, p. 27.

Una metamorfosis similar sucedió dentro de las fuerzas armadas que, por sus propios motivos y a su propio ritmo, se embarcaron en una revolución silenciosa después del trauma del 2 de octubre de 1968. Esta transformación también incluyó un enorme énfasis en la profesionalización, una acelerada modernización del equipo y una redefinición de su misión que le confirió mayor atención al conocimiento especializado y empezó a dejar de lado aquella paranoia que los hacía encontrar enemigos en cada sitio. Si uno compara la década de los sesenta con la de los noventa, es notable el alejamiento del ejército de los métodos represivos para combatir a los opositores pacíficos.

En este recuento es indispensable incluir (aunque sea brevemente) el cambio ocurrido en la relación con la comunidad internacional. Mientras que en los años sesenta y setenta las ideas provenientes del norte y del sur insistían en aniquilar por completo la subversión interna, a finales de los ochenta la visión de la seguridad se veía modificada una vez que la Guerra Fría llegaba a su fin. En América Latina, los Estados de seguridad nacional del Cono Sur ya habían fracasado y los militares devolvían el control del gobierno (que no necesariamente el poder) a los civiles. Las guerras centroamericanas terminaron y dejaron al istmo fuera de la disputa internacional.

Simultáneamente, se cuestionaba la conveniencia de conceder tanta autonomía y poder a los servicios de inteligencia; el nuevo evangelio hablaba de rendición de cuentas y de supervisión de operaciones a través del congreso, de los medios de comunicación y de organizaciones sociales.³ El mensaje era que, para sobrevivir, ese tipo de organizaciones tenían que adecuarse a las nuevas realidades. En la medida en la que se legitimaban estas ideas se facilitaba el desmantelamiento del autoritarismo. Lo que sucedió en México había ocurrido anteriormente en otros países. La historia de la KGB en el periodo de Gorbachov (de la *Glasnost* y la *Perestroika*) es la de un servicio profesional que, para adaptarse a los nuevos tiempos, colaboró de manera involuntaria en la destrucción del régimen.⁴

Esta modificación en las doctrinas prevalecientes al interior del aparato de seguridad mexicano redujo la tolerancia previa al uso irrestricto de la vio-

³ Dos libros representativos de esta corriente son: Frank K. Smist, Jr., *Congress Oversees the United States Intelligence Community, 1947-1989*, Knoxville, The University of Tennessee Press, 1990, y José Manuel Ugarte, *Legislación de inteligencia. Legitimidad y eficacia*, Guatemala, Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA) y Asociación para el Estudio y la Promoción de la Seguridad en Democracia (SEDEM), 2000.

⁴ Françoise Tom, "The KGB Notions of *Perestroika* and *Glasnost*", en Glasnost Public Foundation, *KGB: Yesterday, Today, Tomorrow, III International Conference 1-3 October, 1993*, Moscú, GPF, 1995.

lencia estatal y posibilitó que las fuerzas sociales opositoras fueran perdiendo el miedo al régimen. Esto influyó en el fortalecimiento de los partidos políticos, en la proliferación de organismos no gubernamentales de derechos humanos y de otras expresiones de la sociedad civil y en el desarrollo de la independencia de los medios de comunicación. En los últimos 15 años se dio una fascinante dinámica de construcción de una cultura democrática y de las instituciones que la sustentan. Proceso que no necesariamente fue entendido por el servicio de inteligencia del Estado.

Hay además otros aspectos que quisiera bosquejar. En aras de su profesionalización, el aparato de seguridad requirió de conocimientos cada vez más especializados, para ello inició el reclutamiento de personal con un perfil diferente. Algunas direcciones del Cisen contrataron a elementos mejor educados, lo que trajo consigo contenciones internas poco visibles. También buscaron tener acercamientos con la comunidad académica, lo que hizo posible un diálogo que empezó en 1984 o 1985 y que explica las invitaciones a profesores con tendencia a la crítica. No es accidental, por tanto, que por esos años me llamaran a dar algunas pláticas en el Colegio de la Defensa Nacional y el Centro de Estudios Superiores Navales. Al mismo tiempo, conocí y empecé a dialogar con algunos de los directivos que buscaban reconstruir los servicios de inteligencia (en especial con Jorge Carrillo Olea, Jorge Tello Peón y José Luis Calderón Arozqueta).

Ellos querían compartir ideas y conocimientos pero sin saber dónde establecer un límite. Nosotros queríamos conocerlos e influir en su conceptualización de la seguridad aunque no entendíamos con claridad lo que sucedía en esos corredores de poder. No fue, aclaro, una historia individual. Éramos un grupo razonablemente numeroso de académicos interesados en la seguridad, algunos de los cuales (Raúl Benítez Manaut, Leonardo Curzio, Alfonso Zárate y Guadalupe González, entre otros) coincidimos en el Centro Latinoamericano de Estudios Estratégicos (CLEE), una institución ya desaparecida que surgió por iniciativa de José Thiago Cintra y Luis Herrera-Lasso.

Viéndolo en perspectiva, aquel diálogo se fue construyendo sobre la marcha, con la paciencia que la desconfianza exigía. De manera espontánea se establecieron algunos principios muy generales que incluían, como piedra de toque, el respeto a las diferencias. En todos estos años nunca me sentí inhibido para hablar sobre los excesos cometidos por la DFS y sobre la necesidad de conciliar la seguridad nacional con los derechos humanos,

la democracia, el crecimiento económico y el respeto al medio ambiente (ideas que impulsaba como participante en organizaciones civiles). Aunque no estuvieran de acuerdo, los citados directivos guardaban silencio sobre mis actividades y, como buenos profesionales, jamás hicieron ostentación de la información que pudieran haber tenido.

Una de las circunstancias que aclararon los términos de aquella relación tuvo que ver con una demanda que interpuse, a nombre de Alianza Cívica en 1996, contra el presidente de la República. Queríamos averiguar el salario de Ernesto Zedillo Ponce de León y la forma en que se gastaba la "partida secreta". Ello provocó irritación en Los Pinos y durante un desayuno (o tal vez fue una comida), el entonces director general del Cisen intentó decirme algo al respecto (incluí una crítica). En el último momento se dio cuenta que era totalmente impropio que lo hiciera porque hubiera violentado el entendimiento de respetar la diversidad.

Sin embargo, el haberlos tratado me permitió entender la metamorfosis que iba sufriendo el aparato de seguridad. Creo que lo publicado por mí y por otros colegas sobre la necesidad de modernizar la teoría y la doctrina de la seguridad nacional tuvo un efecto en su percepción del cambio. Me consta, además, que la interacción con académicos modificó algunas inercias y prácticas (no todas, por supuesto) de los responsables de la seguridad nacional. En una ocasión el Cisen quería organizar un curso sobre inteligencia para el equipo de un candidato del Partido Revolucionario Institucional a gobernador. Dos de los conferencistas externos se negaron a participar argumentando que era ilegal, y porque no querían ser acusados por la prensa de ayudar a un candidato. El hecho de que mantuviéramos el diálogo después de tantos años difíciles (y que en algunos casos las relaciones llegaran al afecto personal) fue señal del profesionalismo de ambas partes.

Por otro lado, fue muy desigual la degradación del autoritarismo mexicano y muy lenta la transición a la democracia. Mientras algunas instituciones del viejo régimen se debilitaban, otras se fortalecían. Éste fue el caso del aparato de seguridad, que se modificó parcialmente. El Cisen se liberó de algunos lastres heredados de la DES (cesaron la extorsión, la tortura, la ejecución y las desapariciones forzadas), pero mantuvo numerosas disfunciones originarias. Su peor falla continuó siendo la endeble institucionalización derivada del limbo jurídico en el que flota, y la viciada relación que ha mantenido con el sistema político.

Con base en indicios de diverso tipo, sostengo que en 1998 o 1999 elaboraron un escenario que preveía dos desenlaces para las elecciones presidenciales del 2 de julio de 2000 (triumfo o derrota del PRI). A partir de 1999 implementaron una estrategia que contemplaba ambas posibilidades. Una parte del Cisen aceleró su apertura y modernización buscando legitimar su existencia entre la sociedad. La otra siguió infiltrando a movimientos opositores e interviniendo teléfonos, celulares y faxes para transmitir información privilegiada al candidato del PRI a la presidencia de la República. Esta dicotomía colocó al Cisen, desde noviembre de 2000, en una situación particularmente difícil.

Con este marco general presentaré el recuento de los últimos 15 años de los servicios de inteligencia. Primero desagrego a la institución en partes, luego discuto su apertura hacia la sociedad y finalmente expongo los vicios heredados. El criterio que seguí para la inclusión de información determinada es el que ha orientado todo mi trabajo sobre este tema: México necesita servicios de inteligencia altamente profesionales y estrechamente supervisados y controlados por la sociedad. Servicios apegados a los criterios de un país democrático. Una forma de lograrlo es esclareciendo al máximo lo que es el Cisen, haciendo pública la mayor cantidad posible de información.

Una descripción del Cisen

Son evidentes las transformaciones que ha tenido el Cisen desde 1985. Cuando se desocupó el sombrío edificio de Plaza de la República a causa del temblor del 19 de septiembre de aquel año, el personal se instaló en los múltiples hotelitos circundantes.

Era urgente encontrar un nuevo espacio para el Centro y el subsecretario de Gobernación, a quien el presidente había hecho cargo del asunto, localizó unos edificios en un terreno de siete hectáreas en la delegación Magdalena Contreras. Es difícil encontrar un espacio de ese tipo en la capital. El lugar había sido antes un ingenio (por esto tiene chimeneas o "chacuacos" decimonónicos) que recibía la caña de azúcar transportada por el ferrocarril de Morelos. Después se convirtió en la fábrica de hilados y tejidos La Conchita y terminó siendo casa hogar de menores infractores. El local fue acondicionado por ICA (Ingenieros Civiles y Asociados) que, en un tiempo récord, habilitó los 20,000 metros cuadrados de oficinas distribuidos en cuatro cuerpos, cada uno de los cuales tiene cuatro niveles.

Los ingenieros aprovecharon la construcción anterior (los sótanos se convirtieron en las bóvedas que guardan el archivo) adecuándola a las nuevas necesidades. Por ejemplo, hay un sistema de exclusas que aísla las secciones a las que sólo puede entrar el personal autorizado. Un complemento al edificio del Cisen fue la construcción de un distribuidor vial que permite a los vecinos de la zona salir con relativa rapidez hacia el Periférico.

En 2000 el Cisen tenía cerca de 3,000 empleados de planta, de ellos, poco menos de la mitad trabajaba en las oficinas centrales de Magdalena Contreras (los otros se distribuyen en las 32 delegaciones y 86 subdelegaciones que tienen en el país). El Centro es un pequeño poblado con dormitorios y lavandería, peluquería y gimnasio, tienda de ropa, cajero automático y restaurante. La oficina del director, que se encuentra en el cuarto piso, está orientada hacia las construcciones que cada año pueblan más y más los cerros de San Nicolás Totolapan. Desde ahí también puede verse el último río que le queda al valle del Anáhuac. En ese mismo sector, pero en el primer piso, se ubica el área más resguardada del complejo: el lugar desde el cual se hacen las interceptaciones telefónicas.

El periodo de 1985 a 1988 fue de transición. El primer director del Cisen, Pedro Vázquez Colmenares, aceptó la idea general de un proyecto de modernización. Durante esos años los recursos fueron escasos y las tensiones provocadas por la fusión de dos direcciones (Investigaciones Políticas y Sociales y la DPS) que tenían tradiciones y métodos distintos no se hicieron esperar. También surgieron problemas por las diferencias entre Manuel Bartlett, secretario de Gobernación, y Jorge Carrillo Olea en relación a las disputas internas del PRI por la candidatura para la presidencia de la República (Carrillo Olea respaldaba a Salinas de Gortari mientras que Bartlett tenía ambiciones propias). Eso llevó a que el secretario de Gobernación creara su propio sistema de análisis electoral para las elecciones presidenciales de 1988.

Una de las primeras acciones de Carlos Salinas de Gortari como presidente fue crear el Centro de Investigación y Seguridad Nacional que, según el decreto presidencial, sería el organismo federal encargado de "establecer y operar un sistema de investigación e información para la seguridad del país".⁵ Terminó siendo un Centro porque una dirección general carecía de autoridad y una subsecretaría era demasiado burocrática. Formalmente el Cisen dependía de Gobernación pero aun cuando Gutiérrez Barrios era el titular de

⁵ *Diario Oficial*, 8 de diciembre de 1988.

esa dependencia no se le permitió escoger al director del Cisen (don Fernando quería imponer a Luis de la Barreda Moreno). Salinas nombró a Jorge Carrillo Olea como primer director, pero sólo lo mantuvo en el cargo un par de años. De hecho, durante su sexenio Carlos Salinas controló directamente al Cisen a través de José María Córdoba. Al igual que Echeverría, Carlos Salinas golpeó la institucionalidad al transferir en la práctica los servicios de inteligencia a la presidencia de la República.

La estructura del Cisen es bastante elemental y está inspirada en la CIA y en el Mossad israelí (este último fungió como asesor en su conformación). A partir de 1988 el organismo recibió recursos suficientes para pagar salarios competitivos. El sueldo del director general se ubicó en la media de los sueldos de los subsecretarios. Los directores tuvieron salario de oficial mayor y los delegados estatales de directores generales. Tal vez debido a las lecciones que había dejado la corrupción de la Dirección Federal de Seguridad, desde el primer momento el Cisen excluyó de su esfera de interés al narcotráfico (el asunto se transfirió a la PGR), lo que sería una de las razones por las cuales el Centro nunca ha sido penetrado por los señores de la droga.

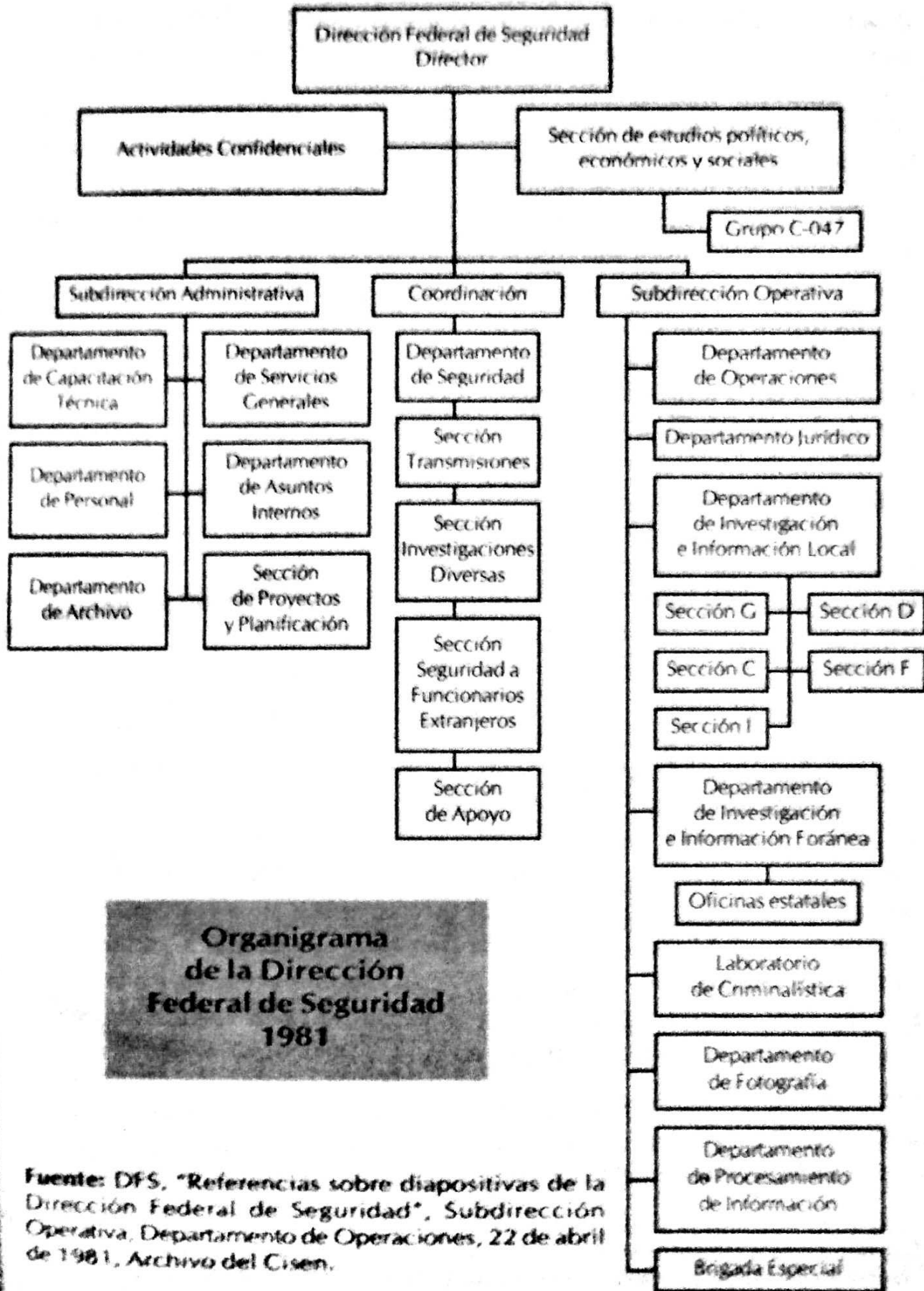
Dirección General

El director general es el responsable de la institución y trabaja directamente con el presidente, el secretario de Gobernación y con el Gabinete de Seguridad Nacional creado por Carlos Salinas en 1989. También atiende protocolariamente a los representantes de los servicios de inteligencia de otros países cuando visitan México (la relación cotidiana se realiza a través de subordinados). Además supervisa la marcha general de la institución, para lo cual se reúne cada lunes con los directores en la "Sala de Situaciones". Desde el periodo 1994-1995 una de sus principales funciones ha sido elaborar la agenda de seguridad nacional y riesgos (esta tarea es fundamental porque determina la orientación que tomará la institución).

En 1988 Carlos Salinas decretó la creación de un Gabinete de Seguridad Nacional y el director general del Cisen se convirtió en secretario técnico del mismo. Empezó a crearse una comunidad en la que participan todas las dependencias que elaboran inteligencia. En un documento del Cisen se asegura que una de sus funciones es "coordinar la totalidad de organismos de inteligencia civil en México para la seguridad nacional.

12
de
12
de
12
de

Fu
Di
Op
de



Organigrama de la Dirección Federal de Seguridad 1981

Fuente: DFS, "Referencias sobre diapositivas de la Dirección Federal de Seguridad", Subdirección Operativa, Departamento de Operaciones, 22 de abril de 1981, Archivo del Cisen.

A la fecha del presente documento [junio de 2000], el Centro se ha convertido en el articulador en el ámbito nacional de inteligencia, manteniendo relación con dependencias, entidades y organismos públicos y los gobiernos de los estados".⁶ Aunque me parece una afirmación muy optimista que no considera los celos de otras instituciones, es indudable que el Cisen tiene una gran influencia, que el director general debe manejar.

Sin embargo, la forma en la que el Centro ejerce sus múltiples responsabilidades ha dependido (igual que antes) de la posición del director general frente a la presidencia y la Secretaría de Gobernación. Carrillo Olea, por ejemplo, pocas veces negociaba con el titular de Gobernación, Fernando Gutiérrez Barrios; su relación era con el presidente. Eduardo Pontones dependía directamente del subsecretario Fernando del Villar, quien controló el control. El actual director, Eduardo Medina-Mora, depende del secretario de Gobernación pero debe considerar al jefe de la Comisión de Seguridad Nacional (una dependencia creada por Vicente Fox).

El poder del director general del Cisen también ha estado determinado por la evolución de las otras dependencias de inteligencia. En ese terreno cada vez adquiere mayor importancia la elaboración de las agendas (de seguridad nacional y de riesgos), que empezaron a hacerse de manera sistemática en 1994 bajo el auspicio de Jorge Tello Peón. Debido a los acontecimientos de aquel año borrascoso fue poco lo que se pudo avanzar. A partir de 1995 la agenda se prepara cada año; en la elaboración de la correspondiente a 2000 participaron la directiva del Cisen, especialistas externos, dependencias federales, estatales y municipales. La agenda anual se revisa mensual y semanalmente, tiene una temática tan amplia como los grandes problemas nacionales y orienta los informes ejecutivos diario, semanal y mensual (IED, IES e IEM) que se entregan a los usuarios de la información del Cisen.⁷ La agenda de riesgo determina a los sujetos que deben ser estudiados o vigilados. Porque fueron espiados en las elecciones de 2000, seguramente estuvieron incluidos en la agenda los candidatos y partidos opositores, las autoridades electorales, periodistas, académicos y diplomáticos.

⁶ Cisen, "Reconocimiento a la calidad y la innovación en la administración pública Secodam-Inap Proyecto: Servicio Ejecutivo de Información", México, DF, junio, 2000, p. 62.

⁷ Entrevista con Alejandro Alegre, director general, México, DF, 12 de septiembre de 2000.

Secretaría General

El funcionario encargado de ella controla la estructura interna, nombra a los delegados en los estados y lleva la coordinación cotidiana con la Presidencia de la República y la Secretaría de Gobernación. Sin embargo, su capacidad de maniobra depende de quien lo haya nombrado. La secretaria general (la única mujer en los principales cargos de dirección) que acompañó a Alejandro Alegre Rabiela había sido nombrada por el secretario de Gobernación y tuvo un espacio reducido para actuar.

Secretaría General Adjunta

Esta posición fue un añadido creado por Emilio Chuayffet. Su responsabilidad explícita es controlar las 11 representaciones que tiene el Cisen en ciudades de varios países (Canadá, Colombia, Cuba, España, Estados Unidos, Guatemala, El Salvador y Venezuela). También está a cargo de la relación que la institución mantiene con 42 servicios de inteligencia de 28 países, e impulsa todo tipo de cursos (impartidos por extranjeros a mexicanos, o por miembros del Cisen a extranjeros). En ese sentido la relación estratégica sigue siendo con la CIA.⁸ Los directivos del Cisen están convencidos de que hay un reposicionamiento (positivo) de su institución en el ámbito mundial, ya que gracias a su profesionalismo se han ganado el respeto de la comunidad internacional. Esta relación, también incluye, en algunos casos, la colaboración en operaciones especiales como la localización de algún extranjero.

Diversas fuentes me aseguran que otra función de la Secretaría General Adjunta es la elaboración de inteligencia política electoral y el manejo de centros de espionaje en algunos estados. En la Secretaría (dicen) hay un extraordinario sistema de información que incluye las fichas biográficas de todos los políticos y organizaciones que tiene México.

Centro de Desarrollo de Recursos Humanos

Su importancia es extraordinaria porque se encarga de formar a los profesionales del Cisen, fomentando en ellos el fuerte sentimiento de pertenencia a la organización. En el pasado bastaba una recomendación para ser incorporado a las actividades de la institución. Actualmente hay un proceso extraordinariamente elaborado para reclutar al personal adecuado.

⁸ Cisen, "Reconocimiento...", *op. cit.*, p. 62.

