

# **EL COLEGIO DE MÉXICO**

Centro de Estudios Internacionales

**La dinámica de la atención pública. Análisis de la aparición  
de tres temas en el sexenio del presidente  
Ernesto Zedillo Ponce de León**

Javier González Gómez

Tesis para obtener el título de Licenciado en Administración Pública

Ciudad de México  
1999

## 1. INTRODUCCIÓN

- 1.1. *La inconstancia de la atención pública*
- 1.2. *La coyuntura como explicación*
  - 1.2.1. *Las crisis*
  - 1.2.2. *Los promotores*
  - 1.2.3. *La contienda por la legitimidad*
  - 1.2.4. *Los medios de comunicación*
  - 1.2.5. *La coyuntura*
  - 1.2.6. *La desaparición*
- 1.3. *Aclaraciones metodológicas*

## 2. LA "LEY BARTLETT"

- 2.1. *La competencia por el dinero*
- 2.2. *El papel del PAN*
- 2.3. *¿Quién es el verdadero federalista?*
- 2.4. *La coyuntura*
- 2.5. *La desaparición del tema*
- 2.6. *Conclusión*

## 3. EL FONDO BANCARIO DE PROTECCIÓN AL AHORRO

- 3.1. *Crecimiento de la cartera vencida y crisis del sistema bancario*
- 3.2. *La oposición en el Congreso*
- 3.3. *El largo enfrentamiento*
- 3.4. *La confluencia de los factores*
- 3.5. *El agotamiento*
- 3.6. *Conclusión*

## 4. LA REFORMA FISCAL PARA 1999

- 4.1. *La complejidad del sistema tributario y la crisis del petróleo*
- 4.2. *La crítica empresarial: un monstruo recaudatorio*
- 4.3. *La pugna por legitimidad*
- 4.4. *El abandono del tema*
- 4.5. *Conclusión*

## 5. REFLEXIONES FINALES

### AGRADECIMIENTOS

## 1. INTRODUCCIÓN

Es evidente que, en cualquier paréntesis histórico, la sociedad en su conjunto se dedica a resolver un número limitado de problemas. Con frecuencia, el ámbito de sus preocupaciones se reduce a lo urgente, a lo apremiante, a lo que no puede esperar. Y en otras ocasiones, la naturaleza e importancia de los asuntos dirigen la atención de las personas hacia un acontecimiento específico. Pongamos por caso, una elección presidencial.

Uno puede preguntarse por la posibilidad de organizar el comportamiento político en función de los asuntos a tratar, por la opción de preveer y formular una distribución racional de tiempos y recursos entre los diferentes problemas. De cierta forma, ese es el espíritu de lo que se ha llamado *agenda gubernamental*. Los planes y pronunciamientos al inicio de cada sexenio son un intento de establecer las prioridades de una nación, de organizar los tiempos y de fijar las metas a conseguir en el futuro inmediato.

Sin embargo, también es evidente que la contingencia es enorme, y que no se puede saber qué será lo urgente, o lo preocupante, dentro de tres o cinco años. Por esa razón, el concepto de agenda puede resultar estático. En un momento determinado, es posible que las principales preocupaciones del país no tengan nada que ver con las intenciones iniciales del gobierno.

En esta tesis se presenta una aproximación al proceso de construcción de un tema a partir de un enfoque coyuntural. Me interesa señalar cuáles son los factores específicos capaces de asignar las importancias públicas, destacando que el proceso es fluido y escasamente anticipable. Como cualquier proceso que involucre una diversidad de actores, la construcción de temas es espontánea y flexible. En ningún caso es rígida o se sujeta a directrices preestablecidas.

A mi manera de ver, no se requiere de una sensibilidad especial para saber a qué asuntos dirige su atención el país —su gobierno y su sociedad— en un momento determinado. Dicho de otra forma, bastaría hojear la prensa nacional para saber a qué cuestiones dedica sus recursos (siempre limitados) de tiempo, dinero y energía. Parece más interesante explicar por qué esos temas pudieron convertirse en una prioridad nacional, en una preocupación pública.

El análisis de este proceso no debe restringirse a la naturaleza de los asuntos. Debe comprender de igual modo la atmósfera en la cual se lleva a cabo la política de todos los días. Creo que vale la pena explorar las características de ese entorno para obtener una fotografía más completa del momento político actual en nuestro país.

El propósito de esta investigación es destacar algunos elementos de la atmósfera política que permitieron el surgimiento escandaloso de tres temas de carácter económico-administrativo durante el sexenio del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León. Con esta aclaración no quiero decir que

los elementos políticos estén ausentes de la construcción de los temas; por el contrario, la interacción política es un elemento central. Mi interés es uniformar en lo posible los casos de estudio para 1) delimitar el campo de la investigación y 2) excluir del análisis general aquellas variables que pudieran modificar cualitativamente el diseño de la misma. El objetivo es garantizar la coherencia metodológica del trabajo.

