

# 8

## Formulación de políticas en México: de la hegemonía partidista al gobierno dividido<sup>1</sup>

*Fabrice Lehoucq, Gabriel Negretto, Francisco Javier Aparicio, Benito Nacif y Allyson Benton*

### Introducción

México tiene un PIB per cápita que permite clasificarlo como un país en desarrollo de ingreso medio (para 2008, contaba con un PIB per cápita de aproximadamente US\$14.400 según paridad del poder adquisitivo, PPA). Sin embargo, es el séptimo (a la par de Paraguay) de 18 países en la región con respecto al Índice de Transformación de Bertelsmann (BTI/ITB, 2010; véase Fundación Bertelsmann, 2010), una medida compuesta de la capacidad del sistema político para alcanzar acuerdos en apoyo a reformas políticas y económicas. El Informe de Progreso Económico y Social 2006 del Banco Interamericano de Desarrollo, *La política de las políticas públicas*, ubica las políticas públicas en México (al igual que las de Uruguay) como las quintas mejores entre 18 países de América Latina (BID, 2005). Las comparaciones regionales e internacionales, hechas una década antes, habían otorgado a México una calificación menor, cuando la formulación de políticas fue más centralizada, rígida y sustancialmente menos transparente.

Las categorizaciones del desempeño económico y del sistema político de México son dignas de reflexión, pues su sistema autoritario (1929-2000) fue presuntamente adaptado para el crecimiento económico y la

---

<sup>1</sup> El equipo expresa su gratitud a Gabriel Negretto y a Francisco Javier Aparicio por haber mejorado sustancialmente la traducción preliminar de este capítulo al español.

efectividad de las políticas. En una región renombrada por sus cambios extraconstitucionales en el gobierno, la estabilidad de un partido hegemónico en México condujo a analistas como Samuel P. Huntington a preguntarse si el Partido Revolucionario Institucional (PRI) había encontrado el codiciado elixir para combinar el crecimiento económico con la estabilidad política. Y es que, por lo menos hasta los inicios de la década de 1980, el PRI pareció en verdad haber logrado esta compleja combinación. El PIB de México creció a más del 6% anual entre 1950 y 1981 (Maddison, 2007) dentro de un sistema que pregona ser incluso: tenía un lugar para los trabajadores industriales, las organizaciones rurales, los burócratas y, al menos de manera informal, hasta los empresarios.

La continuidad del régimen es congruente con la teoría de Pablo Spiller y Mariano Tommasi (2003), la cual indica que la existencia de pocos actores puede sentar las bases de acuerdos intertemporales estables, los cuales son necesarios para una formulación efectiva de políticas públicas. De hecho, estas fueron estables y estuvieron coordinadas durante el auge de la hegemonía de un solo partido. Sin embargo, como este capítulo pretende explicar, la formulación de políticas en México también tuvo diversas debilidades muy evidentes. Una vez que el crecimiento comenzó a declinar en la década de 1970, la formulación de políticas se volvió rígida. Los presidentes mexicanos mantuvieron un tipo de cambio fijo y una economía cerrada, incluso cuando los desequilibrios comerciales y las deudas del sector público promovieron serias recesiones y las devaluaciones más grandes al final de los sexenios presidenciales (Basáñez, 1995). La formulación de políticas estuvo mucho menos orientada a proveer bienes públicos de lo que la retórica revolucionaria del régimen sugería. Hasta 1990, a menos que un ciudadano perteneciera a uno de los diversos sectores corporativistas de base crecientemente urbana, el Estado ofrecía servicios públicos muy limitados y de baja calidad. Durante la mayor parte del siglo XX, los mexicanos que habitaban áreas rurales, y que eran una mayoría hasta los años sesenta, recibieron poco más que un ejido controlado por el gobierno y unos cuantos años de educación primaria, por demás deficiente.

Este capítulo plantea que un sistema político no competitivo y cerrado derivó en la formulación de políticas públicas rígidas, de deficiente calidad y con orientación a grupos particulares durante gran parte de la segunda mitad del siglo XX. Debido a la centralización y a la opacidad

del sistema, el proceso de formulación de políticas (PFP) resistió la delegación de tareas políticas complejas a una burocracia independiente y profesional. El gobierno unipartidista también obstaculizó el desarrollo de un poder judicial independiente.

Es un error pensar que los presidentes mexicanos eran figuras omnipotentes durante el presidencialismo típico de la hegemonía monopartidista. La organización corporativista de la economía dotó a los presidentes de autoridad discrecional, pero también permitió a los beneficiarios del régimen limitar sus poderes. Los empresarios podían exportar siempre su capital si las políticas públicas eran caprichosas o no podían mantener un equilibrio macroeconómico. Si bien es cierto que los presidentes mexicanos aseguraron casi siempre la aprobación por el Congreso de sus proyectos de ley (Casar, 2002a), también es cierto que se abstuvieron de impulsar reformas que afectaran el equilibrio de poder político y económico fuera de los pilares corporativistas del régimen. Cuando el crecimiento económico empezó a declinar, como Raymond Vernon (1965) señaló hace más de cinco décadas, el presidencialismo mexicano fue incapaz de adaptar las políticas para reformar una economía cerrada y altamente regulada.

Este capítulo agrupa las políticas públicas y los procesos de formulación de estas en dos periodos: la era del PRI desde inicios de los cincuenta hasta mediados de la década de 1990 y el periodo de gobierno dividido que se inicia en 1997. Durante la era del PRI, se analiza tanto el auge del régimen unipartidista entre 1950 y 1982 como el periodo de transición que tiene lugar entre 1983 y 1997, cuando los presidentes tecnócratas liberalizaron la economía y privatizaron diversas compañías del Estado (Centeno, 1997). Después de una década y media de protestas y negociaciones de alto nivel para reformar las instituciones electorales (Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000; Eisenstadt, 2003), el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados en 1997, lo que marcó el inicio del actual periodo de gobierno dividido. Tan solo tres años después, el candidato del opositor Partido de Acción Nacional (PAN), Vicente Fox, ganó la elección presidencial y con ello dio fin a setenta años de gobierno del PRI.

El capítulo examina los cambios ocurridos en el proceso de formulación de políticas de México en la medida en que el país experimentó la transición de un partido único, de control hegemónico, al gobierno dividido, así como el impacto de estos cambios en la naturaleza de las po-

líticas públicas. La primera sección analiza las políticas públicas en términos de dimensiones políticas (o “características externas”) discutidas en el marco conceptual del capítulo 1. La segunda presenta el PFP durante el control hegemónico unipartidista y durante el gobierno dividido. Las cinco secciones posteriores examinan los fundamentos institucionales del sistema político mexicano antes y después de la democratización; en estas se discute la dinámica del sistema electoral, el Congreso, las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, el poder judicial y las relaciones intergubernamentales. La conclusión resume los hallazgos e identifica las diversas implicaciones del análisis con respecto a los debates actuales sobre la incapacidad de la economía política de aumentar su tasa de crecimiento.

### Características externas de las políticas públicas

Las políticas públicas durante el mandato del PRI fueron estables y coordinadas, por un lado, debido a un proceso de formulación de políticas centralizado que permitió al presidente, conducir las políticas de manera cercana a sus propias preferencias y, por otro, debido al mandato unipartidista que dotó a las políticas de cierta continuidad trans-sexenal. Las políticas también fueron clientelistas y orientadas a grupos particulares debido a que el PRI atendía sobre todo los intereses corporativistas. A pesar de la autoridad unipartidista, las políticas públicas durante el auge del PRI no fueron muy adaptables o flexibles. Por ejemplo, siempre fue muy difícil cambiar las políticas fiscales o energéticas que afectaban a los sectores corporativistas, puesto que estos grupos eran pilares del régimen. Esta falta de adaptabilidad a circunstancias cambiantes fue, en parte, responsable de las crisis macroeconómicas recurrentes observadas entre un sexenio y otro de 1976 a 1988.

La democratización ha cambiado algunas características de las políticas, pero no otras; las políticas continúan siendo bastante estables. De hecho, algunas de estas, como la política macroeconómica y comercial, se han vuelto más estables durante el gobierno dividido. Otras, como la política energética y tributaria, por ejemplo, permanecen inflexibles aun cuando las reservas petroleras están disminuyendo y los ingresos no petroleros permanecen entre los más bajos del hemisferio occidental (aproximadamente el 10% del PIB, cercano al nivel de Guatemala). Por el contrario, en un contexto de escasos recursos públicos, el gasto social

ha hecho que la política de Estado se oriente más al interés público en la medida en que las transferencias han estado mejor enfocadas hacia los pobres y los sectores rurales que fueron desatendidos durante el periodo del mandato unipartidista. Este ámbito es el que ha experimentado el mayor cambio, sobre todo en el proceso de formulación de políticas.

El cuadro 8.1 resume los indicadores económicos clave y las características de las políticas en diversos periodos relevantes desde 1950 hasta 2006. México triplicó su PIB per cápita real, que pasó de US\$2.365 a US\$7.137 (en dólares de 1990) y creció a una tasa promedio de 2,1% entre 1950 y 2003, la cual es 0,5 puntos más alta que la tasa promedio de los ocho países más grandes de América Latina (Maddison, 2007; véase, además, Moreno-Brid y Ros, 2009). Sin embargo, esta trayectoria de crecimiento no ha sido estable: la tasa promedio de crecimiento del PIB fue de 6,6% entre 1950 y 1981, y repentinamente cayó a 0,1% durante los años críticos de 1982 a 1988, para luego recuperarse a una tasa moderada de 3,2% entre 1997 y 2006.

### Políticas públicas durante la era del PRI: 1950 a 1997

Se pueden distinguir tres periodos durante la era del PRI: el desarrollo estabilizador entre 1950 y 1970, un periodo populista de 1970 a 1981 seguido de una secuencia de 15 años de crisis, ajustes y reformas estructurales de primera generación entre 1982 y 1997. En el periodo del *desarrollo estabilizador* las políticas fueron estables, coordinadas y coherentes bajo un modelo de industrialización mediante sustitución de importaciones (ISI). Las políticas públicas fomentaron la industrialización urbana en condiciones de disciplina fiscal, baja inflación, bajas tasas de interés y un tipo de cambio fijo y estable. El ritmo de crecimiento mundial y la ausencia de *shocks* externos permitieron que el PIB creciera a una tasa promedio anual de 6,5% con tasas de inflación por debajo del 5% durante este periodo (Ortiz Mena, 1998).

Las exportaciones agrícolas, la mayor fuente de divisas extranjeras, disminuyeron a medida que los términos de intercambio se tornaron menos favorables para el país hacia finales de la década de 1960 (Vernon, 1965). La disminución en la entrada de divisas limitó las inversiones requeridas por las industrias protegidas, de manera que las restricciones comerciales y la política de tipo de cambio fijo se volvieron insostenibles. A principios de los años setenta, la necesidad de una reforma econó-

Cuadro 8.1 Evolución del proceso de formulación de políticas en México, 1950-2006

Tasa de crecimiento PIB (porcentaje) <sup>1</sup>	6,5	6,9	0,1	2,6	3,2
Crecimiento PIB (desv. est.) (porcentaje)	2,7	2,2	3,1	3,9	2,2
Déficit público / PIB (porcentaje)	< 2,0	7,2	12,5	0,7	0,7
Tasa de inflación (porcentaje)	< 5%	17,6	88,4	21,2	7,4
Características de las políticas	Estable, adaptable y coordinado	Menos estable, no coherente, rígido (reformas retrasadas)	Menos estable, no coherente, rígido (las reformas comienzan)	Crecientemente estable, no coherente, menos rígido (las reformas continúan)	Estable y adaptable (macropolíticas), menos coordinado, más rígido (reformas estancadas)
Gasto social	Orientado al sector privado / Clientelista				
Política macroeconómica	Disciplinado	Deficitario	Volátil	Disciplinado	
Tasa de intercambio	Tasa fija	Tasa fija	Tasa controlada	Tasa flotante	Tasa flotante
Política comercial	Economía cerrada				
Ingresos fiscales	Aumentando				
Ingresos petroleros	Sistema de reparto (Pay-as-you-go)				
Política de pensiones	Monopolios en petróleo y electricidad controlados por el Estado				
Política energética	Régimen dual para los sectores público y privado, sin cambio regulador				
Política laboral	Únicamente reforma del sector privado				

mica era clara y estaban disponibles tres opciones políticas. En primer lugar, cambiar hacia un modelo de economía abierta orientado hacia las exportaciones que permitiera mejorar los problemas de la balanza de pagos. En segundo lugar, incrementar los ingresos tributarios mediante una reforma fiscal, los cuales representaban solo el 12% del PIB en 1975 (Clavijo y Valdivieso, 2000), para aliviar las crecientes presiones de gasto. Cualquiera de estas dos opciones hubiera implicado adaptar las políticas públicas a las cambiantes condiciones del entorno económico. Este tipo de reformas, sin embargo, habría generado un fuerte conflicto distributivo entre los grupos empresariales y corporativos beneficiados directamente por las políticas existentes hasta entonces.