La incorporación de los nuevos elementos se inicia con una búsqueda dentro y fuera de la institución, con miras a un perfil específico del cargo a ocupar. Pese a los cambios que ha habido, la recomendación de algún miembro del Cisen sigue siendo un método muy común. Todos los aspirantes deben someterse a una primera preselección pasada la cual se someten a pruebas médicas, psicológicas y de polígrafo (ésta última con más de 500 preguntas). En ciertos ambientes oficiales se trata con mucho respeto a los especialistas en poligrafía del Cisen que han adquirido una gran destreza para detectar a los elementos que mienten. La principal preocupación del Cisen es conocer con exactitud las razones por las que alguien quiere incorporarse a la institución y determinar la tolerancia que tenga a la frustración.⁹

Antes de ser admitidos, los postulantes son cuidadosamente investigados por la Dirección de Contrainteligencia. Su interés principal es evitar el ingreso de algún infiltrado o de alguien que pueda rebelarse a las normas establecidas. Un servicio de inteligencia evoca a espías aventureros y seductores como James Bond. Es, por tanto, un imán para personalidades que difícilmente aceptan las frustraciones asociadas con la vida real en el Cisen.

Una vez aceptados, son sometidos a un periodo de socialización ("inducción"). El objetivo es inocularles las ideas y la creencia de que forman parte de un grupo exclusivo que jamás duerme y que resguarda información muy importante para el país (siguen considerándose parte de una élite). Se les exige el apego a normas fundamentales: eficiencia, lealtad, disciplina y discreción y se fomenta en ellos el arraigo ("que sientan que los quieres"). Para quienes se apartan de las normas, hay un programa de control permanente que incluye pruebas antidoping al azar (que generalmente se realizan los lunes) para averiguar si consumen drogas y alcohol. Cada dos años pasan por el polígrafo con el propósito, una vez más, de detectar desviaciones o violaciones a los principios institucionales.

Una parte integral de la vida dentro del Cisen es la capacitación. El personal acude constantemente a cursos y diplomados, tanto dentro como fuera de la organización. El Cisen tiene acuerdos para la impartición de diplomados con distintos centros académicos (entre otros, el Instituto Nacional de Administración Pública, la UNAM y el ITAM). Los analistas reciben cursos de especialización, los mandos medios cursos de inteligencia

⁹ Entrevista con director del Centro de Desarrollo de Recursos Humanos, Cisen, México, DF, 28 de septiembre de 2000.

(impartidos por extranjeros), y los jefes, cursos de alta dirección. En varios países tienen también becarios especializándose, por ejemplo, en seguridad informática y análisis de medios. Algunos de estos cursos son similares a los diplomados de cualquier universidad.

Otros cursos son propios del ámbito de la inteligencia. Un ex miembro del Cisen me describió el programa de Inteligencia Operativa que tiene tres niveles. En el primero se enseñan aspectos tan elementales como el análisis de un acta de nacimiento o la obtención de un informe sobre escolaridad del elemento al que se está investigando. En el segundo se abordan técnicas de inteligencia más elaboradas como hacer el seguimiento en coche de un sospechoso, ocultamiento de cámara, etcétera. El tercero es el más sofisticado e incluye aspectos tan especializados como tomar fotografías (de buena calidad) de noche.

Con el tiempo se ha ido creando un servicio de carrera en inteligencia que todavía no tiene reconocimiento oficial. Hay concursos para la ocupación de algunos puestos y existe un Comité del servicio profesional de carrera en inteligencia. Estos cambios han modificado el perfil y permanencia de los empleados. Casi la mitad del personal es femenino (con excepción de los directores entre los que impera el sexo masculino). También ha ido en aumento la antigüedad, lo que sugiere que los trabajadores se sienten satisfechos con el empleo; están además mejor educados: en 1999 casi la mitad tenía estudios de licenciatura o equivalente.¹⁰

Finalmente, hay un procedimiento específico a seguir para los miembros que deciden dejar la institución: primero se les entrevista con la intención de retenerlos. Cuando esto no es posible, y en caso de que la persona haya tenido acceso a información confidencial se le "enfía" durante seis meses, evitándole el acceso a información clasificada. En síntesis, el del Cisen es un estilo de vida cuidadosamente reglamentado que, con algunas excepciones, tiene mucha disciplina y poca aventura.¹¹

Dirección de Investigación

Es una de las direcciones más importantes e impenetrables. Entre sus responsabilidades se cuenta el manejo de las delegaciones pero, lo más importante, es el control de las "fuentes vivas" (es decir, de personas) indispensables en cualquier trabajo de inteligencia.

¹⁰ Cifras proporcionadas por el Centro de Desarrollo de Recursos Humanos del Cisen.

¹¹ Entrevista con director del Centro de Desarrollo de Recursos Humanos, Cisen, *op. cit.*

Esta dirección controla a los agentes diseminados en las diferentes esferas de la vida nacional, que informan sobre los incidentes de una marcha o de una reunión. De ellos también dependen las extensas "redes estables para el flujo de información". Es decir, los infiltrados en los diferentes movimientos y los grupos de taxistas, telefonistas, electricistas y movimientos estudiantiles (entre otros) que alimentan de información en bruto al Cisen. Ese sería el caso de Auxilio Universitario de la UNAM que, según diversos conocedores, tiene una red de espionaje para estar al tanto de lo que sucede dentro de la universidad.

La creación de una red es una tarea que lleva años pero resulta una de las formas más eficaces para capturar información. Quienes participan en ella son individuos que pertenecen al medio investigado, lo que no necesariamente garantiza que sean los que estén mejor preparados, ni que se encuentren entre los mejor pagados. En múltiples ocasiones la entrega es parte de un intercambio de información por favores, circunstancia que forma parte de las costumbres heredadas de las redes invisibles del poder creadas por el viejo sistema político mexicano.

Dirección de Análisis

La información generada por otras direcciones es transmitida en bruto a la Dirección de Análisis que se encarga de procesarla y de producir monografías temáticas: el Informe Ejecutivo Diario (IED) y los Informes Ejecutivos Semanal y Mensual (IES e IEM). Son en verdad notables las bases de datos que se han ido acumulando con los años. Algunos temas están organizados por municipio, lo que permite saber al usuario, por ejemplo, cuál localidad tiene más problemas con el abasto de agua o cuál es la más violenta. Los cruces que se pueden hacer entre variables son igualmente apasionantes.

Estas bases de datos alimentan el Servicio Ejecutivo de Información (SEI) que es una red de cómputo que distribuye estudios más largos y textos breves y directos que se van complementando a lo largo del día con "flashes" informativos. Durante una hora y media me permitieron ver una parte de esta información (no la más secreta o restringida). El SEI es la puerta de acceso a los temas de las agendas de seguridad y de riesgos: seguridad pública, subversión, el legislativo (con información curricular sobre cada legislador), Chiapas, Ejército Popular Revolucionario (EPR) y Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente (ERPI), etcétera.

Hay material sobre las organizaciones que respaldan al EPR, su red de vínculos, documentos asegurados y militantes detenidos. El Ejército Zapatista de Liberación Nacional está enmarcado en el mismo esquema que el EPR, aunque incluyendo variantes como la Diócesis de San Cristóbal y las redes de apoyo que tiene en cada estado del país.¹²

De ahí el material llega a las computadoras o escritorios de los usuarios permanentes: el presidente, el secretario de Gobernación, el consejero de Seguridad Nacional, la Sedena, la Secretaría de Marina, la de Seguridad, Hacienda, Secodam, PGR, el comisionado para la paz en Chiapas, la Policía Judicial Federal y los gobiernos de algunos estados. Hay también otros tipos de usuarios. En 2000 había 661 usuarios internos del Servicio Ejecutivo de Información que, dependiendo de su nivel, recibían diferentes productos. Ello significa que quien cuente con una terminal electrónica del Cisen en su oficina tiene acceso, las 24 horas del día, a raudales de información en línea. Desconozco los criterios utilizados para decidir quién recibe qué tipo de información (que se encuentra clasificada en cinco colores: el rojo corresponde a la secreta, el naranja a la reservada, el amarillo a la administrativa, el verde es para consulta y el azul para lectura).¹³

De la Dirección de Análisis dependen los archivos de la DFS y la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales. Me parece innecesario repetir lo que ya he mencionado sobre estos archivos en diversos capítulos; sólo quiero recalcar que se encuentran relativamente intactos, y que están siendo respaldados digitalmente. Por otro lado, el método de tarjetas cambió a principios de 1990 o 1991 cuando los expedientes se digitalizaron.

No pude verificar la calidad de los análisis que actualmente hace el Cisen en comparación con los que elaboraba en el pasado. Sus funcionarios insisten en que la calidad de la inteligencia producida se incrementó durante la década de los noventa. En entrevista, uno de sus directivos aseguró que en el gobierno "no se toma decisión importante sin consultar el dato del Cisen".¹⁴ En un documento del Cisen se dice que el "nivel de calidad de la inteligencia se ha elevado, verificándose por los resultados propios del sistema [el Sistema Ejecutivo de Información], el incremento

¹² La visita a la Sala de Situaciones se realizó el 18 de octubre de 2000.

¹³ Las cifras sobre usuarios vienen del Cisen, "Reconocimiento..." *op. cit.*, p. 58.

¹⁴ Esta idea y actitud aparecieron en las tres entrevistas realizadas con el director de Análisis del Cisen, 15 y 21 de agosto y 27 de septiembre de 2000.

de usuarios externos, el incremento en la consulta del Sistema Ejecutivo, así como la utilidad reflejada en la toma de decisiones en los usuarios externos de la información".¹⁵ Sin embargo, en la evaluación que hizo pública el gobierno de Vicente Fox en julio de 2001 se enumeran varias debilidades. Entre ellas, se habla de "la carencia de un enfoque que hiciera de los productos del Cisen un elemento realmente útil en la toma de decisiones" y "el sobredimensionamiento de los riesgos, que generó una ponderación excesiva de las amenazas".¹⁶ En ambos casos se trata de opiniones que no pude verificar por no haber tenido acceso a los materiales correspondientes.

Dirección de Contrainteligencia

Ésta es una de las Direcciones más interesantes. Durante algunos años fue la Dirección de Protección y era el brazo "operativo" del Cisen. Era la encargada de llevar a cabo las investigaciones criminales y de realizar algunos operativos contra el crimen organizado. En febrero de 1999 se creó la Policía Federal Preventiva que incorporó a unos 600 efectivos de Protección con todos sus equipos y armamento, vehículos y seis aviones (incluido el legendario "Tigre"). Al dejar de ser operativo, el Cisen se transformó (por primera vez en su historia) en un organismo exclusivamente dedicado al procesamiento de información.

Actualmente, Contrainteligencia tiene una función interna y otra externa. En el primer caso está encargada de proteger la integridad física del personal, documentos, bienes e instalaciones. Esto quiere decir que realiza estudios socioeconómicos de quienes aspiran a entrar al Cisen o quienes trabajan en él. El objetivo es evitar infiltraciones o detectar desviaciones de las normas establecidas (por ejemplo intentar ingresar a un área restringida por el color del gafete, que todos deben portar de manera obligatoria). En broma y en serio, en el Cisen se les dice (a los hombres) que deben cuidar las cuatro "b": boca, botella, bolsa y bragueta. Uno de los métodos favoritos para averiguar si las sospechas son justificadas es contrastar lo que gastan contra lo que ganan. Supongo que también sus teléfonos están intervenidos. Como parte de la estrecha vigilancia de la institución revisan sin aviso previo los automóviles de quienes salen para

¹⁵ Cisen, "Reconocimiento...", *op. cit.*, p. 62.

¹⁶ "Palabras del Lic. Eduardo Medina-Mora, director general del Cisen durante la presentación a los medios del resultado del proceso de evaluación del Cisen", 19 de julio de 2001, p. 4.

detectar cualquier intento de llevarse información. Contrainteligencia también vigila con mucho cuidado que los delegados del Cisen no establezcan relaciones impropias con los gobernadores de los estados.

La segunda vertiente en la que trabaja Contrainteligencia consiste en vigilar a los extranjeros que puedan representar una amenaza a la seguridad nacional. En esta posición estarían, en principio al menos, los agentes de los servicios de inteligencia de otros países (fuentes confiables estiman que la CIA tiene unos 50 agentes en México, los rusos 33 y los cubanos 13). También se contarían, por otro lado, extranjeros sospechosos por diferentes razones. Resulta, por tanto, lógico que Contrainteligencia tenga oficinas en algunos aeropuertos y vigile los flujos migratorios.

En la relación con el exterior sigue habiendo un trato privilegiado para el vecino del norte, quien aún es considerado un aliado estratégico. Al igual que en la Guerra Fría se continúa vigilando a los cubanos. La novedad es que el énfasis se pone en el combate al narcotráfico, el terrorismo y el crimen organizado. Un ejemplo de la colaboración bilateral es el Centro de Inteligencia Antiterrorista en el que México participa con Estados Unidos. En estas operaciones conjuntas se sigue un principio clave: no se vigila a un mexicano para beneficio de los extranjeros.

Dirección de Servicios Técnicos

Las instalaciones de esta Dirección localizada en el primer piso, en el ala donde se encuentra la Dirección General, son las más vigiladas. Ellos son los encargados de que el Cisen se mantenga a la vanguardia tecnológica, de que funcione la red de comunicación y de que a través de ella la información viaje segura (para lo cual es encriptada). También monitorean las emisiones de radio y televisión y hacen encuestas telefónicas.

Servicios Técnicos también es la heredera del "antropométrico", es decir, es la encargada de intervenir de manera permanente los faxes, teléfonos y celulares de una lista que se ha ido formando de manera un tanto natural con las sugerencias del presidente, del secretario de Gobernación y del director general y que es revisada cada dos meses. Ignoro el número exacto de aparatos intervenidos en 2000, pero unos cuantos años antes se controlaban hasta mil teléfonos (un incremento notable frente a los 117 de 1965). Todas las llamadas realizadas desde los teléfonos seleccionados son grabadas, escuchadas y transcritas. Cuando el jefe de esta oficina detecta una conversación particularmente importante, la lleva inmedia-

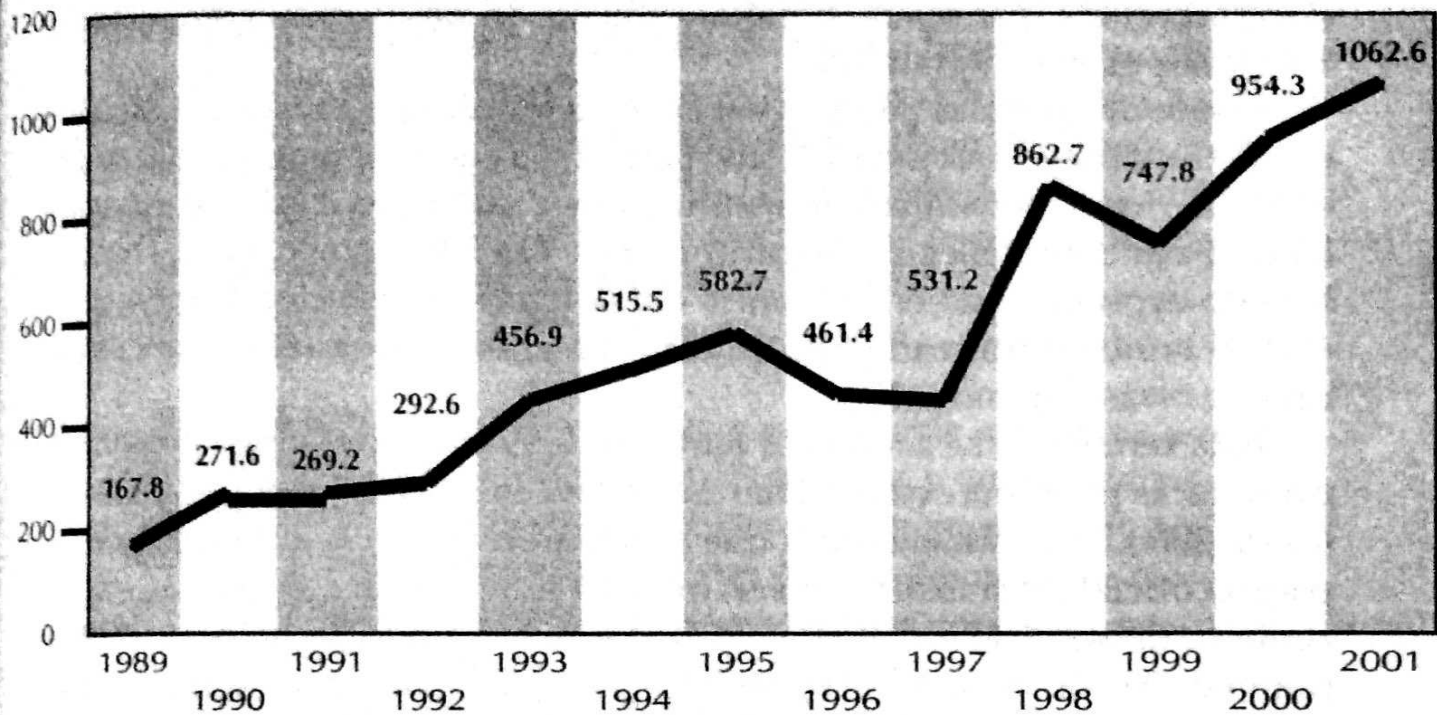
tamente a la oficina del director general. En caso contrario las va acumulando y procesando, y cada 24 horas se elabora un grueso informe del cual se hacen cuatro copias: para la presidencia de la República, para la Secretaría de Gobernación, para la Dirección General del Cisen y para la Dirección de Análisis. Con la intención de evitar filtraciones, esos informes son impresos en papel de seguridad, del que es imposible hacer fotocopias. Cada día, alrededor de las seis de la tarde parten mensajeros hacia Los Pinos y Bucareli con un portafolios esposado a la muñeca.

El espionaje telefónico siempre ha contado con la colaboración de la empresa Teléfonos de México. Del Cisen salen tres cables de fibra óptica hacia tres centrales de Telmex: una de ellas (la tradicional en la calle de Madrid), cerca de Plaza de la República. Hace algunos años, el empleado de Telmex encargado de atender al Cisen era un legendario señor Prado al que se le enviaba una tarjeta con los números que deberían intervenir sin mayores trámites (nadie entregaba, ni nadie pedía, la orden de algún juez). Esa misma oficina era la encargada de arreglar que el presidente tuviera líneas telefónicas directas con los miembros de su gabinete durante sus viajes por México o el extranjero.

Dirección de Administración y Servicios

Como podrá observarse en la gráfica anexa, el presupuesto del Cisen ha aumentado de manera constante desde su creación. Eso significa que las principales autoridades del país consideran valioso el trabajo del Centro. Por otro lado, los recursos se manejan escrupulosamente, según confirman fuentes de la Secodam que le hicieron 18 auditorías y 159 observaciones entre 1994 y 2000. Ello es resultado de la eficiencia de la Contraloría Interna. Un aspecto pendiente de aclarar es si el Cisen sigue teniendo un presupuesto secreto. Según ciertos testimonios, hace algunos años era el equivalente a 5% del monto autorizado por la Cámara de Diputados.

Presupuesto del Cisen, 1989-2001*



* Millones de pesos de diciembre de 1999.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos 1989-2001.

Las deficiencias estructurales del Cisen y las elecciones de 2000

Algunos miembros del Cisen tienen sentimientos encontrados con respecto a su trabajo. Por un lado, hay un fuerte sentido de pertenencia a una organización de la que están orgullosos. Es una comunidad de profesionales satisfecha con sus logros. Los intoxica el placer de contribuir con ideas y datos para la toma de decisiones y están conscientes de haber dejado atrás los excesos de la DFS.

Sin embargo, también existe el desconcierto y la desazón propios de quienes laboran en este ámbito. El hecho de que otros funcionarios reciban el crédito por el trabajo que ellos realizan, el no gozar del reconocimiento, les provoca frustración. "Se nos conoce por los fracasos, jamás por los éxitos. Siempre somos la chica fea de la fiesta", me decía uno de los veteranos. Aunque es una queja justificada en vista de que los gobernantes lo siguen ocultando en el clóset, el Cisen ha contribuido a su mala fama pública. Pese al profesionalismo que adquirieron sus miembros, una parte de la institución mantuvo una relación ambigua y perversa con el

sistema político. Vistas así las cosas, el Cisen es una institución esquizofrénica que opera simultáneamente en dos dimensiones, una de las cuales es poco agradable.

Como decía en las páginas iniciales, en los últimos 15 años el Cisen ha ido abriéndose a la sociedad. Como parte de su creciente profesionalización el Cisen firmó convenios con instituciones académicas e invitó a especialistas a dar conferencias e impartir cursos. También compartió su conocimiento especializado en el manejo del polígrafo (o detector de mentiras) el cual también utilizan para aplicar exámenes a empleados o funcionarios de otras dependencias.

Esta tendencia se acentuó a partir de 1999 cuando el Cisen empezó a prepararse para una eventual derrota del PRI en las elecciones presidenciales de 2000. Entre las medidas que se tomaron estuvo la instalación de la página oficial de la institución en Internet (www.cisen.gob.mx), un experimento de servicio social con egresados del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y el apoyo otorgado para que la revista del Instituto Nacional de Administración Pública elaborara un número especial sobre servicios de inteligencia en el nuevo siglo. Algo notable del número monográfico es que el director general del Cisen publicó un artículo exponiendo su opinión sobre los elementos que debe tener una ley de inteligencia para la seguridad nacional.¹⁷

Otra medida fue crear en 1999 un Programa de Estudios Estratégicos por medio del cual se invitó a especialistas a preparar investigaciones sobre temas de particular importancia. En 2000 se elaboraron 15 estudios sobre distintos temas como el medio ambiente, la corrupción y el narcotráfico. Pude consultar una versión sintetizada del estudio sobre el agua que pese a su breve extensión (sólo 33 páginas), hace un diagnóstico preciso sobre la problemática que enfrenta México en este sentido.¹⁸ Ese fue el programa que me invitó a escribir la historia de los servicios de inteligencia y que me permitió tener acceso (restringido) a los archivos de la institución.

Por otro lado, el Cisen mantuvo la viciada relación con el régimen. Debido al limbo jurídico en el que opera, es una institución vulnerable frente a las decisiones del Ejecutivo. El Cisen ha jugado las veces de peón

¹⁷ Alejandro Alegre, "Hacia una ley de inteligencia para la seguridad nacional", en *Revista de Administración Pública*, N° 101, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2000.

¹⁸ Programa de Estudios Estratégicos, *Agua*, Cisen, octubre de 2000.

en el tablero político que manipulan los presidentes y los secretarios de Gobernación. Cuando Carlos Salinas envió a Jorge Carrillo Olea en 1990 a la Procuraduría General de la República (lo mismo haría tiempo después con Jorge Carpizo quien ocupaba el cargo de presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos) la calidad del trabajo del Cisen se deterioró rápidamente. En la revista *Siempre!* (15 de junio de 1993), Francisco Rodríguez reprodujo un memorándum interno del Cisen con un diagnóstico de la situación en que se encontraba la institución.

Sobre la organización, el artículo menciona que

...algo se avanzó entre 1989 y 1990 pero actualmente se observa un fuerte retroceso por la ignorancia de los métodos y normas definidos, dando lugar nuevamente al desorden y a la improvisación. Actualmente, la actividad en general se rige por una desordenada conjunción de empirismo, improvisación, costumbres e incluso prejuicios, en especial en el área de investigación. La cobertura del aparato de investigación es superficial [y] no se produce la suficiente información que permita conocer con anticipación el probable curso de los acontecimientos. En la mayoría de los casos, se obtiene información al mismo tiempo que los medios abiertos de comunicación: prensa escrita, radio y televisión [y] algunos defectos básicos de los informes primarios son irrelevancia, información incompleta e insuficiente, mala redacción e impuntualidad.