Para lograrlo, pretendo observar la reestructuración del espacio público tomando como casos los episodios de la "Ley para el Federalismo Hacendario del estado de Puebla" ("Ley Bartlett") en enero de 1998, el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa), y la aprobación de la "Miscelánea Fiscal" para 1999. Se han tomado como fuente de información los principales diarios del Distrito Federal, por ser la prensa un buen indicador del clima de la opinión pública presente en un momento específico.<sup>1</sup> De la observación en profundidad de los tres casos se espera obtener los rasgos de la atmósfera política que permiten el desplazamiento de la atención hacia determinados temas. Deliberadamente se han seleccionado casos que tuvieron lugar en el mismo periodo presidencial, de manera que pudieran fijarse los límites temporales y espaciales de la investigación.

---

<sup>1</sup> Soledad Loaeza, "La política del rumor: México, noviembre-diciembre de 1976", *Foro Internacional*, 17(1977), núm. 4, p. 558.

### 1.1. *La inconstancia de la atención pública*

En ciertos momentos, el gobierno y los principales núcleos de poder se concentran en un número limitado de problemas. En cierto modo, esta situación se entiende fácilmente, pues no es posible atender todos los problemas a un mismo tiempo y con un mismo nivel de concentración.<sup>2</sup> El punto central en esta discusión es el criterio de selección de los temas a tratar. De pronto, asuntos como la pobreza, la crisis fiscal, los derechos humanos o la inseguridad se convierten en el centro de la atención, acaparan el interés de los políticos y aparecen con frecuencia en los medios de comunicación, dejando apenas espacio para la consideración de otros temas. En el caso de Estados Unidos, Anthony Downs notó este carácter mudable de la atención pública,

Pocas veces el público estadounidense presta por demasiado tiempo atención a una cuestión de política, aún si se trata de un problema persistente y crucial para la sociedad [...]. De repente surge un problema, sobresale, llama la atención durante un breve periodo y luego - muchas veces sin haber en-

---

<sup>2</sup> En el caso específico del gobierno, el tiempo y la disponibilidad de los funcionarios pueden verse como parte de los recursos, escasos por definición, que deben sujetarse a un proceso de racionamiento permanente. Según Charles D. Elder y Roger W. Cobb: "La capacidad de atención del gobierno es necesariamente limitada: siempre hay más asuntos por atender que tiempo para considerarlos" ("Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos", en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, Colección Antologías de Política Pública, 2a ed., 1996, p. 77).

contrado solución— desaparece paulatinamente del centro de la atención pública.<sup>3</sup>

No es necesario que los problemas sean enteramente nuevos. En realidad, la mayor parte de ellos son temas añejos que han aparecido en diversos momentos de la vida política nacional. La existencia de lo que podríamos llamar una "infraestructura básica" —es decir, oficinas gubernamentales destinadas exclusivamente al estudio y tratamiento de esos problemas— muestra que una gran cantidad de asuntos ha sido objeto de un mínimo de preocupación permanente. No obstante, ciertas cuestiones pueden mantenerse apagadas por periodos prolongados y confinadas al trabajo mínimo de esas oficinas. Sólo ocasionalmente, y con motivo de una alteración significativa en las condiciones del problema, se revisa el trabajo de las personas y departamentos encargados de la investigación del asunto, se incrementan los recursos para combatir los problemas, se movilizan los grupos a favor de su tratamiento, y como resultado, se intensifican las notas y menciones periodísticas en los medios masivos de comunicación. Una gran cantidad de temas se encuentra "latente" en un momento determinado, hasta que se colocan en el centro de la atención en una coyuntura específica. Sólo en ciertas circunstancias,

---

<sup>3</sup> "El ciclo de atención a los problemas sociales. Los altibajos de la ecología", en Luis Aguilar Villanueva (ed.), *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, Colección Antologías de Política Pública, 2a ed., 1996, p. 141.

un problema se considera intolerable y digno de tratamiento gubernamental inmediato.

Durante el sexenio del presidente Ernesto Zedillo, las prioridades económicas nacionales cambiaron con el tiempo de manera considerable. Es posible notar un desplazamiento continuo de los temas en las primeras planas de los diarios capitalinos.<sup>4</sup> En momentos específicos, ciertos asuntos dominaron la vida nacional, y poco tiempo después perdieron fuerza y volvieron al dominio exclusivo de los especialistas e interesados.

