

## Credibilidad institucional y consolidación democrática en México

*Rogelio Hernández Rodríguez*

EN TODOS LOS PROCESOS DE CAMBIO POLÍTICO, genéricamente incluidos en el término “transición”, se ha presentado la necesidad de preguntarse cuándo y cómo se ha producido el final del trayecto. A diferencia de lo ocurrido en los primeros años, cuando el optimismo fue desbordado en cuanto a lo irreversible de los procesos y, principalmente, a que se terminaría casi de manera inevitable en una democracia establecida, de unos años a la fecha ha comenzado a revisarse el tema y a plantearse el asunto de las “consolidaciones democráticas”. De hecho, su planteamiento evidencia, aunque no siempre de manera explícita, que los procesos, originariamente centrados en los sistemas electorales, no sólo no fueron suficientes sino que introdujeron desviaciones delicadas precisamente en cuanto a la culminación democrática.

En México, como en otros países que han experimentado cambios políticos,<sup>1</sup> existió la idea, al menos hasta las elecciones presidenciales últimas, de que el cambio no se había realizado ni tampoco había logrado avances importantes. Atendiendo al largo proceso iniciado desde los años ochenta se advierte que aunque los cambios se centraron en el ámbito electoral, propiciaron otros en diferentes áreas del sistema político que lo modificaron sustancialmente. Si por mucho tiempo pareció insuficiente no fue sólo porque la alternancia no se conseguía, sino porque el funcionamiento de las instituciones, aun cuando estuvieran en manos de los partidos de oposición, no cumplía con las expectativas creadas debido a que no funcionaban co-

<sup>1</sup> Lo que Huntington ha llamado *la tercera ola democrática*, denominación genérica en la que incluye todos los procesos, más allá de si eran “liberalizaciones” o “democratizaciones”. Samuel Huntington, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman y Londres, University of Oklahoma Press, 1993.

rectamente ni producían beneficios. Se produjo un distanciamiento entre la realidad, es decir, entre los cambios conseguidos y la evaluación de su funcionamiento. Dicho en otras palabras, el proceso tuvo más problemas de credibilidad que de avances comprobables.

Es importante considerar el punto actualmente porque aunque la alternancia finalmente se ha alcanzado, el sistema político se mantiene intacto en su arreglo original pero con cierta pérdida de credibilidad en algunas instituciones. No hay duda, como lo muestran encuestas recientes, que los últimos comicios revivieron la confianza entre los ciudadanos, pero también como lo han ejemplificado experiencias históricas, esos fenómenos despiertan expectativas mayores para las que, tal vez, el sistema no esté del todo preparado.

Este ensayo analiza las evaluaciones ciudadanas en torno a los tres importantes logros alcanzados a partir del año 1996, previos a la alternancia en la presidencia: el Instituto Federal Electoral, el control opositor de la Cámara de Diputados y el gobierno del Distrito Federal. El objetivo es comparar lo conseguido con una institución nueva, como el IFE, y dos más en las que no hubo modificaciones estructurales sustantivas pero sí cambios en cuanto a su dirección. Se trata de establecer cómo la credibilidad depende del funcionamiento de las instituciones de acuerdo con expectativas específicas.

### El problema de la consolidación

La idea de consolidar la democracia supone, por un lado y acaso el más obvio, terminar un proceso iniciado con anticipación en el que se crearon algunas formas democráticas, pero también que la democracia, como sistema integral, funcione cabalmente. Consolidación equivale a un sistema cuya puesta en práctica cuenta con medidas, reglas, procedimientos e instituciones que aseguren la libre elección de los gobernantes (bajo el principio de competitividad y la probabilidad de la alternancia), y que hagan altamente improbable un regreso al sistema previo, no democrático. Para decirlo brevemente, consolidación supone estabilidad y durabilidad,<sup>2</sup> y, por supuesto, exige elementos observables y comprobables de funcionamiento. En su obra más reciente,

<sup>2</sup> Juan J. Linz y Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1996, p. 3; Guillermo O'Donnell, "Transitions, Continuities, and Paradoxes", en Scott Mainwaring *et al.* (eds.), *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*, Notre Dame, In., University of Notre Dame Press, 1992, p. 18; Mark J. Gasiorowski and Tomothy J. Power, "The Structural Determinants of Democratic Consolidation: Evidence from the Third World", *Comparative Political Studies*, núm. 6, diciembre de 1998, p. 743.

Linz y Stepan mencionan una serie de requisitos que, a su juicio, son indispensables para que una democracia se considere consolidada.

Así, deben existir y funcionar adecuadamente cinco ámbitos de interacción: *a)* activa sociedad civil, entendida como sociedad organizada en grupos sectoriales representativos; *b)* activa sociedad política, por la cual entienden reglas y actores políticos, como los partidos y las elecciones; *c)* aplicación real del Estado de derecho; *d)* una burocracia estatal con capacidad administrativa, técnica y convencida de la democracia, y *e)* una *sociedad económica institucionalizada*, por la que, en general, puede entenderse un proceso económico capaz de generar desarrollo, además de que resuelva las limitaciones del libre mercado al mismo tiempo que supere la economía centralizada.<sup>3</sup>

Su existencia, sin embargo, no basta por sí misma. Debe acompañarse de un adecuado y sostenido funcionamiento que, como advierten, exige la interacción, la mutua dependencia y, por lo tanto, el equilibrado funcionamiento de todos y cada uno de los ámbitos.<sup>4</sup> Como es evidente, la consolidación en estos términos significa una democracia plena, históricamente estable que no puede realizarse en el corto plazo después del derrumbe de un régimen no democrático. La demanda es excesiva porque la consolidación ya no significa solamente terminar un proceso de cambio sino comprobar la existencia de una democracia plenamente establecida. Como bien señala O'Donnell, se trata de una democracia que a todas luces es resultado de una tradición larga y sostenida.<sup>5</sup>

Linz y Stepan saben de la magnitud de la petición cuando explican que la democracia se consolida cuando ningún grupo importante se dedica a derribar el sistema, cuando la mayoría de la gente cree que cualquier cambio, incluso en medio de una crisis, debe surgir de fórmulas democráticas y cuando los actores políticos (su "sociedad política") están cabalmente acostumbrados a resolver los conflictos de acuerdo con las normas establecidas por la democracia.<sup>6</sup> Es decir, según O'Donnell, cuando la democracia cuenta con demócratas, con ciudadanos que piensan y comparten los valores de la democracia. Sólo que ellos son resultado y no condición de la democra-

<sup>3</sup> J. J. Linz y A. Stepan, *op. cit.*, pp. 7-11. Las cinco condiciones suponen una más amplia, la existencia de un Estado con claro reconocimiento e identificación de sus habitantes, que se distinga, como lo señala la teoría clásica, por un territorio, una lengua, una cultura, etc. Es obvio que los autores se vieron influidos por la experiencia de algunos países ex socialistas de Europa oriental.

<sup>4</sup> *Idem.*, p. 13.

<sup>5</sup> G. O'Donnell, "*Transitions...*, *op. cit.*, pp. 18-19.

<sup>6</sup> J. J. Linz y A. Stepan, *idem.*, p. 5.

cia,<sup>7</sup> de ahí que sea imposible que una transición, a corto plazo y basada en los sistemas electorales, con partidos usualmente inmaduros, los produzca. No se puede pedir como condición de la democracia la existencia de aquellos que son su mejor resultado.

Un condicionamiento de esa naturaleza no se aleja demasiado de las primeras interpretaciones optimistas de los años ochenta, cuando las transiciones fueron vistas como procesos destinados a concluir en democracias plenas. En rigor, interpretaciones como estas consideran el cambio democrático como un paquete capaz de instalarse en poco tiempo y sin muchos problemas, cuando en realidad es el resultado de un largo y accidentado proceso que supone, antes que cualquier otro requisito, la construcción de instituciones. Otras interpretaciones, sin duda más cautelosas, ven la consolidación como un proceso consecutivo a la transición misma. A este proceso O'Donnell lo ha llamado *segunda transición*. La primera comienza con la caída del antiguo régimen y termina cuando se elige un nuevo y democrático gobierno en el que participan quienes fueron la oposición en el anterior sistema.

Desde este punto de vista, la caída del régimen autoritario no supone su completa desaparición, por el contrario, implica la supervivencia de prácticas, actores e incluso la legalización de poderes *de facto*. De ahí que la tarea principal en esta etapa sea la de construir los medios que eliminen esos poderes y prácticas al tiempo que se aseguren las instituciones democráticas. Es un proceso en el que predomina el rediseño institucional, la revisión de acuerdos y regulaciones y no sólo el fortalecimiento de los creados o mantenidos en la primera etapa. Como lo advierte Valenzuela, este proceso no es lineal, pues implica tanto la creación de instituciones como la desaparición o el perfeccionamiento de otras. En estricto sentido, es también un proceso de cambio que entraña riesgos importantes y una notable madurez de sus participantes.<sup>8</sup>

Gracias a esta variante en el enfoque es que se han elaborado estudios interesantes acerca del tipo de instituciones necesarias para asegurar y proteger la democracia: el sistema judicial, el perfeccionamiento de los poderes legislativos, la discusión en torno al tipo de régimen (presidencialismo-parlamentarismo), el sistema de partidos, los organismos que vigilen o supervisen el correcto funcionamiento de los poderes y en especial del ejecutivo y del gobierno, etcétera.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> G. O'Donnell, *idem.*, pp. 19-20.

<sup>8</sup> J. Samuel Valenzuela, "Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notion, Process, and Facilitating Conditions", en S. Mainwaring *et al.*, *Issues in Democratic...*, *op. cit.*, pp. 58-60.