En síntesis, a mediados de 1993 los servicios de inteligencia habían caído en la desorganización, la superficialidad, las funciones operativas y la violación de los derechos de los mexicanos y de la legalidad. En ese contexto hay que ubicar al levantamiento armado en Chiapas que es uno de los casos más discutidos dentro de la institución, cuyos empleados se sienten ofendidos por las palabras de Carlos Salinas asegurando que hubo "severas fallas en el flujo de información" y que el "sistema de información de seguridad del Estado mexicano falló de manera lamentable". En su voluminoso libro, Salinas reitera una y otra vez que no fue informado pertinentemente.¹⁹

¹⁹ Carlos Salinas de Gortari, *México. Un paso difícil a la modernidad*, México, Plaza y Janés, 2000, pp. 810, 851, 854 y 855.

En el Cisen se asegura que la información fue entregada, y que lo que falló fue la valoración, el análisis de la misma. En su versión, desde julio de 1993 proporcionaron a la presidencia la información sobre las células armadas y su preparación paramilitar. El 29 de noviembre de ese año enviaron un informe revelando que en Chiapas se preparaban acciones guerrilleras de envergadura, dando incluso el número de milicianos. Tal vez falló la valoración de la información, o quizá Salinas prefirió evadir un asunto explosivo además de que su secretario de Gobernación, Patrocinio González Garrido, venía de gobernar Chiapas y no podía aceptar la existencia de una guerrilla en el estado. Probablemente carecían de la credibilidad para ser tomados en serio. En el Cisen consideran que la crisis fue más grave por el alcance que tenía la amenaza.

Supongo que algún día tendremos a la mano los documentos que nos permitan conocer la actuación concreta de los diferentes actores en relación al caso Chiapas. A través de cuestiones como ésta, tal vez pueda aclararse el papel jugado por José Córdoba Montoya, el poderoso asesor de Carlos Salinas que era el enlace permanente entre el presidente y el Cisen. Por otro lado, Chiapas confirma que la historia es impredecible y que en ella influyen la fortuna y el azar. El menosprecio de Salinas hacia la institucionalidad del Cisen fue determinante en el deterioro de éste, lo que favoreció a la insurrección chiapaneca. Deliberada o involuntariamente, los zapatistas sorprendieron al régimen en un momento particularmente vulnerable, factor que empezó a deteriorar la imagen del gobierno salinista y aceleró la democratización.

Este tipo de eventos explican las actitudes del personal del Cisen. En una encuesta interna realizada en 1999, 39% del personal de las oficinas centrales se mostraba insatisfecho con su trabajo, 6% consideraba que la institución no estaba cumpliendo con sus principios rectores y 20% no sentía que su labor fuera reconocida.²⁰ Por otro lado, aunque el ritmo de rotación del personal había disminuido, en 2000 todavía alcanzaba 20%. Otros informantes, que prefirieron mantener el anonimato, aseguran que hay problemas de alcoholismo entre los agentes jóvenes que se sienten excesivamente presionados. Estas insatisfacciones pudieron haber influido en un escándalo de espionaje político que golpeó fuertemente al Cisen. El 28 de noviembre de 2000 Roberto Zamarripa publicó en los periódicos del Grupo Reforma las revelaciones de un agente que había trabajado

²⁰ Estimaciones proporcionadas por el C

en el Cisen por 10 años y que afirmaba sin demasiados rodeos: "las labores del Cisen han violado sistemáticamente los derechos humanos y las disposiciones constitucionales" con la "intercepción telefónica de órganos electorales, partidos, sindicatos y abogados defensores". Para demostrarlo entregó fragmentos de conversaciones interceptadas al equipo de Vicente Fox, a monseñor Onésimo Cepeda y a la consejera del IFE Jacqueline Peschard, entre otros. El agente también informó que sólo 3% de las intercepciones telefónicas estaban dedicadas a la "recopilación de información sobre secuestros y narcotráfico [verdaderas amenazas a la estabilidad y la seguridad nacional e internacional] y [que] la inmensa mayoría se dedica a la escucha y vigilancia de políticos y periodistas".²¹ Días después, el periódico *Crónica* publicó información proporcionada por otro agente exponiendo la evidencia de más intervenciones.²² Las filtraciones sobre estas prácticas de la institución no han cesado.

Una explicación es que algunos empleados inconformes del Cisen hubieran roto con el compromiso de discreción y entregaran a periodistas mexicanos la información que colocó al Cisen en un predicamento, justo en la semana en que tuvo lugar el cambio de gobierno. Otra posibilidad es que el responsable de la filtración fuera alguno de los usuarios. La evaluación del Cisen presentada por el actual director, Eduardo Medina-Mora, contiene afirmaciones particularmente interesantes:

...la debilidad institucional del Cisen, producto de la ausencia de un marco jurídico apropiado que lo faculte, norme y acote su acción, no le permitió al organismo mantenerse al margen de solicitudes no apegadas a los temas propios de su función, ni evitar que la información obtenida fuere puesta a disposición de instancias o personas a las que no correspondía conocer de los trabajos del centro.²³

Aunque crípticas, las frases fueron completadas por otras líneas de la evaluación: en el Cisen "sí se hacía espionaje político, eso es indudable"; que "fue una práctica cotidiana" porque el "Centro no tuvo la fortaleza para

²¹ Roberto Zamarripa, "Viola el Cisen la Constitución", en *Reforma*, 28 de noviembre de 2000.

²² Emilio Viale, "El Cisen espiaba a políticos, empresarios, periodistas, abogados y encuestadores", en *Crónica*, 4 de diciembre de 2000.

²³ Eduardo Medina-Mora, "Versión estenográfica de conferencia de prensa del director general del Cisen", México, DF, 19 de julio de 2001.

resistir peticiones que se apartaban de su agenda institucional y de su objetivo explícito". Añadiendo que, aun cuando no encontró "evidencias documentales", tiene la "certeza de que estas prácticas se realizaban".²⁴ En una entrevista el director del Cisen abundó un poco más: "encontramos indicios de que se realizaba intervención de comunicaciones privadas de los actores políticos de todos los signos y todos los partidos".²⁵

A la luz de la información presentada en este libro, las aseveraciones de Medina-Mora permiten asegurar que durante la campaña de 2000, el Cisen elaboró una (o más) copias extras del informe sobre intervenciones telefónicas para entregárselas a Francisco Labastida. Esto deja varias interrogantes. Como decía anteriormente, el director general y la Dirección de Análisis recibían una copia de las intervenciones telefónicas. Si las nuevas autoridades del Cisen no las encontraron quiere decir que los funcionarios que permanecieron en la institución llevaron a cabo una destrucción masiva de documentos clasificados. Cualquiera de los avances obtenidos por la institución se diluyó, ante observadores y opinión pública, por esta actividad de espionaje político que no tiene relación con la seguridad nacional. El incidente afectó a la parte más vulnerable de la institución: su carencia de legitimidad producto del desconocimiento generalizado sobre su trabajo, de la ausencia de una ley y de un mecanismo de supervisión y de las prácticas ilegales en las que ha incurrido.

¿Siguen interviniéndose teléfonos en 2001? Existen al respecto dos versiones. Los responsables del Cisen declaran que las líneas sólo son intervenidas en asuntos relacionados con la seguridad nacional, pero que el espionaje político se ha interrumpido. Fuentes del Cisen aseguran que la práctica continúa pero que ahora se hace con mucho mayor cuidado. Por ejemplo, que no se intervienen los teléfonos de los miembros del gabinete de Fox por temor al escándalo, pero sí los de personas que no tienen los medios para defenderse (como sería el caso de los líderes emergentes).

Lo anterior se empalmó con el escándalo provocado por los centros de espionaje estatales. El problema no era, por supuesto, nuevo. En marzo de 1998 la prensa informó del espionaje telefónico que se realizaba en Campeche en coordinación con el gobierno de Antonio González Curi. A los agentes espías les fueron encontrados "manuales de operación del Cisen". Por esos días apareció evidencia de que también se practicaba

²⁴ *Idem.*

²⁵ Entrevista con Eduardo Medina-Mora, *El Universal*, 30 de julio de 2001.

espionaje político en Baja California y Querétaro. Después de eso, se multiplicó la información sobre las entidades donde ocurría lo mismo: Morelos, Jalisco, Chihuahua, Tlaxcala, Nayarit, Tabasco, Veracruz y el estado de México.

El actual director del Cisen, Eduardo Medina-Mora, acepta que a "partir de 1994, sobre todo a partir del alzamiento del EZLN, el gobierno de la República, con respaldo del Cisen, apoyó la creación de unidades de información y análisis en diversas entidades federativas y en algunos municipios. Su propósito fundamental era atender los temas de terrorismo y subversión".²⁶ El Cisen ofrecía apoyo técnico y acceso a equipo. En varias ocasiones las actividades fueron legítimas y legales para apoyar a gobiernos locales (incluidos los del PAN y el PRD). Por ejemplo, cuando Vicente Fox fue gobernador de Guanajuato estableció una relación de trabajo con el Cisen.

Sin embargo, al mismo tiempo que se impulsaba esta actividad legítima, fuentes del Cisen afirman que personal de la Dirección de Servicios Técnicos capacitó a los gobiernos de algunos estados en técnicas de espionaje. Eso provocó un fenómeno adicional: en la medida en la que se disminuyó el conocimiento también se descentralizaron las operaciones y la adquisición del equipo especializado. En el mejor de los casos el Cisen sólo se adaptó a las peticiones del usuario; en el peor, fue el impulsor de redes de inteligencia estatales de las cuales se ha beneficiado.

Respecto a estas deficiencias estructurales quedan muchas interrogantes. Por ejemplo, ¿sigue practicando el Cisen el espionaje telefónico? ¿En cuántos estados hay servicios de inteligencia y quién los controla? ¿Hubo, en efecto, una destrucción masiva de documentos? ¿Por qué es tan escueta la información que ha presentado el gobierno de Vicente Fox sobre lo que encontró en el Cisen? Son preguntas para las que no tengo respuesta, porque en el ámbito de los servicios de inteligencia "nada es lo que parece. La verdad es, en el mejor de los casos, endeble, relativa y siempre elusiva".²⁷ Sin embargo existe una certeza: mientras el gobierno y la sociedad no conozcan lo que hacen los servicios de inteligencia, mientras no los controlen, nuevos escándalos sucederán en el futuro. Así ha sido desde 1918.

²⁶ Eduardo Medina-Mora, "Versión...", *op. cit.*

²⁷ David Wise, *Nightmover. How Aldrich Ames Sold the CIA to the KGB for \$4.6 Million*, Nueva York, Harper Collins Publishers, 1995, p. 6.

Bibliografía

- Alejandro Alegre. "Hacia una ley de inteligencia para la seguridad nacional" en *Revista de Administración Pública*, No 101 Dirección de Investigación y Seguridad Nacional (DISEN). "Principios fundamentales de seguridad nacional", México DF, 1985
- Cisen. "Reconocimiento a la calidad y la innovación en la administración pública. Secodam-Inap. Proyecto: Servicio Ejecutivo de Información México D.F., 2000
- Eduardo Medina-Mora. "Versión estenográfica de conferencia de prensa del director general del Cisen", México D.F., 19 de julio de 2001
- Carlos Salinas de Gortari. *México. Un paso difícil a la modernidad*, México, Plaza y Janés, 2000
- Frank K. Smist Jr. *Congress Oversees the United States Intelligence Community, 1947-1989*, Knoxville, The University of Tennessee Press, 1990.
- Francoise Tom. "The KGB Notions of Perestroika and Glasnost" en *Glasnost Public Foundation*, Moscú, 1995
- José Manuel Ugarte. *Legislación de inteligencia. Legitimidad y eficacia*, Guatemala, WOLA y SEDEM, 2000
- David Wise. *Nightmover. How Aldrich Ames sold the CIA to the KGB for \$4.6 Million*, Nueva York, Harper Collins Publishers, 1995.
- Programa de Estudios Estratégicos. *Agua*, Cisen, octubre de 2000
- Diario Oficial de la Federación*. 8 de diciembre de 1998
- Entrevista con Alejandro Alegre, Director General, 12 de septiembre de 2000
- Entrevista con Jorge Carrillo Olea, 6 de Noviembre de 2000
- Entrevista con director del Centro de Desarrollo de Recursos Humanos, Cisen, 28 de Septiembre de 2000

Partidos políticos como organizaciones esquizofrénicas: el problema de la modernización organizacional

David Arellano Gault*
y Víctor Figueras Zanabria**

En la teoría política contemporánea existe un importante vacío. Los partidos políticos se enfrentan a contextos cada vez más complejos, tecnológicamente hablando, y sin embargo, la dimensión organizativa de los partidos parece haber sido desdeñada por los estudiosos, con importantes excepciones. Mientras los partidos políticos se observen sólo como monolitos ideológicos de búsqueda del poder, se pierde una parte sustantiva de la película: un partido político es una organización, y la investigación sobre el fenómeno ha demostrado constantemente que, pese a lo que se pueda suponer, las organizaciones no son instrumentos manipulables automáticos, ni mucho menos espacios lógicos, predecibles y apolíticos. Si rompemos este supuesto para los partidos políticos, y los analizamos como organizaciones, encontraremos importantes contradicciones que requerirán ser enfrentadas por los partidos en esta esfera. En este artículo se aventura sobre uno de estos dilemas posibles: la tendencia a una organización esquizofrénica de los partidos políticos.

La dimensión organizacional de los partidos

Las organizaciones se han convertido en el espacio ubicuo sobre el cual descansan la mayor parte de las actividades de los individuos en las sociedades contemporáneas. Se nace, crece, educa, trabaja y muere en y dentro de las organizaciones.

Estos espacios de acción colectiva con marcos de cooperación formal, han mostrado su flexibilidad para adaptarse y coadyuvar al desarrollo de

* David Arellano Gault es Doctor en Administración Pública por la Universidad de California en Denver. Director de la División de Administración Pública, CIDE. Director de la revista *Gestión y Políticas Públicas*.

** Víctor Figueras Zanabria es Maestro en Administración Pública, CIDE. Doctor ante la Universidad de Essex.

las más diversas actividades. Las más conocidas, obviamente, son la empresa productiva y la organización gubernamental. Mucho se ha escrito sobre las características y formas de estas organizaciones. Pero en los últimos años, la cuestión organizacional ha comenzado a ser estudiada en espacios diversos, más complejos y con objetivos más ambiguos, como en las denominadas organizaciones no gubernamentales (ONGs) y las organizaciones políticas.

Pero ¿cuál es el problema? Una organización es una organización, en cualquier espacio y tiempo: jerarquías, reglas, procedimientos, normas y búsqueda de resultados explícitos, todo ello en un espacio de cooperación formalizada y regulada. En otras palabras, se pensaba hasta hace relativamente poco, que las organizaciones son un instrumento para el alcance de objetivos de cualquier índole. Como instrumento entonces, manipulable, controlable y reformable a voluntad por los actores que dominan la organización.

Sin embargo, justamente todo un marco disciplinario, la teoría de la organización, nace a principios de este siglo para estudiar particularmente a este fenómeno: las organizaciones. Y precisamente la razón del surgimiento de esta disciplina, de esta teoría de alcance medio (Arellano, 2000), es que aparentemente las organizaciones generan una dinámica propia, más allá de las determinaciones sociales o políticas, y más allá de la voluntad de los miembros con poder para cambiarlas o reformarlas. En otras palabras, la dinámica organizacional genera un espacio de lucha, interpretación y cooperación entre los miembros de la organización que se explica substantivamente por las propias condiciones organizacionales, y no sólo por imposiciones individuales o sociales de reglas, normas y ordenes (por ejemplo, por ideología o por posición en la arena política) (Brunsson y Olsen, 1993).

De esta manera, el espacio organizacional es redescubierto como un espacio de la lucha política, como un proceso en sí mismo, que implica que las reacciones y estrategias de los individuos en las organizaciones afecta el desarrollo de los propios objetivos y dinámicas del poder. En todo caso, las organizaciones son un instrumento, pero aparte de ello, son el espacio primigenio de resolución de uno de los más importantes dilemas sociales: la existencia de la incertidumbre. Las acciones humanas, más las colectivas, nunca pueden asegurar que se alcanzaron los objetivos deseados. Siempre existirán consecuencias no deseadas de la acción e indeterminación del comportamiento de los individuos. Las organizaciones

con sus reglas y estructuras, reducen significativamente (nunca absolutamente) la incertidumbre, de ahí su importancia.

Por otro lado, siendo la incertidumbre (y las maneras de controlarla) la principal fuente del poder organizacional (Crozier y Friedberg, 1989), las posibilidades de observar y tratar a las organizaciones como instrumento se reducen: ni la incertidumbre es controlable del todo, ni a los espacios de libertad y poder de los actores conviene que su fuente de poder desaparezca.

Pese a esto, las estrategias comunes de las organizaciones (procedimientos, normas, reglas y sobre todo conocimiento especializado) han mostrado ser importantes fuentes para el control o la "evasión" (Cyert y March, 1967) de la incertidumbre. Los mecanismos burocráticos y sus múltiples variaciones han mostrado ser la estrategia dominante en las organizaciones contemporáneas: la impersonalización del poder y la actuación profesional de sus miembros son constantes del desarrollo de las organizaciones.¹

Cuando las organizaciones tienen como principal razón de existencia el desarrollo de actividades a través de técnicas gerenciales (como en la administración de negocios y en ciertas actividades gubernamentales muy específicas) la tendencia a la impersonalización del poder y la profesionalización de la actividad aparece como algo natural. El objetivo es más o menos preciso y su alcance está claramente determinado por cálculos financieros, de mercado, de competencia y de cultura. La profesionalización en el diagnóstico y tratamiento de estos elementos es claramente una herramienta, una estrategia clave para el alcance de los objetivos. Las diversas partes de la organización (los que producen, los que dirigen, los que aconsejan técnicamente y los que administran los recursos organizacionales) pueden estar de acuerdo en que la parte gerencial, de diagnóstico y acción administrativa tiene un papel fundamental en el desarrollo de la organización. La parte gerencial es vista como indispensable y estratégica en este tipo de organizaciones y la mayor parte de la literatura asume que así será en otras organizaciones a su vez.

Sin embargo, cabe preguntarse qué pasa en organizaciones donde la parte gerencial, administrativa, profesionalizante, no es considerada par-

¹ Cabe recordar que la definición de la burocracia en Weber formaba parte de un tipo ideal que tiene fines metodológicos particulares. Como han demostrado un sin número de investigaciones (Selznick, 1949; Merton, 1940; Goulder, 1948; Crozier, 1964) existen variaciones múltiples a las racionalidades burocráticas. La impersonalidad del poder y la profesionalización son dos características que sin embargo pueden considerarse generales en las organizaciones contemporáneas, por lo menos como tendencia (Clegg, 1990).

te del núcleo estratégico de la acción organizada. Es decir, existen organizaciones, como los partidos políticos o los centros de investigación, donde la acción administrativa no es sino un "apoyo" de la actividad "sustantiva". En las organizaciones políticas el núcleo estratégico de la actividad está tradicionalmente en la lucha y la competencia entre grupos, en el convencer, dialogar y atraer miembros, en el ganar elecciones y escoger a sus candidatos. La parte gerencial, profesional, de la administración ha sido vista como un apéndice, un instrumento, como una parte reducida y mecánica de la organización, nunca como una parte estratégica, clave o núcleo de la actividad de la misma.² Sin embargo, cada vez más y conforme la tecnología administrativa y mercadotécnica se hacen piezas sustantivas del éxito político, la confusión entre áreas sustantivas y de apoyo en las organizaciones políticas, tenderá a ensancharse.

Esta laguna en el estudio de los partidos se debe en gran medida a que no se les ha considerado como organizaciones por sí mismas, es decir, se ha soslayado su naturaleza relativamente autónoma para generar objetivos distintos a los que les dieron origen (Panebianco; 1993). En el análisis de los partidos políticos se presupone un único y definido objetivo, a saber, ganar elecciones, o en términos de la llamada teoría positiva, maximizar el voto (Riker y Ordeshook; 1973).

Siguiendo este supuesto, los factores determinantes de la estructura adoptada por el partido, sus estrategias, procedimientos y relaciones interorganizativas, han sido analizados principalmente por la sociología política y la corriente historiográfica (Skocpol T. y M. Somers, 1920). Estas perspectivas han relacionado las características de los partidos con su ubicación espacio-temporal específica: sistemas políticos, contextos institucionales y relaciones sociales diversas (Duverger, 1957; Michels, 1969). Otros estudios han relajado pero no desechado este supuesto, enfatizando el papel de las relaciones de poder y de los intereses individuales o de grupo (Schlesinger, 1975).

Todas estas perspectivas privilegian el carácter eminentemente político de la organización partidista y con ello la preeminencia de factores explicativos vinculados a la función de la competencia electoral: el papel de la ideología, el de los líderes, el de los electores, el marco normativo-

² Esto pasa también por cierto en las organizaciones académicas, donde la investigación y la docencia como actividades observan a la parte gerencial como un instrumento manipulable y que debería ser acotado y sencillo, nunca como un núcleo de la actividad organizacional.

institucional electoral y las relaciones entre los partidos. Sin embargo, aun en los partidos políticos, la parte gerencial está llamada a tener un papel más importante cada vez. La organización de elecciones, el desarrollo de monitoreos profesionales, neutros y apartidistas, la capacidad de generar y hacer fluir información rápida y objetiva, el manejo de los recursos de manera flexible y oportuna para el desarrollo de estrategias y tácticas políticas (algunas de ellas de emergencia y que requieren de un manejo y conocimiento profesional sustantivo de las normatividades gubernamentales o de las eficiencias financieras) son cuestiones claves para los partidos políticos contemporáneos.

Esta preocupación creciente, más que reflejarse en el estudio organizacional de los partidos se ha dirigido al análisis de las consecuencias de las funciones organizativas. Así encontramos que mediante el uso de herramientas cuantitativas, como la inferencia estadística, se estudian las tendencias del electorado (y por tanto la mayor o menor presencia de los partidos) y se trata de identificar qué factores contribuyen al éxito de las campañas electorales (Roemer, 1994; Pattie y Fieldhouse, 1995; Ames, 1994). Otras metodologías, basadas en la elección racional y la teoría de juegos, han tratado de establecer patrones de comportamiento de los partidos políticos en la arena electoral o de sus miembros electos en los espacios de decisión pública (Strom, 1995).

Tras esta diversidad de aproximaciones, experiencias y fuentes en el estudio de los partidos políticos, podemos encontrar una inquietud común: la estructura, relaciones, procesos y problemas puramente administrativos afectan significativamente la existencia y evolución de los partidos. La gerencia profesional, especializada, será cada vez más importante factor para el éxito de los partidos políticos en contextos de alta incertidumbre.

Esta aseveración presupone la existencia de una inestabilidad poco común en el entorno de los partidos. En efecto, el cambio ha sido el signo del siglo XX y la apertura y la globalización sus más evidentes consecuencias. Democracia, sociedad civil y bloques económicos son conceptos que han transformado radicalmente el ámbito de acción de los partidos políticos. Mas apertura a la participación pero con orden, uso de nuevas y mejores tecnologías pero con recursos limitados, son algunas de las oportunidades y retos para los partidos en el futuro inmediato. En este sentido los procesos de toma de decisiones, la información y la oportunidad para el manejo de los recursos requieren de una parte organizacional manejada y dirigida por valores y

culturas enfocadas a la eficiencia, a la neutralidad y objetividad, todas ellas características de las organizaciones contemporáneas.