Una explicación plausible para esta variabilidad se encuentra en la propia naturaleza de los asuntos. Es natural pensar que el surgimiento de los temas públicos y la atención dada a los problemas se relacionan directamente con la urgencia de su tratamiento. Según esta idea, el recurso escaso de la atención se destina a los problemas más graves, prescindiendo de las características del entorno político en un momento determinado.<sup>5</sup> Sin embargo, una observación superficial de la vida pública mexicana revela que no es sólo la necesidad de hacer frente a un problema lo que obliga a las élites

---

<sup>4</sup> La interacción entre la prensa y los actores políticos "productores de noticias" se tratará abajo. Sólo me interesa destacar aquí que hay una discriminación aguda de los temas que aparecen día con día en los periódicos.

<sup>5</sup> Detrás de este argumento se encuentra una hipótesis de racionalidad en el comportamiento de los actores políticos que resulta discutible: en la atención dada a los problemas públicos, los participantes proceden en una forma ordenada de planeación, en la cual se identifican los problemas, se especifican las metas, y se buscan los medios más eficientes para alcanzar esas metas (John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York, HarperCollins, 2a ed., 1995, p. 18).



políticas a tomarlo en serio. El problema de la marginación, por ejemplo, no era menos grave unos días antes del levantamiento zapatista en Chiapas. Los asuntos que ocupan los encabezados en la prensa nacional no siempre son los más graves, como muestra la inestable presencia en los diarios de los problemas más apremiantes de la sociedad mexicana: seguridad pública, problemas de contaminación, ineficacia del sistema judicial y corrupción. Por otra parte, y con independencia de los criterios de selección de noticias empleados por la prensa escrita y electrónica, temas de carácter meramente accesorio acaparan la atención pública al ocupar espacios importantes en las primeras planas durante largos periodos (recuérdense las discusiones en torno a la última reforma electoral y al mismo Fondo Bancario de Protección al Ahorro; ambas duraron aproximadamente dos años de polémica y efervescencia política).

### 1.2. *La coyuntura como explicación*

De esta forma, la atención pública es inconstante, y el objetivo de este trabajo es averiguar las razones de esa inconstancia. ¿Por qué los asuntos pueden cambiar su lugar en la atención pública en lapsos relativamente breves y de manera tan abrupta? ¿qué factor o factores definen que se discutan ciertos asuntos y que se releguen otros? ¿en qué medida la importancia asignada al tema por los actores involucrados decide su permanencia en la atención general? Contestar estas

interrogantes equivale a ampliar el estudio de la dinámica de la atención pública en México.

En ocasiones es necesario algo más que la gravedad de un problema para que éste se presente como prioridad pública. Los asuntos públicos no siempre se tratan de una manera ordenada y racional (en atención a la urgencia del problema), y el público interesado requiere de estímulos adicionales para darle atención. Aun cuando algunos participantes procedieran racionalmente, el proceso en su conjunto puede adquirir un carácter menos ordenado, con el resultado como producto de la negociación o el conflicto entre los participantes.<sup>6</sup> En este contexto, es posible que la literatura sobre agenda pública y problemas de gobierno haya subestimado el papel que desempeña el entorno político particular en la configuración de los temas públicos.<sup>7</sup> El momento político, la disposición de la sociedad para dar atención a los problemas, el clima de la opinión pública y en general, el *Zeitgeist* de una comunidad, son todos factores importantes en este proceso, por lo que los modelos deterministas enfocados únicamente a las variables estructurales de los asuntos públicos están plagados de ex-

---

<sup>6</sup> *Loc. cit.*

<sup>7</sup> De acuerdo a esta literatura, si se presentan determinados factores - como una etiqueta llamativa para el problema o recursos organizacionales suficientes-, la atención se desplazará a los asuntos en cuestión, prescindiendo del país y del momento particulares. Véanse por ejemplo los artículos de Barbara Nelson, "La formación de una agenda. El caso del maltrato a los niños"; Charles D. Elder y Roger W. Cobb, "Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos"; y Hugh Heclo, "Las redes de asuntos y el poder Ejecutivo", los tres en Luis F. Aguilar, (ed.), *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, Colección Antologías de Política Pública, 2a ed., 1996.

cepciones. Frente a estos modelos Juan Linz ha propuesto un enfoque complementario más dinámico, según el cual los acontecimientos se definen no sólo por la presencia de variables estructurales, sino también por aspectos menos determinísticos del cambio político, como el momento concreto en que esos acontecimientos tienen lugar.<sup>8</sup>

Como hipótesis de este trabajo sostengo que la confluencia de ciertos rasgos del entorno político actual, como una crisis o acontecimiento político importante, un grupo de actores comprometidos con la promoción del tema, una opinión pública más atenta a los problemas nacionales (y con capacidad para castigar electoralmente los errores) y el interés de unos medios masivos de comunicación más críticos e independientes, brinda las ocasiones para que los temas adquirieran fuerza y ocupen los primeros lugares en el interés de los políticos y de la sociedad en su conjunto. Creo que sin el apremio de un problema, sin el apoyo de un grupo o actor poderoso, y sin el acrecentamiento del conflicto por parte de los medios de comunicación, los temas estudiados no habrían logrado convertirse en prioridades públicas en periodos relativamente breves.