<sup>9</sup> Scott Mainwaring y Timothy R. Scully (eds.), *Building Democratic Institutions. Party*

Al margen de las particularidades, lo importante es considerar que la consolidación de los cambios supone la regulación del conflicto social y político, que los actores principales (partidos y organizaciones de representación social) respetan los acuerdos, reglas y procedimientos y, más aún, que están dispuestos a someter sus intereses a los institucionales.<sup>10</sup> El funcionamiento de las instituciones se vuelve esencial para consolidar los cambios, pero ese comportamiento lleva implícito un adecuado y funcional diseño así como la percepción que se tenga de su desempeño, es decir, de la credibilidad que se genere a partir de la evaluación de sus resultados. Al final, como los estudios de cultura política lo han señalado, las instituciones funcionan como mediadoras entre los valores y principios de una comunidad para interpretar la política y al mismo tiempo crear expectativas. Sin su intermediación, la política pierde sus bases de referencia y se vuelve menos entendible. Más allá del asunto puramente técnico y cultural que implica crear nuevas instituciones, está desarrollar entre los participantes y la sociedad en general, la suficiente confianza en que ha valido la pena arriesgarse en el cambio.

### Credibilidad y diseño institucional

Las instituciones han sido importantes en el análisis de la sociología y la teoría política clásicas debido a que siempre fueron consideradas como las principales responsables del comportamiento social. Al mismo tiempo que sirven como referentes de conducta y, por ende, receptoras de valores, son intermediarias entre grupos y gracias a ello, reguladores de los conflictos sociales y políticos.<sup>11</sup> Con el renacimiento de la perspectiva, ahora con el título

---

*Systems in Latin America*, Stanford, Cal., Stanford University Press, 1995; S. Mainwaring y Matthew S. Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997; Andreas Schedler, Larry Diamond et al (eds.), *The Self-Restraining State*, Boulder Londres, Lynne Rienner Publishers, 1999; Timothy J. Power y Mark J. Gasiorowski, "Institutional Design and Democratic Consolidation in the Third World", *Comparative Political Studies*, núm. 2, agosto de 1997.

<sup>10</sup> Adam Przeworski, "The Games of Transition", en S. Mainwaring et al., *Issues in Democratic...*, op. cit., p. 105. En palabras de Claus Offe, es cuando los actores se conducen y toman decisiones de acuerdo con reglas superiores que no están a su disposición personal y cuando son capaces de "superar sus tentaciones oportunistas", así como adecuarlas a la situación presente, Jon Elster, Claus Offe et al., *Institutional Design in Post-communist Societies*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, p. 30.

<sup>11</sup> Robert K. Merton, *Teoría y estructura sociales*, México, FCE, 1964; Lewis Coser, *The Functions of Social Conflict*, Nueva York, Free Press, 1956; Anthony Giddens, *The Constitution*

de neoinstitucionalismo, las instituciones se han convertido en objetos de estudio en sí mismas. Ahora se estudia cómo nacen, cómo se diseñan, cómo se crean arreglos funcionales entre ellas, cómo cambian o, al menos, se readecuan.<sup>12</sup> Con todo, la mayoría de los estudios están dirigidos a las democracias establecidas, incluso cuando se preguntan por su nacimiento. El tema ha sido reorientado hacia la construcción institucional en situaciones de cambio y a partir de ahí se han planteado dos problemas esenciales: cómo se diseñan las instituciones que se consideran indispensables para la democracia (lo que implica elegir las más pertinentes y darles una organización adecuada) y cuánta credibilidad desarrollan.<sup>13</sup>

En cierto modo era natural que esta atención se pusiera en situaciones de cambio y no en democracias estables, en las que es más frecuente el estudio de la readecuación institucional, porque la transición supone precisamente la existencia de instituciones nuevas que permitan superar el antiguo régimen. Por ello no es extraño que la principal crítica (en una rememoración extraordinaria de las discusiones en la época final de dominio de la teoría de la modernización) sea el traslado mecánico de instituciones consideradas por principio eficaces, en culturas y circunstancias diferentes. Como en su momento lo dijera los críticos de la modernización, las instituciones no son intrínsecamente positivas ni su funcionamiento puede garantizarse de antemano.<sup>14</sup> Especialmente en los países de Europa Oriental, en los que el derrumbe del socialismo se llevó consigo las instituciones básicas y dio paso a una exigencia incontenible por la democracia, el error más grave fue, como lo muestra Offe, la implantación de reglas, procedimientos e instituciones occidentales sin cuidar las características de cada país y sus herencias

---

*of Society*, Cambridge, Polity, 1984; Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Conn., Yale University Press, 1968.

<sup>12</sup> La bibliografía es extensa, pero entre toda ella sobresalen los textos siguientes: James G. March y Johan P. Olsen, *Rediscovering Institutions*, Nueva York, Free Press, 1989; Mary Douglas, *Cómo piensan las instituciones*, Madrid, Alianza, 1986; Mary C. Brinton y Victor Nee (eds.), *The New Institutionalism in Sociology*, Nueva York, Russell Sage Foundation, 1998; Michael Hechter, Karl-Dieter Opp *et al.* (eds.), *Social Institutions. Their Emergence, Maintenance, and Effects*, Nueva York, Aldine de Gruyter, 1990; W. Richard Scott, *Institutions and Organizations*, California, Sage Publications, 1995; Walter W. Powell y Paul J. DiMaggio (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, The University of Chicago Press, 1991; Sven Steimo, Kathleen Thelen *et al.* (eds.), *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

<sup>13</sup> Robert E. Goodin (ed.), *The Theory of Institutional Design*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996; Maureen T. Hallinan, David M. Klein *et al.* (eds.), *Change in Societal Institutions*, Nueva York, Plenum Press, 1990.

<sup>14</sup> S. Einsenstadt, *Tradition, Change, and Modernity*, Nueva York, J. Wiley, 1973, y *Modernización, movimientos de protesta y cambio social*, Buenos Aires, Amorrortu, 1968.

histórico-culturales.<sup>15</sup> Se trata, entonces, no sólo de imaginar la mejor o más adecuada institución, sino de proveerla de la estructura y los procedimientos pertinentes para que funcione correctamente y pueda desarrollar certidumbre debido a que es comprensible para todos.<sup>16</sup> El diseño institucional comprende, en síntesis, un aspecto técnico indudable, pero también requiere una enorme sensibilidad política para reconocer las posibilidades culturales y sociales para que pueda implantarse.

Al lado del diseño existe otro aspecto que no es de menor importancia, el de la credibilidad institucional, que constituye la prueba de funcionalidad de las instituciones al desarrollar entre las personas la certidumbre en torno a su pertinencia y valor social. La credibilidad, aunque no ha sido estudiada ampliamente, puede definirse como la orientación evaluativa de la gente acerca de qué tan bien piensa que están funcionando las instituciones, de acuerdo con sus propias expectativas normativas.<sup>17</sup> La definición misma contiene dos condiciones importantes, claramente culturales: que se trata de una percepción personal y que está basada en expectativas que surgen tanto de la experiencia como de la información disponible. En este sentido, la credibilidad es una noción deudora del concepto clásico del apoyo político, desarrollado originalmente por David Easton. Como se recuerda, el apoyo político es una orientación valorativa acerca de objetos y procesos políticos que pueden concretarse en instituciones específicas (partidos, elecciones, gobierno) o, más frecuentemente, el sistema en su conjunto.<sup>18</sup>

A pesar de la diferencia original, los estudios que se han hecho han limitado la noción de apoyo político al régimen y a las autoridades, y en la me-

<sup>15</sup> Véase el ensayo de Claus Offe, "Designing Institutions in East European Transitions", en R. Goodin (ed.), *The Theory...*, op. cit., pp. 212-217, y el capítulo primero del libro de Elster, Offe et al., *Institutional Design...*, op. cit., pp. 1-34.

<sup>16</sup> James G. March y Johan P. Olsen, *Democratic Governance*, Nueva York, Free Press, 1995.

<sup>17</sup> La definición está tomada de Marc J. Hetherington, "The Political Relevance of Political Trust", *American Political Science Review*, núm. 4, diciembre de 1998, p. 791. Análisis más generales pueden encontrarse en Barbara A. Misztal, *Trust in Modern Societies*, Oxford, Blackwell, 1996 y Adam B. Seligman, *The Problem of Trust*, Princeton, University of Princeton Press, 1997. Para una aplicación muy semejante a la del apoyo político véase Paul R. Abramson y Ada W. Finifter, "On the Meaning of Political Trust: New Evidence from Items Introduced in 1978", *American Journal of Political Science*, núm. 25, mayo 1981; Jack Citrin, "The Political Relevance of Trust in Government", *American Political Science Review*, núm. 68, 1974.

<sup>18</sup> Allan Kornberg y Harold D. Clarke, *Citizens and Community. Political Support in a Representative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, p. 21. De acuerdo con Easton (*A Systems Analysis of Political Life*, Nueva York, J. Wiley, 1965), el apoyo podía ser difuso, muy subjetivo porque se basaba en simples apreciaciones de gusto o disgusto, y específico, más objetivo porque partía de juicios sobre las acciones cotidianas del gobierno.

didada que su carencia o disminución puede afectar la legitimidad del sistema, se ha considerado variable y dependiente de factores circunstanciales como las elecciones, los cambios económicos o la opinión pública. El apoyo político está asociado a la legitimidad de un sistema porque refleja opiniones y satisfacciones de la población, primero en el desempeño gubernamental y después en el sistema en su conjunto.<sup>19</sup> Por eso se han desarrollado otras ideas, como la credibilidad política, que ayudan a entender la confiabilidad que tienen instituciones o políticas específicas sin que necesariamente esté comprometida la legitimidad del sistema.<sup>20</sup> En otras palabras, alguna institución o un conjunto de ellas pueden ver disminuida su credibilidad, con lo cual se afecta su propia existencia y funcionamiento, pero sin que el sistema resulte cuestionado en su conjunto. Constituye, sin duda, una llamada de atención para su legitimidad pero no una disputa inmediata en cuanto a su vigencia.