La creciente importancia del elemento organizativo en los partidos políticos parece, entonces, inherente a su proceso de modernización, entendida esta como la adaptación a nuevas exigencias contextuales: un electorado más independiente y menos controlable, merced al aumento relativo en los niveles de instrucción y la mejora de las condiciones de vida de grupos enteros, inestabilidad de los escenarios electorales y animosidad de los movimientos colectivos, producto de la decadencia de ideologías y sistemas políticos (Panebianco: 510).

Los dilemas organizacionales de los partidos políticos

Es en este proceso que una contradicción y problemática sustantiva en términos organizacionales es previsible que suceda. Los partidos políticos, vistos como organización política (Mintzberg, 1989), son organizaciones que se sustentan en ciertos valores y símbolos: la ideología, la alianza, la confrontación, la búsqueda del argumento más convincente. La movilidad de pensamientos, el diálogo y el conflicto, la conformación de grupos de poder, son parte sustantiva de la acción organizacional de los partidos. No obstante, la parte gerencial, aquella que será cada vez más importante ante la necesidad de movilizar y administrar los recursos y la información de manera profesional y especializada, se mueve por otros valores y símbolos: la eficiencia, el procedimiento, el criterio de valoración cuantitativa y la neutralidad, tal como se ha señalado.

La tendencia normal en estas circunstancias, que parecen ser las actuales, será a desarrollar una organización con dos personalidades, una organización con dos partes sustantivas, con lenguajes, valores y símbolos diferentes. Podemos denominar a ésta como una organización "esquizofrénica" donde la fragmentación de identidad organizacional en dos realidades simultáneas y opuestas afectará a todos y cada uno de sus componentes, llevándola al riesgo de la anarquía y la posible desaparición. Por otra parte, esta bifurcación o disociación, nos lleva a considerar otros efectos importantes en las organizaciones políticas: la alternativa de la sobrevivencia organizacional.

Así, dadas las condiciones actuales del entorno (social, político y económico) y las tendencias de la evolución organizacional, nos encontramos

ante un fenómeno que tarde o temprano experimentarán los partidos. Los valores que conllevan la actividad política y las tareas administrativas son significativamente diferentes, por lo que la organización lógicamente tendrá dos partes distintas, que sin una estrategia consciente, tenderán a colisionar e incluso competir por la hegemonía organizativa. Este fenómeno parece ser un desequilibrio inherente a la evolución de organizaciones especiales como son los partidos. La aparición de estos dilemas organizacionales no puede ser evitada, pero sí comprendida para pensar en estrategias que ayuden a restablecer el equilibrio. Una primera aproximación nos llevará a identificar dos efectos sobre la organización:

Efecto 1.- Esquizofrenia: teóricamente, una parte domina (la política) y la otra (la administrativa) obedece. Sin embargo, la administrativa tiene el conocimiento y el *expertise* para obtener información, movilizar recursos, organizar campañas y monitorear la opinión pública, entre otros. La parte administrativa no por serlo es menos política en el sentido intraorganizacional, con lo que también tienen intereses y espacios que defender. La tensión generada al interior de la organización se hará más evidente considerando qué tanto se perciba que lo gerencial comienza a dominar sobre la ideología o los principios (la cuestión del pragmatismo, la confianza en los sondeos de opinión o las técnicas de manipulación del electorado) y qué tanto lo gerencial comienza a influir con una nueva ideología: el gerencialismo (Enteman, 1993).

Los desequilibrios generados por esta nueva correlación de fuerzas (política-administración) puede ser entendidos como variaciones en el tamaño de la organización, presiones sobre los parámetros de la complejidad y su relación con la coalición dominante al interior de los partidos³. Cuando la turbulencia crece en el ambiente, la respuesta organizacional es de mayor complejidad (para enfrentar los cambios imprevistos) y una creciente rigidez (mayor burocratización). En el caso de los partidos políticos esta respuesta se presenta más en la dimensión política que en la administrativa.

La complejidad que los partidos políticos como organizaciones enfrentan, los obliga a responder mediante transformaciones de la estructura

³ La teoría de la contingencia establece los siguientes parámetros de la complejidad organizativa: niveles de especialización (número de departamentos en el mismo nivel, diferenciación horizontal), grado de estandarización de los procedimientos, grado de formalización (desarrollo de sistemas de comunicación escritos), número de niveles jerárquicos (diferenciación vertical) y el grado de burocratización. Panebianco. cit. pp. 373-383.

organizacional. Por lo general, se requerirá mayor especialización y división del trabajo, aumentando el tamaño de la parte administrativa. El establecimiento de nuevos niveles jerárquicos y la especialización de funciones provocan que el sinnúmero de microdecisiones que representan los procedimientos administrativos burocráticos cotidianos se descentralicen, aumentando en pequeñísimas proporciones la discrecionalidad de los miembros de la organización, primordialmente de los administrativos. La misma especialización aumenta la autonomía de los funcionarios de frontera, es decir, aquéllos cuya función primordial se desarrolla hacia el exterior de la organización y no hacia el interior.

¿Pero, quiénes deben ser considerados dentro de la categoría puramente administrativa y quiénes son los políticos?, establecer claramente esta diferencia nos permitiría identificar a dos grupos en creciente antagonismo.

Panebianco propone una clasificación definida por los mecanismos a que diferentes funcionarios se encuentran sujetos. En términos generales, quienes son controlados por superiores jerárquicos constituyen la burocracia ejecutiva (burócratas en sentido estricto), como los expertos en el funcionamiento del partido y los profesionales con preparación externa; por otra parte, quienes responden a sus superiores y además al voto de las bases se consideran burocracia representativa (burócratas-dirigentes políticos) estos son los profesionales de la política, quienes viven de ella en términos weberianos.

La coexistencia de ambas burocracias y ambos mecanismos de control corresponden a las dos estructuras que conforman al partido. El control democrático tiende a reforzar la intervención de órganos superiores para controlar la gestión administrativa, creando un freno a la complejidad organizacional y la preeminencia del componente burocrático. Otro freno, como se dijo, lo constituye el riesgo de que una creciente especialización mine la capacidad de los líderes de crear, mantener y fortalecer lealtades informales a cambio de privilegios. En este sentido los profesionales "camuflados" también frenan el crecimiento de la burocracia pues al estar insertos en el aparato estatal pueden desarrollar funciones partidarias de tiempo completo a expensas del presupuesto gubernamental (Panebianco: 373-379, 417-738).

Efecto 2.- *Bifurcación o disociación: dos organizaciones, con fines diferentes y con valores diferentes.* Este proceso no implica necesariamente una confrontación creciente entre el componente burocrático y la coalición

dominante (de naturaleza más política) en el partido. Se trata más bien de la inestabilidad atribuible a cualquier organización generada por la interacción entre sus miembros.

Al interior del partido continuamente se establecen innumerables arreglos o negociaciones entre los actores (individuos o grupos). Estos intercambios buscan la cooperación y participación necesarias para alcanzar los objetivos organizacionales. Lo que se cambia o negocia está directamente relacionado con la percepción que cada actor tiene de su posición en la organización y de su mayor o menor capacidad para demostrar su valía o mejorar su situación individual.

El conocimiento especializado, la experiencia, las características del puesto (autoridad, responsabilidad, atribuciones), la capacidad para relacionarse, los atributos personales y la facilidad para movilizar recursos (financieros, tecnológicos, materiales y humanos), constituyen el capital que cada actor utiliza en las distintas negociaciones. El efecto de bifurcación en los partidos se presenta cuando los recursos que los actores movilizan son distintos, como también lo son las percepciones que tienen de los problemas organizacionales.

Si la tendencia de evolución de los partidos incrementa la importancia del componente burocrático, los individuos y/o grupos que lo conforman empiezan a inclinar la balanza a su favor en el juego de la negociación cotidiana. El objetivo de ganar elecciones aparece cada vez más como un problema técnico que como una decisión política: monitorear la opinión pública, instrumentar estrategias de imagen, y logística electoral, etc.

Aquéllos miembros de la organización cuyas capacidades les permitan llevar a cabo estas actividades de la mejor manera, van adquiriendo notoriedad e importancia estratégicas en el partido. Su percepción de los problemas y sus alternativas de solución comienzan a 'amenazar', aún sin intención, las percepciones y propuestas de quienes tienen la responsabilidad política. Este grupo, cuyos atributos y tareas están más vinculados al mantenimiento de la ideología, al liderazgo y a las relaciones del partido, percibirá en el ascenso de los técnicos causas ajenas a la simple necesidad de profesionalización del desempeño organizacional.

El desequilibrio que se genera no es, entonces, resultado directo de una lucha entre facciones por el poder en el partido. Es la interacción compleja de visiones distintas, que operan de manera diferente, con recursos que les son distintivos y que corresponden a dos lógicas frecuentemente

antitéticas: la racionalidad administrativa y la competencia por el poder político. Todo esto en un marco donde la acción administrativa difícilmente deja de tener consecuencias (e incluso intenciones) políticas por más "neutral" que aparente ser.

En este escenario, el quehacer diario de los partidos no sólo enfrenta un contexto más dinámico y complejo, al interior la tarea es similar a la de armar un rompecabezas donde las piezas cambian día con día. El siguiente proceso electoral implica la realización de encuestas, el análisis de estadísticas, la coordinación de comités; pero también la necesidad de establecer alianzas, respetar o impugnar cotos de poder y construir consensos; actividades técnicas y políticas no siempre compatibles.

La estructura organizacional experimenta tensiones cada vez más fuertes, cada miembro y órgano deben responder a ambas exigencias en forma coordinada para alcanzar el objetivo organizacional. El efecto de bifurcación impactará entonces en los individuos, generando conductas imprevisibles y difíciles de controlar: las acciones se tornan ambiguas, la comunicación deficiente, la información poco confiable y las relaciones tirantes.

Este desequilibrio en el partido puede llevar a la inacción total o a la dispersión. La pérdida de identidad entre los miembros de la organización, ante la atracción de polos opuestos puede generar apatía en el desempeño de sus funciones o nuevas intenciones al realizarlas. La parálisis o la división y lucha de facciones conducirían a una crisis organizacional que pondría en riesgo la existencia misma del partido.

Reflexiones finales

Las organizaciones contemporáneas son constructos sociales que cada vez más dependen de la tecnología y el conocimiento especializado. La cooperación organizacional se genera en espacios complejos saturados de reglas, estructuras, normas y símbolos.

Sin duda, la acción colectiva genera contradicciones, conflictos y relaciones desordenadas, todas ellas elementos que, paradójicamente, llevan también al orden organizacional.

Los partidos políticos no son la excepción: la diferencia estructural, las diferentes áreas de incertidumbre que los grupos al interior manejan, resultan claves para comprender las contradicciones y dificultades que la acción organizada enfrenta en este tipo de organizaciones.

Los partidos políticos requieren cada vez más de expertos, de profesionales para entender su contexto y administrar su interior. Muchas veces es deseable que estos grupos de profesionales se mantengan al margen de las pugnas políticas internas para garantizar la neutralidad y objetividad que se espera de su desempeño.

Pero el desequilibrio organizacional va más allá, los espacios controlados por los expertos y los recursos que movilizan bajo la lógica del especialista, es decir su concepción particular de la realidad y la forma de incidir en ella, son en esencia diferentes a los que dirigen la competencia inter e intra partidista.

Sin embargo, este conflicto organizacional no necesariamente implica para los partidos políticos un futuro de crisis permanente y posible desaparición. Comprender esta contradicción inevitable llevará a la construcción de nuevos y mejores espacios de diálogo, así como al reconocimiento de las necesarias adaptaciones mutuas que permitan a los partidos no sólo sobrevivir sino consolidarse. Lo que no es posible ya, es desdeñar el papel de las relaciones organizativas en el efecto y en la capacidad de los partidos políticos para enfrentar la lucha por el poder. Esta se encuentra en su propio seno, y su lenguaje y sus instrumentos tienen el poder social de la "neutralidad" técnica y de la obtención de resultados. La arena organizativa forma parte integral de la dinámica de los partidos y es en su comprensión que se basa parte de su éxito.

Referencias bibliográficas

- Ames, B. "The reverse coattails effect: local party organization in the 1989 Brazilian presidential election" en *American Political Science Review*. Washington University. Vol. 88. No. 2. 1994
- Arellano, D. "Definición de Teoría de la Organización" en *Léxico de la Política*. México. FCE. 2000
- Clegg, S. *Modern Organizations*. Londres. SAGE. 1989
- Crozier, M. *El fenómeno burocrático*. Buenos Aires. Amorrortu. 1964
- Crozier, M y E. Friedberg. *El actor y el sistema*. México. Alianza Editorial. 1989
- Cyert, J y J. March. *Teoría de las decisiones económicas de la empresa*. México. Herrero. 1967
- Duverger, M. *Los Partidos Políticos*. México. FCE. 1957

- Enteman, W. *Managerialism. The emergence of a new ideology*. Cambridge. Cambridge Press. 1993
- Gouldner, A. "Discussion of Industrial Sociology" en *The American Sociology Review*. XIII: 346-400. 1948
- Merton, R. *Bureaucratic structure and personality*. Soul Forces. XVIII. 1940
- Michels, R. *Los Partidos Políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Buenos Aires. Amorrortu Editores. 1969
- Panbianco, A. *Modelos de Partido*. México. Alianza Editorial. 1993
- Pattie, R y M, Fieldhouse. "Winning the local vote: the effectiveness of constituency campaign spending in Great Britain" en *British Political Science Review*. Universities of Sheffield, Essex y Manchester. Vol. 89. No. 4. 1995
- Riker, W. y P. Ordeshook. *An Introduction to Positive Political Theory*. Englewood Cliffs, N.J. Prentice Hall. 1973
- Roemer, J. "The strategic role of party ideology when voters are uncertain about how the economic works" en *American Political Science Review*. University of California, Davis. Vol. 88. No. 2. 1994
- Sartori, G. *Partidos y Sistemas de Partidos*. Madrid. Alianza Editorial. 1976
- Schlesinger, J. "The primary goals of political parties: a clarifications of positive theory" En *American Political Science Review*. LXIX. pp. 840-849. 1975
- Selznick, S. *TVA and The Grassroot*. California. University of California Press. 1949
- Skocpol, T. y M. Somers. "The Use of Comparative History in Macro Social Inquiry" en *Comparative Studies in Society and History*. Vol. XXII. pp. 174-197. 1920
- Strom, K. "The Prestus debacle: intraparty politics and bargaining failure" en *American Political Science Review*. University of California, San Diego. Vol. 88. No. 1. 1995

Los Senderos de la Segunda Vuelta: El caso de Perú

Eduardo Fragoso Salomón*

Introducción

El Perú, ciertamente no es el paradigma de una democracia estable con instituciones confiables y permanentes, como tampoco lo es su sistema de partidos del cual ya se ha comprobado su gran volatilidad en comparación con otros sistemas de América Latina.¹

A través de su historia política reciente, el Perú es sinónimo de constantes fracturas y traumatismos en el intento de establecerse, como una nación pluriétnica, con la pretensión de adoptar un régimen democrático que obtenga el reconocimiento de la comunidad internacional. La incipiente democracia peruana surge después del golpe de estado de 1975 que derriba la dictadura del General Juan Velzaco y coloca en el poder al General Francisco Morales Bermúdez, quien convocó a elecciones populares para 1980. Belaúnde Terry, ganador de la contienda, tomó posesión en el mes de julio bajo una nueva constitución, la tercera en lo que iba del siglo: la de 1979. Después de cinco años de gobierno y de una prolongada crisis económica que incrementó la beligerancia de las guerrillas que desde años antes acosaban la seguridad de los peruanos, en 1985 las elecciones le dieron el triunfo al candidato de la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA): Alan García Pérez, que a juicio de los electores falló en levantar al país del profundo agujero económico y de gobernabilidad en el que se encontraba.

La delicada situación en la que se encontraba Perú, propició el desmesurado crecimiento de los sectores económicos informales², factor decisivo ya que su sistema de partidos está significativamente correlacionado con las

* Estudiante de la licenciatura en Ciencia Política, ITAM.

¹ Ver: Kenneth M. Roberts y Erick Wibbels, "Party Systems and Electoral Volatility in Latin America", en *American political science Review*, vol. 93, no.3, 1999.

² Ver: De Soto, H. *The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World*. New York: Harper & Row. 1989.

divisiones de clase. El crecimiento del sector informal desbarató las lealtades partidistas, quebrantó los débiles eslabones entre sociedad civil y partidos políticos creando un enorme electorado independiente que no se identifica con ningún programa o símbolo de los tradicionales partidos políticos. La incapacidad de los partidos de izquierda y de derecha para ajustarse a los cambios en la estructura socioeconómica del electorado, así como su probada ineficacia en el gobierno y las características propias del sistema electoral peruano, produjeron el surgimiento de candidatos antisistémicos que apelaron a los grupos sociales no adheridos al sistema de partidos existente.

Alberto Fujimori, alias "El Chino", se inserta en esta especial situación aprovechándose del sistema de segunda vuelta para poco a poco hacerle frente al entonces candidato Mario Vargas Llosa del Frente Democrático (Fredemo). Fujimori, candidato opositor típico de los sistemas de partidos extremadamente atomizados, polarizó la elección enfatizando temas de clase social y de pertenencia étnica, éste último es uno de los principales clivajes del país del cual los demás partidos nunca hicieron suyo. Su postura como oposición "irresponsable" destinada a perder las elecciones, le fue a fin de cuentas altamente redituable al capturar a todo el electorado que con el tiempo se fue polarizando y alejándose del centro. Con una "super oferta", separado de la clase política tradicional, Fujimori y su "Cambio 90" le arrebató de las manos el triunfo a Vargas Llosa. Lo que a los ojos del pueblo peruano fue una "elección fundacional"³ pronto se descubrió como uno de los periodos más vergonzosos de la vida política e institucional del Perú.

El objetivo de este ensayo es analizar los efectos de las últimas reformas al sistema electoral peruano y sus efectos sobre el sistema de partidos. La segunda vuelta obalotaje en las elecciones presidenciales es pieza fundamental de este análisis. Este trabajo tiene la finalidad de ser útil para los estudiantes interesados en el desarrollo de la política peruana, como un régimen que todavía vive dentro de la excepcionalidad.

El juego y sus reglas: el sistema electoral peruano

Antes de describir el sistema electoral peruano, es necesario señalar los acontecimientos políticos que dieron origen a la nueva reglamentación que es-

³ Morgan Quero, "De la crisis de representación al montaje simbólico del poder: el caso de Perú", en Ricardo Forte y Guillermo Guajardo, coords., *Consenso y Coacción. Estado e instrumentos de control político y social en México y América Latina*, El Colegio de México y El Colegio Mexiquense, México 2000.

establece el modo en que las preferencias político-electorales de los ciudadanos se agregan para producir un determinado resultado en los puestos de representación popular en el gobierno.⁴ En la primera vuelta de las elecciones de 1990, los peruanos no sabían quien iba a ser su presidente, por lo que se vieron forzados a escoger la composición del Congreso (bicameral en ese entonces) en una situación de mayor incertidumbre que si las elecciones fueran decididas en una sola vuelta. Como resultado, el presidente electo en la segunda vuelta contaba tan solo con 14 escaños de los 60 que conformaban el Senado y 46 de los 180 que pertenecían a la Cámara de Diputados.

En dicho escenario era previsible un candado institucional. El 5 de abril de 1992, la constitución de 1979 fue suspendida, el Congreso fue clausurado y un gran número de senadores y diputados fueron encarcelados. Fujimori denunció que el Congreso estaba bloqueando medidas económicas y contrainsurgentes que eran "necesarias". Algunos autores⁵, dada la desconfianza a las encuestas de ese periodo, señalan que existe evidencia anecdótica sobre el apoyo popular al llamado "autogolpe". La demostración de apoyo mas fehaciente a Fujimori fue en las elecciones del nuevo Congreso, llamado Congreso Constituyente Democrático donde Cambio 90 obtuvo una holgada mayoría. El 31 de octubre de 1993, en un referéndum, los peruanos votaron por la aceptación de una nueva constitución, firmada por Fujimori el 29 de diciembre. Ésta nueva constitución, como era de esperarse, incrementó los poderes del ejecutivo, cambio la legislatura a una sola cámara y permitió la reelección presidencial. El caso de Perú, mas que interesante, resulta indignante ante la facilidad e ingenio con el cual se ha alterado la legislación en función de la lucha por el poder.

De acuerdo a la Constitución Política del Perú y a su la Ley Orgánica de Elecciones (LOE) de 1997 "el sistema electoral está conformado por el Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina Nacional de Procesos Electorales, y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil" (Art. 117). Estos organismos actúan con autonomía y mantienen entre sí relaciones de coordinación, de acuerdo con sus atribuciones.

Al poder Ejecutivo lo inviste el presidente, quien es electo universalmente, "es el Jefe del Estado y personifica a la Nación". Junto con él se eligen a dos vicepresidentes. Se requiere de la mayoría absoluta del total

⁴ Alonso Lujambio, "Sistemas Electorales", en *El Léxico de la Política* (México: FCE, 2001)

⁵ Maxwell A. Cameron, *Democracy and Authoritarianism in Peru*, (St. Martin's Press, New York, 1994)

de los votos válidos, (50%+1 sin contar los votos en blanco o nulos) para ser elegido y en caso de que no se obtenga en una primera vuelta, se procede a una "segunda elección" entre los candidatos que hayan obtenido las dos más altas mayorías relativas. El periodo es fijo por cinco años y con posibilidad a reelegirse por un periodo adicional; si desea reelegirse de nuevo, tendrá que esperar un periodo fuera del cargo para volver a competir sobre las mismas restricciones que la ley impone.

Anteriormente era permitida la doble candidatura para presidente de la República y senador⁶, lo que tenía el efecto de aumentar el número de candidatos presidenciales, que por débiles que sean podían aspirar por lo menos a un escaño en el congreso. Actualmente los candidatos a la presidencia tienen prohibido dobletear, pero no es el caso para sus vicepresidentes, lo que sigue creando un exceso de oferta electoral. (LOE Art. 108)

El poder legislativo reside en el Congreso, que se compone por una cámara única. Las elecciones para congresistas son concurrentes con las presidenciales y tiene el mismo periodo fijo de 5 años. El número de congresistas es de ciento veinte. Para su elección se aplica el método de la Cifra Repartidora con doble voto preferencial opcional. Para elecciones de Presidente, Vicepresidentes y Congresistas, el territorio de la República se constituye en 25 distritos electorales como señala la Tabla 1.

La "Cifra Repartidora" y el doble voto⁷ preferencial opcional

La elección parlamentaria se realiza a través de listas bloqueadas pero no cerradas, el elector tiene la posibilidad de votar opcionalmente por dos candidatos al Congreso. En la cara frontal de la boleta para la elección legislativa están tres recuadros para cada uno de los partidos contendientes. En el primero se encuentra el emblema del partido y los dos siguientes están en blanco. El elector tiene la posibilidad de marcar el símbolo del partido de su preferencia sin declararse por ningún miembro de la lista en especial o puede escoger a dos candidatos de la lista del mismo partido colocando sus números (ubicados en las listas al reverso de la boleta) en los recuadros vacíos. Ambos procedimientos son tomados en cuenta como votos válidos.

⁶ Dieter Nohlen, *Los Sistemas Electorales en América Latina y el Debate sobre la Reforma Electoral*. UNAM, México 1993.

⁷ En Perú multan con 34 dólares a quien no acuda a votar.