En los casos analizados, se observa que cuando los grupos o fuerzas políticas sintieron lesionados sus intereses o cuotas de poder a partir de una crisis o acontecimiento ines-

---

<sup>8</sup> Juan J. Linz, *El factor tiempo en un cambio de régimen*, trad. Ariella Aureli, México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 1994, p. 35.

perado, pusieron de manifiesto los rasgos más sobresalientes de un asunto de envergadura nacional, lo que permitió que se potenciara la atención al problema. En efecto, la entrada en vigor de la Ley para el Federalismo Hacendario en el estado de Puebla puso en entredicho la funcionalidad y pertinencia del sistema federal mexicano; la iniciativa del Poder Ejecutivo para convertir en deuda los pasivos del Fobaproa trajo a la mesa el problema de la salud y viabilidad del sistema bancario en su conjunto; y la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1999 significó cuestionar la capacidad del gobierno para auspiciar y vigilar el desarrollo económico de la sociedad. Por otra parte, la contienda entre los protagonistas por legitimar sus posturas contribuyó a que los temas irrumpieran en el espacio público de forma virulenta y polémica.<sup>9</sup>

A la inversa, la atención prestada a un problema pierde intensidad cuando la crisis entra en una fase de estabilización; cuando los actores encuentran una salida institucional al conflicto o ya no ven conveniente invertir sus recursos en el asunto; cuando la trama de los problemas se vuelve incomprendible y/o aburrida para la opinión pública; y cuando los medios de comunicación dirigen su interés hacia otros asuntos más novedosos o llamativos. El tema regresa al olvido tempo-

---

<sup>9</sup> Debido a razones psicológicas ajenas a las líneas de investigación de este trabajo, la visibilidad o el carácter polémico de un problema es un elemento central para desplazar la atención pública hacia su consideración. Puede decirse, al menos, que en los casos aquí analizados el escándalo es la nota predominante.

ral sin haberse resuelto los problemas de fondo, como muestran los casos de la reforma fiscal y la distribución de las participaciones federales en el estado de Puebla. Los acuerdos, la negociación y el simple transcurso del tiempo van definiendo una nueva situación de equilibrio que arrincona el riesgo de inestabilidad y disminuye la polémica, lo que permite dirigir la atención hacia otras parcelas de la actividad política. A continuación se expone de forma detallada el papel de cada uno de los factores identificados.

#### 1.2.1. Las crisis

En los casos analizados en esta tesis, se observa la presencia de un acontecimiento crítico que pone en evidencia las magnitudes de un problema. Puede ser que ese acontecimiento se presente 1) como el disparo de un indicador sistemático o 2) como un suceso dramático que desempeña el papel de "catalizador", al dar visibilidad a un asunto o hacerlo notorio. Una situación extraordinaria, calamitosa o urgente es capaz de proyectar los temas a las primeras planas de la prensa y a la atención de los grupos de poder. Según Kingdon,

Frecuentemente, los problemas no son autoevidentes. Necesitan un pequeño empujón para llamar la atención de la gente dentro y fuera del gobierno. A veces ese empujón es provisto por un evento orientador como una crisis o desastre que ayude a dirigir la atención hacia el problema, un símbolo poderoso que

se haga muy popular, o la experiencia personal de un creador de políticas.<sup>10</sup>

Básicamente, una crisis infunde a los individuos una sensación de urgencia y los conmina a enfrentar las dificultades.<sup>11</sup> Al mismo tiempo, los problemas dan el estímulo a los actores sociales para expresar su descontento, promover el conflicto y reivindicar sus causas ante la sociedad.

Por otra parte, además de una crisis o situación dramática, un acontecimiento inesperado —capaz de afectar los equilibrios políticos en el sistema— puede estimular la participación de figuras políticas importantes en la promoción del tema. Estas situaciones abren "ventanas de oportunidad" que les permiten ejercer sus recursos de presión.<sup>12</sup> Por ejemplo, la puesta en vigor de la Ley Bartlett muestra el caso en que una modificación de equilibrios entre fuerzas políticas puede servir de impulsor para el tema más amplio del federalismo en México, como se observa en el capítulo segundo.

En suma, las crisis o acontecimientos sorpresivos acrecientan los incentivos de muchos actores sociales y políticos para invertir en el tema, pues ponen de manifiesto la inope-

---

<sup>10</sup> Kingdon, *op. cit.*, p. 94. Traducción mía.