Reacios a buscar un consenso político para abrir la economía o aumentar los impuestos, los presidentes Luis Echeverría (1970-76) y José López Portillo (1976-82) eligieron una tercera opción: recurrir a mayores niveles de gasto público para sostener el crecimiento. Para financiar este gasto deficitario, ambos gobiernos recurrieron a la inflación y al endeudamiento externo que se hizo disponible poco después del embargo petrolero de 1973. La implementación de políticas populistas, sin embargo, acabó con la estabilidad macroeconómica. Para 1976, el déficit del sector público excedió el 9% del PIB y el peso se devaluó más del 70%, después de 22 años de estabilidad (Bazdresch y Levy, 1991). El descubrimiento de grandes reservas petroleras a mediados de la década de 1970 hizo viables las políticas populistas, ya que la expectativa de ingresos del petróleo aliviaba cualquier limitación financiera en el gobierno. Entre 1976 y 1981, el gasto público se elevó dramáticamente. Cuando los precios del petróleo cayeron en 1981, la deuda externa se duplicó en menos de un año. Para 1982, el déficit público excedió el 16% del PIB en medio de otra severa devaluación del peso y la expropiación bancaria.

La crisis de 1981-82 marcó el final del periodo populista y, casi de manera inevitable, desencadenó ajustes económicos radicales y reformas estructurales. El presidente Miguel de la Madrid (1982-88), quien depositó su confianza en los así llamados tecnócratas neoliberales (Centeno, 1997), redujo el gasto público para atender los descomunales pagos de la deuda externa, pero fue incapaz de controlar la inflación, la cual alcanzó el punto más alto de todos los tiempos en 1987. El presidente Carlos Salinas (1988-94) continuó las reformas económicas de su predecesor: mitigando la inflación y el déficit, privatizando empresas estatales, liberalizando el comercio y el sector financiero, desregulando, rene- go-

ciendo la deuda externa, y promovió una reforma del régimen ejidal de tenencia de la tierra así como la independencia del banco central. Notablemente, los pactos salariales y de estabilización para controlar la inflación evidenciaron la capacidad del presidente Salinas para alcanzar un acuerdo intertemporal creíble con actores clave, al poco tiempo de ocupar la presidencia. Después de que México ingresó al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) en 1985, la apertura económica se volvió definitiva cuando el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) entró en vigencia en 1994.

A pesar de sus éxitos parciales, el PFP altamente centralizado no fue suficientemente flexible para hacer frente a un déficit profundo en la cuenta capital ni para ajustar a tiempo el tipo de cambio y con eso evitar otra crisis de fin de sexenio. En medio de levantamientos guerrilleros en Chiapas y de asesinatos políticos sin precedentes, Salinas fue reacio a ajustar el peso antes de las elecciones de 1994. Esto condujo a una devaluación abrupta de más del 60% en diciembre de ese mismo año, seis meses después de llevarse a cabo la elección y tan solo tres semanas después de que el entrante presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) tomara el cargo (Gil-Díaz y Carstens, 1996). Mientras que el PIB se redujo en un 6,9% en 1995, el presidente Zedillo restauró la estabilidad económica con un incremento de emergencia en los impuestos y un régimen de tipo de cambio flotante. Desde entonces, las políticas macroeconómica y cambiaria han probado ser mucho más estables y flexibles.

Debido a la organización clientelista del gobierno de partido hegemónico, el gasto social se utilizó para beneficiar a los pilares corporativistas del régimen, cuya base era predominantemente urbana. El crecimiento económico entre 1950 y principios de la década de 1980 mejoró los estándares de vida en todo el país: el coeficiente de Gini cayó del 0,52 en 1950 al 0,42 en 1984 y la proporción de la población bajo la línea de pobreza cayó del 73% al 30,2% en el mismo periodo (Székely, 2005). Sin embargo, dicho crecimiento fracasó en ayudar a la población rural: en 1984, el 61,5% (28,5%) de la población rural (urbana) pertenecía a los cuatro últimos deciles más pobres en cuanto al ingreso (Lustig, 1998). A la población rural no le quedaban muchas más opciones que establecer un ejido y solicitar el título de esta propiedad colectiva, que a menudo tomaba años para que el gobierno lo otorgara (Warman, 2001), abandonar el campo e ir a la ciudad, o emigrar a Estados Unidos. El sesgo urbano en las políticas de gasto se refleja en el hecho de que, para 1988,

el área de la Ciudad de México concentraba el 70% de los subsidios alimentarios (Scott, 2004). Y cuando las políticas públicas mostraron ser incapaces de adaptarse a las cambiantes condiciones económicas, la volatilidad de las crisis económicas tuvo enormes costos sociales (Bazdresch y Levy, 1991).

El periodo de reforma entre 1982 y 1997 ilustra el alcance y los límites del gobierno hegemónico unipartidista. Las más grandes reformas tuvieron lugar solamente después de una crisis y algunas otras políticas que favorecían a grupos cercanos al PRI no cambiaron ni siquiera tras las crisis recurrentes. Las exportaciones crecieron y se diversificaron, pero los ingresos públicos permanecieron dependientes de las rentas del petróleo. Aunque las leyes tributarias se cambiaban frecuentemente, los ingresos reales se mantenían bajos. El sistema de pensiones del sector privado fue renovado en los años noventa, pero las pensiones públicas no cambiaron hasta 2008. A pesar de que el TLC incentivó la inversión y las exportaciones, el sector energético permaneció bajo el control de un monopolio estatal. La liberalización económica demostró ser más fácil de lograr que la reforma del sector público: varias reformas de segunda generación no fueron aprobadas, incluso bajo el mandato del PRI unificado.

### ***Políticas públicas bajo un gobierno dividido: 1997 a 2006***

Como consecuencia de las crisis económicas recurrentes y de sucesivas reformas políticas, el PRI cedió terreno gradualmente en la Cámara de Diputados, y perdió su posición de mayoría en 1997. En medio de un panorama macroeconómico sólido, la transición presidencial de 2000 estuvo libre de crisis por primera vez en 24 años. Con la elección de Vicente Fox, del Partido Acción Nacional, en 2000 y de Felipe Calderón en 2006, algunas áreas de políticas públicas permanecieron estables. La disciplina presupuestal permanece equilibrada y la política monetaria continúa orientada a mantener una baja inflación y a una tasa de cambio estable. Las políticas públicas se orientaron más a proveer el interés público, en gran parte debido a programas de inversión social como Progresos / Oportunidades, puesto en marcha en 1997. Sin embargo, otras políticas se volvieron más rígidas: el Congreso debatió sin éxito reformas generales del sistema tributario, así como la reforma energética y la reelección legislativa.

La implementación de políticas públicas nuevas y de políticas existentes es ahora menos coordinada debido a una descentralización del proceso de formulación de políticas y a un mayor número de actores clave. El proceso presupuestario, que previamente se veía simplificado bajo un mandato unipartidista, se volvió mucho más complejo bajo un gobierno dividido: ahora son necesarias dos coaliciones legislativas para aprobar el paquete presupuestal, una en la Cámara de Diputados para aprobar el proyecto de egresos y otra más que incluya al Senado para la Ley de ingresos (Casar, 2001). La negociación del presupuesto para 2004 condujo a una controversia constitucional relacionada con los poderes de veto del presidente en asuntos presupuestarios. Por otro lado, el incremento de transferencias subnacionales cambió la orientación de las políticas hacia municipios y estados previamente marginados (Flammand, 2007), como se analizará en la última sección de este capítulo.

Las políticas macroeconómicas y de tipo de cambio son quizá las más estables de los últimos 12 años en México. Tras un periodo de volatilidad y devaluaciones recurrentes, la política monetaria se volvió estable y disciplinada. Desde 1995, el régimen flotante y un banco central semi independiente reforzaron esta característica (Clavijo y Valdivieso, 2000; Boyland, 2001). Bajo el gobierno dividido, el ejecutivo y la legislatura han continuado apoyando las políticas de la apertura económica.

El gobierno dividido ha exacerbado la rigidez de ciertas políticas observada en el largo plazo. Históricamente, los bajos ingresos fiscales han impuesto un límite crítico a las capacidades del Estado mexicano: excluyendo los ingresos del petróleo, los ingresos fiscales promediaban tan solo 9,7% del PIB entre 1977 y 2002. Aunque los formuladores de políticas federales reformaron los códigos tributarios y modernizaron las agencias de ingresos fiscales, las tasas de recaudación efectiva de impuestos permanecen bajas porque los ciudadanos y el Estado rehúsan eliminar las lagunas fiscales y exenciones regresivas (Lehoucq, 2006). Aunque el presidente Zedillo reformó las pensiones privadas (Madrid, 2003), no fue solo hasta principios de 2007 que el presidente Felipe Calderón, del PAN (2006-12), llegó a un acuerdo con los líderes corporativistas para reformar las pensiones de los nuevos trabajadores del sector público. Pero continúa sin reformarse la legislación laboral, a pesar de que un anticuado código laboral otorga privilegios a los viejos sindicatos corporativistas que, en 1997, incluían solo el 12,9% de la fuerza laboral (Bensusán, 2004). Las exportaciones petroleras de PEMEX

hoy día representan menos del 10% de las exportaciones totales, pero representan la tercera parte de los ingresos totales, lo cual a su vez erosiona las capacidades de inversión de PEMEX (Shields, 2003). Debido a que se requieren cambios constitucionales, abrir el sector energético a los inversionistas privados ha probado ser mucho más difícil que otras reformas (Banco Mundial, 2004b).

Por otro lado, el gobierno dividido ha traído consigo una mayor orientación hacia el interés público en otras políticas, como lo muestra la inversión en educación y en políticas rurales y alimentarias. En la década de 1980, por ejemplo, los controles de precios beneficiaron mayormente a los grandes productores y los subsidios al consumo se concentraron en áreas urbanas (Friedmann, Lustig y Legovini, 1995). El enfoque de la política rural cambió significativamente en los años noventa cuando programas sociales como el Progreso / Oportunidades redirigieron subsidios focalizados hacia las áreas rurales y marginadas, en vez de los subsidios sesgados del pasado. La incidencia de estos programas en los deciles más bajos de ingreso subió del 8% al 33% entre 1994 y 2002 (Scott, 2004). Con el gobierno dividido, han aumentado los programas de inversión en agricultura, educación y salud destinados a los grupos de más bajos ingresos. La inversión en programas sociales, como porcentaje del PIB, se ha incrementado al igual que la proporción de estos recursos dirigida a los residentes rurales (Banco Mundial, 2004b).

### El proceso de formulación de políticas (PFP)

Un gobierno unificado y el control corporativista de la economía hicieron de un presidente constitucionalmente débil el eje de un acuerdo intertemporal que estableció límites no escritos, pero importantes, sobre su autoridad. Este PFP era sensible a los cambios en las preferencias del ejecutivo y proporcionaba beneficios particulares a los pilares corporativistas del régimen. La formulación de políticas se volvió menos coordinada y menos sensible a los cambios en las preferencias del presidente después de que el PRI perdió su mayoría en el Congreso en 1997. Así mismo, el PFP se ha enfocado menos en intereses particulares, toda vez que los sectores rurales y más pobres de la población se han vuelto beneficiarios de diversas políticas públicas, algunas incluso bastante innovadoras.

### El PFP del gobierno unificado

La principal característica del presidencialismo fue el reducido número de actores clave involucrados. Los jugadores clave fueron el presidente, junto con su gabinete y sus asesores, y los líderes corporativistas. Los miembros más importantes del gabinete fueron el secretario de Hacienda Pública y el secretario de Gobernación (Ortiz Mena, 1998). La importancia del secretario de Hacienda radicó en el control que ejercía sobre los gastos e ingresos. El secretario de Gobernación era responsable de la administración política interna y lideraba las agencias de inteligencia, que controlaban tanto a oponentes como a miembros del régimen (Aguayo Quezada, 2001). El secretario de Gobernación supervisó los gobiernos estatal y municipal y orquestó la implementación de recursos que permitieron al PRI poseer el control de la gran mayoría de los puestos de elección en el país hasta la década de 1990 (Molinar Horcasitas, 1991).