Para determinar los escaños correspondientes a cada partido, se utiliza una fórmula híbrida entre un sistema divisor y uno de cociente. La primera parte del proceso utiliza la fórmula D'Hondt dividiendo el total de votos válidos obtenidos por cada lista o partido entre 1, 2, 3, etc. hasta el número total de escaños a repartir en cada distrito. Los cocientes resultantes de todas estas divisiones consecutivas son ordenados de mayor a menor hasta tener un número de cocientes igual al número de escaños por repartir; el cociente que ocupa el último lugar constituye la Cifra Repartidora. El total de votos válidos de cada lista o partido se divide entre esta famosa cifra. El número de congresistas electos será definido por la parte entera del cociente de esta última división. En caso de no alcanzarse el número total de congresistas previstos, se adiciona la unidad a quien tenga mayor parte decimal y en caso de que hubiera empate la decisión sería por sorteo.

El voto preferencial encuentra su utilidad en la determinación del nuevo orden de los candidatos en las listas. Siguiendo este nuevo orden, son elegidos congresistas. Los casos de empate entre los integrantes de una lista se resuelven por sorteo. Ningún candidato puede invocar derechos preferenciales frente a candidatos de otras listas; es decir, aunque un candidato tenga mayor cantidad de votos que otro de una lista diferente, pero su partido en el agregado de los votos válidos no le haya permitido colarse a la legislatura, no podrá reclamar un lugar en ella de ninguna manera.

Dentro del sistema electoral peruano, llaman la atención las disposiciones con respecto al poder judicial. De acuerdo con la LOE en sus artículos 23, 24 y 25, la elección y revocación de los magistrados se realiza mediante elección popular, así como la elección de los Jueces de Paz de acuerdo a las leyes administrativas del poder judicial. De esta manera, la ley especial⁸ establece la elección de los jueces de primera instancia y determina los mecanismos pertinentes. El que los funcionarios encargados de la administración de justicia tengan que enfrentarse a procesos de elección popular con sus respectivas campañas, puede provocar que los funcionarios electos sean sometidos a presiones de grupos o personas que los apoyaron en el momento electoral, produciendo fallos parciales en la impartición de justicia.

Cable de última hora

Anteriormente, el sistema electoral peruano para las elecciones legislativas convertía al territorio de la República en un solo distrito con una mag-

⁸Ver: Ley Orgánica de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos.

nitud de 120 escaños, a este sistema se le conocía como el de Distrito Electoral Único (DEU) que en pocas palabras representa un sistema de representación proporcional pura como el de Holanda o Israel, donde a cada partido se le otorgan los escaños que proporcionalmente le correspondan de acuerdo a la votación nacional recibida.

El cinco de diciembre del año pasado, el Congreso peruano rechazó una iniciativa para cambiar la Ley Orgánica de Elecciones y permitir la redistribución del país para que las elecciones se efectuaran bajo el criterio de Distrito Electoral Múltiple (DEM). Según sus críticos, el DEU generaba una alta distorsión entre las provincias peruanas y Lima, la capital de la República, otorgándole más congresistas a esta última por la concentración poblacional, "impide la responsabilidad política" y el control de las elecciones, además de que encarece las campañas electorales, pues un candidato necesita mayores recursos para cubrir el territorio nacional. Ante estos señalamientos, el DEM prometía asignar más curules en proporción de cada región y simplificaría administrativamente el proceso electoral, además de que facilitaría su supervisión.⁹

El 21 de diciembre del mismo año, el Tribunal Constitucional (TC) de Perú anunció que aceptaba una demanda de inconstitucionalidad interpuesta por 33 de 120 congresistas, contra el DEM argumentando que obstruía el proceso de descentralización que enfrentaba el Perú.¹⁰ Debido a presiones de sectores populares, el reclamo de las provincias, el cuestionamiento del Ejecutivo al DEU y el fallo del TC, el Congreso peruano se vio obligado a volver a discutir la modalidad de elección de sus miembros, de esta manera, el 27 de diciembre, el órgano legislativo aprobó el dictamen presentado por la comisión de Constitución sobre la instalación del Distrito Electoral Múltiple en reemplazo del Distrito Electoral Único.¹¹ Al dividir el país en circunscripciones, se le da territorialidad a los congresistas y puede haber mayor rendición de cuentas. Al establecerse los 25 distritos electorales, la magnitud promedio se estableció en 4.8. Al reducirse la magnitud promedio se reduce significativamente la proporcionalidad del sistema.¹²

⁹ "Recomiendan modificar centralista sistema electoral peruano," La República, 8/12/2000, PP.

¹⁰ "Acepta Tribunal Constitucional peruano demanda por sistema electoral," Notimex, 21/12/2000 15:04

¹¹ "Descarta gobierno peruano postergación de elecciones generales," Notimex, 28/12/2000 11:34

¹² Rein Taagapera y Mathew Sorberg Shugart, *Seats and Votes. The Effects and Determinants of the Electoral System*. (New Haven: Yale University Press, 1989)

Tabla 1

Distrito	Magnitud	Distrito	Magnitud
Amazonas	2	La Libertad	7
Ancash	5	Lambayeque	5
Apurimac	3	Lima	35
Arequipa	5	Loreto	3
Ayacucho	3	Madre de Dios	1
Cajamarca	5	Moquegua	2
Callao (Provincia Constitucional)	4	Piura	6
Cerro Pasco	2	Puno	5
Cusco	5	San Martín	3
Huancavelica	2	Tecna	2
Huanuco	3	Tumbés	2
Ica	4	Ucayali	2
Junin	5	—	—

Fuente: ONPE

La ley no establece ningún umbral; por lo tanto, el único que existe es el umbral natural. Con el sistema DEU, el umbral natural era de .83% del total de votos validos como mínimo necesario para poder pertenecer al Congreso. Este es un umbral muy pequeño que facilitaba la entrada a cualquier minoría, creando incentivos para fragmentar el sistema de partidos. Con el sistema DEM el umbral crece considerablemente evitado esta excesiva fragmentación.

Los efectos de la nueva distritación sobre la repartición de escaños, solo se pueden observar comparando los resultados que arrojarían ambas distritaciones. En la tabla 2, con los resultados de las ultimas elecciones, podemos observar que bajo el DEM, los partidos más pequeños tienden a desaparecer, con excepción del Renacimiento Andino debido a que su bastión esta en un distrito muy alejado del centro del país al cual no tienen acceso los demás partidos.

En este caso, el efecto psicológico de Duverger resulta en un voto estratégico de los electores, reduciendo el número de partidos efectivos.¹³ El

¹³ Me refiero al número efectivo de partidos a aquellos que obtuvieron un lugar en el congreso.

Tabla 2¹⁴

Número de escaños por partido de acuerdo a la cifra repartidora en distrito único (DEU) y en distrito múltiple (DEM)

Partido	Escaños DEU	Escaños DEM
Unidad Nacional	17	16
FIM	13	12
FREPAP	2	—
Somos Perú	7	3
Renacimiento Andino	1	1
Acción Popular	5	3
APRA	24	28
Unión por el Perú	5	6
Todos por la Victoria	2	1
Solución Popular	4	1
Perú Posible	32	45
Proyecto País	2	—
Cambio 90 - Nueva Mayoría	6	4
TOTAL	120	120

¹⁴ Esta tabla fue generada por el autor a partir de los datos proporcionados por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) del Perú, tomando en cuenta únicamente los votos válidos nacionales y por distrito de las elecciones generales del 8 de abril de 2001. Los escaños fueron calculados bajo los mecanismos que establece la ley electoral peruana.

numero de partidos que participaron en esta contienda no se redujo no por que el efecto Duverger no haya tenido impacto en este sentido, sino por que el DEM fue puesto en vigencia después de que las agrupaciones políticas se inscribieron al proceso sin tener claro los efectos en los cambios del sistema electoral, es decir, hubo una rigidez en las percepciones ante el cambio institucional.

Para analizar los efectos del cambio institucional en la proporcionalidad del sistema, es conveniente poner atención a los resultados de las tablas 3 y 4.

Tabla 3

Porcentaje de votos y escaños obtenidos en la elección legislativa del 2001 bajo el esquema DEU

Partido	% de votos obtenidos en la elección	% de escaños obtenidos en la elección	*Diferencia entre % de votos y % de escaños
Unidad Nacional	13.84	14.2	0.3
FIM	10.98	10.8	-0.1
FREPAP	1.66	1.7	0.0
Somos Perú	5.78	5.8	0.1
Renacimiento Andino	1.36	0.8	-0.5
Acción Popular	4.18	4.2	0.0
APRA	19.71	20.0	0.3
Unión por el Perú	4.14	4.2	0.0
Todos por la Victoria	2.03	1.7	-0.4
Solución Popular	3.57	3.3	-0.2
Perú Posible	26.3	26.7	0.4
Proyecto País	1.65	1.7	0.0
Cambio 90 - Nueva Mayoría	4.8	5.0	0.2
			Total = 2.1*

*El signo negativo en la diferencia entre % de votos obtenidos y porcentaje de escaños, significa que el partido está subrepresentado y el signo positivo que el partido está sobrerrepresentado.

+La suma total de las diferencias está en valor absoluto para poder comparar éste índice con el de la elección bajo el esquema DEM.

Fuente: El autor, basándose en los votos válidos obtenidos por partido y los resultados de la tabla 1.

Tabla 4
 Porcentaje de votos y escaños obtenidos
 en la elección legislativa del 2001 bajo el esquema DEM

Partido	% de votos obtenidos en la elección	% de escaños obtenidos en la elección	*Diferencia entre % de votos y % de escaños
Unidad Nacional	13.84	13.3	-0.5
FIM	10.98	10.0	-1.0
FREPAP	1.66	0.0	-1.7
Somos Perú	5.78	2.5	-3.3
Renacimiento Andino	1.36	0.8	-0.5
Acción Popular	4.18	2.5	-1.7
APRA	19.71	23.3	3.6
Unión por el Perú	4.14	5.0	0.9
Todos por la Victoria	2.03	0.8	-1.2
Solución Popular	3.57	0.8	-2.7
Perú Posible	26.3	37.5	11.2
Proyecto País	1.65	0.0	-1.7
Cambio 90 - Nueva Mayoría	4.8	3.3	-1.5

*El signo negativo en la diferencia entre % de votos obtenidos y porcentaje de escaños, significa que el partido está subrepresentado y el signo positivo que el partido está sobrerrepresentado.

+ La suma total de las diferencias está en valor absoluto para poder comparar este índice con el de la elección bajo el esquema DEU.

Fuente: El autor, basándose en los votos válidos obtenidos por partido y los resultados de la tabla 1.

Los datos anteriores demuestran que el cambio en la distribución produce una distorsión interesante en la representación proporcional incrementando la sobrerrepresentación a favor de los partidos grandes así como la subrepresentación de partidos pequeños y medianos. En este caso Perú Posible es el beneficiario del nuevo mecanismo. Como resultado de la enorme diferencia en la sumatoria del diferencial, los partidos pequeños y medianos tienden a desaparecer y así se evita la fragmentación del sistema de partidos, produciendo mayorías potenciadas artificialmente.

Segunda Vuelta

Acto seguido de haber modificado la Constitución legalizando la posibilidad de una tercera reelección consecutiva, Alberto Fujimori participó en las elecciones más cuestionadas de América Latina desde 1988. La Organización de Estados Americanos junto con otras ONG's como Transparencia y el Carter Center-NDI denunciaron severas irregularidades desde las campañas hasta el proceso electoral del 9 de Abril del 2000. A estos señalamientos, se unieron enfáticamente el Departamento de Estado y el Senado de los Estados Unidos de América que resumen las anomalías del proceso en la Resolución Senatorial Conjunta No. 43 que dictamina lo siguiente:

"Considerando que la ausencia de elecciones libres y justas en el Perú constituiría un mayor retroceso para el pueblo peruano y la democracia en el hemisferio, y podría resultar en la inestabilidad en Perú, y podría poner en peligro los objetivos de Estados Unidos en la lucha antinarcóticos en Perú y la región... es el sentir del Congreso que el Presidente de los Estados Unidos deba comunicar a la brevedad al Presidente de Perú, para que si las elecciones del 9 de abril del 2000 no son juzgadas por la comunidad internacional como libres y justas, los Estados Unidos revisarán y modificarán como sea apropiado sus relaciones políticas, económicas y militares con Perú y trabajará con otras democracias en el hemisferio y otras partes por la restauración de la democracia en Perú"

A este respecto, Fujimori denunció un complot internacional en su contra y prosiguió en la planeación de las elecciones junto con Vladimiro Montesinos, su principal asesor y jefe de los servicios de inteligencia (SIN). En la primera ronda, Alberto Fujimori con Perú 2000 obtuvo el 49.87 y Alejandro Toledo con Perú Posible, le siguió con 40.24 por ciento de los votos válidos. Con estos resultados, la segunda vuelta se hizo necesaria y se incrementó la incertidumbre, agudizando la ingobernabilidad en el país andino. En esta etapa, las llamadas "encuestas a boca de urna" (*exit poll*) fueron de gran relevancia para sustentar la veracidad y la tendencia de los resultados electorales oficiales.¹⁵ Ante la renuncia de Alejandro Toledo a

¹⁵ Varias exit polls están disponibles en: <http://qsilver.queensu.ca/peru/newsbrief/apr9/results/index.shtml>

participar en una segunda ronda, Alberto Fujimori se lanza a un balotaje deslegitimado, proclamándose "indiscutible vencedor" y presidente del Perú por tercera ocasión.

En el mes de septiembre, cuatro meses después de la segunda vuelta, el presidente Fujimori anunció "inexplicablemente" que convocaría a elecciones generales sin presentarse como candidato, desactivando los poderosos servicios de inteligencia tras la visita de Madeleine Albright y Peter Pace del Pentágono. Esto fue tomado como el final anticipado de la gestión presidencial, que al no estar contemplado en la Constitución, generó mayor incertidumbre. El clímax de esta situación se suscitó el 12 de noviembre del 2000 cuando el Congreso peruano determinó la "incapacidad moral" del Ejecutivo, removiéndolo de su cargo tras la difusión de un video que mostraba a Vladimiro Montesinos sobornando a un congresista de la oposición con 15 mil dólares. Al gobierno de Fujimori, que se vio obligado a refugiarse en Japón, le sucedió un gobierno transitorio al mando del jurista Valentín Paniagua quien puntualmente realizó las elecciones para renovar tanto el poder ejecutivo como el legislativo. Durante el gobierno de Paniagua se reforzaron las instituciones que dan forma al sistema electoral y se reformó la ley correspondiente para mejorar las condiciones en las que se realizarían los comicios del 8 de abril. La sorpresa en estas nuevas elecciones la dio el ex presidente Alan García, quien realizó su registro como contendiente desde Colombia, donde estaba autoexiliado. García, abogado de 51 años que gobernó el país entre 1985 y 1990, con procesos judiciales pendientes como presunto responsable de los delitos de enriquecimiento ilícito y corrupción de funcionarios,¹⁶ participa como candidato del Partido APRA.

Alejandro Toledo celebró su triunfo en la primera vuelta de las elecciones generales en Perú, pero se enfrenta a la posibilidad de que el escenario de 1990 se repita ya que Alan García sigue sorprendiendo al mundo con su pase a la segunda vuelta y con su avance en los sondeos preelectorales. El fenómeno de 1990 derivado de la segunda vuelta que obliga a los contendientes a replantear sus estrategias no es exclusivo del Perú; en Uruguay, el 28 de noviembre de 1999, el socialista Tabaré Vázquez y el "colorado" Jorge Batlle fueron a un balotaje luego de una primera vuelta en la que ganó el primero con 32 por ciento de los votos. Al final, Tabaré tuvo

¹⁶ "Impugnan candidatura presidencial de Alan García por 'insania mental'", Notimex, 13/01/2001 12:35

que ceder el trono a Batlle después que el tercer lugar, Luis Alberto Lacalle, cedió al cortejo del hoy presidente y llamó a sus seguidores a votar por el Partido Colorado. La segunda vuelta se practica en 11 de las 18 naciones latinoamericanas. Las legislaciones de México, Dominicana, Honduras, Panamá, Paraguay y Venezuela sólo requieren mayoría relativa para ser jefe de Estado. El resto de los países exigen mayoría absoluta, con excepción de Argentina, Costa Rica y Nicaragua, donde se necesita un mínimo de 45 por ciento de los votos para eludir el balotaje. La segunda vuelta es atractiva por que requiere que el ganador obtenga el respaldo del 50% +1 de los votos. Sin embargo, este sistema alienta la fragmentación del sistema de partidos, creando amplias diferencias entre el resultado legislativo y el ejecutivo. De acuerdo con Mainwaring, Schmidt, Shugart & Carey,¹⁷ el mecanismo de mayoría absoluta para las elecciones presidenciales es el principal culpable de la proliferación de candidatos. Estos sistemas incentivan a que *outsiders* como Fujimori y García entren en la primera vuelta como retadores del partido en el poder o del *establishment*. En un sistema de mayoría relativa, dicha proliferación es menos probable ya que estos *outsiders* no aparecerían como candidatos viables. Estos candidatos oportunistas entran con la pretensión de "chantajear" a los dos candidatos principales y hacer tratos en el periodo de entre-vueltas. La regla de mayoría relativa, alienta sólo a dos contendientes "serios".

Conclusiones

Desde los años 60, hasta la fecha, Perú ha visto el surgimiento y el derumbe de por lo menos 58 agrupaciones políticas que han participado tanto en las elecciones legislativas como presidenciales. Esta volatilidad, así como la atomización que padece el sistema de partidos peruano, tiene explicación a partir de las reglas que involucra su sistema electoral. Bajo el sistema de representación proporcional cada partido obtiene el número de escaños que le corresponde de acuerdo al total de votos recibidos en cada distrito; los asientos son asignados de acuerdo al rango que los candidatos obtuvieron en el voto preferencial. Este último fue diseñado para otorgarle al elector mayor libertad de elección, pero esto debilita a los

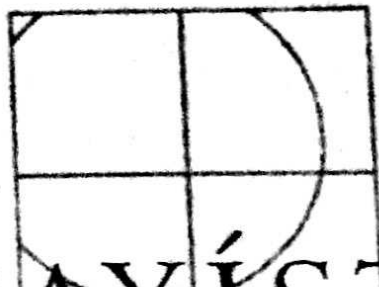
¹⁷ Matthew Soberg Shugart and Jhon M. Carey. *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992)

partidos en su interior al generar luchas intestinas que provocan la caída de los pequeños partidos pero también las divisiones en los grandes conglomerados que resultan en nuevos partidos. Las últimas reformas al sistema electoral durante el interinato de Paniagua intentan introducir un poderoso freno a la incursión de partidos pequeños. Los efectos de esta reforma, en ciertos aspectos radicales como la creación de mayorías artificiales, y la existencia de elecciones concurrentes como frenos a la fragmentación del sistema de partidos son obstaculizados por la perversa existencia de la segunda vuelta que continúa incentivando a partidos de reciente creación a probar suerte en las distintas arenas, muchas veces suscitando inesperados resultados que al no coincidir con lo esperado en la arena legislativa definida en la primera vuelta, producen parálisis institucional con fatales consecuencias.

Bibliografía

- Constitución Política del Perú, 1997.
- Ley Orgánica de Elecciones. Perú, 1997.
- Ley Orgánica de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos. Perú, 1997
- Ricardo Forte y Guillermo Guajardo, coords. *Consenso y Coacción: Estado e Instrumentos de Control Político en México y América Latina, siglos XIX y XX*. El Colegio de México y El Colegio Mexiquense, México 2000
- Arend Liphart. *Sistemas Electorales y Sistemas de Partidos: un estudio de veintisiete democracias, 1945-1990*.
- Dieter Nohelen. *Los Sistemas Electorales en América Latina y el Debate sobre Reforma Electoral*. UNAM, México, 1993
- Maxwell Cameron. *Democracy and Authoritarianism in Peru: political coalition and social change*. St. Martin's Press, New York, 1994
- Kenneth M. Roberts y Erick Wibbels. "Party Systems and Electoral Volatility in Latin America", en *American political science Review*, vol. 93, no.3, 1999
- Hernando De Soto. *The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World*. New York, Harper & Row, 1989
- Juan J. Linz. "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?" en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela, eds., *The Failure of Presidential Democracy*. Alianza Universidad, 1997

- Alonso Lujambio. "Sistemas Electorales" en *El Léxico de la Política*. México, FCE, 2001
- Matthew Soberg Shugart and Jhon M. Carey. *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge, Cambridge University Press, 1992
- Rein Taagapera y Mathew Sorberg Shugart. *Seats and Votes. The Effects and Determinants of the Electoral System*. New Haven, Yale University Press, 1989
- "El PRI, siendo peligroso, lo era menos que el gobierno de Fujimori: Toledo", *El Financiero*, Jueves 6 julio de 2000
- "Descarta congreso peruano modificación a ley electoral", Notimex, 05/12/2000 06:49
- "Recomiendan modificar centralista sistema electoral peruano," *La República*, 8/12/2000, PP.
- "Acepta Tribunal Constitucional peruano demanda por sistema electoral," Notimex, 21/12/2000 15:04
- "Descarta gobierno peruano postergación de elecciones generales," Notimex, 28/12/2000 11:34
- "Impugnan candidatura presidencial de Alan García por 'insania mental'", Notimex, 13/01/2001 12:35
- Transparencia, Organización Civil, recopilación informativa. <http://www.transparencia.org.pe/>



ENSAYÍSTICA

Dos Revoluciones, un Triángulo: Moscú, El Vaticano y México

Jean Meyer*

En contra de lo que se afirma muy ligeramente, a saber que uno encuentra lo que busca, a veces uno se pone a buscar lo que encuentra. Así, trabajando temas de la historia soviética, a mil millas de pensar en México, me topé, hace unos meses, con personajes, para mi relacionados, en una vida anterior, con la historia de México, con el conflicto entre la Iglesia y el Estado, con los arreglos de 1929. Eso me llevó a preguntarme si podía existir alguna relación entre dos cadenas de acontecimientos muy separados, la revolución mexicana, la revolución soviética, o por lo menos si, para un tercer actor colectivo, la Iglesia católica, sus experiencias con una y otra revolución, no habrán tenido cierta influencia, así como la experiencia de sus agentes, más aún cuando el mismo agente pasaba a trabajar de un campo revolucionario al otro.

John Reed nos precedió en ese camino. Atraído por la revolución mexicana, lo fue luego por la revolución bolchevique y, en Moscú, alguna vez representó al Partido Comunista Mexicano; nos pondremos por lo tanto bajo su amparo y protección. Los contemporáneos, europeos y norteamericanos, no dudaron, muchas veces en ver en México un país de "bolcheviques", así por ejemplo del embajador norteamericano J. Rockwell Sheffield, así de muchos católicos. Cuando el presidente Calles tomó posesión y más aún cuando en la segunda mitad de 1926 arreció el conflicto con la Iglesia católica y llegó el primer embajador soviético a México, la famosa Alejandra Kolontai, eso llegó a ser un lugar común. De 1926 a 1929 el conflicto religioso siguió su camino bélico y diplomático, México y Roma siguieron enemistados, mientras que en el mismo lapso, por lo menos oficialmente, Moscú y México siguieron en buenos términos, hasta la ruptura de 1929, determinada por el giro decidido por el Komintern frente a México. Es curioso ver como, después de haber sido durante unas semanas, el único gobierno que peleaba a la vez con Roma y Moscú, México firmaba los "arreglos" con la Iglesia, a la hora de confirmar su ruptura con los comunistas.

* Doctor en Historia, Universidad de París. Profesor e Investigador, CIDE. Director de la revista *Istor*.

Así que el primer embajador soviético llega a la hora de la ruptura con Roma, y la crisis en Moscú precede de poco el regreso del delegado apostólico. (En enero de 1930 el gobierno de México decidió suspender sus relaciones diplomáticas con el gobierno de la URSS.)