La credibilidad institucional se refiere básicamente a la percepción del funcionamiento (adecuado o no) y los resultados (benéficos o no) de algunas instituciones. En ese sentido, la credibilidad exige el cumplimiento de algunos requisitos que, de acuerdo con Max Weber, podrían ser: *a*) que las instituciones funcionen con estricto apego a normas, *b*) que éstas normas permitan la eficiencia y eviten la discrecionalidad de los miembros y *c*) que los actores vinculados a ellas respeten sus decisiones, al margen de los beneficios directos y de corto plazo. Planteado en estos términos, la credibilidad depende de la certidumbre que inspiren las instituciones al operar dentro de su ámbito de acción, en apego estricto a sus atribuciones políticas (o sociales) y jurídicas. Pero, en buena medida, esa certidumbre depende del respeto que sus participantes le otorguen como órgano de intermediación o regulación de sus diferencias y posibles conflictos.

Un componente fundamental de la credibilidad es que haya un sometimiento estricto de los intereses particulares a la regulación impersonal (y por

<sup>19</sup> La bibliografía acerca del apoyo político es abundante, pero aun así es posible señalar algunos textos básicos, Edward N. Muller y Thomas O. Jukam, "On the Meaning of Political Support", *American Political Science Review*, núm. 71, 1977; Stephen C. Craig (ed.), *In Broken Contract: Changing Relationships Between Americans and the Government*, Boulder Co., Westview, 1996; Stephen C. Craig, *The Malevolent Leaders: Popular Discontent in America*, Boulder, Co., Westview, 1993.

<sup>20</sup> M. Stephen Weatherford, "Political Economy and Political Legitimacy: The Link Between Economic Policy and Political Trust", en Harold D. Clark *et al.* (eds.), *Economic Decline and Political Change, Canada, Great Britain, and the United States*, Pittsburg, Pa., University of Pittsburg Press, 1989; Andreas Schedler, "Credibility, Exploring the Bases of Institutional Reform in New Democracies", ponencia presentada en el XIX Congreso Internacional de LASA, Washington D.C., 28-30 de septiembre de 1995.



lo tanto no discrecional ni arbitraria) de las instituciones. Cuando los participantes no las reconocen como los árbitros del conflicto, su función y sus efectos resultan cuestionados en términos de su utilidad social. Por el contrario, el cumplimiento de estos acuerdos genera estabilidad y asegura la percepción de que deben existir esas instituciones. Si ésto es útil en las democracias establecidas, en situaciones de cambio cobra mayor sentido toda vez que desarrollan la idea de que ha valido la pena correr el riesgo de aceptar la democracia.<sup>21</sup>

Resulta posible ahora unir los cabos. La consolidación democrática demanda no sólo nuevas instituciones, lo que llevaría nuevamente a la falacia de su inherente bondad, sino que es indispensable un diseño adecuado, normativo y justo y, sobre todo, un desempeño creíble, confiable, que respalde el valor positivo de la democracia. En consecuencia, no basta dotar a una nueva institución de grandes objetivos y tareas si su desempeño es cuestionable y si los principales actores involucrados en su operación anteponen sus intereses a su funcionamiento. La democracia, como lo han mencionado muchos autores, obliga a reconocerla como un mecanismo de acuerdo y no como recurso destinado a favorecer a un participante.

Éste es un aspecto importante porque determina las estrategias de los partidos y su comportamiento político. Como lo ha señalado Przeworski, la incertidumbre en la democracia no supone que sea caótica, por el contrario, supone reglas que delimitan resultados y que permite a los partidos calcular costos y ganancias y, en esa medida, trazarse estrategias de corto y largo plazo. Los partidos, en consecuencia, pueden renunciar o posponer ganancias inmediatas porque saben que pueden obtenerlas más tarde. Las instituciones democráticas, advierte Przeworski, deben ofrecer a los actores políticos un horizonte de tiempo muy largo para resolver los conflictos. Solamente cuando esto existe, los partidos no piensan tanto en los resultados presentes como en las probabilidades futuras.<sup>22</sup>

La credibilidad, al igual que el apoyo político, contiene un juicio instrumental derivado tanto del beneficio personal que se reciba como de la información de que dispongan los individuos. Cuando se trata de instituciones políticas, el beneficio directo es limitado porque el ciudadano no tiene contacto permanente con ellos. Lo que observará como resultados se reflejará en políticas generales, de gobiernos en algunos casos y en especial en el com-

<sup>21</sup> J. J. Linz y A. Stepan, *Problems of Democratic...*, *op. cit.*, pp 434-457, y A. Schedler, *Credibility...*, *op. cit.*, p. 4.

<sup>22</sup> Adam Przeworski, *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991, pp. 12-19.

portamiento que se advierta en sus principales responsables, en este caso, los partidos políticos. El tema de la credibilidad contiene varios puntos difíciles, entre los que destacan dos. El primero es que supone, antes que nada, una evaluación personal basada en apreciaciones con alto grado de subjetividad. De ahí que la percepción que se tenga del funcionamiento de una institución no significa necesariamente que corresponda a su verdadero desempeño, su legalidad o eficacia.<sup>23</sup> Un segundo problema es su medición. La credibilidad al igual que el apoyo político, la legitimidad, la cultura política, etc., está vinculada a las encuestas, las que siempre se acompañan de sospechas metodológicas o de interpretación. No deja de ser riesgoso el tema, pero no por ello debe perderse de vista que más allá de la legalidad intrínseca de las instituciones y su eficacia racionalmente entendida, existe una evaluación particular de los ciudadanos que expresa la parte más subjetiva de la política: los valores y expectativas de la sociedad. Así, la democracia comenzará a afianzar sus valores y a crear demócratas en la medida que las instituciones y sus responsables demuestren su utilidad y pertinencia.

### Los resultados del cambio en México

Desde sus inicios, el proceso mexicano fue considerado como de apertura política gradual o, como se acostumbraba señalar en aquella época, de liberalización. La diferencia fundamental para no ser catalogado como una democratización consistía en que no se alcanzaba la alternancia en el poder y concretamente en la presidencia de la República.<sup>24</sup> La alternancia, tal como se estableció desde los primeros tiempos de las transiciones, es un requisito insoslayable para que un proceso de cambio pueda considerarse democrático.

<sup>23</sup> Naturalmente, esos juicios pueden matizarse, distorsionarse o imponerse por los medios de comunicación. Este tema, que en otros países ha sido tratado con detenimiento, en México sigue esperando ser estudiado. El problema es que aquí la influencia de los medios puede magnificarse debido a que el proceso de cambio político también ha modificado las tradicionales relaciones entre gobierno y medios, lo que ha propiciado una libertad antes inimaginable que, lamentablemente, más de una vez bordea la irresponsabilidad encubierta en la "libertad de opinión" y el "derecho a la información". El tema es amplio y demanda un tratamiento que sobrepasa los propósitos de este ensayo.

<sup>24</sup> Soledad Loeza, "Political Liberalization and Uncertainty in Mexico", en Maria Lorena Cook et al. (eds.), *The Politics of Economic Restructuring. State-Society Relations and Regime Change in Mexico*, San Diego, Center for US-Mexican Studies, University of California, 1994; Neil Harvey y Mónica Serrano (eds.), *Party Politics in "An Uncommon Democracy"*, USA, ILAS, University of London, 1994; y Mónica Serrano (ed.), *México, Assessing Neo-Liberal Reform*, USA, ILAS, University of London, 1997.

En el caso de México se afirmó la idea de que el cambio había sido controlado para evitar su cabal cumplimiento, siempre en términos de la alternancia. Desde el principio, el proceso se centró en el ámbito electoral mediante la premisa de que el régimen en su conjunto se basaba en el dominio del PRI, el cual, a su vez, dependía de un sistema electoral deliberadamente diseñado para favorecer sus triunfos. Si este sistema se transformaba, eliminando las ventajas indebidas y permitiendo la competencia abierta, dicho partido perdería los comicios y se podría democratizar el sistema en su conjunto. La paradoja fue que, después de varias reformas, aplicadas en un corto plazo, que cambiaron por completo el juego electoral, el PRI no había perdido el poder.<sup>25</sup> A los ojos de la oposición y de muchos observadores, mientras esto no ocurriera, todo lo conseguido no cambiaba sustancialmente la esencia no democrática del sistema, por más que esas modificaciones hubieran creado situaciones políticas antes imposibles.

El cambio, sin duda alguna, fue electoral, pero gracias a crear un sistema nuevo, con instituciones, leyes y procedimientos que garantizaban la transparencia, la imparcialidad y la competitividad, fue posible hacer realidad el pluralismo y con él que otras instituciones comenzaran a ejercer facultades que antes se encontraban inhibidas por la uniformidad del partido dominante. El impacto, para decirlo brevemente, no se limitó a una nueva forma de elegir gobernantes. Precisamente porque las consecuencias del proceso de cambio rebasaban el marco propiamente electoral es que la percepción de su funcionamiento se volvía importante. Aun cuando en términos formales las instituciones fueran las mismas, su funcionamiento era distinto debido a que lograban autonomía y con ello la posibilidad de recuperar facultades que el autoritarismo había impedido. Más allá de los organismos electorales, el cambio alcanzó a los poderes legislativo y ejecutivo estatales, lo que transformó tanto los equilibrios anteriores como su tradicional subordinación al poder presidencial. La ampliación del cambio fue cada vez mayor hasta alcanzar al poder legislativo federal en los comicios del año 1997 y, finalmente, la presidencia de la República tres años después. La oposición fue ganando espacios a pesar de que no pudiera desalojar al PRI, lo que le permitió obligar al ejecutivo a negociar y aceptar nuevos términos de relación y ejercicio del poder.

Aun antes de la presidencia, la oposición controlaba lo mismo legislaturas locales que gobiernos estatales, además de varios municipios entre los

<sup>25</sup> James A. McCann, "The Changing Mexican Electorate: Political Interest, Expertise and Party Support in the 1980s and 1990s", en Mónica Serrano (ed.), *Governing Mexico: Political Parties and Elections*, USA, ILAS, University of London, 1998.

que se contaban importantes ciudades capitales. La alternancia política era, en su sentido más amplio, un hecho comprobable que promovió acciones importantes, como el replanteamiento de la autonomía municipal, el federalismo o la recentralización administrativa, para no mencionar modificaciones políticas en los gobiernos estatales. A pesar de todo, el proceso mexicano continuaba siendo insatisfactorio.