Los líderes de los sectores corporativistas, cuyos representantes se ubicaron en el Congreso y ocupaban las agencias y los departamentos del ejecutivo, fueron también jugadores clave durante el auge del presidencialismo. El presidente Lázaro Cárdenas (1934-40) comenzó la organización por sectores de la sociedad mexicana. La membresía del Partido de la Revolución Mexicana (PRM) se basó en la afiliación de campesinos, obreros, militares, así como del sector popular. En retribución por un ejido (una concesión comunal otorgada a un grupo de peticionarios), los campesinos típicamente se unían a la Confederación Nacional Campesina (CNC). Los obreros industriales y los artesanos urbanos se volvían miembros de la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM) (Middlebrook, 1995). El PRM también creó un sector militar, reconociendo la amenaza que representaba el gran número de soldados y oficiales que habían peleado durante la Revolución Mexicana (1910-20), en la cual pereció uno de cada 10 mexicanos. En 1940, el régimen disolvió el sector militar (Camp, 1992). Finalmente, los empleados del sector público, los profesionales de clase media y cualquier otro empleado no perteneciente a alguno de los grupos ya mencionados se unieron a la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP).

Aunque la familia revolucionaria no tenía un lugar oficial para los capitalistas, el PRI creó asociaciones del más alto nivel en las cuales se encontraban los dueños de industrias, comerciantes y banqueros. La ideología nacionalista revolucionaria exaltó el control público sobre la

economía, aunque el realismo económico condujo al PRI a incorporar al sector privado dentro del régimen, así sea por fuera del partido y de las agencias oficiales (Purcell y Purcell, 1977).

Los textos canónicos del periodo clásico del autoritarismo mexicano están de acuerdo en que el presidente, su gabinete y los líderes de los sectores corporativistas no representaron los intereses de la mayoría de los mexicanos. Según el libro clásico de Pablo González Casanova (1970), *Democracia en México*, la mayoría de mexicanos —muchos de los cuales vivieron en las áreas rurales más pobres o migraron a Estados Unidos o a las áreas urbanas— pertenecieron a lo que él llamó los sectores “marginales”. A diferencia de los miembros de los sectores formales urbanos —la mayoría de los cuales pertenecían a una de las corporaciones—, el régimen no les permitió hacer protestas a los sectores marginales. A los miembros del sector formal se les permitió incluso buscar compensación por sus demandas, aunque fuera únicamente a través de los líderes oficialmente reconocidos, que en su mayoría respondían más a los intereses del régimen que a los miembros de sus organizaciones. De acuerdo con los datos del censo de 1960, menos del 5% de los residentes rurales y más del 70% de los habitantes urbanos pertenecían a una asociación o sindicato reconocido oficialmente (González Casanova, 1970), lo cual evidencia la estrechez de la coalición del régimen y ayuda a explicar por qué sus políticas fueron tan particulares.

La discrecionalidad fue el segundo sello del proceso de formulación de políticas bajo el presidencialismo. Ni los tribunales ni el Congreso supervisaron al ejecutivo. Las estaciones de televisión controladas por el Estado pregonaban los éxitos del régimen, criticaron pocas de sus fallas y discutieron escasamente los asuntos públicos. Dependientes de los ingresos publicitarios pagados por las agencias estatales, los medios de comunicación impresos no divulgaban análisis críticos de las políticas del régimen (Lawson, 2002). El cénit del control del régimen de la prensa se dio a finales de los años sesenta, cuando los periódicos no reportaron la masacre de estudiantes de 1968 (Scherer-García y Monsiváis, 2003).

La realidad de un mandato hegemónico unipartidista significó que el jefe del ejecutivo consultara con sus asesores, miembros del gabinete y líderes corporativistas, antes de enviar cualquier proyecto de ley al Congreso. La aprobación legislativa de la mayoría de sus proyectos de ley fue automática. El proceso de formulación de políticas de corte redistributivo, es decir, las que impondrían costos a algún sector económico

organizado –por ejemplo, los empresarios, agricultores a gran escala o banqueros–, se volvió incluso más reservado. La decisión del presidente López Mateos (1964-70) de requerir a los empresarios el reparto de utilidades entre sus trabajadores no fue discutida con los líderes laborales, ni mucho menos con los empresarios, de acuerdo con el relato de Susan Kaufman Purcell (1975). El proyecto de ley pertinente fue enviado al Congreso al final del año legislativo para asegurar que sus medidas no fueran debatidas públicamente. El presidente Echeverría también reformó calladamente a Conasupo, la junta de comercialización del Estado que compraba materias primas y las revendía a precios subsidiados, ya que sus programas hacían poco para frenar la emigración rural y paliar la pobreza de los ejidatarios (Grindle, 1977). De acuerdo con una filosofía económica estatista, el presidente Echeverría animó a los encargados de Conasupo a rediseñar sus programas para dejar de comprar materias primas a los grandes productores agrícolas (a quienes el régimen también compensó con enormes y costosos proyectos de irrigación, garantías de préstamos, créditos y similares) y adquirirlas de los pequeños agricultores. Nuevamente, el programa fue rediseñado en secreto para impedir que los intereses bien organizados se movilizaran contra el cambio de las prioridades de desarrollo.

Únicamente el presidente López Portillo (1976-82) y sus más cercanos asesores tenían información de que el sexenio finalizaría con la nacionalización de la banca. Una vez que el presidente obtuvo la aprobación legislativa para la reforma, los empresarios se dividieron en cuanto a la respuesta a esta transgresión de los derechos de propiedad (Elizondo Mayer-Serra, 2001). Los más radicales –muchos de ellos establecidos en la ciudad nortea de Monterrey– organizaron protestas y presentaron un recurso de amparo ante la Suprema Corte. Otros aceptaron el cambio en el statu quo e intentaron asegurar una compensación generosa por sus bienes, muchos de los cuales eran deficitarios. La revisión judicial fue infructuosa porque la Suprema Corte declaró que el recurso fue “sobrescrido”, según palabras de los ministros, por las enmiendas constitucionales que el Congreso había promulgado tras la expropiación de los activos bancarios. Las protestas se disiparon a medida que los banqueros negociaron los términos de su compensación con el nuevo presidente Miguel de la Madrid (1976-82).

Mientras que los miembros de la familia revolucionaria rara vez desafiaban en público la supremacía del presidente, los líderes de los grupos

corporativistas le prestaban apoyo debido a que usaban canales privados para proteger sus posiciones (e ingresos) en la sociedad mexicana. A pesar de los lazos personales que tenían con los líderes del régimen, el PFP y la formulación de políticas permanecieron estables. Acorde con la teoría constitucional clásica, el ejecutivo organizó elecciones y una legislatura dominada por el PRI certificó sus resultados (Lehoucq, 2002). Los ministros de la Suprema Corte de Justicia servían en periodos vitalicios. Los diputados y senadores no podían reelegirse, pero el régimen recompensaba su lealtad ubicándolos en otras posiciones políticas al dejar la curul. Aunque la constitución también prohibía la reelección del presidente, este designaba sin problemas a su sucesor inmediato (Castañeda, 1999). El *dedazo*, en el argot político mexicano, mantuvo la continuidad política y así garantizó a los miembros de la familia revolucionaria que desertar del régimen era la peor estrategia. El presidente, que contaba con un horizonte temporal más amplio y con mayores instrumentos de control, era el eje del sistema.

### ***Los cambios del PFP: democratización y gobierno dividido***

La supervivencia del PRI es uno de los enigmas más intrigantes de la teoría democrática empírica. La teoría de la modernización sugiere que el crecimiento económico conduce a las sociedades a despojarse de gobiernos autoritarios cuando el PIB per cápita sobrepasa los US\$4.115 (Przeworski y otros, 2000). Sin embargo, aun cuando la economía mexicana ya había rebasado un nivel de US\$4.000 de PIB per cápita en 1970, el PRI permaneció en el poder por dos décadas más.

Las repetidas crisis políticas y económicas deterioraron las negociaciones que mantenían al presidencialismo. Los movimientos sociales y los sindicalistas redirigieron su apoyo a los partidos de izquierda en respuesta al abandono del PRI de un modelo económico estatista (Bruhn, 1997). La desafección con el PRI también condujo a los votantes urbanos a apoyar a los partidos de izquierda o al PAN, de centro-derecha (Domínguez y Lawson, 2004). De manera similar, los empresarios comenzaron a apoyar al PAN en reacción contra las arbitrariedades del gobierno (como la nacionalización de la banca en 1982) y porque los exportadores demandaban libre comercio de manera más insistente (Thacker, 2000). Por consiguiente, las protestas políticas y la reforma económica condujeron al desarrollo de un sistema multipartidista.

La proporción del voto del PRI y de las curules legislativas disminuyó de forma constante después de las nutridas y controvertidas elecciones de 1988 (véase cuadro 8.2). Los resultados oficiales indican que Salinas ganó 50% de los votos, contra 32% del izquierdista Cuauhtémoc Cárdenas (hijo del presidente Lázaro Cárdenas [1934-40]) y 17% de Manuel Clouthier, de centro-derecha. Castañeda (1999) sugiere que el colapso del sistema de cómputo en la noche de la jornada electoral permitió al régimen manipular las actas de casilla en favor de Salinas. Jorge Domínguez y James McCann (1997) comparan los estudios de los votantes y los no votantes para sugerir que Salinas habría ganado las elecciones, pero por menos que una mayoría absoluta de los votos. La controvertida elección de Salinas también desencadenó una larga década de innovación institucional que condujo al establecimiento de un sistema de institutos electorales autónomos (Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000; Eisenstadt, 2003) y a elecciones cada vez más competitivas.

Las elecciones de mitad de periodo de 1997 marcan el cambio de un proceso de formulación de políticas cerrado y reservado a uno sustancialmente más abierto y transparente. La democratización ha fortalecido el papel de la opinión pública en la vida política (Moreno, 2003). Una opinión pública cada vez más activa genera información previamente no disponible sobre el desempeño del gobierno y la política en general (Lawson, 2002). A medida que emerge un proceso político formal, los ciudadanos y los empleados públicos del Estado están construyendo un nuevo sistema político. Las nuevas leyes electorales han dado lugar a un sistema multipartidista que, en el contexto de gobiernos divididos y acuerdos federales, continúa privilegiando los intereses corporativistas, aun cuando los intereses regionales y rurales cada vez reciben mayores participaciones del gasto público. La activación de la separación de poderes también ha confiado a la Suprema Corte la función de arbitrar las relaciones entre los poderes del Estado y actuar de esta manera como la intérprete de una nueva y, hasta el momento, indefinida negociación intertemporal entre formuladores de políticas y líderes de partido.

Las siguientes secciones examinan los fundamentos institucionales clave del PFP. Analizan los escenarios institucionales (reglas electorales y el sistema de partidos, el Congreso, el poder judicial y el federalismo) que dan forma al funcionamiento del proceso de formulación de políticas. El análisis hace énfasis tanto en las continuidades como en

**Cuadro 8.2 El equilibrio partidista del poder entre el presidente y el Congreso, México, 1952-2003**

1952	Adolfo Ruiz Cortines	PRI	74,3	49,5	93,8	100
1955			—	—	94,4	—
1958	Adolfo López Mateos	PRI	90,4	50,1	94,4	100
1961			—	—	96,6	—
1964	Gustavo Díaz Ordaz	PRI	88,8	47,5	83,3	100
1967			—	—	83,5	—
1970	Luis Echeverría	PRI	85,9	59	83,6	100
1973			—	—	81,8	—
1976	José López Portillo	PRI	100	58,7	82,3	100
1979			—	—	74	—
1982	Miguel de la Madrid	PRI	72,5	60,7	74,8	100
1985			—	—	72,3	—
1988	Carlos Salinas	PRI	51,2	42,9	52	93,7
1991			—	—	64	95,3
1994	Ernesto Zedillo	PRI	50,2	66,8	60	74,2
1997			—	—	47,8	60,9
2000	Vicente Fox	PAN	42,5	64	44,6	39,8
2003			—	—	30,2	—
2006	Felipe Calderón	PAN	36,69	59	41,2	40,6

Fuentes: para los datos sobre la composición de la Cámara de Diputados entre 1952 y 1994, véase Nacif (2002). A excepción de los resultados de 2006, la fuente para el resto de la información es Schedler (2004). La fuente para las elecciones de 2006 es el Instituto Federal Electoral (IFE) (<http://www.ife.org.mx/portal/site/ife/menuitem.918360bce8aa6a3e2b2e8170241000a0/>, consultado el 7 de mayo de 2007).