<sup>11</sup> Por ejemplo, al referirse a los problemas de las transiciones democráticas, Juan Linz destaca que: "Las crisis políticas [...] probablemente se caracterizan por una súbita toma de conciencia de que el tiempo está pasando y de que hay que hacer algo [...]. Cuando esta conciencia se difunde, su más probable resultado es una intensificación febril de la actividad política" (Linz, *op. cit.*, p. 42.).

<sup>12</sup> Kingdon utiliza el concepto "ventanas de políticas" para referirse a las oportunidades de impulsar propuestas e ideas que aparecen debido a situaciones apremiantes o acontecimientos en el ámbito político (*op. cit.*, p. 20).

rancia de las soluciones existentes, con lo que las nuevas propuestas adquieren legitimidad. Las crisis —a diferencia de las situaciones de normalidad— presentan incentivos para la organización y la cooperación,<sup>13</sup> además de convertirse en símbolos que refuerzan una concepción preexistente del problema.

### 1.2.2. Los promotores

La idea del público soberano es base de gran parte de la organización de los Estados constitucionales de Occidente. Como sabía C. Wright Mills, en una sociedad con instituciones democráticas ninguna fuerza se considera de tanta importancia como el gran público.<sup>14</sup> El "pueblo" y la "nación" son imágenes aceptadas para justificar el poder en las democracias, que sugieren que los grandes problemas son planteados por el público en general. No obstante,

Debemos reconocer que estas descripciones son estampas de un cuento de hadas [...] Los problemas que dan ahora forma al destino del hombre no son planteados ni resueltos por el público en general. La idea de la comunidad de públicos no es la descripción de un hecho, sino la afirmación de un ideal.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> José Luis Méndez M., "La política pública como variable dependiente: hacia un análisis integral de de las políticas públicas", *Foro Internacional*, 33(1993), núm. 1, p. 139.

<sup>14</sup> *La élite del poder*, México, Fondo de Cultura Económica, trad. Florentino M. Torner y Ernestina de Champourcin, 1987, p. 278.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 280.

Dicho de otra forma, es normal que la gran mayoría de los individuos no participe en la construcción de un tema público. De hecho, un buena parte del ejercicio del poder consiste, precisamente, en excluir a la mayoría de las personas de la toma efectiva de decisiones. Para los fines de este trabajo, puede decirse que en muchos asuntos públicos se distingue un grupo limitado de actores que cumplen el papel de promotores del tema y que se apropian de su desarrollo por el espacio público. No es frecuente que las cuestiones públicas surjan de la discusión racional, incluyente y participativa, entre una comunidad de ciudadanos en igualdad de influencia y recursos políticos.

La capacidad para dirigir la atención hacia unos u otros problemas puede mostrar otra cara de la dispersión del poder en un sistema político. Como afirmaron Bachrach y Baratz, el poder no se ejerce sólo cuando A participa en la toma de decisiones de B, sino también cuando A se dedica a crear o reforzar valores políticos y sociales y prácticas institucionales que limitan el ámbito del proceso político a la consideración pública de aquellos temas que son comparativamente inofensivos para A.<sup>16</sup> Por ello, prescindiendo del análisis de las decisiones concretas de autoridad que resulten del proceso político, una primera manifestación de poder es la selección de los temas dignos de tomarse en cuenta. En opinión de

---

<sup>16</sup> Peter Bachrach y Morton S. Baratz, "Two Faces of Power", *The American Political Science Review*, 52(1962), p. 948.



E.E. Schattschneider, "determinar las cosas a las que se refiere efectivamente la política es quizá el supremo ejercicio del poder político".<sup>17</sup>

En cada problema público es posible identificar un grupo de actores que tiene interés en abanderar el asunto, pues deriva ganancias o pérdidas de una modificación en la condición del problema o de un cambio en la dirección de las políticas gubernamentales.

En los casos que se analizan en esta tesis, es reconocible la influencia de personas dedicadas a orientar la acción del Estado hacia su beneficio y que intentan proteger sus intereses básicos elevando a la discusión sus posturas y demandas. Los riesgos de mantenerse al margen de los acontecimientos crecen con el tiempo, por lo que los incentivos a la acción son altos. Pueden movilizar fuerzas, mandar cartas y buscar aliados para apoyar sus demandas. Están a la espera de una ganancia concreta, directa o personal y quieren promover sus propios valores, por lo que la definición del problema que cada actor realiza debe entenderse como una definición interesada, que parte de la posición que cada uno ocupa en la red política. Los recursos de éstos activistas son su peso electoral, su riqueza, su capacidad de cohesión (que define la intensidad de la presión) y su reputación frente a la sociedad. Según apunta Jeremy Richardson en su estudio sobre grupos de presión:

---

<sup>17</sup> Cit. por Jeremy J. Richardson (ed.), *Pressure Groups*, Oxford, Oxford University Press, 1993, p. 6. Traducción mía.