Mi arriesgado discurso va a presentar dos tópicos: el cisma fomentado por el poder soviético adentro de la Iglesia ortodoxa rusa (IOR), a partir de 1922 y el cisma fomentado por el gobierno mexicano adentro de la Iglesia católica, a partir de 1925. El primero llevó al metropolitano Sergio a hacer acta de sumisión en 1927; el segundo llevó al gran enfrentamiento de 1926-1929 en México. El otro tópico es la búsqueda de un *modus vivendi* (locución romana) por Roma con el poder bolchevique entre 1922 y 1927, y con el gobierno mexicano entre 1926 y 1929. Así como el patriarca Tijón y luego el metropolitano Sergio pueden ser comparados a los arzobispos Ruiz y Flores y Pascual Díaz, así la declaración de Sergio (1927) puede ser comparada a los "arreglos" de 1929: en ambos casos la amargura y el desacuerdo fueron muy fuertes entre la jerarquía y los fieles. En la virtual relación triangular entre Moscú, México y Roma, encontramos los mismos actores, cada uno en su nivel respectivo: el papa Pío XI, el secretario de Estado Gasparri y el P. Edmund Walsh SJ, hombre de confianza del Papa, tanto en Rusia como en México.

I. El cisma

Se me olvidó decir que los bolcheviques y ciertos revolucionarios mexicanos compartían el mismo anticlericalismo, (aunque el odio a todas las religiones era mucho más común entre los revolucionarios rusos que entre los mexicanos). Por eso no debemos sorprendernos cuando encontramos los mismos conceptos, las mismas palabras en boca del secretario de Gobernación Adalberto Tejeda y en boca de Nadezhda Krupskaya, la esposa de Lenin: "la profesión clerical es tan inmoral como la de dentista o de prostituta, por eso debemos reglamentarla" dijo Tejeda en 1926. La Krupskaya quería poner artículos antirreligiosos del código penal entre los que prohibían la prostitución y la pornografía.

1. El cisma en Rusia

En la primavera de 1922 un grupo de sacerdotes ortodoxos, apoyados por el OGPU, desconoció a la jerarquía, después del arresto del patriarca Tijón y proclamó su identificación a la revolución bolchevique. Manipulado e

instrumentalizado por los comunistas, el movimiento "Renovador" se desarrolló rápidamente y formó la "Iglesia Viva" (Zhivaya Tserkov), la única reconocida por el poder soviético entre 1922 y 1927. Esa Iglesia tuvo una verdadera base eclesiástica —como la tuvo la Iglesia constitucional en tiempos de la Revolución Francesa—: en su apogeo de 1925 pudo contar con 11,000 sacerdotes y 95 obispos. Se trataba de un movimiento clerical radical, oponiendo un buen número de sacerdotes a los obispos. Los comunistas habían sabido fomentar una "lucha de clases" entre clero "blanco" y "negro", entre el proletariado de los curas casados y la élite de los obispos y de los monjes: los obispos son reclutados exclusivamente entre los monjes porque para ellos el celibato es obligatorio. Esa Iglesia, que se proclamaba "democrática", afirmaba su voluntad de volver al cristianismo primitivo, que creía encontrar políticamente representado por el gobierno comunista. Muchos sacerdotes la siguieron porque había retomado el programa reformador del Concilio de 1917, pospuesto *sine die*, por la revolución de octubre. Muchos eclesiásticos creyeron en la sinceridad del apoyo soviético y que esa alianza era la única manera de lograr la permanencia de la Iglesia. En el mismo tiempo los obispos no cismáticos eran arrestados o fusilados como el metropolitano de Leningrado, Benjamín (junio de 1922).

Tan pronto como el 29 de junio de 1927, el metropolitano Sergio, *locum tenens* del difunto patriarca Tijón, se decidió a hacer una declaración de fidelidad y de lealtad al poder soviético, el poder cambió de línea. Al día siguiente, Sergio fue liberado y la Iglesia Viva abandonaba su destino. Los laicos no habían seguido a unos sacerdotes que consideraban como cismáticos, y tan pronto como los templos fueron devueltos a la Iglesia oficial, la de Sergio, ellos los volvieron a llenar. Sin el apoyo del Estado el cisma quedó limitado a algunas parroquias en las grandes ciudades. Como los curas constitucionales de Francia, los "renovadores", no se salvaron a la hora de la gran persecución religiosa. Deportados, murieron en los campos de trabajo o fueron fusilados como los demás.

El cisma ruso, si bien no entristecía a una Roma que veía el derrumbe de la IOR el preludio de la reunificación de los ortodoxos con los romanos, despertó la excelente memoria histórica de sus dirigentes: el fantasma de la Revolución Francesa y de un cisma que duró hasta que Napoleón firmara con Roma su concordato. Por eso Roma prestó una atención extrema al cisma mexicano.

2. El cisma en México

No voy a repetir lo que escribí en *La Cristiada*, tomo II: 148-158 (México, Siglo XXI 14ª ed. 1996). En febrero de 1925, la CROM para debilitar a la Iglesia católi-

ca, emprendió la creación de una Iglesia Católica Apostólica Mexicana, también llamada Iglesia Ortodoxa Mexicana, encabezada por un "patriarca". El patriarca Joaquín Pérez, sacerdote de 74 años, fue consagrado en octubre de 1926 (a la hora de la ruptura final entre el gobierno y la Iglesia católica) como "Primado de los Viejos Cristianos para América del Norte", quizás por dos obispos ortodoxos venidos de los Estados Unidos y de Canadá: "a río revuelto ganancia de pescadores"; en Rusia, el obispo jesuita Michel d'Herbigny, quien había observado con interés el cisma de los "renovadores" (en 1925 asistía a su Concilio), intentaba fundar una Iglesia católica; ¿Por qué no habrían de intentar los ortodoxos lo mismo en México? A diferencia de Rusia, el cisma no prosperó; nunca pasó de 13 sacerdotes, por eso fue suficiente para preocupar a la jerarquía, a Roma y a los laicos que reaccionaron con la fundación de la beligerante Liga Nacional para la Defensa de las Libertades Religiosas. Empezaba la marcha a la Cristiada, como bien lo adivinó el lúcido general Obregón. Cuando en 1926 Roma le prohibió a la jerarquía mexicana aceptar la llamada Ley Calles, lo hizo porque veía en la obligatoria inscripción de los sacerdotes, en la secretaría de Gobernación, la repetición de la historia soviética: el poder da el registro únicamente a los sacerdotes cismáticos y no confía templo (propiedad de la nación) sino a dichos sacerdotes.

En sus diversos manifiestos, el patriarca Pérez, como los "renovadores" rusos, insistió siempre sobre su patriotismo y su lealtad hacia la Revolución: "La ICAM se someterá siempre respetando las leyes" (14 de marzo de 1925: telegrama al presidente Calles). Si bien el cisma falló, vale señalar que una descendencia muy lejana, pero bastante importante de dicho movimiento, es la "Luz del Mundo".¹

En marzo del mismo año los gobernadores de Tabasco, Garrido Canabal, y de Aguascalientes, Elizalde, intentaron implantar la ICAM en sus Estados pero no fueron más exitosos que la CROM en el DF. Lo que sí lograron, fue sembrar la confusión en el bando revolucionario² y la alarma entre los católicos que se agruparon en la Liga.

¹ René de la Torre. *Los hijos de la luz*, Guadalajara, 1995, ITESO, CIESAS

² Álvaro Obregón le escribió el 7 de abril al presidente Calles: "Mi querido amigo: Cuando la prensa dio cuenta de las primeras manifestaciones del movimiento cismático (...) no le di importancia a este incidente ni creí que pudiera tenerla, pero (...) he reparado un poco mi atención y (...) he llegado a suponer que reviste alguna trascendencia política este asunto y he querido, haciendo honor a la sinceridad que mutuamente nos debemos, presentarle mis puntos de vista..." En Jean Meyer. Calles o la decisión, *Boletín del Fideicomiso Archivo P.E. Calles y F. Torreblanca*, Num. 26 septiembre, 1997

II. La búsqueda del "modus vivendi"

Roma y Moscú

Los papas Benedicto XV y Pío XI (1922-1939) manifestaron el mayor interés para los asuntos rusos y soviéticos, viendo en la revolución, o mejor dicho en la desaparición del zarismo, una oportunidad para poner fin al "gran cisma" entre ortodoxos y católicos. Los bolcheviques captaron bien esa esperanza romana y supieron cultivar su ilusión, por lo menos hasta 1927, mientras les fue útil. Dejaron entrever al Vaticano la posibilidad de firmar un concordato. En su deseo muy fuerte de lograrlo, condición *sin equa non* (pensaba Roma) para la expansión del catolicismo en Rusia, sobre los escombros de la IOR perseguida y debilitada por la Iglesia Viva, Roma estaba dispuesta a la mayor indulgencia, a todas las paciencias hacia la URSS. No se inmutó cuando las iglesias católicas de Leningrado fueron cerradas en 1922, tampoco el año siguiente cuando el vicario general católico Budkiewicz fue sumariamente condenado a muerte y ejecutado, cuando el arzobispo Cieplak y el exarca Federod fueron condenados y encarcelados; tampoco cuando un segundo proceso decapitó a la pequeña comunidad católica de Moscú. Ciertamente, en aquella ocasión, el Papa se había decidido a condenar explícitamente el comunismo (alocución consistorial del 18 de diciembre de 1924), pero tres semanas después le ordenaba al nuncio en Berlín, el futuro Pío XII, de abrir negociaciones con los soviéticos: Roma, tercamente, entre 1921 y 1929 buscó el reconocimiento de la libertad de conciencia de culto y de educación religiosa.

El Papa Benedicto XV no juzgó oportuno volver a hacer el proceso del socialismo o condenar la revolución bolchevique. El 5 de agosto de 1921 llamó al mundo a ayudar a los rusos golpeados por una terrible hambruna. Roma mandó a Rusia el jesuita Edmund Walsh para organizar la ayuda. Walsh, en 1922, pasó por Roma a informar sobre la situación, antes de ir a Washington para preparar con Herbert Hoover un acuerdo de cooperación entre las dos misiones de socorro, la vaticana y la norteamericana. El 19 de marzo de 1922 se había firmado el acuerdo entre Roma y Moscú, autorizando la entrada de la misión romana (el P. Walsh y 12 religiosos) y el establecimiento de cinco centros de auxilio que funcionaron hasta septiembre de 1927.

En el mismo momento la diplomacia vaticana ayudó a los soviets a salir de su aislamiento; en la conferencia de Rapallo, se armó un escándalo

lo cuando monseñor Pizzardo ofreció una rosa roja al secretario de Estado Chicherin; en la conferencia de Génova, el encuentro entre los diplomáticos soviéticos y romanos molestó de sobremanera a varios gobiernos europeos y destanteó a la opinión pública católica (abril-mayo de 1922). De hecho, como lo notaba un observador, E. Despréaux, "más sinceramente que las potencias temporales, Roma tomó su partido del orden existente en Rusia (...) la política pontificia en la URSS se encuentra en su estado activo. Se inspira de principios interesantes. Primero, la lealtad y la neutralidad hacia el poder, acompañadas de un ofrecimiento de colaboración de carácter internacional. (...) Es imposible considerar como un hecho insignificante esa comprensión, ese espíritu de paz y de fraternidad que el papado manifiesta hacia la nueva Rusia". (Despréaux, 1926: 9-11)

El P. Walsh asistió al nacimiento y al desarrollo de la Iglesia Viva, también a la persecución de los ortodoxos y de los escasos católicos rusos; fue presente al proceso del pobre Budkiewicz; multiplicó los intentos para lograr algo. En vano. Sus informes lúcidos sobre las negociaciones perseguidas entre 1922 y 1927 no dejan la menor duda. Las negociaciones secretas entre el nuncio Pacelli, Chicherin y sus subordinados (Berlín, 1924-1927) no fueron más exitosas. En octubre de 1927 el nuncio entregó al embajador soviético un último memorándum para un "modus vivendi" (término utilizado) sobre el eventual nombramiento de obispos católicos en Rusia. Quedó sin contestación. Para esa fecha Moscú no necesitaba ya ni de los renovadores, ni de Roma: había domado la resistencia de la IOR, el metropolitano Sergio se había inclinado. En diciembre de 1927, Roma tuvo que reconocer la realidad y decidió suspender toda negociación mientras durara la persecución religiosa.

3. Roma y México

Desde los años del presidente Carranza, Roma venía buscando un "modus vivendi" en México. Creía estar a punto de lograrlo, cuando cayó Carranza. El presidente Obregón no estuvo lejos de entablar relaciones diplomáticas con el Vaticano, por eso Roma, por la boca del cardenal Gasparri, secretario de Estado, criticó la "incorrección", el "exceso inoportuno" de los obispos mexicanos en los asuntos del Cubilete (1923), del Congreso Eucarístico (1924) hasta el grado de prohibir a los católicos mexicanos toda la actividad política (Encíclica *Paterna Sollicitudo Sana*, 2 de febrero de 1926). A cambio, el presidente Obregón autorizó la presencia de

un delegado apostólico en México: en caso de dificultad grave, no se lo expulsaría, sino se pediría su retirada. Roma, por su parte, se comprometió a proveer las sedes episcopales vacantes sólo con eclesiásticos alejados de las luchas políticas (Julio Madero, embajador mexicano en Italia y cardenal Gasparri, intercambio de caras del 5 de septiembre y 25 de octubre de 1924). Todo marchaba bien, hasta que sobrevino el cisma de febrero de 1925, para el enojo del general Obregón.

A la hora de la ruptura de 1926, el diplomático francés Ernest Lagarde pudo observar: "El Vaticano deseaba el apaciguamiento (...) se inclinaba a una política de temporización, de arreglo tácito". "Le temía al cisma (...) por esas razones, la Curia lamentaba que el clero mexicano, liguero y batallador, en lugar de buscar junto con los poderes públicos un acomodo de hecho, se mantuviera en una hostilidad abierta".³ Es cierto. Roma buscó siempre este acomodo de hecho, lo consiguió con los "arreglos", con el "modus vivendi" de junio de 1929, cuya aplicación se suspendió entre 1932 y 1938, años durante los cuales le costó trabajo al Vaticano imponer a los mexicanos la obediencia y la resignación.

El cardenal Gasparri, el mismo de los encuentros con Chicherín en Génova, tuvo un papel decisivo en la definición y mantenimiento de esa línea. Estuvo en contra de la suspensión de los cultos y en contra de la lucha armada de los cristeros. Buscó siempre los arreglos y mandó en 1927 al P. Edmund Walsh a negociar; luego otra vez en 1928, cuando aquél elaboró un memorándum con el diplomático chileno Miguel Cruchaga, especialista en mediaciones internacionales. En base a ese memorándum, el embajador Morrow pudo trabajar con México y Roma hasta lograr los arreglos de 1929. En dichos arreglos, el P. Walsh, para entonces, rector de la universidad de Georgetown, tuvo un papel decisivo. Después de escucharlo, Pio XI lo mandó a Washington para entrevistarse con Morrow y luego con los prelados mexicanos Pascual Díaz y Ruiz y Flores. Participó a las últimas negociaciones en México, manteniéndose en contacto permanente con Roma.⁴

Los arreglos se concluyeron prácticamente cuando se estaba terminando de consumir la ruptura entre México y Moscú, cuando el ejército federal estaba fusilando al líder comunista agrario de Durango, Guadalupe Rodríguez.

³Pp. 15, 16 y 17 del Informe Lagarde, 18 de septiembre de 1926. Correspondencia diplomática, México. Archivos del *Ministère des Affaires Étrangères*. París.

⁴NAW, DSR 404/931/11/12 Walsh-Cruchaga memorando a Morrow (noviembre, 1928).

III. Conclusiones

El 16 de agosto de 1928 el embajador Morrow decía por teléfono a su Secretario de Estado que el gobierno mexicano "sólo tenía dos organismos a los que combatir: los soviets y el Vaticano".⁵ En 1929 la guerra cristera terminaba con los arreglos y Roma empezaba a experimentar un "modus vivendi" que tardaría en dar sus frutos. En el mismo momento terminaba la paciencia romana para con la URSS. Habría que esperar treinta años para un segundo intentos de "Ostpolitik".

Observación Núm. 1: el 29 de junio de 1927, el metropolitano Sergio afirma la lealtad de la IOR hacia el poder soviético. Unos días después, el arzobispo Ruiz y Flores declara al *New York Herald* que "los ciudadanos católicos de mi país, cuya fe y patriotismo no se puede poner en duda, aceptarán sinceramente cualquier arreglo entre la Iglesia y el gobierno."

Observación Núm. 2: ¿qué se puede decir de la paciencia y la diplomacia romana? ¿qué es realista, cínica? Hay que recordar que Roma ha manifestado siempre una desconfianza muy fuerte hacia el empleo de la violencia en política. Para mayor escándalo de muchos católicos, no apoyó ni a los polacos, ni a los irlandeses cuando tomaron las armas contra los rusos y contra los ingleses. Tampoco vio con simpatía a los cristeros.

Su búsqueda del "modus vivendi" fue característica del pontificado de Pio XI, en el marco de su diplomacia concordataria. Logró 13 concordatos y otros tantos acuerdos más limitados, entre los cuales uno con Francia (en 1926: al mismo tiempo prohíbe, bajo sanciones religiosas, a los católicos franceses militar en la Acción Francesa, movimiento de derecha antirrepublicano), y un "modus vivendi" (el 2 de febrero de 1928) con el gobierno anticlerical de Checoslovaquia. En 1929 se firman el concordato con Prusia y los famosos acuerdos de Letrán con Italia (11 de febrero) ponen fin a un conflicto viejo de 70 años.

Realmente, el único fracaso ocurrió frente a la URSS. Los católicos mexicanos pensaron que los arreglos habían sido un fracaso, algunos llegaron a creer que habían sido una traición, que los dos prelados habían engañado al Papa. Los acontecimientos ulteriores le dieron razón al cardenal Gasparri, al P. Walsh y a sus aliados mexicanos. Así como Roma condenó la acción francesa, condenó a la Liga, cuando aquella no aceptó el "modus vivendi".

⁵ NAW, DST 812.404/903/4/5. Lane memorando of telephone conversation with Morrow.

Ciertamente, en esos años 1932-1938 el gobierno mexicano había dejado de aplicar los arreglos, pero el Vaticano no varió en su línea. Lo único que hizo el papa fue manifestar su amargura, su cruel decepción (encíclica *Acerba Amini*, 29 de septiembre de 1932); pero al mismo tiempo prohibía a los católicos cualquier movimiento armado. Tanto en Rusia, como en México, Roma no creía en el beneficio de una nueva revolución. Pensaba que había que adaptarse a las circunstancias para modificar y reformar poco a poco el régimen, a través de un "modus vivendi" practicando la "ciencia de perder ganado".

Frente al poder soviético, Roma manifestó la misma paciencia. Tardó hasta 1937 para condenar el comunismo en la encíclica *Divini Redemptoris*. Luego retomaría su labor con la *Ostpolitik* de monseñor Casaroli. Tanto en México como en la URSS, fue capaz de subordinar sus escrúpulos ideológicos y políticos a su proyecto a largo plazo: conseguir el *modus vivendi* que permitiría, en México, conservar la identidad católica, en Rusia lograr la implantación, preludeo a la terminación del gran cisma.

Observación Núm. 3: el cisma: La memoria eterna de la Iglesia romana hizo que tomara muy en serio la tentativa cismática mexicana. Le remitía a los peores momentos de la revolución francesa, como preámbulo a la descristianización violenta; además estaba asistiendo, en primera fila, a los efectos del cisma fomentado por los bolcheviques contra la IOR. Eso me lleva a un breve comentario. En su eterna ilusión de que sería muy fácil acabar con la división entre cristianos, de no ser por la resistencia de la jerarquía ortodoxa, Roma no resistió a la tentación de aprovechar la trágica situación de la IOR para implantar su propia jerarquía. Poco antes de sufrir el martirio, el metropolitano de Petrogrado, Benjamín, dijo a un jesuita: "Ustedes nos prometen la unión (...) y a la vez sus sacerdotes latinos, a nuestra espalda, siembran la devastación en nuestra grey". (G, Ivanoff-Tridtnatzaty, 1991: 119) Me cuesta trabajo resistir a la tentación de creer en el rumor de la consagración del patriarca Pérez por dos obispos ortodoxos... ¡Pagar a Roma con la misma moneda!

Finalmente subrayo la presencia de los mismos actores en la diplomacia romana en los dos países. Hasta de actores muy secundarios como el jesuita canadiense Ledit, expulsado de Leningrado en 1926, luego presente en México y autor de un libro sobre el Sinarquismo; como Francis McCullagh, autor de *The Bolshevik Persecution of Christianity* (Londres, 1924) y de *Red México, a Reign of Terror in America* (New York, Montreal, Londres 1928).

Bibliografía

- G. Codevilla. *Stato e Chiesa nell'Unione Sovietica*. Milan, 1972
- Giuseppe M. Croce. "Le Saint Siegle, l'Eglise Orthodoxe et la Russie soviétique" en *Mélanges de l'Ecole Francaise de Rome*, 105 (1993): 267-297
- E. Drespreaux. "La papauté el l'URSS" en *Le Monde Slave*, octubre 1926.
- Francois EUVE. "La loyauté de l'Eglise russe vis a vis du pouvoir soviétique: Reflexions autour de la déclaration du métropolitte Serge" en *Revue d'Etudes Comparatives Est-Ouest*, 24, 3-4, septembre-décembre 1993, 107-120
- Etienne Fouilloux. "Le Vatican et la Russie soviétique 1917-1939" en *Relations Internationales*, 27, 1981
- Louis J. Gallagher, SJ. *Edmund Walsh SJ; a Biography*. New York, 1962
- Catherine Gousseff. "Le schisme rénovateur: un mouvement pro-Cummuniste dans L'Eglise Orthodoxe Russe" en *Revue d'Etudes Comparatives Est Ouest* 23/3-4, septiembrediciembre de 1993: 9-29
- R.A. Graham. *Diplomazia pontificia. Studio sulla Chiesa e lo Stato sul plano internazionale*. Roma, 1962
- Germain Ivanoff-Trinadzatay. *L'Eglise russe face a l'Occident*. Paris, 1991
- A. Krasnov-Levitin y V. Shavrov. "Ocherki po istorii russkoi tserkovnoi smuty" (Ensayo sobre la historia del tiempo de los disturbios de la Iglesia rusa) Jusnacht, 1977.
- Charles Loiseau. "La politique du Saint Siegle en Europe Centrale 1919-1936" en *Le Monde Slave*, 1937-1,2,3 (enero, marzo, abril)
- R. Morozzo della Rocca. *Le Nazioni non muoiono. Russia rivoluzionaria, Polonia indipendente e Santa Sede*. Bolonia, 1992
- Elizabeth Ann Rice o.p *The Diplomatic Relations between the United States and México, as affected by the Struggle for Religious Liberty in México 1925-1929*. Washington, 1959.
- H. Stehle. *Eastern politics of the Vatican 1917-1979*. Athens, Ohio University, 1990.
- A. Wenger. *Rome et Moscou 1900-1950*. Paris, 1957.
- James J. Zatko. *Descent into Darkness. The Destruction of the Roman Catholic Church in Russia 1917-1923*. Notre Dame University, 1965.