<sup>1</sup> Votos válidos en las elecciones presidenciales/votos registrados.

<sup>2</sup> Porcentajes de curules controladas por el partido del presidente en la Cámara de Diputados, la cual se renueva totalmente cada tres años.

<sup>3</sup> Porcentajes de curules controladas por el partido del presidente en el Senado. El Senado se renueva totalmente cada seis años en elecciones simultáneas con la presidencia y la Cámara de Diputados. Sin embargo, desde 1988 hasta 1994, el Senado experimentó renovación parcial en las tambaleantes elecciones realizadas cada tres años.

los cambios en la dinámica institucional asociada con la transición del mandato hegemónico unipartidista al gobierno dividido.

### Leyes electorales y partidos políticos

Hasta la década de 1990, las elecciones no competitivas, los procedimientos centralizados de nominación y la prohibición de la reelección legislativa hicieron que los legisladores dependieran del presidente y de los sectores corporativistas del PRI. La urbanización creó gradualmente bases electorales en favor del cambio democrático y en favor de la liberalización económica (PAN) o en contra de esta (PRD). Aunque la proporción de los cargos de elección popular del PRI continúa disminuyendo, pequeñas organizaciones del sector agrícola han incrementado su participación en las curules del PRI, ya que la fórmula electoral y el reducido tamaño de los distritos electorales hacen a la legislatura más sensible a los intereses rurales y regionales. Por consiguiente, el legislador medio está cada vez más en desacuerdo con un presidente elegido en una circunscripción electoral nacional, especialmente una que representa los intereses y los puntos de vista del votante mexicano mediano, cuya base es relativamente más urbana.

### Circunscripciones e incentivos

Junto con Honduras, Panamá, Paraguay y Venezuela, México es uno de los cinco países que otorgan la presidencia al ganador por mayoría relativa (Negretto, 2007). Aunque el presidente es elegido en un distrito nacional, los legisladores representan demarcaciones más pequeñas. Durante el auge del presidencialismo mexicano, los efectos de estas diferencias fueron silenciados porque la representación corporativista también creó diputados y senadores que respondían al presidente y a las asociaciones del más alto nivel.

Hasta la década de 1960, el votante mediano vivía en un área rural. No estaba bien educado y sus hijos no siempre terminaban la escuela primaria. Lo que indicaba que, probablemente, era miembro de un ejido o un trabajador agrícola sin tierra. En cualquier caso, recibía pocos beneficios del Estado mexicano. Si era miembro de un ejido, estaba en deuda con los líderes comunales nombrados por el PRI, no tenía acceso a servicios de salud ni a derechos de pensión. Por lo general, la petición de tierras duraba una década, tiempo en el cual los pequeños campe-

sinos daban sus votos al PRI y los líderes comunales eran operadores locales de este (Warman, 2001).

Desde la década de 1970, la población mexicana se ha vuelto gradualmente más urbana, más educada y, de esta manera, menos identificada con el PRI. Para la época de las elecciones generales de 1988, poco menos de la mitad de los encuestados se identificaba fuerte o débilmente con dicho partido. Entre 1989 y 2002, un promedio de 35,2% de los encuestados se identificó fuertemente o de alguna manera con el PRI. En el mismo periodo, la identificación con el PRD y el PAN aumentó gradualmente, manteniendo la lealtad de 11,5% y 19,8%, en promedio, de los encuestados, respectivamente. A lo largo de este periodo, un poco menos de la tercera parte de los encuestados permaneció independiente (Moreno, 2003). En 2006, seis años después de que el PRI perdiera la presidencia, la participación de los seguidores del PRI en el electorado había caído al 23%. Una quinta parte de los encuestados continuó identificándose con el PAN. El porcentaje de seguidores del PRD se incrementó ligeramente al 15% del electorado. El día de elecciones de 2006, el 37% de los encuestados se identificó como independiente (Moreno y Méndez, 2006: 50).

En la década de 1990, la urbanización y la oposición política también crearon un nuevo sistema de partidos. Usando la Encuesta Mundial de Valores, Alejandro Moreno (2003) muestra que, para las dos terceras partes de los encuestados que pudieron ubicarse a sí mismos en una escala de uno a cinco como izquierda o derecha, las preferencias electorales están normalmente sesgadas hacia la derecha. Entre 1990 y 2000, la ubicación promedio del ciudadano mexicano se trasladó del 3,14 al 3,45 en una escala de cinco puntos, en la cual 1 es la izquierda y 5 es la derecha. Aunque el PRI históricamente se manifestó a favor de una economía cerrada y nacionalista, para la década de 1990 sus seguidores (quizás en deferencia con la cúpula del partido) tendieron a favorecer las políticas de mercado. Los votantes del PRD, al contrario, favorecieron abiertamente la redistribución social. Quienes se identificaban con el PAN estaban más interesados en la redistribución social a mediados de la década de 1990 de lo que estuvieron los votantes del PRI. Cuando llegó la elección de 2000, sin embargo, tanto el PAN como el PRI habían virado hacia la izquierda en las políticas económicas. Para 2006, los ciudadanos que se identificaban con el PRI tomaron posiciones de mayor tendencia a la izquierda en los asuntos redistributivos que los del

PAN, aun cuando los priistas eran ligeramente más conservadores en los asuntos morales o sociales que los panistas (Moreno, 2006; Bruhn y Greene, 2007).

El sistema electoral mixto de México para conformar el Congreso es uno de los menos proporcionales de su clase y sus características clave datan de 1977 (Molinar Horcasitas y Weldon, 2001). A diferencia del sistema mixto alemán, la distribución partidista de curules en el Congreso no sigue un reparto proporcional. Desde 1977 ha habido 300 distritos uninominales, donde se eligen diputados por mayoría relativa, y 100 plurinominales. En 1986, una reforma constitucional duplicó a 200 el número de legisladores de representación proporcional. Desde 1988, los votantes eligen simultáneamente a sus diputados de distritos uninominales y de plurinominales. Las leyes electorales permiten una desproporcionalidad de hasta 8% entre el voto popular y la distribución de curules (Calvo y Escobar, 2003). Desde 1933, ningún legislador se ha reelegido de forma consecutiva.

El cuadro 8.3 enumera la composición de los sectores de los diputados del PRI entre 1943 y 2003. Los datos indican que el sector popular siempre ha tenido el mayor número de representantes en la Cámara de Diputados. El sector popular incluye miembros del Sindicato Nacional de Trabajadores del Estado (SNTE), FSTSE y diversas agrupaciones profesionales. Las cifras también indican que los trabajadores han perdido gradualmente su representación en el Congreso. Los sindicatos experimentaron una disminución en la representación de un máximo de 29,6% de todos los diputados del PRI, en 1976, a un mínimo de 7,6% en 2003. Los representantes de pequeños campesinos o del sector agrario aumentaron de un mínimo de 14,0% en 1991 a un máximo de 37,8% en 1997. La última columna del cuadro 8.3 muestra la cantidad de curules legislativas que la oposición ganó durante estos años, así como la representación corporativista en el Congreso.

Tanto el PRI como los otros partidos presentan candidatos que buscan adaptarse a las preferencias de los votantes estatales y locales. Un número creciente de diputados y senadores ha mantenido los cargos de elección a nivel estatal. Los legisladores con experiencia burocrática federal únicamente, o los que vienen directamente de una de las corporaciones del PRI, cuentan en la disminución del número de curules obtenidas por los candidatos a diputados del PRI. Según Joy Langston (2002), entre 1985 y 1997, el número de candidatos a diputados por el

**Cuadro 8.3 Afiliación corporativista de diputados del PRI, México, 1964-2003**

1964-66	N = 178	27,0	19,7	53,4	16,7
1967-69	N = 173	25,4	22,0	52,6	16,5
1970-72	N = 177	26,6	20,3	53,1	16,4
1973-75	N = 192	27,1	19,8	53,1	17,2
1976-78	N = 196	28,6	29,6	41,8	16,7
1979-81	N = 400	16,0	23,0	60,7	26,0
1982-84	N = 400	17,7	23,2	59,0	25,2
1985-87	N = 40	17,5	24,5	58,0	26,7
1988-90	N = 500	17,0	21,0	62,0	48,0
1991-93	N = 500	14,0	15,0	71,0	36,0
1994-96	N = 500				40,0
1997-99	N = 500	37,8	11,0	50,0	52,2
2000-02	N = 500				55,4
2003-05	N = 500	28,2	7,6	50,9	69,8
Promedio		23,4	19,8	55,4	32,2

Fuentes: para 1964-1976, Smith (1979); para 1979, Pacheco Méndez (2000); para 1988 y 1991, Reyes del Campillo (1992); para 1982, 1985 y 1997, Langston (2002). (Las estimaciones de Pacheco Méndez para 1985 y 1997 están dentro de uno o dos puntos porcentuales de las de Langston.) Para 2003, véase "Van partidos por voto rural", *La Reforma*, febrero 10, 2003, p. 8. La última columna viene del cuadro 6.

<sup>1</sup> Hasta 2000, la oposición estaba compuesta de partidos opositores al PRI.

PRI, que habían sido gobernadores o miembros de los partidos a nivel estatal, se incrementó en 14,0% y 9,3% respectivamente. De manera inversa, los candidatos del PRI para la cámara que vienen del gabinete presidencial o de un sector corporativista cayeron entre 7% y 11% desde 1985 hasta 1997. Langston (2007) señala que, entre 1982 y 2000, los candidatos del PRI para el Senado (sin lista), que venían de alguno de los sectores corporativistas, cayeron del 46% al 15% en todos los casos. Asimismo, el número de candidatos que viene de un puesto del gobierno federal cayó del 38% al 10% del total.

Como la política se ha vuelto más competitiva en México, la participación del PRI en las votaciones distritales (como la del Partido Peronista en Argentina) se asocia positivamente con la proporción rural de la población del distrito (Gibson, 1997). Calculamos que entre los distritos predominantemente rurales —el 25% del total— el PRI obtuvo el 90% de los votos en la elección de 1997 y el 81% en las elecciones de

2000. En contraste, en esas elecciones, en los distritos de mayoría urbana el PRI ganó solo 38% y 6% de la votación, respectivamente.<sup>2</sup> Usando los datos de la encuesta poselectoral del CIDE de 1997, Ulises Beltrán (2000) demuestra que los votantes rurales tienen más probabilidades de apoyar al partido en el gobierno (o PRI), incluso si el encuestado cree que la situación económica ha empeorado. La lealtad hacia un partido que ha otorgado garantías de tierras y bienes particulares en distritos con votantes pobres, dispersos y difíciles de alcanzar puede explicar por qué muchos votantes siguen siendo priístas.

La dependencia de distritos rurales ayuda a explicar por qué las administraciones de Salinas (1988-94) y de Zedillo (1994-2000) iniciaron grandes programas redistributivos. El presidente Salinas lanzó el Programa Nacional de Solidaridad, el cual entregó una panoplia de servicios sociales a las comunidades de bajos ingresos en todo el país (Magaloni, 2006), pocos de los cuales tuvieron efecto en el sesgo urbano de las políticas públicas. El presidente Zedillo inició el programa Progresá, el cual brinda ingresos, servicios nutricionales y educativos a las familias más pobres. Este programa, que la administración Fox expandió y renombró Oportunidades, se ha convertido en un programa de lucha contra la pobreza reconocido internacionalmente que, junto con otros cinco programas sociales (de un total de 20), favorece a los habitantes rurales sobre los urbanos (Scott, 2004).

La dependencia de distritos rurales puede influir en la búsqueda del PRI de programas alternativos de lucha contra la pobreza; la incertidumbre sobre su control anima al PRI y a sus rivales a realizar ofertas para el apoyo de los votantes rurales. En las elecciones intermedias del periodo de 2003, la proporción de los distritos rurales del PRI cayó al 56,9%, incluso habiéndose recuperado al ganar 30,8% de la mayoría de los distritos urbanos. Los votantes rurales son importantes, ya que del 26% (79 de 300) al 38,3% (115) de los distritos de mayoría son rurales. Otro 15%

<sup>2</sup> Una sección se clasifica aquí como rural si el Registro Federal de Electores clasifica como rural el 50% o más de estas secciones, que es la jurisdicción de más alto nivel de cada distrito dentro de la cual están agrupadas las estaciones de votación. Esta clasificación de secciones electorales refleja la redistribución de distritos de 1996 del Instituto Federal Electoral (IFE) para corregir la mala distribución. Los cálculos de los autores sugieren que el 26% (o 79) de todos los distritos son rurales y el 59% (o 178) son urbanos. La clasificación de distritos del Registro difiere de algún modo de la de los autores y sugiere que 115 son rurales.