Como lo menciona la teoría clásica, mientras que la competitividad (con todas sus características de equidad) es una condición indispensable, la alternancia es tan sólo una probabilidad.<sup>26</sup> La alternancia deriva de aquel principio de incertidumbre en cuanto a no poder asegurarse victorias antes de realizarse las elecciones, y esa incertidumbre se asienta en la competencia imparcial y equitativa. Por lo tanto, el electorado puede preferir continuar con el mismo partido y el mismo programa de gobierno. Si la alternancia se convirtió en condición inexcusable fue por la influencia de las transiciones políticas de la década de los años ochenta, en las que la caída de los regímenes autoritarios o dictatoriales debía comprobarse con la pérdida del poder. El radicalismo que implicaron las “democratizaciones” se impuso sin contemplaciones para las “liberalizaciones”, sin advertir que en estos casos se trataba no sólo de cambios controlados, sino de readecuaciones y ajustes continuos que no necesariamente se hacían para preservar el régimen anterior.

Pese a todo el optimismo inicial, los procesos de cambio han demostrado que la expulsión de los antiguos gobernantes no es definitiva y que su regreso puede ocurrir por la vía electoral con comicios libres y directos. Como lo han mencionado algunos analistas, la vuelta por la vía electoral de los partidos comunistas no significa un retorno al autoritarismo y, por ende, una pérdida democrática. El solo hecho de que esos partidos acepten competir y someterse a la voluntad de los electores, constituye un avance invaluable de la democracia porque reconocen de esa manera el procedimiento y la impredecibilidad de los resultados.<sup>27</sup> Es decir, se trata de un principio básico de reglas y aceptación de resultados. En cierto modo, exigir la alternancia viola el principio de la incertidumbre porque demanda un resultado *ex ante*, exactamente lo contrario de la democracia.

El aspecto a subrayar es que en México ese principio teórico no se cumplió por mucho tiempo, en buena medida porque se antepuso la derrota presidencial del PRI a cualquier avance institucional; y los partidos, en ese enton-

<sup>26</sup> Joseph A. Schumpeter, *Capitalismo, socialismo y democracia*, México, Aguilar, 1961; Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia*, México, Alianza, 1989; Robert Dahl, *Democracy and its Critics*, New Haven, Conn., Yale University Press, 1989 y *On Democracy*, New Haven, Conn., Yale University Press, 1998.

<sup>27</sup> J. J. Linz y A. Stepan, *op. cit.*, pp. 454-456.

ees de oposición, pusieron al servicio de ese propósito los recursos que el propio avance pluralista les otorgaba en cada elección o reforma política. No era extraño, entonces, que los efectos visibles y negativamente valorados por los ciudadanos, fueron más el resultado del apresuramiento de los responsables de la democracia, que de los obstáculos deliberadamente fabricados por el sistema para preservarse. Dicho en otros términos, más que resistencia al cambio lo que se había producido era la confrontación de intereses partidarios que omitían el principio general democrático. Entre los años 1996 a 1999 el avance del pluralismo se reflejó en tres casos excepcionales que, sin embargo, no cumplieron con las expectativas originales.

### El IFE

El sistema electoral mexicano vigente cuenta con diversos recursos para asegurar la competitividad y transparencia de los procesos, en especial porque eliminó todas las ventajas con las que antes contaba el PRI. Si bien es un sistema que aún necesita modificaciones, lo interesante es que la mayoría de ellas deben encaminarse más a corregir errores de diseño e imprecisiones en sus facultades, que a mejorar su imparcialidad. En realidad, con excepción de algunos aspectos que como el financiamiento,<sup>28</sup> todavía dejan abierto un resquicio por el que puede favorecerse algún partido, el sistema prácticamente ha concluido su evolución.

El diseño actual es resultado de un largo y difícil proceso de ajustes en el que se han mezclado, y no siempre de manera clara, los objetivos de perfeccionar sus funciones institucionales y los deseos de los partidos por alcanzar beneficios particulares. Como lo han advertido los especialistas y en menor medida los propios partidos, el sistema padece de un exceso de desconfianza que ha llevado a imponer recursos de supervigilancia que entorpecen y complican su funcionamiento. Como lo señalaba el informe de expertos de Naciones Unidas, mientras el PRI esperaba de la reforma un medio que terminara con los conflictos postelectorales y, por lo tanto, con una fuente

<sup>28</sup> No se trata de un problema de equidad sino de sanciones que eviten los gastos excesivos. La ley establece dos criterios esenciales: que los recursos sean prioritariamente públicos (sólo 10% privado) y que 30% de ellos sea entregado por igual a todos los partidos con registro, en tanto el 70% restante se asigne de acuerdo con los resultados de la última votación. Hay problemas técnicos pendientes (la misma igualación de 30%, por ejemplo, que favorece a los partidos pequeños, o las imprecisiones acerca de los gastos por tipo de campañas), pero lo importante radica en que no existen castigos que signifiquen verdaderos costos políticos para los partidos que excedan los gastos de campaña.

recurrente de inestabilidad, para los partidos de oposición era tan sólo un paso que debería impulsar la alternancia en el gobierno.<sup>29</sup>

De ahí que la reforma del año 1996, última de una larga serie en la que algunas de las realizadas ni siquiera pasaron la prueba de una elección, no fuera considerada como definitiva sino limitada al objetivo, de sobra alcanzado, de eliminar la presencia del ejecutivo federal en el órgano arbitral de los comicios. De entrada, la situación actual de los órganos y la legislación electoral era vista como transitoria incluso por los participantes, lo que introdujo un delicado margen de incertidumbre en el cumplimiento de sus normas.

No hay duda de que el logro más importante de la última reforma es la constitución del Instituto Federal Electoral (IFE) como máxima autoridad electoral. Si bien el IFE nació en el año 1990, la modificación esencial de 1996, de la cual depende su autoridad, es la salida del representante del ejecutivo federal y la creación de un cuerpo de consejeros electorales cuya principal característica es que no pertenecen a ningún partido y representan, al menos formalmente, a los ciudadanos. Dicho en otras palabras, el IFE y su autoridad interna se constituyen en un organismo plenamente autónomo, cuya conformación y por ende sus decisiones, no dependen y no deben verse influidas por ningún órgano del ejecutivo.<sup>30</sup> Si las responsabilidades son relevantes, la forma de elegir a los consejeros se convirtió en su origen, en un problema que implicaba la desconfianza.

Para empezar, no existe ninguna razón contundente, jurídica o política, para eliminar del órgano arbitral al poder ejecutivo y menos cuando en los hechos se preserva la presencia del legislativo. En rigor, su salida se debe al principio tan acentuado de desconfianza en las acciones del gobierno. De ella deriva la necesidad de sustituir la dirección interna con la figura de los consejeros que, se declara, representan a los "ciudadanos" pero que no son elegidos directamente por ellos sino mediante los partidos, que los proponen, y los diputados, que los seleccionan y designan. La separación de roles en este caso (partidos y representantes populares), como es evidente, no funciona, pues se trata de garantizar el control del IFE de acuerdo con los propósitos de los partidos.

<sup>29</sup> *Análisis del sistema electoral mexicano. Informe de un grupo de expertos*, PNUD, ONU, 1997, p. 56.

<sup>30</sup> La historia de este instituto así como el análisis puntual de sus problemas de diseño y operación, se encuentra en los trabajos de Jean François Prudhomme, "The Instituto Federal Electoral: Building an Impartial Electoral Authority", en Mónica Serrano (ed.), *Governing Mexico...*, *op. cit.*, pp. 148-150, y Andreas Schedler, "Las comisiones y la pirámide: notas sobre la conflictiva recentralización del poder en el IFE", *Política y Gobierno*, núm. 1, 1999, pp. 193-194. Las consideraciones siguientes se basan en estos ensayos.

Este procedimiento de selección en la práctica convirtió la confianza particular de los partidos en determinante para decidir quiénes serían consejeros, una confianza que trascendía la habilidad y experiencia técnico-jurídica para sobreestimar la político-ideológica. Al final, este factor sumado al ambiente de desconfianza política, transformó la designación en una serie de cuotas para cada uno de los partidos. Naturalmente que esto no implica que los consejeros sean sus directos representantes, pero es obvio que fueron las afinidades políticas las que predominaron en su aprobación. En ese sentido, no es indispensable la militancia sino la cercanía en cuanto a los postulados y propósitos de los partidos porque cada uno de ellos espera, con relativa certidumbre, que los consejeros se conduzcan bajo esos principios. Por esta vía se trasladó al IFE la dinámica de potencial conflicto que prevalecía en la política nacional.

Pero éste es solamente uno de los aspectos delicados del IFE. El otro es el complejo diseño interno que aumenta el poder de los consejeros y con ello el riesgo del conflicto. Como lo han advertido los analistas, el IFE en realidad se asienta en un viejo y tradicional organismo como lo fue la Comisión Federal Electoral. El IFE se vio obligado a rediseñar y recuperar tanto parte de la estructura de la CFE como parte de su personal administrativo, con la consiguiente reproducción de rutinas de trabajo. Adicionalmente, la ley concede atribuciones tanto de orden político como técnico-administrativo al Consejo General, el cuerpo colegiado integrado por los consejeros, pero no distingue con claridad los ámbitos propios de actividad, lo que lleva a un conflicto de competencias entre consejeros y directores ejecutivos, responsables de la actividad operativa. La tensión se ha resuelto mediante la creación de comisiones permanentes, plenamente contempladas por la ley, en las que participan los consejeros y que funcionan como intermediarios entre uno y otro ámbito, pero sujetos a la autoridad de los consejeros.<sup>31</sup>

El problema es que este deficiente diseño institucional ha acentuado el principio de lealtad y confianza personal más que la autonomía administrativa. Los acuerdos del Consejo General resultaban de negociaciones entre los consejeros, lo que demuestra que ha prevalecido la búsqueda pragmática por encima de las normas y regulaciones impersonales. En el fondo, el IFE no ha logrado contar con una objetiva estructura interna que logre sobreponerse a la iniciativa y buen juicio individual, evidentemente influida por las prefe-

<sup>31</sup> A. Schedler, *idem.*, pp. 199-205. El autor enfatiza el hecho de que las comisiones han servido como medios para suministrar información a los consejeros y, por medio de ello, como recursos de supervisión permanente de los directores ejecutivos, es decir, más un instrumento de control que de operación.

rencias políticas. Esa mezcla auspició diversos conflictos en los que los consejeros resultaron involucrados y, en consecuencia, dañada su autoridad.