Estos actores pueden ser políticos cuyas fortunas electorales puedan ser afectadas, burócratas cuyas oportunidades de carrera y presupuesto puedan resultar disminuidas, instituciones públicas, como iglesias y universidades, grupos de interés y, desde luego, ciudadanos. Cada problema de política, conforme alcanza la agenda, trae consigo una constelación completa de intereses que se involucran en la actividad política para asegurarse de que el desarrollo del tema sea de su beneficio. El mismo proceso de fijación de la agenda está frecuentemente en el centro de las disputas por el poder en la sociedad con los grupos de presión jugando un papel central en la contienda por atraer la atención de los tomadores de decisiones y del público en general.<sup>18</sup>

Así, el problema que más concentra los costos o que más afecta intereses poderosos es el más atendido. Los temas se hacen tan importantes como se haga la presión política a su favor. El papel de los promotores es encabezar una coalición de intereses en torno a un asunto determinado y mantenerlo vivo en la atención del público. Cuanto más importantes o numerosos sean los actores involucrados en el tema, más probabilidades tendrá éste de alcanzar el estatus de prioridad nacional.

### 1.2.3. La contienda por la legitimidad

La presión de los grupos es importante pero no siempre basta para promover un tema. En ocasiones, el surgimiento de

---

<sup>18</sup> Jeremy J. Richardson, *loc. cit.* Traducción mía.

una situación polémica es también requisito para que un asunto llame la atención. Las disputas entre los actores por inclinar la acción gubernamental a su favor, o simplemente por presentar sus posturas como las más legítimas y racionales ante la opinión pública, son elementos comunes en los casos analizados. Robert Dahl afirma que "un tema, para ser considerado importante, debe incluir un desacuerdo de hecho en las preferencias de dos o más grupos". Por su parte,

para Eyestone: "Un tema aparece cuando un público con un problema busca o demanda acción gubernamental, y existe desacuerdo público en cuanto a la mejor solución para el problema". Similarmente, Cobb y Elder afirmaron: "Un tema es un conflicto entre dos o más grupos identificables sobre cuestiones procedimentales o sustantivas que se relacionan con la distribución de posiciones o recursos".<sup>19</sup>

Es posible que las personas se interesen en un tema de acuerdo a una lógica donde la polémica es el punto central. De hecho, los problemas que no afectan directamente intereses creados -y que por lo tanto no provocan la hostilidad o el choque entre los actores- suelen permanecer fuera de las primeras planas de la prensa. Como apunta Anthony Downs, "un problema social siempre tiene que ser emocionante y llamativo para mantener el interés del público, por la sencilla razón

---

<sup>19</sup> Everett M. Rogers and James W. Dearing, "Agenda-Setting Research: Where has it been, Where is it going?", en Doris A. Graber, *Media Power in Politics*, Washington, Congressional Quarterly Press, 1994, p. 83. Traducción mía.

de que las noticias son «consumidas» por el público como una forma de espectáculo".<sup>20</sup>

Normalmente, uno de los actores involucrados en esas pugnas por legitimidad es el gobierno. Como los promotores ajenos al Estado siempre quieren impulsar sus temas y demandas, hace falta el interés gubernamental para que la dinámica de la atención se complete. Si el gobierno no le presta atención, es probable que el asunto no adquiriera fuerza, ni que los medios se interesen en hacerlo público. En general, cualquier tema requiere de impulsos internos y externos para llamar la atención. Según Jack L. Walker,

No debe verse al gobierno simplemente como una entidad pasiva ante la presión de los grupos y sus demandas. Las influencias para el cambio vienen también del interior del gobierno, donde se intenta generar apoyo para sus propias concepciones del interés público.<sup>21</sup>

En un momento dado, el gobierno puede convertirse en el impulsor de temas más importante, por estar en el centro de la discusión pública. De hecho, es el actor con mayor capacidad para dirigir la atención hacia ciertos asuntos. A veces, el gobierno reacciona evaluando los costos de legitimidad que le significaría mantenerse alejado de la consideración seria de un tema. Otras tantas, se ve en la necesidad de dar una

---

<sup>20</sup> "Como tal, un cierto problema compite con los demás entretenimientos por el tiempo y la atención de las personas" (art.cit., pp. 146-147).

<sup>21</sup> Cit. por J. Richardson, *op. cit.*, p. 5. Traducción mía.

respuesta a la crítica, presentando su propia definición del problema y destacando la pertinencia de su actuación. Al dar su versión de la situación intenta cuidar su imagen y justificar sus posturas y decisiones.

Del mismo modo, los funcionarios del gobierno pueden hacer un juicio general sobre el estado de la opinión pública y sobre el grado de consenso o la fuerza de la oposición organizada. El resultado de esa evaluación afecta sus agendas, pues un elemento central es la sensibilidad de la opinión pública respecto a los problemas más serios de la sociedad. Antes de actuar, debe calcularse si el tema tiene o no posibilidades de sobresalir.