(43) a 22,6% (68) son mixtos, es decir, distritos con gran número de votantes rurales.<sup>3</sup> Por consiguiente, dependiendo de la medida utilizada, del 41% al 60% de los distritos de mayoría se consideran rurales, aunque solamente un poco más del 25% de la población vive en áreas rurales y la agricultura contribuye con menos del 5% del PIB. La distribución de los distritos, junto con el gobierno dividido, convierte a los legisladores de las circunscripciones rurales y a los senadores de los estados marginados económicamente en jugadores fundamentales en el PRI y, por ende, en el interior del Congreso.

### De la hegemonía unipartidista a la separación de poderes

Con la desaparición del gobierno unipartidista, el presidente ha perdido la capacidad de dirigir cambios en las políticas. En ausencia de un veto parcial y de otros poderes de control de agenda —como la autoridad del ejecutivo para dictar decretos de contenido legislativo o la facultad para imponer plazos al Congreso para aprobar la legislación iniciada por el ejecutivo—, el presidente mexicano es un jugador potencialmente “reactivo” en el PFP. Con su poder de veto, el presidente mexicano solo puede iniciar la legislación y esperar a que el Congreso la promulgue. Una reciente clasificación sugiere que el ejecutivo mexicano tiene uno de los poderes legislativos más débiles de América Latina (BID, 2005).

### Gobierno unificado y autoritario

Weldon (1997a) sugiere que tres factores hicieron posible el presidencialismo (véase también Casar, 2002b). Primero, que el partido priísta unificó al gobierno; segundo, la disciplina del partido, y tercero, la capacidad del presidente para establecer la agenda del partido y sancionar la falta de cooperación entre los miembros del contingente legislativo del PRI.

<sup>3</sup> El Registro Federal Electoral cataloga el restante 39,1% de los distritos como “concentrados urbanos” (62) o urbanos (55) (“Van partidos por voto rural”, *La Reforma*, febrero 10, 2003, p. 8). Antes de la redistribución de 1996, las áreas rurales eran incluso más sobrerrepresentadas en el Congreso, debido a que los límites de los distritos databan de 1977, y se basaban en proyecciones demográficas desde el censo poblacional de 1970 (Pacheco Méndez, 2000). Para una clasificación de distritos hasta 1988, véase Pacheco Méndez (2000).

El cuadro 8.4 incluye datos sobre el proceso legislativo desde la quincuagesimosexta legislatura (1991-93) hasta la sexagésima (2003-06): las últimas dos en las cuales el PRI condujo gobiernos unificados y las tres primeras en las cuales ningún partido único ha tenido la mayoría en el Congreso. Para cada legislatura, el cuadro 8.4 muestra el número de proyectos de ley aprobados e iniciados en la Cámara de Diputados, de acuerdo con la fuente, al igual que el porcentaje con el que cada uno de estos contribuye al volumen total de la legislación promulgada. Los datos incluyen solo proyectos de ley originados en la Cámara de Diputados, para los cuales el Senado juega el papel de cámara de revisión. Las comisiones permanentes son formalmente las que establecen la agenda en el Congreso; lo que se debate y vota en la legislatura son los dictámenes de las comisiones, no los proyectos de ley en sí. Como el volumen de la legislación iniciada en la Cámara de Diputados ha crecido sustancialmente desde 1997, la probabilidad de que en la etapa de la comisión se abandone un proyecto de ley ha aumentado del 0,39 al 0,82 entre 1991 y 2006.

Durante el gobierno hegemónico unipartidista, el presidente tenía una alta tasa de éxito: los proyectos de ley iniciados por el ejecutivo representaban entre 79,9% y 81,9% de la legislación que el Congreso promulgaba. El cuadro 8.4 indica que el presidente tenía virtualmente asegurada la aprobación legislativa de sus proyectos de ley durante el auge del PRI. La participación del ejecutivo en toda la legislación superó, por mucho, lo que las otras fuentes hicieron juntas, incluyendo los legisladores del PRI.

Aunque la oposición inició una cantidad significativa de legislación, sus proyectos de ley raramente sobrevivían a la etapa de la comisión. Los proyectos de ley de la oposición iban del 31,7% al 54,3%, pero su contribución al volumen total de la legislación de la cámara osciló entre 4,7% y 14,8%, respectivamente. Las mayorías del Congreso del PRI delegaron al ejecutivo la autoridad para legislar. Fueron responsables de, únicamente, entre 6,5% y 7,4% de toda la legislación entre 1991 y 1997. Además, el hecho de que solo el 37% de las iniciativas del PRI (y cerca del 10% de la legislación promulgada) proviniera de sus legisladores sugiere que jugaron un papel menor en la legislación. El presidente fue no solo el líder del ejecutivo, sino también el principal legislador.

**Cuadro 8.4** Proyectos de ley legislativos introducidos y aprobados por la Cámara de Diputados, México, 1991-2006

<b>Ejecutivo</b>	122/124	81,9	83/84	76,9	28/32	20,4	50/61	18,2	18/34	3,7
<b>Diputados</b>	26/117	17,4	24/165	22,2	108/549	78,8	210/1.060	76,4	432/2.496	89,1
PRI	11/30	7,4	7/19	6,5	15/86	10,9	54/306	19,6	170/900	35,1
PAN	4/26	2,7	8/1	7,4	31/168	22,6	65/265	23,6	95/490	19,6
PRD	2/1	1,3	3/1	2,8	20/157	14,6	45/294	16,4	69/438	14,2
Otro	1/19	0,7	5/20	4,6	17/77	12,4	21/153	7,6	92/608	19
Colectivo	8/10	5,4	1/2	0,9	25/61	18,2	25/42	9,1	6/1	1,2
Oposición	7/1	4,7	16/144	14,8	68/408	49,6	120/753	43,6	331/1.946	68,2
<b>Senadores</b>	0/0	0	0/0	0	0/0	0	0/0	0	19/69	3,9
<b>Legislaturas del Estado</b>	1/2	0,7	1/2	0,9	1/25	0,7	15/86	5,5	16/94	3,3
<b>Total</b>	<b>149/243</b>	<b>100</b>	<b>108/251</b>	<b>100</b>	<b>137/606</b>	<b>100</b>	<b>275/1207</b>	<b>100</b>	<b>485/2693</b>	<b>100</b>

Fuentes: 1991-2000: Sistema Integral de Información y Documentación de la Cámara de Diputados; 2000-06: Caceta Parlamentaria (<http://gaceta.cdhcu.org.mx>). Los datos incluyen proyectos de ley legislativos originados en la Cámara de Diputados; se omitieron permisos, legislación simbólica y minutos del Senado.

### **Gobierno dividido**

El gobierno dividido ha transformado el papel del presidente mexicano. Privado de cualquier poder de agenda, el presidente se enfrentó a la posibilidad de volverse una fuerza meramente reactiva. Sus poderes de veto le permiten únicamente mantener el statu quo, mas no cambiarlo. De hecho, los partidos de la oposición no pueden formar una coalición mínima ganadora sin el apoyo del presidente y su partido. Sin embargo, los presidentes minoritarios necesitan el respaldo de al menos uno de los dos principales partidos de la oposición para obtener la aprobación legislativa de sus proyectos de ley.

El cuadro 8.4 muestra que ha habido un incremento sustancial en el número de proyectos de ley que no pertenecen al PRI y una notable disminución en el número de propuestas iniciadas por el ejecutivo desde mediados de la década de 1990. El presidente Zedillo (1994-2000) redujo el número de proyectos de ley que envió al Congreso, tras la pérdida de la mayoría legislativa de su partido en 1997. El número de proyectos de ley iniciados por el ejecutivo cayó de un promedio de 83 a 32 por año. Con un programa legislativo más limitado, el presidente Zedillo fue capaz de mantener una tasa de éxito en el Congreso del 87,5%. La agenda legislativa de la administración se incrementó de forma muy notoria cuando el presidente Fox tomó posesión del cargo en 2000. El número total de proyectos de ley iniciados por el ejecutivo llegó a 61 durante la primera mitad de su administración. Después de que Fox perdió las elecciones intermedias en 2003, su administración patrocinó únicamente 34 proyectos de ley. De hecho, durante la segunda mitad de su administración, el presidente Fox tuvo la tasa más baja de éxito (53%) que cualquier otro jefe del ejecutivo mexicano desde la formación del PRI.

El indicador más importante del impacto del gobierno dividido sobre el equilibrio constitucional del poder es la disminución de la aprobación del Congreso de la legislación iniciada por el ejecutivo. En las últimas dos legislaturas en las cuales el PRI tuvo una mayoría, el presidente inició de 76,9% a 81,9% del volumen de la legislación. Al contrario, desde 1997 hasta 2000, de la cantidad de legislación iniciada por el ejecutivo, solo 20,4% del número total de proyectos de ley fue aprobado por la Cámara de Diputados. Durante la primera mitad de la administración Fox, los proyectos de ley del gobierno representaron tan solo el 18,2% del total. Después de perder las elecciones de mitad de periodo en 2003,

la influencia del presidente Fox sobre la agenda del Congreso colapsó. Su administración fue responsable de únicamente el 3,7% de todos los proyectos de ley promulgados por el Congreso entre 2003 y 2006. Al mismo tiempo, la importancia de la legislación apoyada por la oposición aumentó, contando con una proporción mayor de proyectos de ley que la llevada a cabo por el presidente y su partido juntos. Con el advenimiento del gobierno dividido, el presidente vio desvanecer su papel como legislador.

Otro aspecto significativo del proceso legislativo, reportado en el cuadro 8.4, es que el gobierno dividido no ha implicado una reducción en la producción legislativa total, aun cuando este ha complicado el proceso de promoción de reformas estructurales de segunda generación (Aparicio, 2005). El cuadro 8.4 muestra que el volumen total de la legislación, medido por el número de proyectos de ley aprobados por la Cámara de Diputados, ha sido mayor durante el periodo del gobierno dividido que durante las dos últimas legislaturas en las cuales el PRI controló tanto el Congreso como la presidencia. La producción legislativa total subió de 104 y 98 proyectos de ley aprobados en la LV y LVI legislaturas a 275 en la LVIII legislatura y a 485 en la LIX legislatura.

### **Congreso: de un gobierno unipartidista a uno multipartidista**

González Casanova (1970) describe el Congreso, en el auge del PRI, como una institución poco poderosa que simplemente desempeñó un papel simbólico. La delegación extensiva al ejecutivo respondió a los incentivos de carrera de los legisladores del PRI, para quienes la supervivencia política iba en contra de promover el poder del Congreso. Bajo el gobierno dividido, los legisladores han reformado los procedimientos del Congreso y han tomado un papel más activo en el PFP. Sin embargo, la prohibición constitucional de la reelección consecutiva limita la capacidad de formulación de políticas del Congreso.

### **El Congreso bajo el presidencialismo**

Durante el auge del PRI, la mayor parte de la legislación fue, de hecho, redactada en las secretarías de Estado. El cuadro 8.4 muestra que los proyectos de ley iniciados por los diputados fluctuaron entre 19,1% y 20,1% del volumen total de la legislación entre 1991 y 1997, las dos últimas legislaturas en las cuales el PRI tuvo una mayoría en la Cámara

de Diputados. Este patrón en el proceso de legislación fue similar una década atrás, cuando la mayoría del PRI en la cámara era incluso más alta. En las legislaturas de 1982 y 1988, los proyectos de ley iniciados por los diputados llegaron a 14,3% y 22,6% de todas las leyes que los diputados aprobaron (Nacif, 1995). Weldon (1997b) ubica el origen de este patrón en los inicios de la década de 1930, apenas después de la fundación del PRI.

La contribución marginal de la mayoría del PRI en la Cámara de Diputados al volumen de legislación (menos del 10%) confirma que su estrategia frecuente fue delegar el borrador de las iniciativas legislativas a las dependencias del ejecutivo. Para justificar esta práctica, los legisladores del PRI utilizaron como motivos que las capacidades técnicas del Congreso eran muy limitadas en comparación con las de los departamentos del ejecutivo. Sin embargo, la delegación extensiva del ejecutivo y la incapacidad de desarrollar las capacidades técnicas necesarias fueron parte de los incentivos de carrera que los legisladores, particularmente los del PRI, enfrentaron (Ugalde, 2000).