Las tensiones han pasado de discutir algunos nombramientos que aunque son administrativos representan posibilidades de influir en las decisiones, hasta polémicas por ciertas resoluciones del Consejo General que fueron no sólo cuestionadas por los partidos, sino rectificadas por el Tribunal Electoral por considerar que se excedían en sus facultades. El resultado ha sido poner en duda innecesariamente la imparcialidad del instituto, en buena medida porque para algunos de los consejeros su función no debe circunscribirse a los mandatos legales que convierten al IFE en árbitro, sino que deben facultarlos para intervenir como un actor más en la política nacional.

Todos los organismos que funcionan en el mundo como árbitros electorales, basan su autoridad tanto en el respeto a las normas y leyes como en la discreción y eficacia de sus miembros. Esta prevención general tiene mayor sentido en el caso mexicano porque el IFE nació precisamente de la desconfianza y para constituirse en una entidad capaz de resolver el problema de la parcialidad electoral que favorecía a un partido. Las tensiones internas y los intentos de los consejeros por rebasar sus atribuciones, lejos de asegurar la credibilidad de la institución, la puso en entredicho. Las pocas encuestas disponibles en torno al IFE muestran una opinión cambiante y, sobre todo, dependiente de los resultados electorales. En una encuesta aplicada en febrero del año 1999 se observa que mientras 73% de los consultados creía que debido a las nuevas leyes e instituciones electorales los comicios eran más competitivos, solamente 27.9% consideró al IFE imparcial, frente a 42.4% que lo creyó sólo en parte y un 29.7% en nada.<sup>32</sup> La función del instituto era menos confiable que las reformas electorales en su conjunto y, lo más delicado, que su desempeño no se reconocía como predecible en cuanto a su autonomía.

En parte se confirma la apreciación con otras encuestas que específicamente indagaban acerca de su confiabilidad. A la pregunta de “¿qué tanta confianza tiene usted en el IFE?”, planteada en enero, febrero y marzo del año 1999, los encuestados respondieron “mucho” apenas en 30% en los tres momentos, en tanto el porcentaje que respondió “poca” pasó de 47% en enero, a 52% en febrero y a 51% en marzo.<sup>33</sup> Era evidente el bajo perfil del IFE ante los ciuda-

<sup>32</sup> Alduncin y Asociados y El Universal, febrero de 1999. *El Universal*, 14 de abril de 1999.

<sup>33</sup> Encuesta de Consulta, *Este País*, núm. 101, agosto de 1999. Los resultados son:

	Enero	Febrero	Marzo (1999)
Mucha	39	30	31
Bastante	15	15	15
Poca	47	52	51
Nada	14	14	17



danos, incluso después de las exitosas elecciones del año 1997 en las que la oposición consiguió posiciones importantes, lo que permite suponer que para la opinión pública era más significativo el comportamiento cotidiano del IFE que su papel arbitral. Con todo, su imagen cambió como consecuencia del triunfo de Vicente Fox en julio del año 2000. Una encuesta aplicada un mes y medio después de las elecciones presidenciales, señalaba que 66% de los encuestados tenía mucha o algo de confianza en el IFE frente a un 55% que expresara lo mismo en diciembre de 1999.<sup>34</sup> Puede pensarse que los comicios del año 2000 resuelven las deficiencias de credibilidad anteriores, pero otra interpretación mostraría los significativos cambios de percepción del comportamiento del IFE en un momento importante para sostener la democracia, una vez que se ha expulsado al PRI del poder y que la anterior oposición comienza a hacerse cargo del proceso. Nada sería más grave para manejar las nuevas expectativas generadas por la alternancia, que suponer que los déficit de credibilidad anteriores son absolutamente cosas del pasado.<sup>35</sup>

### La Cámara de Diputados

Las reformas electorales carecerían de valor si no hubieran transformado los términos de la competencia y no hubieran abierto la posibilidad de la alternancia. Los efectos del cambio pueden comprobarse en el número de gubernaturas, congresos locales y municipios en manos de la oposición y, por encima de todos, el control de la Cámara de Diputados federal, a partir del año 1997.<sup>36</sup> Para muchos, estas transformaciones no constituyeron un cambio

<sup>34</sup> Encuesta aplicada por el Grupo Reforma, agosto de 2000, *Reforma*, 10 de septiembre de 2000.

<sup>35</sup> Es importante no perder de vista que el IFE no fue el único aspecto conflictivo del medio electoral. Si bien no con la frecuencia y la pasión de los años del salinismo, pero los resultados de los comicios siguieron cuestionándose cuando fueron contrarios a los partidos de oposición e incluso el Tribunal Electoral recibió críticas por fallar en contra de algunas demandas. Un recuento pormenorizado de las atribuciones y problemas del Tribunal se encuentra en Todd A. Eisenstadt, "Observancia de las normas legales por los partidos de oposición y autonomía de los tribunales electorales en la transición democrática de México", *Foro Internacional*, núms. 152-153, abril-septiembre de 1998.

<sup>36</sup> Algunos estudios acerca de las nuevas situaciones políticas son los siguientes: Tonatiuh Guillén, *Baja California, 1989-1992. Alternancia política y transición democrática*, México, Colegio de la Frontera Norte, 1993; Victoria Rodríguez y Peter Ward (eds.), *Opposition Government in Mexico*, Albuquerque, University of New Mexico, 1995; y en torno a los congresos locales, Alonso Lujambio (comp.), *Poder legislativo. Gobiernos divididos en la federación mexicana*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1996.

sustancial porque no afectaban el funcionamiento general del sistema. La crítica asumía que las instituciones existentes no contaban con facultades reales debido a una deliberada acción política, legal y constitucional que las había cancelado. En realidad, como ha sido señalado por algunos autores,<sup>37</sup> el diseño en el que se basó el predominio presidencial estaba asentado en la condición de impedir el pluralismo en los organismos encargados de mantener el equilibrio en los poderes.

La falta de aplicación de facultades respondió más a la uniformidad política que a su carencia o limitación real. En el caso del Congreso federal ésta afirmación es mucho más pertinente porque una revisión detenida de las atribuciones asignadas al Congreso en su conjunto y a cada cámara en particular, demuestra que desde el año 1917 cuenta con suficientes recursos no sólo para vigilar al ejecutivo sino para castigar y prevenir excesos.<sup>38</sup> Pero la posibilidad de aplicarlas dependía de que existiera la pluralidad política que liberara a la institución del sometimiento partidario que ejercía, casi por inercia, el ejecutivo federal. Por lo tanto, se esperaba que una vez ampliada la presencia de la oposición, el funcionamiento del poder legislativo mejoraría en sí mismo, principalmente en su relación con el ejecutivo. Dadas las facultades del Congreso y la subordinación que estaba implícita en el control priista, la verdadera injerencia legislativa no dependía de mayores atribuciones sino de que los partidos pusieran en práctica las existentes. Una vez más, las expectativas no se cumplieron cuando la oposición consiguió un triunfo arrollador en los comicios del año 1997 y gracias a él, el control de la Cámara de Diputados.

Aquellas elecciones, en las que se renovó la cámara baja y parcialmente la alta, significaron hasta esa fecha el mayor triunfo político de la oposición, porque por primera vez en la historia nacional el PRI, aunque mantuvo la mayoría simple, perdió el porcentaje necesario para promover reformas constitucionales.<sup>39</sup> Lo importante de la nueva composición era que ningún parti-

<sup>37</sup> María Amparo Casar, "Las bases político-institucionales del poder presidencial en México", *Política y Gobierno*, núm. 1, 1996, y de la misma autora, "Las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo: el caso de México", *Política y Gobierno*, núm. 1, 1999.

<sup>38</sup> Francisco Gil Villegas (comp.), *El Congreso mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, 1994.

<sup>39</sup> En la Cámara de Diputados el PRI sólo pudo alcanzar 239 escaños (165 de mayoría y 74 de representación proporcional), frente a 121 del PAN, 125 del PRD y 15 del PVEM y el PT. En el Senado el PRI obtuvo 13 nuevos representantes que sumados a los 64 que fueron elegidos en el año 1994, le garantiza el control de la cámara. La oposición ganó 19 senadores (9 el PAN, 8 el PRD y 1 respectivamente el PVEM y el PT) pero no fueron suficientes para enfrentar al PRI, porque el PAN y el PRD contaban apenas con 24 y 8 senadores.

do por separado podría manejar la cámara, lo que obligaba a los integrantes a formar coaliciones.

La bibliografía disponible acerca del tema, en especial la que parte del comportamiento racional, insiste en que las coaliciones, al igual que el resto de actitudes de los legisladores, depende de los *incentivos de cooperación* que el sistema ofrezca, lo que lleva a cálculos de corto plazo y no a un comportamiento institucional que anteponga las responsabilidades del Congreso. Se supone, en todo caso, que todos los participantes coinciden en preservar la democracia no sólo como ideal sino como forma específica de gobierno, de ahí que, otra vez se suponga, los partidos tratarán de garantizar esa gobernabilidad cuando consideren los incentivos.<sup>40</sup>

Al margen de lo congruente que es, por definición, la perspectiva del decisor/actor racional, lo que importa destacar en el caso mexicano es que la formación de coaliciones debería responder al propósito de renovar las funciones y atribuciones de la cámara, tanto para reorientar políticas de gobierno como para avanzar en la cimentación de la democracia. La llegada de la oposición a la cámara era una oportunidad para demostrar su capacidad para realizar actividades de gobierno y, por extensión, que era una verdadera alternativa política.