En suma, cuando un asunto trae consigo una confrontación o disputa por la postura más razonable, es muy probable que la prensa magnifique el caso. En general, este tipo de asuntos genera preocupación y conciencia. Los promotores y funcionarios gubernamentales buscan el apoyo de la opinión pública resaltando la legitimidad de sus argumentos, para lo cual suelen acudir a acusaciones y etiquetas poderosas con el fin de justificar su actitud, ganar apoyos y desacreditar a los adversarios políticos.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Esta actitud es acorde, siguiendo a C. Wright Mills, con "la tendencia de los grupos a presentar sus puntos de vista como los naturalmente más justos. Si se consigue que sus intereses aparezcan identificados con los intereses de la comunidad en general, cualquier grupo adversario puede ser presentado como inarmónico, como si perjudicara el interés común" (*op. cit.*, p. 234).

#### 1.2.4. Los medios de comunicación

Uno de los factores más importantes para los procesos analizados en este trabajo son los medios escritos y electrónicos de comunicación. Su creciente significado se ha reconocido en una gran cantidad de estudios. Para el caso norteamericano,

Muchos académicos ven ahora los omnipotentes sistemas de medios masivos como el mecanismo que une al público con los tomadores de decisiones. Los medios han usurpado la función vinculante de los partidos políticos en los Estados Unidos, creando lo que hoy puede pensarse como una "democracia de los medios".<sup>23</sup>

Debido a que los medios afectan de manera similar el desarrollo de las cuestiones públicas, no explicaré su efecto sobre cada uno de los casos en los capítulos correspondientes. Pero si es posible señalar en este apartado la manera en que los medios ejercen su influencia.

Según Ulises Beltrán y Alberto Cinta: "Los medios de comunicación en general, y los noticieros de manera destacada son los medios por los que [la persona] adquiere los pedazos

---

<sup>23</sup> Rogers y Dearing, art. cit., p. 78. Los mismos autores refieren a Bernard Cohen, quien afirmó que la prensa "puede no ser exitosa la mayor parte del tiempo en decir a la gente que pensar, pero es asombrosamente exitosa en decir a sus lectores sobre que pensar... El mundo parece distinto a las diferentes personas, dependiendo del mapa que dibujan para ellas los escritores, editores e impresores de los periódicos que leen" (*ibid.*, p. 80. Traducciones mías, subrayado en el original).

de información con los que va formando sus juicios".<sup>24</sup> Para ellos,

Los noticieros y la prensa van dando forma a los juicios de los individuos por su capacidad de escoger, presentar y difundir gran parte de la información con la que los individuos se forman una imagen del mundo y de los problemas que enfrentan individual y colectivamente. Su influencia se expresa en cinco dimensiones: fijan los temas públicos, establecen su importancia relativa, interpretan los mensajes, determinan la responsabilidad de las figuras públicas frente a ellos y, finalmente, presentan a través de sus líderes de opinión posiciones que pueden llegar a adoptarse como valores por el auditorio [...]. Los medios hacen que algunos de los problemas que se presenten como prominentes se conviertan en asuntos que la población considera o adopta como los más importantes del país.<sup>25</sup>

Los medios son un elemento permanente y decisivo para la conformación de actitudes políticas y de la sensibilidad de las masas. Los diversos conflictos se trasladan a la atención pública por medio de imágenes tópicamente amenazadoras. La prensa y la televisión agrandan el problema generando un estado hiperactivo y confuso, al tiempo que infunden opiniones

---

<sup>24</sup> "Medios de Comunicación y Agenda Pública", en *Homenaje a Rafael Segovia*, México, El Colegio de México-FCE-CONACYT, 1998, p. 296. Según Page, Shapiro y Dempsey, además de los expertos y los presidentes populares, los comentaristas de noticias tienen un alto nivel de credibilidad, que parece ser crucial en su influencia para conducir la opinión pública (Benjamin I. Page, Robert Y. Shapiro y Glenn R. Dempsey, "What Moves Public Opinion?", en Doris A. Graber, *Media Power in Politics*, op. cit., p. 135).

<sup>25</sup> Beltrán y Cinta, art.cit., p. 296.

que sustituyen la experiencia directa de los individuos.<sup>26</sup> Los medios afectan también a los políticos y funcionarios, en parte porque siguen la prensa como cualquier otra persona y en parte porque ésta influye en sus clientelas políticas.<sup>27</sup> Por esa razón, tener a los medios del propio lado representa una gran ventaja.