La prohibición de la reelección consecutiva hizo del servicio legislativo un simple paso a otras posiciones políticas. Los datos sobre las carreras legislativas muestran la carencia de profesionalización entre los políticos al servicio del Congreso mexicano (Campos, 2003). Entre 1934 y 1997, un promedio de 86% de los miembros de la Cámara de Diputados prestó sus servicios únicamente por un periodo. Solo el 11% en promedio estuvo por un segundo periodo. Esta cifra cayó prácticamente a cero para aquellos que permanecieron un tercer periodo o más. Un periodo en la Cámara de Diputados era una experiencia muy importante para los políticos que buscaban una curul en el Senado. De 1982 a 1994, el 67,7% de los senadores había estado en la Cámara de Diputados por al menos un periodo. La cámara fue la experiencia previa a los cargos políticos para una tercera parte de los senadores durante ese periodo (Nacif, 1996).

Los políticos del PRI consideraron no solo los beneficios de mantener una curul en el Congreso, sino también la secuencia de puestos públicos relacionados con el servicio de este. Para aspirar al cargo de gobernador estatal, un periodo en el Congreso era la experiencia política más significativa. Después de la presidencia de la República, estas eran las posiciones más valoradas por los políticos ambiciosos. En diversos aspectos, el puesto de gobernador era más atractivo que una curul en

el Senado. La capacidad de los gobernadores para organizar equipos y recompensar la lealtad que se les prestaba los situaba en el centro de la estructura promocional a niveles municipal y estatal. Entre 1976 y 1995, el 45,2% de los gobernadores elegidos había servido con anterioridad en el Congreso (Nacif, 1996).

El sistema de gobierno del Congreso bajo el presidencialismo fue altamente centralizado (Martínez-Gallardo, 1998). El proceso legislativo era controlado por la Gran Comisión, un comité comprendido por los representantes de las delegaciones estatales en la Cámara de Diputados y el Senado. En la práctica, el líder de bancada del PRI presidía la Gran Comisión. Sus poderes incluían la conformación de comisiones, la asignación de los presidentes de las comisiones, el nombramiento de empleados públicos administrativos, la asignación de recursos financieros y la conformación de la Mesa Directiva, el cuerpo legislativo que preside las reuniones de la plenaria. Bajo el mandato del PRI, las comisiones permanentes hacían poco más que revisar la legislación iniciada por el ejecutivo. Por lo general, ignoraban los proyectos de ley provenientes de distintas fuentes, especialmente de los legisladores de la oposición, una práctica conocida en el argot parlamentario como la "congeladora". El presidente de la Gran Comisión podía expedir la aprobación de la legislación del ejecutivo y, cuando fuera necesario, eludir a los presidentes de comisión.

### *El Congreso bajo el gobierno dividido*

A medida que los partidos de oposición crecieron en tamaño durante la década de 1980, ganaron la capacidad para forzar a la mayoría del PRI a reformar los procedimientos del Congreso. La reforma de 1991 de la Cámara de Diputados dio fin al viejo sistema de gobierno basado en la Gran Comisión y dio a los partidos de oposición acceso a las presidencias y secretariados de las comisiones. Sin embargo, el cambio real en el papel del Congreso vino únicamente después de 1997, cuando el PRI perdió su mayoría en la Cámara de Diputados.

Los partidos de oposición han sido los responsables de la participación desproporcionada en la actividad legislativa desde 1997. Bajo los gobiernos unificados del PRI, como muestran los datos del cuadro 8.4, los proyectos de ley iniciados por la oposición representaban entre el 4,6% y el 13,1% de todos los proyectos de ley. Este indicador aumentó

a 48,2% y a 43,2% durante las dos primeras legislaturas bajo el gobierno dividido. Durante la segunda mitad de la administración de Fox, la oposición apoyó el 68,2% de todos los proyectos de ley. La significación de este cambio difícilmente puede ser exagerada: la contribución de los partidos de oposición con el volumen total de la legislación ha sido mayor que la llevada a cabo por el presidente y su partido juntos desde 1997.

El gobierno dividido también transformó la gobernabilidad del Congreso. Construyendo sobre el precedente establecido por la reforma de la Cámara de Diputados de 1991, en 1999 el Congreso aprobó una nueva Ley Orgánica que introdujo acuerdos sobre poderes compartidos entre ambas cámaras de la legislatura. La asignación de las presidencias y los secretariados de las comisiones con base en la representación proporcional, ya en operación en la Cámara de Diputados, se extendió al Senado. Una comisión comprendida por todos los líderes legislativos de partido (la Junta de Coordinación Política en la Cámara de Diputados y la Junta de Gobierno en el Senado) reemplazó a la Gran Comisión como cuerpo gobernante.

Aunque el gobierno dividido vuelve a los comités jugadores centrales en el proceso de formulación de políticas, la prohibición de la reelección consecutiva y los acuerdos legislativos existentes debilitan el papel de las comisiones permanentes. La práctica de los nombramientos en múltiples comités (todos los diputados deben pertenecer al menos a tres comisiones) inhibe la especialización. Igualmente, el sistema de reglas abiertas que prevalece en los procedimientos de la legislatura deja sin protección a los reportes de la comisión frente a enmiendas hostiles. Finalmente, la Ley Orgánica del Congreso de 1999 dotó a los líderes de las facciones legislativas de poder para remover a los miembros de las comisiones en cualquier momento, sin consultar al pleno y, por ende, socavando la independencia de las comisiones permanentes. La debilidad del sistema de comisiones previene que el Congreso recopile información, evalúe las alternativas políticas y supervise la implementación del cambio legislativo.

A diferencia de sus contrapartes en Estados Unidos, los líderes nacionales de los partidos mexicanos, llamados Comités Ejecutivos Nacionales (CEN), son muy poderosos. Sus herramientas estabilizadoras provienen de su influencia en la nominación de candidatos y en el control de los abundantes subsidios para la financiación de campañas. El CEN reserva curules seguras (las posiciones más altas de la lista de partido o de dis-

tritos seguros) para los políticos que desempeñan papeles protagonistas dentro de la facción legislativa. El PRD y el PRI introdujeron recientemente la práctica de celebrar elecciones para los coordinadores de sus facciones legislativas (en otros partidos, incluyendo el PAN, el CEN nombra al coordinador de la facción legislativa), aunque el CEN tiene el control final sobre el proceso de selección de los dirigentes de las facciones parlamentarias.

Los indicadores de la unidad partidista confirman que las facciones parlamentarias usualmente votan en bloque. El índice Rice promedio (un indicador de la unidad de partido, el cual consiste en la diferencia entre el porcentaje de los miembros del partido que votan en favor y los que votan en contra de un proyecto de ley) ha sido superior al 90% para cada partido desde 1997, con el partido del presidente mostrando típicamente la mayor disciplina (Casar, 2000; Díaz Iturbe, 2006).

### **El poder judicial: la Suprema Corte**

Entre fines de la década de 1920 y 1994, los presidentes manipularon las normas constitucionales para designar los ministros de la Suprema Corte. Un PFP altamente centralizado también privó a la Suprema Corte de los medios y los motivos para pronunciarse en contra del PRI. Desde 1994, la creación de reglas imparciales para el nombramiento de ministros, el establecimiento de un control de constitucionalidad más amplio y la apertura del PFP han permitido el surgimiento de una Suprema Corte más independiente. La evidencia disponible sugiere que la estrategia a corto plazo de la Corte ha sido simplemente actuar como un jugador con veto. No obstante, una Corte más profesional y experimentada podría adoptar un papel proactivo en la definición y ejecución de acuerdos intertemporales entre quienes elaboran políticas públicas en México.

### **La Suprema Corte bajo el presidencialismo**

Desde fines de los años veinte, las normas constitucionales y las condiciones políticas impidieron que la Suprema Corte pudiera adoptar el papel de un actor institucional con preferencias políticas propias. El partido en el poder aseguró la lealtad de los ministros de la Suprema Corte por medio del control de su nombramiento, duración y remoción. Bajo estas condiciones, la Corte se reservó una esfera de independencia relativa a proteger a los ciudadanos de algunos procedimientos irregulares, pero

nunca intentó desafiar al partido en el poder en cuanto a decisiones políticas fundamentales, incluso cuando esas decisiones violaban abiertamente la constitución.

La Constitución de 1917 buscó garantizar la independencia formal de la Suprema Corte permitiendo a las legislaturas estatales nominar los candidatos a ministros de la Corte, que luego debían ser confirmados por una mayoría de dos terceras partes en una sesión conjunta del Congreso. La constitución también garantizó a los ministros nombramientos vitalicios tras un periodo de prueba de seis años. En 1928, el presidente Calles (1924-28) logró aprobar una enmienda constitucional que permitía a los presidentes nombrar ministros de la Corte con la aprobación de una mayoría simple del Senado. Por otra parte, el candidato nominado por el presidente era automáticamente aprobado si el Senado no actuaba o si rechazaba dos nominaciones presidenciales consecutivas. En 1934, el presidente Cárdenas (1934-40) aprobó una nueva enmienda constitucional que remplazaba el mandato vitalicio de los ministros por un periodo de seis años concurrente con el del presidente.

La carrera judicial se encontraba ya politizada cuando, en 1944, una nueva reforma constitucional restableció el mandato vitalicio de los ministros de la Corte. Entre 1933 y 1995, el 47% de los ministros de la Corte tenía un cargo político federal o local antes de ser nombrado. Entre 1940 y 1994, el 20% de los miembros de la Suprema Corte finalizó su mandato prematuramente para ocupar posiciones políticas similares (Domingo, 2000). Otro indicador del nivel de politización es que, desde 1946, la mayoría de los presidentes tuvo la oportunidad de renovar *al menos* el 40% de los miembros de la Suprema Corte (Fix-Fierro, 1999).

Sus poderes limitados para controlar la constitucionalidad de las leyes también debilitaron la posición de la Suprema Corte. Entre 1917 y principios de la década de 1990, el recurso de amparo fue el medio más poderoso para revisar la constitucionalidad de las normas por la Corte. Como en el resto de América Latina, cualquier ciudadano podía invocar un amparo en contra de una ley o acto administrativo que considerara que violaba arbitrariamente un derecho o garantía constitucional. Aunque el amparo (particularmente el amparo contra leyes) dio a la Corte la oportunidad de decidir si una ley o un acto de gobierno violaban la constitución, limitó la actividad de los ministros para actuar como guardianes independientes de la constitución, por dos razones que se exponen a continuación (Baker, 1971; Taylor, 1997; Fix-Fierro, 1999).

En primer lugar, el proceso de amparo se enfoca en establecer los hechos del caso, en vez de enfocarse en el significado del texto constitucional, como ocurre en la mayoría de los recursos de inconstitucionalidad (Baker, 1971; Taylor, 1997). En segundo lugar, tanto la constitución como la ley de amparo establecen que un recurso de amparo exitoso tiene únicamente efectos interpartes (entre las partes); es decir, aplica solo a la parte demandante. Las decisiones en recursos de amparo adquieren únicamente efectos generales (benefician a todos los individuos en circunstancias similares) en México si la Suprema Corte decide de manera similar en cinco casos consecutivos. Sin embargo, la ausencia de una autoridad responsable para determinar la semejanza de las decisiones ha debilitado la implementación práctica de esta norma (Garro, 1990; Schwarz, 1990). La constitución y la ley de amparo también impidieron que la Suprema Corte pudiera emitir sentencias sobre determinadas materias, como libertad religiosa, educación, derechos de voto e implementación de normas electorales, deportación de extranjeros, decisiones tomadas por entidades públicas descentralizadas y cuestionamientos a decisiones presidenciales sobre la expropiación de tierras (Schwarz, 1977).

La evidencia disponible confirma que la Corte, si bien no fue completamente obsoleta como protector de los derechos individuales, tampoco fue jugador de veto en el PFP, ni ejecutor imparcial de acuerdos intertemporales. En un estudio de 3.700 recursos de amparo presentados entre 1917 y 1960 en los cuales el presidente es mencionado como la autoridad responsable, González Casanova (1970) encontró que la Suprema Corte falló en favor de la parte demandante en el 34% de los casos. La Corte denegó el resto de las peticiones de amparo por sus fundamentos legales o las rechazó por motivos procedimentales. En un análisis más detallado de las sentencias de la Suprema Corte en los recursos de amparo, Schwarz (1977) observó que esta pareció ser relativamente independiente cuando decidió sobre la legalidad de procedimientos administrativos, particularmente en las áreas de expropiaciones e impuestos. Más del 50% de estos casos se decidieron en favor de la parte demandante, entre 1954 y 1968. Sin embargo, en otras áreas, como regulaciones laborales, política económica o disidencia política, la Corte dictó sentencia en favor del ejecutivo.