La coalición se formó no por incentivos sino por instinto: los cuatro partidos opositores se unieron en contra del PRI para repartirse las comisiones legislativas y tratar de imponer condiciones, pero no para cambiar sustancialmente las funciones de la cámara. El camino que siguió la coalición revela nítidamente la debilidad de los partidos, porque nunca pudo proponer o aplicar métodos y prácticas novedosas, ni menos aún pudo sobrevivir al trabajo legislativo de aprobación de medidas que enfrentaban los intereses de cada uno.

La fortaleza de la coalición se evidenció cuando se trataba de demostrar superioridad frente al ejecutivo pero no para imaginar una iniciativa congruente y alternativa. La nueva legislatura se vio envuelta en permanentes conflictos que le impidieron actuar institucionalmente. Las diferencias más delicadas se evidenciaron cada fin de año cuando debían discutir y en su caso modificar el presupuesto federal. A la Cámara de Diputados le corresponde aprobar y en su caso corregir el presupuesto público federal, lo que le permite tanto criticar los propósitos gubernamentales como introducir

<sup>40</sup> Una revisión de los materiales con alguna aplicación al caso mexicano se encuentra en Ulises Carrillo y Alonso Lujambio, "La incertidumbre constitucional. Gobierno dividido y aprobación presupuestal en la LVII legislatura del Congreso mexicano, 1997-2000", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2; y Benito Nacif, *Legislative Parties in the Mexican Chamber of Deputies*, CIDE, documento de trabajo núm. 93, 1997.

modificaciones y reorientaciones. Al aprobar la iniciativa, el poder legislativo toma parte en las funciones de gobierno toda vez que respalda objetivos de política económica.

Estas atribuciones, sin embargo, fueron desperdiciadas. En cada oportunidad, la mayoría legislativa presentó modificaciones a la iniciativa presidencial que no pudieron ni siquiera consensarse entre los integrantes de la coalición y que, en varias ocasiones, pusieron al país al borde de un problema presupuestal inédito al no poder aprobar alguna propuesta. La expectativa, más o menos compartida por todos, de que un congreso plural traería consigo el impulso democrático al obligar al ejecutivo a negociar o incluso al aprobar medidas que ampliaran la participación, se canceló ante una conducta de los partidos opositores al PRI en la que prevaleció el intento de entorpecer al ejecutivo priista más que de presentar opciones. Este resultado no dependió del diseño estructural del poder legislativo ni de una supuesta carencia de facultades, sino de la inmadurez de los partidos que no supieron reconocer que las tareas institucionales deben estar por encima de los objetivos estrictamente partidarios.

Como se esperaba, este comportamiento y sus efectos no pasaron inadvertidos para la sociedad. En julio del año 1997 la población guardaba expectativas importantes del funcionamiento de los diputados. De acuerdo con una encuesta aplicada a mediados de ese mes, 41% de los entrevistados consideraba que la cámara baja tenía “mucha” fuerza en las decisiones del gobierno, y 35% pensaba que era “regular”. Si estos porcentajes mostraban un alto grado de esperanza en el desempeño de los diputados, el convencimiento era notable al preguntárseles por los beneficios que esperaban de la nueva integración de la cámara. Mientras 13% esperaba “muchísimos” beneficios, 39% “muchos” y 30%, más cauto, esperaba “regulares”.<sup>41</sup> Los partidos de oposición eran depositarios de un alto grado de confianza en el mejoramiento de la población, comprobable en el desempeño de sus funciones legislativas.

Lamentablemente no hay seguimiento de esta encuesta, pero otras, aplicadas entre diciembre del año 1997 y junio de 1999, ilustran la insatisfacción ciudadana con la cámara. En ellas se muestra que la opinión favorable en torno a su funcionamiento fue notoriamente decreciente conforme pasó el tiempo. Mientras en diciembre del año 1997, 39% tenía una opinión favorable (en plena disputa por el primer presupuesto federal), el porcentaje disminuyó a 29% en marzo de 1998, 20% en diciembre de ese año, y a 18% en junio de 1999.<sup>42</sup>

<sup>41</sup> Zimat/cinco, encuesta acerca de las expectativas capitalinas en torno al Congreso, 15-17 de julio de 1997, *Este País*, núm. 81, diciembre de 1997.

<sup>42</sup> Centro de Estudios de la Opinión Pública (CEOP), *Este País*, núm. 100, julio de 1999. Otra encuesta, elaborada por el Grupo Reforma, aplicada en diciembre de 1999, febrero y

Se advierte la pérdida neta de veintiún puntos en dos años de operación legislativa.

Es obvio que no pueden obtenerse conclusiones contundentes de estos instrumentos, pero no dejan de ser indicadores valiosos de la percepción que los ciudadanos tienen acerca del desempeño institucional y el cumplimiento de sus expectativas. También resulta evidente que el juicio, aunque en principio se aplica a la institución particular, afecta a sus participantes en la medida que de ellos depende su funcionamiento, incluso cuando ellos llegaron ahí gracias al triunfo de un principio democrático que, paradójicamente, se cuestiona precisamente por sus resultados. Al igual que con el IFE, los optimistas resultados electorales no deberían considerarse una solución definitiva a la falta de credibilidad acumulada, menos aún cuando la nueva composición del Congreso hace imposible el control de un solo partido y obliga necesariamente a la negociación política.<sup>43</sup> Tal vez ahora sea más crítica la falta de confianza en el comportamiento de los legisladores porque de su sensatez dependerán muchos de los resultados del nuevo gobierno.

### **La credibilidad de la democracia**

El cambio político tiene como principal propósito hacer realidad la democracia y, en esa lógica, el beneficiario directo es la sociedad en su conjunto. Principio teórico que, sin embargo, tiene un problema pragmático innegable: en los hechos, los beneficiarios directos de los procesos de cambio son los partidos políticos en los que recae la responsabilidad del funcionamiento de las nuevas instituciones. El cambio se materializa en instituciones específicas, nuevas o rediseñadas, pero su actuación depende de lo que sus participantes hagan y de las normas de que dispongan para eliminar la discrecionalidad. El mayor problema del cambio es que conveza de que no sólo es un buen propósito sino una nueva y eficaz forma de organizar a la sociedad. A juzgar por los resultados, las instituciones en las que se materializaron los cambios antes del triunfo en la presidencia, no funcionaron de diferente manera ni mejor de como lo hacían en el pasado cuando el autoritarismo dominaba la política.

---

septiembre del año 2000, indica que la opinión sobre la Cámara de Diputados era igual o peor que la que inspiraba la policía. *Reforma*, 10 de septiembre de 2000.

<sup>43</sup> A pesar de haber perdido la presidencia, el PRI retuvo la primera mayoría en ambas cámaras con 211 diputados y 59 senadores. El PAN figura en segundo sitio con 202 y 45 legisladores respectivamente, y el PRD en un lejano tercer lugar con 50 diputados y 17 senadores. El resto de escaños (32 y 7 en cada cámara) se reparten entre partidos menores.

Los partidos, desde hace años, no tienen buena reputación, pese a todo, son considerados como necesarios para el funcionamiento político. Su fama pública se arriesga seriamente cuando se presentan ante la sociedad como los defensores de un cambio que, en general, prometen será benéfico para todos. Una vez conseguido, si no por completo al menos de manera sustancial, deben demostrar que son capaces de proponer políticas creíbles y eficaces, con responsabilidad y madurez. No hacerlo provoca su desprestigio, así como la pérdida grave de credibilidad en las instituciones y en el valor de la democracia.

Prácticamente cualquier encuesta que indague en torno a la confiabilidad de los partidos, se aplique en elecciones o en función del desempeño de gobiernos, arroja resultados negativos. Por ejemplo, en marzo del año 1997, cuando estaban en marcha las campañas para renovar el Congreso y elegir por primera vez al jefe de gobierno del Distrito Federal, 60% de los ciudadanos capitalinos encuestados no creía que los partidos fueran sensibles a los problemas de la sociedad frente a 24% que sí creía.<sup>44</sup> Al buscar directamente la confianza que inspiraban, el resultado era desastroso: 31.1% creían que en “nada” eran confiables, frente a 30.8% que los consideraba “casi nada” confiables y sólo 34.3% los creía “hasta cierto punto”.<sup>45</sup> Pero después de los comicios de ese año, que constituyeron el punto de mayor convencimiento ciudadano en las ofertas partidarias, los resultados no fueron mejores. En febrero de 1999, 51% de los encuestados no confiaba en los partidos, frente a 42% que sí. Naturalmente, la mayoría de ese 42% consideraba que los partidos eran importantes, pero un significativo 24% los calificaba de ser un estorbo.<sup>46</sup>

<sup>44</sup> Fundación Arturo Rosenblueth, 3-12 de marzo de 1997, *Este País*, núm. 75, junio de 1997.

<sup>45</sup> MORI, 3-7 de marzo de 1997, *Este País*, núm. 77, agosto de 1997. Habría que añadir, para consuelo de los partidos, que los entrevistados prácticamente no confiaban en nadie: las respuestas a “nada” confiables eran, respectivamente, de 33.3% al gobierno, 38.7% a los diputados y senadores, 25.1% a la Iglesia, y 28.9% a los empresarios. Solamente la UNAM y los maestros salían bien librados, pues 62.9% respondieron “hasta cierto punto” respecto de la primera, y 72.7 a los segundos.