¿Importan las instituciones? Una crítica a pruebas empíricas

Juan Navarrete*

Traducción de Verónica Baz

Basado en una descripción general de cómo las instituciones determinan las transacciones económicas, este ensayo enfatiza las dificultades que surgen al analizar la incidencia de las instituciones en el desempeño económico desde un punto de vista empírico. En particular, la presencia simultánea de instituciones formales e informales, que interactúan de maneras distintas dependiendo de su contexto original, complica la medición de marcos institucionales. Aquí se argumenta que la mayoría de los estudios empíricos sobre instituciones sobrestiman el efecto que tienen las instituciones formales en el crecimiento económico. Esto se ilustra a través de la revisión de Knack y Keefer (1997). Con base en las críticas a este artículo se hacen algunas propuestas tendientes a mejorar la medición de marcos institucionales y su incidencia en el desempeño económico.

I.- Introducción

Desde tiempo atrás, el análisis de procesos históricos de desempeño económico reconoció de manera implícita o explícita la importancia de las instituciones en la producción, la acumulación y el bienestar. Para Adam Smith, las instituciones desempeñaron un papel fundamental en la regulación de los conflictos sociales originados en el intercambio entre individuos que buscaban maximizar su utilidad personal. Para Marx, las instituciones fueron el medio de la burguesía para explotar al proletariado, mientras que Weber mostró en la *Ética protestante y el espíritu del capitalismo* cómo los preceptos religiosos se convirtieron en una ética institucionalizada que permitió el florecimiento del capitalismo. Posteriormente la importancia de las instituciones se formalizó con más precisión,

* Juan Navarrete cursó la Licenciatura en Economía en el ITAM y es egresado de la Maestría en Estudios del Desarrollo en la Universidad de Oxford.

en particular, en términos de la reducción en los costos de transacción, lo cual fue sugerido inicialmente por Coase en *The Theory of the Firm*. Fue a partir de esta contribución que varios autores desarrollaron nuevas ideas que permitieron constituir lo que hoy se conoce en la literatura como la Nueva Economía Institucional (NEI).

En la NEI existe el consenso de que los indicadores de desempeño económico como el crecimiento, la distribución del ingreso y las tasas de alfabetismo tienen una correlación positiva con ciertas instituciones, ya que son éstas las que proveen un marco más adecuado para la actividad productiva.¹ Más aun, hay un número creciente de estudios empíricos de desempeño económico en países que han tenido procesos importantes de cambio institucional (como la ex Unión Soviética o economías emergentes de América Latina).² Sin embargo, las dificultades prácticas que surgen al estudiar las instituciones, desde un punto de vista empírico, sugieren que hay todavía mucho por hacer. Este artículo critica las mediciones tradicionales que se han hecho de las instituciones y su incidencia en el desempeño económico. El argumento central establece que las diferencias en los marcos institucionales de economías de altos ingresos, con respecto a economías más pobres, ponen en duda la validez de algunas pruebas empíricas. En particular, la distinción entre instituciones formales e informales y el hecho de que su influencia varía de manera considerable de uno a otro contexto, cuestiona el supuesto tradicional de que las instituciones son más robustas en economías de altos ingresos con poblaciones más homogéneas y mejor educadas. Como se verá, este supuesto no establece diferencias entre los tipos de instituciones (formales vs. informales) y los contextos de los países. Por lo tanto, se sobrestima la contribución de las instituciones formales en el crecimiento económico, debido a que se omite la medición de instituciones informales, su interacción con las formales y la relevancia del contexto en el que operan.

Este artículo se organiza de la siguiente manera. En el próximo apartado, resumiré la explicación general de por qué importan las instituciones e indicaré las dificultades involucradas en la medición de las mismas. En

¹ En *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* de Douglass North, se encuentran bien sintetizadas las ideas principales que llevan a este consenso.

² En *Empirical Studies in Institutional Change*, Jan Winiecki aborda las fallas de las reformas económicas en la ex Unión Soviética, desde una perspectiva que se basa en los derechos de propiedad. Por su parte, Stone, Levy y Paredes comparan el desempeño de diferentes transacciones económicas en Chile y Brasil como consecuencia de las diferencias en las capacidades para hacer valer los derechos de propiedad.

particular, enfatizaré la necesidad de distinguir a las instituciones formales de las informales y de conocer la naturaleza de sus interacciones simultáneas con el fin de abordar sus efectos económicos en diferentes contextos. En la tercera parte, describiré un artículo empírico sobre instituciones que no toma en cuenta estos aspectos. Mis críticas a este trabajo enfatizarán el hecho de que los autores no diferenciaron tipos de instituciones en las variables explicativas que utilizaron. Finalmente, concluyo que, aun cuando la correlación entre ciertas instituciones y el desempeño económico puede mantenerse positiva al diferenciar entre tipos de instituciones y contextos, el acercamiento al estudio de instituciones y desempeño económico debe ser distinto y acercarse a las formulaciones que se proponen en el marco de la teoría del *capital social*.

II. ¿Por qué importan las instituciones?

II.1 Las instituciones como medio para reducir costos de transacción

La NEI enfatiza el hecho de que el paradigma neoclásico no considera costos de transacción. De esta manera, la NEI incorpora los costos de transacción en el problema de maximización que enfrentan tanto productores como consumidores, con el fin de establecer restricciones más realistas en el intercambio económico.

El elemento esencial detrás de los costos de transacción son las incertidumbres derivadas de la información imperfecta. Los agentes económicos deben asignar recursos con el fin de obtener la información necesaria para incurrir en transacciones de manera más segura. Por ejemplo, en un proceso de inversión extranjera directa, los inversionistas pagan el costo de reunir información suficiente sobre el país receptor para garantizar la integridad de sus derechos de propiedad.³

Para North, las instituciones son medios para reducir costos de transacción. Con las instituciones apropiadas, los individuos tienen una idea más clara de los costos y beneficios de participar en diferentes mercados como consumidores o productores, y con esto pueden llegar a equilibrios más eficientes. En el contexto de la NEI, las instituciones son vistas como las reglas que hacen los hombres para regular el desempeño económico.

³ El *International Country Risk Guide*, por ejemplo, es un documento que aborda diversas características institucionales de los países para proveer a los inversionistas con una idea clara de los diferentes escenarios de inversión que pueden enfrentar.

Las instituciones pertenecen a la historia, la cultura, la política y la economía de las sociedades, por lo que resulta difícil categorizarlas, ya que sus orígenes y áreas de influencia son muy amplios. De esta manera, North aborda el estudio del desempeño económico desde una perspectiva interdisciplinaria, y divide a las instituciones en formales e informales. Las primeras son reglas escritas como la Constitución o los ordenamientos legales, mientras que las segundas son reglas sociales como normas de comportamiento o tradiciones y características culturales.

Al analizar desde una perspectiva histórica el desempeño de las economías, North argumenta que las sociedades transforman sus formas de intercambio, al pasar de un esquema tradicional basado en el conocimiento personal de las partes y sustentado en normas comunitarias (instituciones informales), al esquema masivo de intercambio impersonal de las sociedades industrializadas (instituciones formales). El desarrollo del comercio entre Europa y Asia desde el siglo XIV, por ejemplo, requirió de medios más sofisticados para transar. Con ello se logró una mayor anonimidad en las transacciones económicas, las cuales se consolidaron cada vez más a través de contratos escritos. En la actualidad, las economías son diversificadas. Tienen numerosos mercados y millones de actores anónimos, que requieren de instituciones formales para intercambiar con menor incertidumbre. Las instituciones formales acotan las acciones de las partes de un contrato, con lo que se permite el intercambio. Proveen y garantizan arreglos alternos en el caso de eventos imprevistos. Así, las instituciones formales permiten que las transacciones económicas tengan lugar en un escenario de mayor certidumbre.

Con base en los argumentos anteriores, varios autores han llevado a cabo análisis históricos comparativos de crecimiento económico. Todos ellos subrayan la importancia que tienen los marcos institucionales de las economías estudiadas, para explicar las diferencias en las tasas de crecimiento y los patrones de convergencia o divergencia económicas.

North, por ejemplo, argumenta que la decadencia en el desempeño económico de España durante el siglo XVII, en contraste con el creciente dinamismo de la producción económica en Inglaterra, se puede explicar por el hecho de que hubieron diferentes vías de cambio institucional.⁴ Entre otros factores, la creación del parlamento en Inglaterra redujo la corrupción que

⁴ Ver *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*.

había caracterizado a la monarquía y permitió el inicio de un gobierno representativo. También fortaleció los derechos de propiedad y el sistema judicial. Mientras tanto, la unificación en España de los reinos de Castilla y Aragón significó la consolidación de una burocracia centralizada que pugnó por la expansión del imperio, con lo cual llevó a un incremento de impuestos, merizó los derechos de propiedad y produjo inestabilidad financiera.

II. II ¿Cómo interactúan las instituciones formales e informales?

Hasta ahora se deben enfatizar dos ideas. La primera, que las instituciones son importantes en la medida en que determinan el desempeño económico, y la segunda, que las instituciones son complejas porque su naturaleza es muy diversa.⁵ Hasta ahora, la teoría ha hecho distinciones simples entre las instituciones, separándolas en instituciones formales e informales. Esta realidad significa que existen serias complicaciones en la tarea de analizar las instituciones y el desempeño económico desde una perspectiva empírica. ¿Cómo se mide una institución formal a diferencia de una informal? ¿Cómo se puede tener una idea de las diferentes "calidades" institucionales y sus niveles de impacto en diferentes contextos? ¿Acaso una misma institución tiene el mismo impacto en dos contextos distintos? ¿Cómo interactúan instituciones formales con informales?

Sería útil pensar en los diferentes tipos de relación que pueden presentarse entre las instituciones formales y las informales en contextos distintos, con el fin de ilustrar las complejidades inherentes a los estudios empíricos de crecimiento e instituciones. Un vistazo a las características siguientes puede ser revelador:

- *Las instituciones informales pueden ser más fuertes que las formales*
México es un buen ejemplo en varias áreas de actividad económica. En el caso de las telecomunicaciones, existió un monopolio televisivo privado por muchos años, aún cuando la ley le reservaba al Estado el derecho de cancelar concesiones sin previo aviso. A pesar de estas ambigüedades en los derechos de propiedad, las instituciones informales que tradicionalmente permearon las relaciones entre el sector privado y el Estado permitieron una actividad televisiva a manos del sector privado estable por casi cincuenta años. En este caso, la existencia de una institución informal fuerte,

⁵ Algunas instituciones, por ejemplo, establecen las condiciones de los derechos de propiedad, mientras que otras pueden regular el desempeño de una empresa o sector económico.

como la idiosincrática amistad entre el Estado y la iniciativa privada, fue el fundamento de la industria televisiva privada.

- *Las instituciones formales e informales pueden ser antagónicas*

Varios ejemplos de ello se pueden ver en la política africana de los noventa. Michael Bratton argumenta que algunas naciones africanas en las que se llevaron a cabo reformas democráticas durante la década pasada no lograron alcanzar niveles altos de participación política debido a las relaciones tradicionales de poder.⁶ Coincide con el punto de vista de varios autores que hablan de una "falacia electoral" al usar como ejemplos casos de países en los que las elecciones coexisten con abusos sistemáticos en los derechos políticos de poblaciones enteras. En estos casos, los cambios en las reglas escritas (instituciones formales) se vieron superados por la fuerza de las reglas no escritas (instituciones informales) y la falta en la aplicación de la ley, con lo que se neutralizó el efecto potencial que en algún momento tuvieron las reformas democráticas.

- *Las instituciones formales e informales se complementan y refuerzan mutuamente*

Como se ha documentado en diversas ocasiones, los grupos urbanos de bajos ingresos han logrado crear esquemas informales de ahorro y crédito, como una alternativa a la imposibilidad de acceder al crédito de las instituciones financieras formales. Los sistemas de tandas en la zona de Chalco son un ejemplo interesante en el que se han visto tasas de pago superiores a las observadas en el sistema financiero formal. Ello ha incentivado la creación de políticas públicas que buscan aprovechar las redes de organización social que permiten la creación de las tandas — todas ellas instituciones informales — con lo que se integran instituciones formales e informales de manera complementaria.

Los antagonismos y coincidencias entre instituciones formales e informales son aspectos esenciales no sólo de la evaluación del desempeño económico en su conjunto, sino también de la efectividad de las políticas públicas. Hay que recordar que son muchas las políticas públicas que fracasan debido al desconocimiento de la interacción entre diferentes tipos de instituciones.⁷

⁶ Ver "Second Elections in Africa", en *The Journal of Democracy* (9, 3, 1998).

⁷ Por citar sólo un ejemplo, vale la pena mencionar el siguiente caso. En Gambia, políticas públicas que pretendían incrementar la producción de arroz, tuvieron un efecto colateral grave: el grano dejó de ser un cultivo bajo el control de las mujeres, con lo cual se ampliaron las brechas de desigualdad en el bienestar entre hombres y mujeres.

II.III Las dificultades en la medición de las instituciones

Como se vio en los apartados anteriores, el estudio de la influencia de las instituciones en el desempeño económico es una tarea complicada. El hecho de que instituciones formales e informales interactúen simultáneamente y de manera muy distinta, dependiendo del contexto del que provengan, obliga al investigador a estudiar la naturaleza de esta interacción en cada caso particular. El no hacerlo podría invalidar cualquier análisis comparativo debido a que se estaría asumiendo que las instituciones formales y las informales operan de la misma manera en contextos distintos. Más aun, si como dice Douglass North, la transición de modos tradicionales a formas industrializadas de producción implica una transformación en los marcos institucionales de estructuras informales a formales, la comparación de países con niveles distintos de desarrollo equivale a comparar dos tipos distintos de estructuras institucionales. En el caso de países con niveles de desarrollo bajos, podría esperarse que las instituciones informales tengan más influencia que las formales, en oposición a países más desarrollados y con mayores volúmenes de producción y de transacciones económicas. Por lo tanto, antes de cualquier intento por comparar economías con niveles de ingreso distintos, parece importante llevar a cabo un ajuste que considere la importancia relativa de las instituciones formales e informales.

Algunos estudios empíricos que abordan el desempeño de las economías no han tomado en cuenta los argumentos anteriores. Las aproximaciones hacia los marcos institucionales de distintos países se han hecho a través de criterios generales y homogéneos. Por ejemplo, las mediciones empíricas más comunes utilizan variables explicativas que miden instituciones formales sin llevar a cabo ajustes de acuerdo a la manera en que operan éstas dentro del Estado de Derecho.⁸ Más aun, la influencia de instituciones informales, usualmente más difíciles de medir, es comúnmente ignorada. Este hecho parece haber dirigido los estudios empíricos hacia análisis que miden únicamente instituciones formales y su contribución al crecimiento. Cualesquiera que sean los resultados, dirán, a lo

⁸ Como se comentó en el ejemplo anterior sobre las reformas democráticas del África de los noventa, las reglas escritas en esta materia tuvieron pocos resultados debido a la falta de aplicación de la ley. A pesar de ello, cualquier estudio comparativo tradicional le hubiera dado el mismo peso a la influencia de las reformas, indistintamente de que se trate de África o de otras latitudes.

mucho, algo sobre países con niveles altos de instituciones formales y mecanismos robustos de aplicación de la ley. Por el contrario, parecería difícil esperar resultados confiables de estudios comparativos sobre países con niveles de desarrollo distintos, debido a que los países más pobres son menos susceptibles de tener medidas apropiadas de sus marcos institucionales.

En suma, las dificultades presentes en la medición de las instituciones provienen de los aspectos siguientes:

- a) Las instituciones formales e informales están siempre presentes, e interactúan unas con otras de maneras muy distintas dependiendo del contexto en el que se encuentran;
- b) Las instituciones informales son más difíciles de medir;
- c) Dado lo anterior, los estudios empíricos se han abocado a medir variables formales y su incidencia en el crecimiento. Los estudios comparativos de economías con amplias diferencias en sus proporciones de instituciones formales e informales son, por lo tanto, cuestionables.

La siguiente parte de este ensayo evalúa un análisis empírico en torno a instituciones y desempeño económico, sobre la base de los argumentos que se han esgrimido en esta sección.

III. Un análisis empírico de instituciones y desempeño económico

Entre los estudios más interesantes sobre instituciones y desempeño económico destaca el de Knack y Keefer (1997). Los autores miden la influencia del *capital social*⁹ en el desempeño económico de una muestra de 29 países a través de datos provenientes de la *Encuesta Mundial de Valores* (*World Values Surveys*). Las variables explicativas que utilizan para medir las instituciones y su influencia en el desempeño económico son las llamadas TRUST (confianza) y CIVIC (civismo). De acuerdo con Arrow¹⁰ (1972, pp. 357), "...Virtualmente cada transacción comercial lleva implíci-

⁹ Coleman (1990) define al *capital social* como "...relaciones de autoridad, relaciones de confianza y derechos consensuados que establecen normas...". Coleman y Putnam (1993) consideran la confianza y el comportamiento cívico como manifestaciones de *capital social*. El concepto de *capital social* puede ser visto como una suma de instituciones formales e informales que, juntas, proveen a la sociedad de un cierto nivel de capital que coadyuva al desempeño económico.

¹⁰ Citado de Knack y Keefer.

to un elemento de confianza, al menos toda transacción realizada a lo largo de un periodo de tiempo. Se puede argumentar de manera plausible que mucho del atraso económico del mundo se explica por la falta de confianza mutua." Para Knack y Keefer, este es el argumento que sustenta la decisión de construir una "proxy" que mida el nivel de confianza en la sociedad. En términos concretos, la variable se refiere a la proporción de gente que contesta "la mayoría de la gente es confiable" a la pregunta "En general, ¿usted pensaría que la gente es digna de confianza?". En cuanto a CIVIC, los autores estiman la fuerza de las normas de cooperación,¹¹ sumando las respuestas que dieron individuos encuestados al enunciado que pregunta si los siguientes comportamientos pueden ser justificables, nunca justificables o a veces justificables:

- 1) "Cobrar servicios públicos que no le correspondan";
- 2) "No pagar el transporte público";
- 3) "Evadir impuestos si se presenta la ocasión";
- 4) "Guardarse dinero encontrado en la calle";
- 5) "Dañar un vehículo estacionado y no reportarlo".¹²

Los autores concluyen que existe una correlación positiva entre las tasas de crecimiento y el nivel de confianza de los casos estudiados, resultado que favorece las interpretaciones de la NEI.

A pesar de que Knack y Keefer corrigen ciertas fuentes de sesgo,¹³ varias críticas a su ejercicio empírico pueden esgrimirse. Por ejemplo, ¿en qué medida la variable TRUST refleja el mismo tipo de confianza que hay en el contexto de los países más desarrollados a diferencia de los países menos desarrollados?

¹¹ De esta manera, Knack y Keefer estaban tratando de medir la probabilidad de una cooperación entre individuos que favoreciera el desempeño económico.

¹² Los encuestados escogieron un número del 1 (siempre justificable) al 10 (nunca justificable) en cada una de las respuestas. Después, los autores calcularon el promedio de la suma de estas respuestas para cada país en una escala de 50 puntos. Un mayor puntaje reflejó un marco institucional más adecuado para el desempeño económico.

¹³ Por ejemplo, los grupos de mayores ingresos y mejores niveles educativos se encuentran sobre-representados en la muestra debido al sesgo urbano de la encuesta. Más aun, la variable CIVIC tiene una desviación estándar baja, hecho que sugiere que los encuestados pudieron haber mentido en sus respuestas a estas preguntas tan comprometedoras. Los autores tratan de corregir la sobre-representación de ciertos grupos sociales, aunque reconocen que ésta no desaparece plenamente. Asimismo, concientes de la correlación positiva entre la confianza medida por TRUST y el civismo medido por CIVIC, Knack y Keefer construyeron una variable que mezcla TRUST y CIVIC con lo que conformaron una nueva variable llamada TRUST-CIVIC.

Es razonable pensar que marcos institucionales distintos determinan procesos cognitivos incomparables entre la gente. Se puede esperar que en las economías más ricas, con proporciones más altas de instituciones formales, exista una percepción distinta del concepto de confianza a diferencia de economías de ingreso bajo, en las cuales instituciones informales como la tradición y las costumbres son más importantes. En el primer caso, la percepción de confianza de una persona se ve ciertamente influenciada por la existencia de contratos formales que respaldan sus transacciones. Como dice Hardin:¹⁴ "... si confío en que pagarás en varios plazos el trabajo que hago para tí o la compra de mi automóvil, puedo proponerte que firmemos un contrato. Así, te enfrentarás a la posibilidad de costos reales si violas la confianza que te he tenido". North estima que las economías con niveles altos de instituciones formales asignan alrededor de 45 por ciento de sus recursos al establecimiento y aplicación de contratos.¹⁵ De este hecho cabe preguntarse qué tanto los individuos de contextos económicos con niveles de ingreso altos confían de manera incondicional.¹⁶

Por el contrario, la percepción de TRUST en el caso de economías con menores niveles de desarrollo y proporciones más altas de instituciones informales, puede estar basada en mayor medida en la tradición, los valores morales o los lazos familiares, debido a la falta de contratos formales y mecanismos que garanticen su observancia. De acuerdo con Woolcock (1998), una de las características que permiten entender la dificultad para transitar hacia un mayor desarrollo en las economías más pobres es la falta de confianza y de normas de reciprocidad al interior de las redes sociales.

La relevancia de que la confianza sea percibida de manera muy distinta en economías de bajos ingresos, a diferencia de economías más ricas, hace pensar que el estudio empírico de la variable TRUST es difícil de llevar a cabo si no se toman en cuenta las diferencias en la percepción de la confianza de las sociedades estudiadas. Un valor de 40 para TRUST en el caso de la India no equivaldría a un valor de 40 para el caso de Francia. La

¹⁴ Ver "Trustworthiness" en *Ethics: An International Journal of Social, Political and Legal Philosophy*, 107 (1).

¹⁵ Ver "Measuring the Transaction Sector in the American Economy, 1870-1970", por North y Wallis, en *Long Term Factors in American Economic Studies*.

¹⁶ La teoría de juegos, por ejemplo, modela las estrategias de un individuo en función del comportamiento de sus contrapartes. La "cooperación condicional" es un patrón común en juegos como *el dilema del prisionero*.

confianza que se origina por la existencia de un contrato, así como aquella que se sustenta en normas informales deberían estar contempladas en la encuesta para hacer cualquier comparación factible. Sin embargo, el estudio de Knack y Keefer no hace esta distinción y los resultados empíricos son, por lo tanto, difíciles de interpretar, ya que es complicado saber qué está midiendo la variable exactamente. Si bien no se pueden descartar las conclusiones de Knack y Keefer, se puede al menos argumentar que sus resultados son imprecisos debido a que no se toman en cuenta las diferentes percepciones posibles de la variable TRUST.

El problema con la variable que mide la confianza estriba en que la variable no considera la oposición entre comportamientos cimentados en imperativos categóricos kantianos, más comunes en sociedades tradicionales, y comportamientos más pragmáticos como la cooperación condicional y contractual que generalmente caracteriza a las economías más ricas. Ambos tipos de comportamiento constituyen posturas particulares que obedecen a percepciones distintas. Esto puede resultar más claro mediante conceptos como la *objetividad de posición* de Sen.¹⁷

Es de esperarse que las omisiones en este sentido puedan llevar a resultados que sobrestimen la interpretación de que los países con una proporción mayor de instituciones formales gozan de un mejor desempeño económico. En el caso de Knack y Keefer, por ejemplo, si los niveles de confianza se ajustaran mediante el costo de administrar una mayor proporción de contratos para el caso de las economías más desarrolladas, la correlación entre TRUST y el crecimiento económico disminuiría. El incorporar las conclusiones de North, en el sentido de que las sociedades más industrializadas, como los Estados Unidos, asignan casi la mitad de sus recursos para llevar a cabo sus transacciones, podría permitir una aproximación de los costos de la confianza sustentada en contratos.