Tanto González Casanova (1970) como Schwarz (1977) concluyen que en áreas políticamente sensibles la Suprema Corte rara vez desafió al PRI. En estos casos, la Corte dictó sentencias en contra de la parte

demandante, rechazando el caso por motivos de procedimiento o declarando que el asunto estaba más allá de su competencia (Fix-Fierro, 1999). En 1982, por ejemplo, la Corte falló en contra de cientos de amparos que desafiaron la constitucionalidad de la nacionalización de la banca en ese año, aunque la medida violaba derechos de propiedad constitucionalmente definidos. Durante la década de 1960, la Corte rechazó, por motivos procedimentales, amparos solicitados en contra del crimen de "disolución social", una categoría legal bastante amplia que básicamente penalizaba actos de disidencia política. En otros casos, la Corte declinó su jurisdicción para decidir sobre asuntos potencialmente conflictivos invocando la doctrina de "las cuestiones políticas".

Aunque la constitución y la ley de amparo excluyeron la jurisdicción de las cortes en algunos asuntos electorales (como las decisiones de las juntas electorales y las legislaturas sobre la legalidad de los procedimientos electorales), la Corte interpretó esta doctrina de manera amplia como para rehusarse a escuchar cualquier caso vinculado con el derecho al voto (Schwarz, 1977).

### ***La Suprema Corte desde 1994***

La reforma constitucional de 1994, aprobada con el apoyo del principal partido de la oposición, el PAN, dio a la Suprema Corte el poder de desempeñar un papel más activo en el PFP. Mientras que el presidente retenía el poder de nominar candidatos para la Corte, el umbral para su nombramiento en el Senado se incrementó de una mayoría simple a una calificada de dos terceras partes. Para disminuir la politización de las nominaciones de la Suprema Corte, la reforma requería que los candidatos no hubieran sido secretarios de Estado, fiscales, diputados generales, senadores, o gobernadores estatales durante el año anterior a su nominación.

La reforma también creó un nuevo tipo de control de constitucionalidad: la "acción de inconstitucionalidad" (AI). Totalmente independiente del recurso de amparo, la AI permite a la Corte declarar con carácter general la inconstitucionalidad de leyes o actos administrativos si la decisión es apoyada por ocho de sus once ministros (a diferencia de los efectos interpartes de las sentencias de amparo). En 1996, una segunda reforma importante extendió la AI para incluir la adjudicación de disputas electorales. Las AI difieren de las peticiones de amparo en que los ciudadanos no las inician. Únicamente un número limitado de

autoridades políticas, como un porcentaje de diputados federales y senadores o el fiscal general, tienen la facultad para invocarlas.

Otro cambio importante fue el fortalecimiento del poder de la Corte para decidir en materia de controversias constitucionales. Antes de 1994, las controversias constitucionales estuvieron limitadas a los conflictos entre estados, y entre estos y la federación. Desde 1994, las controversias constitucionales han incluido conflictos entre las ramas federales del gobierno. La reforma también estableció que cuando una ley local está en juego, la sentencia que dicta la Suprema Corte en cuanto a controversias constitucionales podría invalidar aquellas leyes si no menos de ocho de sus once ministros están de acuerdo en la decisión.

En presencia de garantías formales de independencia, más poderes efectivos para el control de la constitucionalidad y un gobierno dividido, diversos modelos deductivos de decisiones judiciales en sistemas de separación de poderes predicen el desarrollo de una Corte más proactiva (Ramseyer, 1994; Epstein y Knight, 1997; Iaryczower, Spiller y Tommasi, 2002). En un estudio de controversias constitucionales entre 1994 y 2000, Magaloni y Sánchez (2001) encuentran que la Suprema Corte aún dictaba sentencias en favor del PRI ya fuera mediante la emisión de estas en contra de los méritos del caso o mediante el rechazo de este por motivos de procedimientos. Sin embargo, en un análisis de series de tiempo de controversias constitucionales y de acciones de inconstitucionalidad, desde 1994 hasta 2003, Tapia Palacios (2003) concluye que el porcentaje de las sentencias de la Corte en favor del PRI declina a medida que la influencia de dicho partido sobre los cargos de elección popular disminuye. La probabilidad de una sentencia de la Corte en favor del PRI era del 85% entre 1995 y 1997, cuando este partido apareció como demandado tanto en controversias constitucionales como en acciones de inconstitucionalidad (Tapia Palacios, 2003). Entre 1997 y 2000 (es decir, cuando el PRI perdió su mayoría en la Cámara de Diputados por primera vez desde la década de 1930) la probabilidad cayó al 34%. Después de 2000, cuando el PRI perdió la presidencia, la probabilidad de una decisión en favor de este descendió al 31%.

Los estudios de caso también muestran que entre 1997 y 2000 la Suprema Corte emitió sentencias contra el PRI en asuntos políticamente sensibles. En septiembre de 1998 dictó sentencia en favor del PRD, el cual cuestionaba la constitucionalidad de una ley electoral en el estado de Quintana Roo, que garantizaba al partido que hubiera obtenido una

mayoría relativa de votos una mayoría absoluta de curules en la legislatura. En 1999, los principales partidos de la oposición ganaron una controversia constitucional que obligó al presidente Zedillo a divulgar información financiera secreta que potencialmente involucraba el uso de fondos ilegales para su campaña electoral.<sup>4</sup>

Estas sentencias pueden interpretarse como una estrategia de la Corte para construir reputación. Dictando sentencias en contra del PRI entre 1997 y 2000, la Suprema Corte afirmó su independencia a medida que el PRI iba perdiendo control sobre la política mexicana. En cuanto al PAN (el partido del presidente Vicente Fox, 2000-06) entre 1997 y 2000, Tapia Palacios (2003) muestra que el porcentaje de casos decididos en favor y en contra del partido fue casi el mismo que en el periodo previo de tres años. Sin embargo, el porcentaje de casos decididos en favor del PAN cayó del 37% entre 1997 y 2000 al 7% entre 2000 y 2003. En el último periodo, la Suprema Corte no parece haber dictado sentencias en favor o en contra del PRI, pues el porcentaje de casos decididos de este partido fue casi idéntico.

Estas tendencias recientes sugieren que la Corte podría estar cambiando su estrategia de ser tan solo un jugador con veto en el PFP. Durante la presidencia de Fox, por ejemplo, la Corte invalidó un decreto del ejecutivo que permitía a las compañías privadas generar electricidad y otro que eximía de impuestos a los usuarios de fructosa en la producción industrial. Al mismo tiempo, sin embargo, la Corte no parece haber dictado sentencias desproporcionadamente en favor o en contra del gobierno. A mediados de 2005, la Suprema Corte falló en favor de una controversia presentada por el presidente, que aclaró que el ejecutivo podía vetar la porción de gastos del proyecto de ley del presupuesto anual. También se volvió muy activa en la interpretación de las obligaciones internacionales del Estado mexicano y la protección de los derechos humanos. En junio de 2004, por ejemplo, la Corte decidió que la desaparición forzada de personas es un crimen imprescriptible; así mismo, permitió el procesamiento de ex funcionarios públicos por violaciones de derechos humanos cometidas durante las décadas de 1960 y 1970. Estos casos sugieren que si persisten el gobierno dividido y la rotación de la presidencia entre partidos, una Suprema Corte más experimentada podría pasar de ser un jugador de veto a ser un ejecutor imparcial de

acuerdos intertemporales entre los actores que participan en la formulación de políticas públicas.

### Federalismo y relaciones intergubernamentales

Durante el auge del PRI, el ajustado control federal sobre la recaudación de impuestos ayudó a crear y, por consiguiente, a reforzar un PFP altamente centralizado; esto permitió a los presidentes perseguir políticas que favorecieran los intereses nacionales sobre los regionales. A medida que la hegemonía del PRI disminuyó, la autoridad discrecional del presidente en la asignación de recursos federales terminó. La descentralización también ha conducido a los estados y los municipios a volverse actores con poder de veto en el PFP. Mientras los gobiernos subnacionales son responsables por más de la tercera parte de los gastos totales del sector público, no recaudan suficientes impuestos para cubrir el dinero que gastan.

#### *La centralización de las relaciones intergubernamentales*

La descentralización de la autoridad fiscal en el gobierno federal fue el motor detrás de la pérdida de la autonomía local en México. Comenzando en 1947, los gobiernos locales empezaron a ceder cada vez más su autoridad fiscal al gobierno federal a cambio de garantizar la participación de los ingresos fiscales federales y la autoridad exclusiva sobre algunos impuestos menores (Courchene, Díaz-Cayeros y Webb, 2000). La centralización de la recaudación de impuestos fue posible porque los políticos locales declinaron su autoridad tributaria a cambio de compensación fiscal del gobierno federal (Díaz-Cayeros, 1997b). Este proceso culminó en 1979 con la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF). Los políticos locales lo encontraron conveniente por cuanto este garantizaba participación en la recaudación del IVA (impuesto al valor agregado) y el acceso a ingresos federales provenientes del petróleo (Díaz-Cayeros, 1995). Aunque los estados podían, y aún pueden, optar legalmente por permanecer fuera del sistema y recuperar la autoridad fiscal local, el equilibrio del SNCF ha probado ser estable. Pocos políticos han estado dispuestos a arriesgarse a perder ingresos fiscales garantizados a cambio de mayor libertad fiscal. De hecho, en una sola ocasión un gobernador (de Baja California Sur) ha amenazado con dejar el sistema de coordinación (Díaz-Cayeros, 1997a).

<sup>4</sup> *El Universal*, 20 de marzo de 2000.

La distribución regional de las transferencias federales reflejó las prioridades presidenciales, no las regionales. Los estados reciben participaciones de la recaudación total, en proporción a lo recaudado vía impuestos a nivel estatal, así como de impuestos federales generados a nivel local, lo cual ha perpetuado las disparidades entre regiones (Díaz-Cayeros, 1995). En 1991, la fórmula utilizada para asignar las participaciones de la federación hacia los estados ponderó fuertemente la participación real de cada uno de estos en los ingresos fiscales generales; 72,29% de estas transferencias se basaban en la recaudación de impuestos. Como resultado, el Distrito Federal y los estados más ricos como Nuevo León y Baja California han recibido consistentemente más recursos del gobierno federal que los estados más pobres, ubicados predominantemente en el sur. El PIB per cápita en 2000 fue US\$22.816 (según la PPA) en el Distrito Federal (una cifra comparable a la de España), US\$15.837 en Nuevo León y US\$12.434 en Baja California. En contraste, el PIB per cápita nacional fue de US\$8.831, lo que indica que las transferencias federales magnificaron las ya marcadas diferencias de riqueza entre los 32 estados de México (PNUD, 2003).

La carencia de una voz regional en el PFP también se reflejó en la inversión pública federal (IPF), la cual es una fuente importante de inversión pública para los proyectos de desarrollo económico y social. Sin embargo, en vez de ser adjudicados a los estados con base en un criterio de necesidad económica y social, los fondos de la IPF fomentaron el crecimiento de los sectores económicos más productivos del país, como la industria petrolera en los estados de Veracruz y Tabasco y los sectores manufacturero e industrial en el Distrito Federal (Díaz-Cayeros, 1997b). Hasta la década de 1980, la mayoría de los presidentes favoreció los programas industriales sobre los agrícolas, los sociales y los de desarrollo regional; asimismo, se eligieron los centros industriales regionales que eran cruciales para la prosperidad y el crecimiento económico a nivel nacional. De hecho, entre 1965 y 1982, 61% de los recursos de la IPF se dirigieron a proyectos de desarrollo industrial (42%) y de infraestructura (19%) que tendieron a beneficiar a los estados más ricos, comparados con el 13% dirigido hacia la agricultura y 21% hacia los proyectos de bienestar social enfocados hacia las regiones rurales y menos desarrolladas. De cualquier forma, la división de los fondos de la IPF también cambió entre periodos, reflejando una variación en las prioridades políticas presidenciales y en la discreción y centralización del PFP.