<sup>46</sup> Encuesta del Grupo Reforma, 13-23 de febrero de 1999, *Este País*, núm. 99, junio de 1999. Muy similares son los resultados de otra encuesta, aplicada por Alduncin Asociados-El Universal, del 22 al 24 de febrero del mismo año. Según ésta, 41.2% de los entrevistados creía que los partidos no representan a los ciudadanos, *El Universal*, 9 de marzo de 1999. Esta mala imagen no cambió ni siquiera cuando el PAN ganó la presidencia de la República, como lo ilustra la encuesta del Grupo Reforma aplicada en diciembre de 1999, febrero y septiembre de 2000, en la que el porcentaje de ciudadanos con mucha o algo de confianza en los partidos pasó de 41% en el primer mes, a 24% en el segundo, para terminar en 40% después de las elecciones federales, *Reforma*, 10 de septiembre de 2000.

Por supuesto, la percepción de los ciudadanos se ve influida por el desempeño de las instituciones y concretamente de los representantes de los partidos. Un caso ejemplar es el del gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas en el Distrito Federal, otra de las pruebas indudables del avance de la democracia en el país. Elegido por un contundente 48% de los ciudadanos y con una diferencia de casi el doble respecto de su inmediato seguidor, su administración fue calificada muy negativamente por los ciudadanos que, sin duda, esperaban mucho de su gestión. Como lo han advertido algunos autores, en las democracias establecidas el ciudadano puede separar su opinión de la democracia, entendida como valores y principios, del desempeño gubernamental medido como beneficios económicos y sociales, de tal manera que un juicio negativo en los resultados del gobierno no afecta su aprecio por la democracia. Pero en situaciones de cambio, la democracia engloba lo mismo valores que expectativas materiales, con lo cual las fallas en un aspecto crean apreciaciones negativas en el otro.<sup>47</sup>

Es de esperar, entonces, que los logros influyan en la percepción de los ciudadanos. En diciembre del año 1997 la opinión favorable acerca de Cárdenas alcanzaba 70% de los entrevistados, pero conforme se desarrolló su administración fue declinando sistemáticamente hasta alcanzar apenas 34% en junio de 1999, la mitad en tan sólo dos años de gestión.<sup>48</sup> Para Cárdenas fue imposible remontar esa imagen, lo que indudablemente afectó su candidatura a la presidencia. Fue su sucesora en el gobierno capitalino, Rosario Robles, la que consiguió superar la marca del líder, más por su carácter decidido y firme, que por sus logros administrativos.<sup>49</sup>

Como es evidente, las tres más importantes conquistas democráticas antes de la alternancia no lograron obtener la credibilidad necesaria de parte de los

<sup>47</sup> A. Przeworski, "The Games...", *op. cit.*, p. 127 y J. J. Linz y A. Stepan, *op. cit.*, pp. 442-443.

<sup>48</sup> CEOP, *Este País*, núm. 100, julio de 1999. Los porcentajes y periodos son:

diciembre 1997	70
septiembre 1998	55
diciembre 1998	40
marzo 1999	40
junio 1999	34

El periódico *Reforma*, desde marzo de 1998, aplicó una encuesta trimestral en la que pedía calificar el desempeño de Cárdenas como jefe de gobierno. En una escala de 1 a 10, el líder del PRD no logró superar nunca 5.6 (septiembre de 1998); en la última, antes de retirarse, de septiembre del año 1999, obtuvo 5.5 de calificación, *Reforma*, 7 de junio de 1999.

<sup>49</sup> En agosto del año 2000 Robles recibió una calificación promedio de 6.8, en tanto que 60% de la población encuestada aprobaba su gestión. No obstante, las opiniones acerca de seguridad pública, servicios, etc., era notoriamente negativa. Encuesta del Grupo *Reforma*, agosto del año 2000, *Reforma*, 11 de septiembre de 2000.

ciudadanos. Naturalmente, los partidos resultaron con igual o peor percepción pública, pero lo más importante fue que comenzó a impactar el valor intrínseco de la democracia. Una encuesta acerca del gobierno del Distrito Federal mostró resultados preocupantes. Al principio indaga en torno al problema de la inseguridad en la capital y concluye que los entrevistados la consideran muy grave (82% en diciembre del año 1997 y 77% en junio de 1999). Pero inmediatamente pasa a relacionar orden y estabilidad con democracia:

¿Es preferible tener orden y estabilidad que un gobierno democrático?  
(porcentajes)

	Dic. 97	Jun.98	Dic. 98	Jun. 99
De acuerdo	42	31	52	34
Más o menos	26	32	15	23
Desacuerdo	32	37	32	32

Fuente: CEOP, *Este País*, núm. 101, agosto de 1999.

Ciertamente, hay un descenso en la opinión más radical que prefiere el orden a la democracia, pero al sumarlo a la segunda posición favorable, resulta superior a aquella que plantea el total desacuerdo y que, sintómicamente, no muestra avances significativos a lo largo del tiempo. Al final, la encuesta revela a una sociedad descontenta con el funcionamiento de la democracia.

Si bien puede pensarse que las opiniones están influidas por la situación particular del Distrito Federal, hay otros indicadores que llevan a pensar que su alcance es mayor. La encuesta mundial de valores, aplicada en México a principios del año 2000, arrojó datos similares sobre la decepción ciudadana acerca de la democracia, su funcionamiento y la realización de expectativas. A la pregunta de cuán satisfecho se estaba con la democracia en el país, 67% respondió estar poco o algo satisfecho. Aunque no hay muchos indicios acerca de las razones de tales respuestas, es posible inferir que están relacionadas con satisfactores económicos y políticos. Al preguntar acerca del funcionamiento económico de la democracia, 41% declaró que es malo, mientras que 47% acusó a la democracia de ser indecisa y tener pleitos, y 39% la consideró mala para mantener el orden. La sensación de incertidumbre en ambos aspectos prevalece por encima de los beneficios, incluso al reconocer a la democracia como un sistema deseable, pues aunque 62% de los encuestados aceptó que era el mejor sistema pese a sus problemas, 44% calificó de bueno



y muy bueno tener un líder político fuerte, que no fuera molestado por el Congreso, ante un 53% que prefirió tener expertos en lugar de un gobierno y, peligrosamente, 28% prefirió un gobierno militar.<sup>50</sup> Asunto de valores pero principalmente de desempeño institucional.

Los resultados no son del todo sorprendentes. En realidad, coinciden con el comportamiento de otros países que también han experimentado cambios políticos, algunos radicales. Como lo revelan las encuestas analizadas por Linz y Stepan,<sup>51</sup> es frecuente que los ciudadanos de los países ex socialistas que en un principio preferían la democracia en cualquier circunstancia, cambien su opinión al obtenerse los primeros resultados económicos y sociales, menores comparados con las seguridades que les proporcionaba el socialismo.

No habría razones para suponer que en México las opiniones serían distintas, sin embargo, debe advertirse que apenas al final del año 2000 el país cumple con la mayor prueba de la democracia, es decir, con la alternancia en la presidencia y que llega con un alto déficit de credibilidad en algunas instituciones y, en especial, en aquellas en que se ha materializado el cambio democrático. Ciertamente después de las elecciones presidenciales la confianza en la democracia ha recobrado aliento, pero es obvio que se trata de un efecto inmediato de los contundentes y claros resultados electorales y que no constituyen un incondicional apoyo al nuevo gobierno. Por el contrario, no es exagerado suponer que se abren mayores expectativas acerca de la democracia y sus resultados, y que es peligroso debido a que hasta ahora el proceso de cambio a pesar de que ha producido resultados importantes, ha estado envuelto en un ambiente de sospecha y desconfianza que pone en duda si ha valido la pena correr los riesgos del cambio. Al final, las nuevas instituciones padecen problemas de diseño y de normatividad en su conducción, pero otras, que se han visto obligadas a cambiar, tampoco logran funcionar convincentemente.

Esta revisión de resultados y de la percepción que los ciudadanos tienen de ellos, indica que una de las principales fallas del cambio se halla en la credibilidad que han logrado desarrollar. El cambio ha producido instituciones nuevas y mejor dotadas para proteger el proceso, así como ha revitalizado

<sup>50</sup> *Reforma*, 13 mayo de 2000. Un dato tranquilizador que se confirmaría con la participación y los resultados electorales de julio de ese año, es que las respuestas a si era muy bueno o bueno tener un sistema político democrático alcanzaron un promedio de 71% de los encuestados. Aun así no deja de ser llamativa la tendencia conservadora de las respuestas anteriores.

<sup>51</sup> *Idem.*, pp. 442-443.

facultades de otras que antes se encontraban inhibidas, pero aun así los actores políticos no las reconocen como normas que determinen su conducta y sus estrategias, lo que ha ocasionado que las instituciones y el cambio mismo, no coincidan plenamente con los valores y expectativas de la sociedad porque no logran asentarse e inspirar credibilidad. Se ha llegado a la alternancia, pero sin que algunas instituciones fundamentales logren convertirse en los intermediarios que sirvan a los ciudadanos para interpretar la política y, sobre todo, valorar el cambio mismo.