A pesar de lo anterior, se debe decir que las omisiones en los análisis empíricos de marcos institucionales se deben a las complejidades inhe-

¹⁷ Sen (1993) cuestiona la concepción clásica de objetividad que asegura que un hecho objetivo siempre es el mismo, arguyendo que cualquier afirmación sobre un hecho objetivo está restringida por la posición desde la cual se observa el hecho. Por ejemplo, ¿cómo puede un individuo saber si la luna es más pequeña que el sol o viceversa, si está observando ambos astros desde la tierra sin ninguna información adicional posible? En este caso, una afirmación en el sentido de que ambos son del mismo tamaño es bastante razonable y objetiva considerando las condiciones de la posición bajo las cuales observa al sol y a la luna. Sin embargo, el individuo en cuestión estará haciendo una aseveración equivocada. Esta es, a grandes rasgos, la *objetividad de posición* de Sen. La variable TRUST se encuentra indudablemente permeada de objetividades de posición distintas.

rentes en la medición de las instituciones. Debido a que es difícil cuantificar instituciones informales, los análisis empíricos se han concentrado en estudios de instituciones formales. Hay, sin embargo, un sesgo epistemológico que limita los esfuerzos a favor de estudios más integrales. Como argumenta Woolcock, "...las unidades de análisis en los estudios contemporáneos de desarrollo son naciones y corporaciones transnacionales o individuos racionales y empresas. La contribución de la sociedad civil (...) se ha perdido..."

IV. Conclusiones

Con base en una descripción general de cómo las instituciones determinan las transacciones económicas, este ensayo subraya las dificultades presentes al analizar la incidencia de las instituciones en el desempeño económico desde una perspectiva empírica. En particular, la presencia simultánea de instituciones formales e informales, las cuales interactúan de maneras distintas dependiendo de su contexto de origen, complica la medición de marcos institucionales. Más aun, es difícil expresar la presencia de instituciones informales en términos empíricos. Este hecho explica por qué los análisis se sustentan primordialmente en variables explicativas que miden únicamente a las instituciones formales.

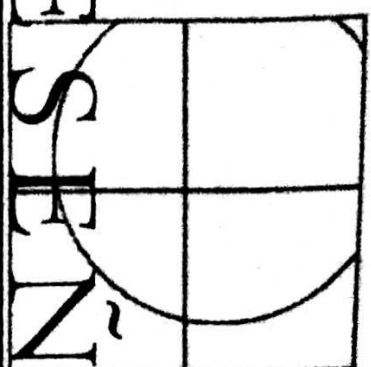
Las críticas al trabajo empírico de Knack y Keefer ilustran los argumentos esgrimidos aquí. El uso de una variable que no incorpora la importancia relativa de instituciones formales *versus* instituciones informales, así como sus posibles interacciones mutuas, parece llevar a conclusiones que sobrestiman el efecto de las variables formales en el crecimiento económico. En efecto, la variable TRUST no incorpora las variaciones en el sentido del concepto de "confianza", derivadas de las diferencias en marcos institucionales distintos. Esto pone en tela de juicio la correlación positiva entre instituciones y crecimiento económico. Parece razonable pensar que una medición de las instituciones adecuada al contexto en cuestión, podría disminuir el grado en el que las instituciones formales inciden en el crecimiento económico. De esta forma, el incluir una medida de los costos asociados a la existencia de instituciones formales (como los contratos y su observancia) parece una alternativa viable.

Este ensayo no pretende contradecir los resultados principales de estudios empíricos de instituciones y desempeño económico. De hecho, como

apuntan la mayor parte de los trabajos empíricos, parece difícil aseverar que la confianza no sea benéfica para el desempeño económico. Sin embargo, la confianza es el resultado de instituciones formales e informales por lo que la necesidad de diferenciarlas es algo esencial. El objetivo de este breve ensayo es el de enfatizar este hecho, y el de subrayar aquellos aspectos que podrían permitir una mejoría en la precisión para medir instituciones, e incluir características cualitativas de marcos institucionales que inciden en el desempeño económico. Las críticas de Woolcock a la forma en que la mayoría de los científicos sociales abordan este problema parecen abrir una veta para mejorar los estudios empíricos de instituciones. La consideración seria del concepto de *capital social* en su más amplia dimensión se vuelve así una prioridad.

Bibliografía

- Bratton, Michael, "Second Elections in Africa", *Journal of Democracy* (9,3, 1998)
- Engerman, Stanley L. and Robert Gallman (Eds.) "Long Term Factors in American Economic Studies" en *Income and Wealth Series*, Vol. 51, Chicago and London: University of Chicago Press, 1986, páginas 95-148.
- Hardin, Russel, "Trustworthiness", *Ethics*, 107 (1).
- Knack Keefer y Philip Keefer, "Does Social Capital have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation", *Quarterly Journal of Economics*, 1997 (pp. 1251-88)
- Lee J. Alston, Thrainn Eggertson y Douglass C. North, *Empirical Studies in Institutional Change*, Cambridge University Press, 1996.
- North, Douglass, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990.
- Sen, Amartya K., "Positional Objectivity", *Philosophy and Public Affairs*, 1993, 22 (pp.126-45).
- Woolcock, Michael, "Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework", *Theory and Society* 27: 151-208, 1998.



RESINAS

Gary W. Cox & Jonathan N. Katz Elbridge Gerry's Salamander: The Electoral Consequences of the Reapportionment Revolution*

Manlio A. Gutiérrez**

En su trabajo como académico e investigador, Gary Cox, quien es catedrático de la universidad de California, ha abordado temas como las coaliciones legislativas y su comportamiento en virtud de los premios y castigos otorgados por los líderes parlamentarios en *Legislative Leviathan*, escrito junto a Mathew D. McCubbins y editado por la University of California Press, en 1993.

En *Making Votes Count*, publicado por Cambridge University Press, en 1997 Cox se enfoca a la coordinación estratégica del electorado, sus consecuencias y los problemas estructurales que la dificultan. En ambos trabajos sobresale la capacidad lógica del pensamiento de Cox y sobre todo el rigor con el que sus investigaciones han sido realizadas.

En esta ocasión reseño para la Gaceta de Ciencia Política *Elbridge Gerry's Salamander: The electoral consequences of the reapportionment Revolution*. En este libro Gary Cox, quien es coautor, junto a Jonathan N. Katz del California Institute of Technology, vuelve a uno de los temas que ya había tocado con mucho acierto anteriormente: los sistemas electorales, los partidos políticos y la interacción particular que existe entre ellos.

Sin embargo ahora lo hace de una manera distinta, en *Centripetal y Centrifugal Incentives in Electoral Systems*, paper publicado en el *American Journal of Political Science* en noviembre de 1990, Cox habla del grado en que los sistemas electorales crean incentivos centrífugos o centrípetos, donde los incentivos centrípetos llevan a los partidos políticos –o a los candidatos– a adoptar posiciones centristas, mientras los incentivos cen-

* Gary Cox y Jonathan Cox. *Elbridge Gerry's Salamander. The electoral consequences of the reapportionment revolution*. Marzo, USA, Ed. Political Economy of Institutions and Decisions, 2002.

** Estudiante de la licenciatura en Ciencia Política, ITAM

trífugos los llevan a tomar posiciones más o menos extremas en el espectro ideológico.

Ahora Cox se centra en el problema del *Gerrymandering*. En términos básicos, *Gerrymandering* se le llama a la creación de distritos electorales recurriendo a aspectos que van más allá de la mera territorialidad, es decir, actuando por el interés de aglutinar dentro de un mismo distrito electoral a un electorado que en su mayoría responda a ciertas características específicas, ya sean raciales, culturales o partidistas.

La etimología del *Gerrymandering*, como lo explica el propio Cox, proviene de la unión del apellido de Elbridge Gerry, quien gobernó Massachusetts entre 1810 y 1812, y el término salamandra, que hacía referencia a la forma que había adquirido un distrito electoral diseñado por su partido.

Como es casi lógico en estas circunstancias, la forma del distrito no solo genera formas territoriales peculiares, sino que también afecta el resultado electoral final en el distrito y de cierta forma, ha marcado el desarrollo de la política electoral de los Estados Unidos a lo largo del tiempo.

Cox toma en cuenta la importancia del *Gerrymandering* en su libro, pero se atiene a una circunstancia específica: una decisión de la Suprema Corte de Justicia que a partir de 1964 cambió el panorama del *reapportionment* y determinó una nueva redistribución, la más comprensiva y extensa en la historia de los Estados Unidos.

En los días inmediatos posteriores a la redistribución, los académicos que investigaron el tema llegaron a una conclusión básica, referente al hecho de que la nueva distribución no afectaría en mayor grado el acomodo de los partidos ni los resultados de las elecciones posteriores a la distribución.

Este resultado choca de frente con la evidencia estadística posterior a la redistribución. Antes de 1960 los demócratas podían esperar ganar sólo el 44.6%, es decir, existía una tendencia que favorecía al Partido Republicano en un 5.4%, derivada de la forma en que los votos se transformaban en sillas en el Congreso, esta tendencia desapareció en los años posteriores y más allá de eso, existe a partir de entonces una aparentemente interminable (en términos de Cox) mayoría demócrata en la Casa de los Representantes.

Otro fenómeno ha sido evidente desde los terrenos de la estadística: desde la redistribución de los sesentas se ha visto que de manera constante

los *incumbents*, es decir aquellos candidatos que van por un periodo más en la silla, resultan victoriosos por encima de los candidatos retadores. Cox y Katz abordan esta problemática y proponen una teoría en donde explican porqué la redistribución sí afectó las condiciones en que se desarrollaron las elecciones y alteraron el acomodo de los partidos en el Congreso norteamericano.

Según los autores el punto principal a analizar se refiere a que los primeros investigadores, aquellos que no vieron el efecto provocado por la decisión de la Corte, basaron sus estudios en las consecuencias sustantivas primarias de dicha decisión, es decir, la erradicación del *malapportionment* en los Estados Unidos. Cox y Katz decidieron tomar una nueva ruta en la investigación y enfocarse a las consecuencias primarias procedimentales de la decisión, a saber, la redefinición del resultado reversionista del proceso de redistribución, por una parte, y la creciente regularidad con que se ha emprendido la redistribución desde entonces.

Para entender el cómo las reformas afectaron la distribución de los partidos en el Congreso, los autores parten de tres puntos básicos. De entrada el hecho de poder tomar decisiones al respecto convirtió a las cortes en jugadores estratégicos de los subsecuentes actos de redistribución. Como segundo punto, la capacidad para establecer la reversión, otorgó a las cortes una influencia substancial sobre los planes finales de distribución adoptados.

Por último toman el hecho de que la decisión de la Suprema Corte desató una ola de redistribuciones en un momento en el que el Partido Republicano se había debilitado en los estados no-sureños de los Estados Unidos, por lo que la redistribución se llevó a cabo sin el control del partido republicano y bajo la supervisión de cortes mayoritariamente democráticas, con lo cual se generó una red partidista de apoyo a los demócratas, evidenciada no sólo en la desaparición abrupta de la tendencia pro-Republicana en los estados que no son del sur, sino también en los detallados patrones sobre como la repartición de los votos cambió cuando las líneas distritales fueron redibujadas.

En lo que se refiere a las consecuencias de la decisión que favorecieron a los *incumbents* sobre los retadores, Cox y Katz argumentan que el principal punto para entender el crecimiento dramático en el crecimiento de esta ventaja está en entender a los *incumbents* como agentes estratégicos que deciden si lanzarse a la reelección o no basados en su repartición de votos esperada. De esta forma, muestran que mucha de esta ventaja refle-

ja en realidad la prudencia de los *incumbents* más que la realización de campañas superiores o mayores recursos.

Establecido lo anterior, los autores exploran el cómo la redistribución afectó las decisiones de los *incumbents*, tomando en cuenta que, después de las decisiones de la Suprema Corte, los políticos se dieron cuenta pronto de que las redistribuciones serían a partir de ahora inevitables y regulares, y argumentan que este reconocimiento facilitó la coordinación entre *incumbents* y los competidores fuertes, introduciendo una especie de ritmo redistribucional a la entrada y salida de gente al Congreso, es decir, que ante la presencia de un retador fuerte se volvió más sencillo para el *incumbent* percatarse y optar por no participar en la elección, de manera que la asociación estadística entre la participación de los *incumbents* en las elecciones y la victoria de sus partidos en esas elecciones aumentó.

En otra línea argumentativa, los autores empiezan por notar que la erradicación de la tendencia republicana en la forma en que los votos se transforman en asientos, resultó en una baja abrupta de las posibilidades de que el Partido Republicano obtuviera la mayoría de los asientos en la Casa de los Representantes, de manera que se intensificó el estatus republicano de minoría y al colocarlos en un papel más sufrido, les dio mayores ventajas para triunfar como *incumbents* que a los demócratas.

Esta es la forma en que Cox y Katz entienden los efectos de los cambios en la forma de redistribuir que se dieron en Estados Unidos después de la década de los sesentas, y es también la nueva aproximación que tenemos para estudiar el fenómeno de la *Gerrymandering*.

Willibald Sonnleitner
Los Indígenas y la Democratización
Electoral. Una Década de Cambio
Político entre los Tzotziles y los Tzeltales
de Los Altos de Chiapas (1988-2000)*

Alexander Ruiz Euler**

La alternancia presidencial del 2 de julio de 2000 es el evento que define una nueva era en la política mexicana. El cambio abrupto en las formas de hacer política que ella significa obliga a repensarlas para definir en conjunto, cómo debemos reestructurar nuestras instituciones y relaciones de poder entre el Estado y la sociedad en este nuevo contexto de consolidación democrática. La transición a formas democráticas de organizar lo público ha terminado; estamos, como nación, en el periodo de consolidación de nuestra democracia, en el que la falta de una definición institucional y política presentes en toda transformación política de fondo permite a los actores sociales mayor margen de maniobra para cambiar las relaciones del Estado con la sociedad.

La caída del antiguo régimen nos ha dejado con la inapreciable oportunidad de rediseñar nuestra vida política tomando las experiencias de otras sociedades que han atravesado por etapas similares, pero sobretodo tomando en cuenta las diversas realidades que conforman nuestra nación, habitualmente dejadas de lado en la organización central de la vida política mexicana. El análisis de las circunstancias propias fue dejado de lado durante la mayor parte del siglo XX, por su falta de utilidad real, quedando confinada como divertimento de la intelectualidad mexicana. La reciente alternancia nos coloca súbitamente frente a la capacidad real

* SONNLEITNER, Willibald, *Los indígenas y la democratización electoral Una década de cambio político entre los tzotziles y los tzeltales de Los Altos de Chiapas (1988-2000)*; El Colegio de México y el Instituto Federal Electoral, 2001.

** Es estudiante de la licenciatura en Ciencia Política.

de transformar la realidad social, política y cultural de nuestro país. Esta entumida facultad debe despertar hoy más que nunca en la historia, reciente de México; y como parte fundamental está el conocimiento de las realidades que nos conforman. Como nunca antes, el autoconocimiento será la fuente de nuestra transformación real y duradera.

Es en este espíritu que retoma importancia la medición, el análisis cuantitativo de la realidad social para sentar discusiones teóricas sobre bases concretas. El análisis cuantitativo de la realidad social puede ser igual o tanto más explosivo que el análisis meramente cualitativo. Puede deshebrar las ideas comunes — de la academia y de las élites — en estadísticas y gráficas que presenten elementos para análisis cualitativos cuyas conclusiones puedan ir en contra de mitos y tabúes profundamente arraigados en el imaginario colectivo de una sociedad. Estas ideas preconcebidas, no cotejadas con realidad, pueden ser inocuas o nocivas dependiendo del impacto social que tengan las acciones de los sujetos que las creen. Una idea errónea en la cabeza de un poderoso puede ser desastrosa. Es, pues, deber de las mentes lúcidas hacer frente a estas ideas preconcebidas y exponerlas a la luz desintegradora del análisis empírico serio y riguroso, que servirá a su vez para transformar las ideas de la sociedad, teniendo particular importancia la transformación de las ideas que detentan los poderosos.

Este echar luz a ideas oscuras es uno de los resultados de Willibald Sonnleitner en su libro *Los indígenas y la democratización electoral: Una década de cambio político entre los tzotziles y tzeltales de Los Altos de Chiapas (1988-2000)*, publicado por El Colegio de México y el Instituto Federal Electoral, como resultado de una investigación colectiva sobre las elecciones en Los Altos de Chiapas, enfocada a entender práctica y académicamente los nuevos contenidos de la democratización electoral entre los indígenas alteños. Doce años de estudio electoral arrojan una serie de datos estadísticos de tendencias a nivel estatal, municipal, distrital y seccional. Estos datos sirven en principio al autor para comprobar una hipótesis: si bien las elecciones, la vía institucional, se ha transformado en la piedra angular de la transición mexicana, al mismo tiempo se ha venido construyendo una corriente errónea de pensamiento que opone las prácticas democráticas «occidentales» a las prácticas políticas «indígenas».

En el imaginario popular se ha consolidado la idea de que los *usos y costumbres* de los indígenas no son en principio compatibles con las for-

mas «modernas» de establecer y regular el espacio público. Las raíces de esta idea son una concepción distorsionada y poco informada de los cambios profundos que se han operado en las comunidades indígenas — que no son de hecho un bloque monolítico y homogeneizado, sino una realidad plural y dinámica. Se ha visto a los partidos políticos como «actores externos» que manipulan a las comunidades indígenas para su propio beneficio electoral, subvirtiendo prácticas ancestrales de los indígenas, rompiendo los modos políticos consensuales de sus comunidades. Éstas son algunas de las ideas principales que el autor refuta, siempre dentro del marco de los indígenas alteños.

El objeto central de las investigaciones llevadas a cabo en este libro es, nos dice el autor, el proceso de adaptación, transformación e integración de las formas “modernas” y “tradicionales” de participación y representación política, recurriendo a instrumentos analíticos de la sociología, la historia, la ciencia política y la antropología, partiendo de una definición operativa de *democracia electoral*: un sistema de reglas que organizan el funcionamiento institucional de los regímenes políticos plurales y respetuosos de los derechos humanos, con cuatro condiciones básicas: (a) la participación periódica e institucionalizada de la ciudadanía en la designación, evaluación y eventual sanción de sus representantes políticos; (b) la toma de decisiones en función de la voluntad de las mayorías, pero respetando a las minorías; (c) la existencia de un espacio público plural y de un juego político-electoral multipartidista, y (d) la posibilidad de la competencia por los cargos públicos y la alternancia pacífica en los diversos niveles del poder institucional.

A partir de esta definición, y tomando como unidad de análisis el sufragio válido emitido en los diferentes municipios y zonas indígenas chiapanecas, el autor construye un verdadero galimatías de datos, cruzando variables de toda índole — número de alternancias municipales, evolución del voto del PRI en distintos escenarios, distribuciones del voto válido y distribución geoétnica del voto, por mencionar algunos solamente. El libro está dividido en tres secciones, y cada una explora a diferentes niveles el impacto del cambio político electoral en los Altos de Chiapas.

La primera parte, titulada “El fin de una era política en Chiapas: de la rebelión armada a la alternancia electoral”, estudia el retroceso electoral del PRI y el avance de la oposición tras la crisis del PRI, que — en palabras exageradas del autor — es la crisis del Estado mismo. El análisis de los

procesos electorales en diferentes municipios -indígenas y mestizos- conducen la argumentación de Sonnleitner hacia las similitudes en el comportamiento electoral entre zonas predominantemente indígenas y zonas predominantemente mestizas. Los ritmos de la transición entre las comunidades de Los Altos a formas más democráticas parecen no tener relaciones similares tanto en zonas indias como en zonas mestizas. En esta sección del libro, el autor aborda la influencia del conflicto zapatista en la transición alteña, y subraya el carácter paradójico del impacto político-electoral que ha tenido la acción del EZLN: promoviendo el abstencionismo entre sus bases, ha favorecido la recuperación del PRI dentro de sus bastiones, al restar votos a la oposición.

La segunda sección, titulada "Elecciones y multipartidismo en los Altos tzotziles y tzeltales de Chiapas: hacia una geografía micropolítica cada vez más diversa, competitiva y plural", presenta los resultados de una radiografía micropolítica de lo que considera una de las regiones indígenas más emblemáticas del país: el 5° distrito electoral federal. Una conclusión fundamental de esta sección es que la dimensión urbano-rural es mucho más pertinente para explicar las características del comportamiento político que la hipotética oposición indígena-mestizo. Otra conclusión es que la competencia partidista, lejos de chocar con los *usos y costumbres* de las comunidades indígenas contrario a la visión de los partidos como agentes externos a las comunidades, es un fenómeno viejo y bien integrado a su dinámica política. Hace, además, especial hincapié en la farsa de la aparente "unanidad electoral" de las comunidades indígenas más tradicionalistas, producto de acciones caciquiles que promueven la intolerancia política disfrazada de tradición comunitaria, más que de tradiciones reales de las comunidades alteñas.

La tercera y última sección – una interpretación regional de la transición alteña: del cambio de régimen a la invención de nuevas tradiciones políticas – plantea una generalización de los resultados obtenidos del análisis microelectoral del 5° distrito electoral federal. Ante la crisis estructural profunda que viven los indígenas chiapanecos, se presenta para ellos un desafío mayúsculo en los umbrales del nuevo milenio: el de reinventar sus sociedades implementando nuevas formas de convivencia política. La distinción categórica entre formas indígenas y occidentales de representación pierde vigencia ante la nueva realidad política que mezcla

y articula ambos registros para generar respuestas híbridas y pragmáticas a situaciones concretas. Por otro lado, el supuesto "consenso comunitario" resulta inquietante si se utiliza como instrumento demagógico para justificar hacia el exterior prácticas excluyentes y antidemocráticas en aras de preservar la unidad comunitaria. No es, cabe mencionar, un discurso vacío. Como otros mitos, sirve para refundar a la comunidad una vez que esta ha superado sus contradicciones internas de decisión colectiva. Es, empero, un discurso peligroso si se construye desde 'afuera', desde los que no somos indígenas, como supuesto resultado de la tradición indígena, sin tomar en cuenta las posibles distorsiones que introducen las élites locales o regionales.

Dentro del debate sobre la incorporación real y digna de los indígenas a la dinámica nacional, Willibald Sonnleitner hace un llamado a repensar los mitos que recorren el imaginario de la sociedad mexicana. Los mecanismos de decisión colectiva de los "indígenas" son fundamentalmente los mismos que los "occidentales": la regla de mayoría. Parece, sin embargo, que el autor se enfoca más a los números que al análisis de los números, y es menester advertir al posible lector de este libro sobre la facilidad con la que Sonnleitner generaliza conclusiones sobre los indígenas. Es un libro importante por sus fuentes académicas y por su novedad, pero debe tomarse en su justa dimensión, como un paso más en el debate sobre la convivencia étnica en sociedades multiculturales. Mucha más investigación empírica deberá hacerse en otros grupos indígenas con la misma minucia, para extraer generalizaciones válidas para el resto de los indígenas no-alteños.

Este libro, rico en datos y en reflexiones, conmina a indagar sobre nociones preconcebidas e ignorantes acerca de las prácticas políticas indígenas para debatir lo más libre de prejuicios posible sobre la relación de los pueblos indígenas con el resto de nuestra sociedad.