El favoritismo regional fue posible porque los líderes locales delegaron la autoridad electoral, fiscal y política al gobierno federal (Ayala Espino, 1988). Aunque la falta de una voz regional en el PFP agravó las desigualdades regionales, el equilibrio en el trato entre líderes locales y federales se mantuvo sólido. Los líderes locales de las áreas más pobres y más ricas intercambiaron lealtad partidista por una carrera política garantizada y por participaciones predecibles en los recursos del gobierno. El favoritismo económico, sin embargo, también ayudó a recompensar a los seguidores más importantes del PRI (incluyendo a los trabajadores de los servicios públicos, los trabajadores en la industria privada y los grupos empresariales) porque dio trabajos y prosperidad a los estados que ya tenían fuerte representación corporativista en el gobierno nacional. Los líderes de las áreas más pobres, aunque garantizaron sus carreras, fueron marginados de la mayoría de los programas políticos, mientras que el gobierno federal utilizó su control sobre el PFP para apoyar las áreas económicamente más influyentes del país.

### La descentralización y el nuevo pacto federal

La crisis económica de la década de 1980 presionó al gobierno federal para ceder a los gobiernos locales cierta autoridad política, fiscal y de formulación de políticas (Cornelius y Craig, 1991; Rodríguez y Ward, 1994; Rodríguez, 1997; Cornelius, Eisenstadt y Hindley, 1999). Tal descentralización involucró cambiar las fórmulas utilizadas para calcular la participación de los estados en las transferencias fiscales, las responsabilidades políticas asignadas a los gobiernos estatales y la forma en que se llevan a cabo los proyectos de inversión pública. Desde entonces, el Congreso ha establecido impuestos adicionales dentro del sistema SNCF y ha incrementado los ingresos fiscales totales asignados a los gobiernos estatales. Para 1998, además de los recursos fiscales, el gobierno federal ha transferido responsabilidades en educación, salud y seguridad pública a los estados y los gobiernos municipales. Antes de las reformas de descentralización de 1983, los estados contaban con cerca del 11% del gasto público total y los municipios con el 2%. Para 2005, los estados y los municipios ejercían el 40% de los gastos totales, aunque la proporción de impuestos locales que financiaban este gasto no superó el 11% (INEGI, 2007).

Los intereses políticos locales han comenzado a encontrar una voz en el proceso de formulación de políticas. Han exigido una asignación más

transparente de recursos que refleje sus intereses económicos y fiscales. Como resultado, la distribución de los ingresos en la participación de impuestos federales empieza a reflejar más que solo la recaudación de impuestos anuales. Ahora incluye fondos basados en el tamaño de la población y en las necesidades económicas y sociales locales (Díaz Cayeros, 1995; Rodríguez, 1997; Ward, Rodríguez y Cabrero, 1999). También han quedado atrás los días de favoritismo extremo hacia las áreas con mayor probabilidad de contribuir al crecimiento económico. Los estados más pobres se han beneficiado más con este cambio. Los estados con los niveles de pobreza más altos han incrementado en un 33% las transferencias de participaciones per cápita en la década de 1990.<sup>5</sup> Por el contrario, los estados más ricos han experimentado un decrecimiento en las participaciones per cápita (Rodríguez, 1997). Los estados más desarrollados también han experimentado un descenso en la inversión pública per cápita, mientras que las áreas más pobres recibieron una mayor cantidad de fondos federales para proyectos de desarrollo. Estas tendencias han creado un arreglo federal en el cual los estados se aprovechan del gobierno nacional, toda vez que ningún estado cobra impuestos adicionales a sus ciudadanos para cubrir sus gastos. Esta situación genera una presión cada vez mayor sobre el gobierno federal, debido a la estrechez de la base impositiva en la sociedad mexicana. Esto también polariza a los estados más pobres, que dependen de la generosidad federal, frente a los más ricos, que no dependen de esta.

La descentralización de los recursos, junto con el crecimiento de partidos políticos competitivos en los estados y en las elecciones municipales, ha incrementado el papel de los líderes políticos subnacionales en el PFP nacional. En los últimos años, la mayoría de los más importantes candidatos presidenciales de México han sido gobernadores. Aunque el presidente Calderón (2006-12) nunca se desempeñó como gobernador, el ex presidente Fox (2000-06) fue gobernador de Guanajuato y el candidato presidencial en 2006 del PRD, Andrés Manuel López Obrador, fue jefe de gobierno de la Ciudad de México (2000-06). Este es un cambio significativo respecto de años anteriores, cuando los candidatos presidenciales provenían de carreras burocráticas en vez de ser elegidos, como lo demuestran las secciones anteriores sobre los sistemas electorales y de partidos en México.

<sup>5</sup> Las *participaciones* son ingresos provenientes de los impuestos propios de un estado y de su participación relativa en la recaudación del IVA y otros impuestos federales.

Los líderes de los estados también pueden afectar a los resultados de las votaciones en el Congreso federal. Una investigación reciente muestra que cuando sus intereses se contraponen con los del gobierno federal o de los líderes de partido, los gobernadores pueden ejercer una influencia considerable sobre los legisladores federales de su estado, causando importantes divisiones de partido en asuntos clave como los fiscales y los presupuestarios (Langston, 2007). Aunque mucha de la influencia política de los gobernadores radica en que apoyan a los legisladores tanto en su nominación como candidatos como durante sus campañas, también se debe al hecho de que muchos políticos esperan retomar sus carreras políticas locales tras su estancia en el Congreso federal. Igualmente, los gobernadores han comenzado a replantear las formas en que se pueden coordinar para influir en el PFP federal. Para este fin, en 1999 formaron la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) para ayudar a coordinar sus intereses y a presentar un frente común al gobierno nacional. Así, los gobernadores provenientes de estados pequeños, que hasta hace poco eran pasados por alto por los líderes nacionales, ahora pueden esperar que sus quejas y sugerencias sean consideradas por los miembros del gabinete e incluso por el presidente mismo (Flammand, 2007).

## Conclusión

La formulación de políticas en México es coherente con el argumento de que la cooperación política entre un reducido número de actores políticos conduce al desarrollo de acuerdos intertemporales estables. Aunque la presidencia es constitucionalmente débil, un gobierno unificado y la organización corporativista de la economía dieron al presidente control sobre la agenda nacional. El gobierno hegemónico unipartidista estableció un sistema político que benefició a los grupos urbanos relativamente más organizados e ignoró a la mayoría de los mexicanos que vivían en la pobreza rural y querían escapar de ella. El acuerdo no era del todo sólido pero el presidente logró hacerlo creíble con el apoyo de líderes corporativistas y sectoriales, con quienes compartía los beneficios de su mandato y cuyas promesas llegaban incluso a ser plasmadas en la constitución misma. Como resultado, las políticas públicas fueron estables, coordinadas y coherentes hasta la década de 1970.

Sin elecciones competitivas, la mayoría de las decisiones políticas y partidistas eran discrecionales y secretas. El autoritarismo impidió el desarrollo de una burocracia profesional y de alta calidad. El régimen unipartidario también mantuvo un poder judicial defenestrado. Mediante el intercambio de políticas particulares por el apoyo de sectores corporativistas cuya base social era más bien acotada, el presidencialismo renunció a construir un Estado con finanzas sanas, moderno, profesional y regido por el imperio de la ley.

Cuando una reforma de las políticas públicas podía causar pérdidas a uno o más de los pilares corporativos del régimen, por lo general era pospuesta por los presidentes. De esta manera, durante la década de 1970 y principios de 1980, los presidentes mexicanos hicieron poco para solucionar la crisis de la balanza de pagos y el incremento de la deuda pública externa, dada la rigidez de la recaudación tributaria y las políticas de gasto. Los costos de reformar una economía que se había vuelto macroeconómicamente inestable en la década de 1970, ayudan a explicar por qué la volatilidad económica no obligó a cambiar las políticas de un PFP altamente centralizado. Tras una serie de fuertes recesiones y devaluaciones –las cuales coincidían con el fin de un periodo sexenal y el inicio de uno nuevo–, distintos presidentes adaptaron un PFP centralizado a las nuevas circunstancias económicas y políticas. Los presidentes de la Madrid (1982-88), Salinas (1988-94) y Zedillo (1994-2000) abrieron la economía a la competencia internacional, iniciaron procesos de desregulación y privatizaron muchas de las empresas paraestatales.

La democratización ha creado un PFP más descentralizado y abierto que beneficia a un conjunto más amplio de intereses sociales. Los aspectos proporcionales de un sistema electoral mixto estimulan el crecimiento de un sistema multipartidista. Los componentes mayoritarios del sistema electoral favorecen al PRI y a los votantes rurales, que conforman una cuarta parte del electorado y contribuyen con menos del 5% al PIB nacional. Las relaciones intergubernamentales magnifican este resultado e incentivan a los estados a no hacer un esfuerzo por recaudar sus propios impuestos en vez de apoyarse en los impuestos federales. Por lo tanto, el gobierno dividido y la descentralización han fragmentado el poder de un sistema político que antes se distinguía por permitir un mandato hegemónico unipartidista.

El análisis de este capítulo tiene diversas implicaciones en cuanto al proceso de la formulación de políticas tanto dentro como fuera de Méxi-

co. En primer lugar, el presidencialismo fue más poderoso en apariencia que en la realidad. Casi todo el apoyo del Congreso a las iniciativas de ley impulsadas por el ejecutivo oculta el hecho de que los presidentes, a menos que se enfrentaran con una crisis seria, no podían asegurar la aprobación de medidas que tuvieran un alto impacto redistributivo o que afectaran a los grupos corporativistas en los cuales descansaba el régimen. Por otro lado, cuando la legislación abordaba asuntos poco controversiales, los presidentes lograban obtener el consentimiento de los sectores corporativistas –los cuales mantuvieron una presencia en el Congreso en proporción a su importancia económica–, así como de los sectores empresariales, para sancionar o reformar las leyes.

En segundo lugar, en los últimos 50 años, en la formulación de políticas ha habido tanto continuidad como cambio. Aunque México ha sido macroeconómicamente estable desde mediados de los noventa, los formuladores de políticas tomaron más de dos décadas para pasar de un sistema de tipo de cambio fijo y una economía cerrada, a un sistema de cambio flotante y de mayor apertura comercial y económica. La rigidez de la formulación de políticas incidió en la turbulencia macroeconómica durante las décadas de 1970 y 1980, un resultado que debilitó el carácter público de las políticas durante ese periodo. Aunque las reformas políticas y económicas de los años noventa beneficiaron a los estratos pobres y rurales del país, las rigideces o continuidades subyacentes en el PFP han contribuido a tasas modestas de crecimiento del PIB (con un promedio inferior al 3% por año desde 1997), un nivel que no permite transformar los estándares de vida de la población tanto en las últimas décadas como en el largo plazo de historia económica del país (Moreno-Brid y Ros, 2009).

En tercer lugar, las tasas de crecimiento necesarias para sacar de la pobreza a la mitad de los mexicanos y reducir la desigualdad en la distribución del ingreso requieren eliminar rigideces de largo plazo y reformar diversas y múltiples políticas públicas. Destaca, en primer lugar, el incrementar las tasas históricamente bajas de recaudación (un poco más del 10% del PIB), lo cual requiere eliminar un gran número de lagunas y exenciones fiscales. Al mismo tiempo es necesario reformar el sector energético para superar las ineficiencias de PEMEX, CFE y sus respectivos sindicatos, por un lado, y permitir que el Estado deje de depender de la renta petrolera para cubrir más de una tercera parte de los ingresos totales del sector público, por otro. Así mismo, es necesaria una reforma

educativa que modernice al sindicato más grande de América Latina, el SNTE, cuyos líderes han mostrado poco interés en mejorar la calidad de la educación pública, pero han extraído generosos incrementos salariales y han mantenido prebendas incluso desde la caída del PRI del ejecutivo federal. Hasta que el proceso de formulación de políticas de México forje un nuevo consenso para superar estas y otras rigideces, los estándares de vida de los mexicanos no mejorarán de manera sustancial.

Cabe destacar que estas rigideces son tanto una parte sustancial del debate en cuanto a las políticas públicas se refiere, como un tema importante de investigación en el campo de la economía política. Este capítulo hizo hincapié en la incapacidad de las instituciones políticas en general, y del PFP en particular, en fomentar políticas públicas capaces de incentivar el desarrollo económico y el bienestar social. Vale la pena evaluar el impacto de la alta concentración de bienes y recursos en la sociedad mexicana (Levy y Walton, 2009) en ayudar a mantener los equilibrios políticos que sostienen las rigideces de las políticas públicas.