Recibido y revisado: septiembre de 2000

Correspondencia: El Colegio de México/Centro de Estudios Sociológicos/  
Camino al Ajusco núm. 20/Col. Pedregal de Sta. Teresa/10740 México, D.F./  
Tel. 54 49 30 00 ext. 4097/e-mail: rhernan@colmex.mx

### Bibliografía

- Alba, Carlos (1998), "Tres regiones de México ante la globalización: los casos de Chihuahua, Nuevo León y Jalisco", en Carlos Alba, Ilán Bizberg y Hélène Rivière (coords.), *Las regiones ante la globalización, competitividad territorial y recomposición geopolítica*, México, El Colegio de México.
- Alba, Carlos y Dirk Kruijt (1988), *Los empresarios y la industria de Guadalajara*, Guadalajara, El Colegio de Jalisco.
- Aspe Armella, Pedro (1993), *El camino mexicano de la transformación económica*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Baer, Werner (1997), "Neoliberalism and Income Distribution in Latin America" (mimeo).
- Carrillo Regalado, Salvador (1995), "Perspectivas de la competitividad y desarrollo de los centros urbanos de Jalisco, en el contexto del liberalismo económico de apertura externa", en Jesús Arroyo Alejandro y David E. Lorey (comps.) *Ajustes y desajustes regionales. El caso de Jalisco a fines del sexenio salmista*, México, Universidad de Guadalajara-UCLA.
- Clavijo, Fernando (2000), *Las reformas económicas en México 1982-1999*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina.
- Cortés, Fernando (2000), *Procesos sociales y desigualdad económica en México*, México, Siglo XXI.
- De la Garza, Enrique (1998), *Modelos de industrialización en México*, México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- (1996). "El nuevo estilo de desarrollo en México", en Enrique de la Garza (coordinador), *Políticas públicas alternativas en México*, México, La Jornada ediciones y Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias.

- Durán J., Juan M. y Fernando Pozos P. (1996), "Reestructuración sectorial y cambios en el empleo: el caso de la zona metropolitana de Guadalajara", en Javier Orozco A. y Ricardo Fletes C. (coords.), *Estrategias regionales y nacionales frente a la integración económica mundial*, México, Universidad de Guadalajara-El Colegio de Jalisco-Juan Pablos.
- Escobar Latapí, Agustín (2000), "Employment Trends in Mexico: Reversing a 15-Year Loss?" (mimeo).
- (1986), *Con el sudor de tu frente. Mercado de trabajo y clase obrera en Guadalajara*, Guadalajara, El Colegio de Jalisco/Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS).
- Estrella, Gabriel y René Zenteno (1998), "Dinámica de la integración de la mujer a los mercados laborales urbanos de México; 1988-1994", *Mercados Locales de Trabajo. Participación femenina, relaciones de género y bienestar familiar*, México, Asociación Mexicana de Población (AMEP)-Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).
- García, Brígida (1999a), "Los problemas laborales de México en el siglo XXI", *Papeles de población*, año 5, núm. 21, julio-septiembre, pp. 9-19.
- García, Brígida (1999b), "Evolución de la Población Económicamente Activa en las principales ciudades de México, 1990-1998", en Gustavo Garza (coord.) *Atlas demográfico de México*, México, Consejo Nacional de Población.
- García, Brígida (1988), *Desarrollo económico y absorción de la fuerza de trabajo en México*, México, El Colegio de México.
- Garza, Gustavo (2000), "Tendencias de las desigualdades urbanas y regionales en México, 1970-1996", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 15, núm. 3, pp. 489-532.
- Garza, Gustavo y Jaime Sobrino (2000), "Distribución intrametropolitana de la industria, el comercio y los servicios", en Gustavo Garza (coord.), *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*, México, El Colegio de México.
- Garza, Gustavo (1999), "Monterrey en el contexto de la globalización económica en México", en Esthela Gutiérrez Garza (coord.) *La Globalización en Nuevo León*, México, Universidad Autónoma de Nuevo León-Ediciones El Caballito.
- Garza, Gustavo y Salvador Rivera (1994), *Dinámica macroeconómica de las ciudades en México*, México, El Colegio de México.
- González de la Rocha, Mercedes (1995), "Reestructuración social en dos ciudades metropolitanas: un análisis de grupos domésticos en Guadalajara y Monterrey", *Estudios Sociológicos*, vol. 13, núm. 38, mayo-agosto, pp. 261-281.
- Gutiérrez Garza, Esthela (1999), "Luz y sombras de la industria maquiladora en Nuevo León", en Esthela Gutiérrez Garza (coord.) *La Globalización en Nuevo León*, México, Universidad Autónoma de Nuevo León-Ediciones El Caballito.
- Hiernaux N., Daniel (1994), "Algunas implicaciones demográfico-territoriales de la apertura económica en México", *Papeles de Población*, núm. 3, mayo-junio, pp. 24-32.

- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) (1995), *Imágenes Económicas. Censos económicos, 1994*, México.
- (varios años), *Anuarios Estadísticos*, México.
- Kephart, George (1991), "Economic Restructuring, Population Redistribution and Migration in the United States", en M. Gottdiener y C. G. Pickvance (eds.), *Urban Life in Transition*, Newbury Park, California, Sage.
- Lechuga Montenegro, Jesús (1997), "El patrón de especialización manufacturera externa en Jalisco, 1982-1995", *Comercio Exterior*, vol. 47, núm. 4.
- Lustig, Nora (1992), *México. The Remaking of an Economy*, Washington, The Brookings Institution.
- Millán, Henio (2000), "Exportaciones y servicios financieros en la globalización", en Gustavo Garza (coord.), *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*, México, El Colegio de México.
- Muñoz, Humberto y Orlandina de Oliveira (1976), "Migración, oportunidades de empleo y diferencias de ingreso en la ciudad de México", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 37, núm. 3, pp. 51-83.
- Ocampo, Cristina (1994), "La industria electrónica en el estado de Jalisco", *Carta Económica Regional*, núm. 35.
- Oliveira, Orlandina de; Marina Ariza y Marcela Eternod (2001), "La fuerza de trabajo en México: un siglo de cambios", en José Gómez de León y Cecilia A. Rabell Romero (coords.), *La población de México. Tendencias sociodemográficas y perspectivas hacia el siglo XXI*, México, Fondo de Cultura Económica (en prensa).
- Oliveira, Orlandina y Brígida García (1998), "Crisis, reestructuración económica y mercados de trabajo en México", *Papeles de Población*, año, 4, núm. 15, pp. 39-72.
- (1996), "Cambios recientes en la fuerza de trabajo industrial mexicana", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 11, núm. 2, mayo-agosto, pp. 229-262.
- Pacheco, Edith (1994), "Heterogeneidad laboral en la ciudad de México a fines de los ochenta", tesis de doctorado en ciencias sociales con especialidad en estudios de población, México, El Colegio de México.
- Pozas, Ma. de los Angeles (1999), "Estrategias de globalización y encadenamientos productivos: El caso de Monterrey", en Esthela Gutiérrez Garza (coord.) *La Globalización en Nuevo León*, México, Universidad Autónoma de Nuevo León-Ediciones El Caballito.
- (1992), *Reestructuración Industrial en Monterrey*, México, Fundación Friedrich Ebert.
- Pozos Ponce, Fernando (1996), *Metrópolis en reestructuración: Guadalajara y Monterrey 1980-1989*, México, Universidad de Guadalajara.
- Presidencia de la República (varios años), *Informes Presidenciales*, México.
- Rendón, Teresa y Carlos Salas (2000), "La evolución del empleo", en Arturo Alcalde *et al.*, *Trabajo y trabajadores en el México contemporáneo*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- (1996), "Ajuste estructural y empleo: el caso de México", *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, núm. 2, pp. 77-103.

- Roberts, Bryan (1993), "Enterprise and Labor Markets: the Border and the Metropolitan Areas", *Frontera Norte*, vol. 5, núm. 9, pp. 33-65.
- Roberts, B. y Carlos Alba (1990), "Crisis, Adjustment and Employment in Mexico Manufacturing Industry in Jalisco", (mimeo).
- Rozo, Carlos A. (1998), *La política macroeconómica en México. Crítica del modelo de desarrollo*, México, Siglo XXI.
- Salas, Carlos, 2000. "Otra faceta de la dualidad económica: trabajo y empleo precario en el México actual", *Trabajo*, año 2, núm. 3, enero-junio, pp. 119-133.
- Salas, Carlos y Eduardo Zepeda (1999), "How Long Can a Society Endure Inmigrating Jobs?", ponencia presentada en el Seminario Confronting Development: Assessing Mexico's Economic and Social Policy Challenges, Center for U.S.-Mexican Studies, Universidad de California en San Diego, 4-5 de junio.
- Sassen, Saskia (1989), *The Mobility of Labor and Capital*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) (1995), *Tendencias de la estructura económica y el sector informal en México (1988-1993)*, Cuaderno de Trabajo, núm. 10.
- (1993), *El sector informal en México*, Cuadernos de trabajo, núm. 2.
- Sill Salazar, Ma. de los Angeles Lorena (1999), Crecimiento y Heterogeneidad del Sector Informal en México en el Periodo 1988-1997, tesis de maestría en demografía, México, El Colegio de México.
- Sobrino, Jaime (2000), "Participación económica en el siglo XX", en Gustavo Garza (coord.), *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*, México, El Colegio de México.
- Tokman, Víctor (compilador) (1991), *El sector informal en América Latina. Dos décadas de análisis*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Torres Montes de Oca, Abelino (1995), "Jalisco: el sector externo ante la apertura y la economía norteamericana (1980-1993)", en Jesús Arroyo Alejandre y David E. Lorey (comps.) *Ajustes y desajustes regionales. El caso de Jalisco a fines del sexenio salmista*, México, Universidad de Guadalajara-UCLA.
- Velázquez Gutiérrez, Luis Arturo (1995) "Impactos de la política de liberalización económica en el desarrollo urbano-regional: zona metropolitana de Guadalajara y ciudades medias", en Jesús Arroyo Alejandre y David E. Lorey (comps.) *Ajustes y desajustes regionales. El caso de Jalisco a fines del sexenio salmista*, México, Universidad de Guadalajara-UCLA.
- Zenteno Quintero, René (2001), "Tendencias y perspectivas en los mercados de trabajo local en México: ¿Más de lo mismo?", en Brígida García, *Población y Sociedad en el México del Siglo XXI*, México, El Colegio de México (en prensa).
- Zenteno Quintero, René (1999), "Crisis económica y determinantes de la oferta de trabajo femenino en México: 1994-1995", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 14, núm. 2, mayo-agosto, pp. 353-381.
- Zepeda, Eduardo y David Castro (coords.) (1999), *Reestructuración económica y empleo en México*, México, Fundación Friedrich Ebert.