La importancia de la prensa y la televisión se ha hecho innegable para el proceso político. Afectan las opiniones del público; recogen las disputas y las posturas de los promotores y de los funcionarios públicos; están siempre atentos al comportamiento gubernamental y, aunque no originan, si pueden magnificar los acontecimientos y expandir los conflictos. Por todo ello, la atención prestada a los asuntos públicos, y el desarrollo de su lugar en la agenda política, dependen en gran medida de la intensidad de su cobertura en los medios masivos de comunicación.

#### 1.2.5. La coyuntura

Aunque los problemas, los actores y los conflictos son importantes, ninguno puede controlar por completo la aparición o desaparición de un tema en la discusión general. Cada uno de ellos es responsable de una parte del proceso de formación de las cuestiones públicas. En realidad, los elementos

---

<sup>26</sup> Wright Mills afirmaba que "nuestras normas de credulidad, nuestras normas de realidad tienden a fundarse en dichos medios más que en nuestra experiencia fragmentaria" (Mills, *op. cit.*, p. 289).

<sup>27</sup> Kingdon, *op. cit.*, p. 58.



mencionados interactúan para permitir el desarrollo de ese proceso. Según Rogers y Dearing,

... los medios masivos de comunicación son sólo un elemento, junto al gobierno y al público, involucrado en un proceso a través del cual los elementos se influyen mutuamente unos a otros. Esta múltiple fijación de la agenda para un tema, con una retroalimentación compleja y una interacción de dos vías entre los principales componentes del proceso de fijación de la agenda, ocurre probablemente en muchos de los casos.<sup>28</sup>

Ciertamente, cada factor puede tener un peso específico diferente en cada caso. Es posible, incluso, que los elementos actúen en direcciones opuestas. Por ejemplo, los medios podrían estar interesados en opacar un tema de gran preocupación para un grupo importante de promotores. Puede ocurrir que las intenciones gubernamentales, expresadas en planes y programas, no coincidan con el interés del público, o que un asunto aparezca y se mantenga por el sólo empeoramiento de un problema, aun en contra de los deseos gubernamentales. Sin embargo, lo normal es que los diferentes factores actúen en conjunto para llamar la atención general.

En cualquier caso, es difícil explicar la construcción de temas públicos acudiendo sólo al mapa de actores del sistema político. La atención pública no es monopolio de un sólo actor, por fuerte que sea, aunque se tratara del presiden-

---

<sup>28</sup> Art. cit., p. 90. Traducción mía.

te.<sup>29</sup> Aunque es posible entender los resultados del proceso político buscando el interés del actor más fuerte, el desplazamiento de la atención no siempre es un subproducto de la disputa por el poder. Como se mencionó arriba, también lo es del clima de la opinión pública y de la seriedad de los problemas. Por ello, la mera fotografía de la distribución del poder en el sistema político resulta insuficiente para entender la dinámica de la atención pública.

Una explicación más completa debe destacar la coincidencia de los problemas, los promotores, los conflictos y la publicidad alrededor de un tema. En un momento determinado, un problema o desequilibrio brinda la oportunidad para que la presión de los promotores del tema y las disputas por legitimidad se encuentren en una coyuntura que favorece la aparición y ampliación del tema. En todo caso es necesario que coincidan varias corrientes de sucesos para que un tema se retome en el tiempo. El momento en que se da esta confluencia marca el inicio del desplazamiento de la atención hacia un asunto determinado.

---

<sup>29</sup> En su estudio clásico, Richard E. Neustadt destaca la debilidad del presidente más poderoso del mundo: el de los Estados Unidos. Por más que lo desee, el presidente no puede controlar por completo el proceso político ni la aparición de temas públicos, porque las fuerzas que se oponen son múltiples y variadas (*El Poder Presidencial y los Presidentes Modernos. Políticas de liderazgo de Roosevelt a Reagan*, Buenos Aires, Grupo editor Latinoamericano, trad. María Elena Aramburú, 1993, *passim*).

### 1.2.6. La desaparición

Existen diversas hipótesis para explicar la disminución del interés que se pone en un tema. Puede destacarse la afirmación de Kingdon respecto al aburrimiento de la sociedad: "Un tema llama la atención cuando es nuevo. Cuando ya no lo es, la atención de la gente puede alejarse del problema aun cuando éste pueda ser todavía válido o importante, primordialmente porque es aburrido".<sup>30</sup> Por su parte, Christian Joopke afirma:

La desaparición de un tema puede ocurrir en varias formas. Primero, el tema ya no se dirige externamente: pierde su prominencia en la política y la cultura. Segundo, las metas del movimiento se realizan al menos parcialmente, con ayuda del movimiento o sin ella. Tercero, el motivo general que alimenta un tema cambia a un tema relacionado aunque distinto. Esto puede propiciar el crecimiento de movimientos paralelos que explotan los mismos simbolismos.<sup>31</sup>

En términos del análisis presentado en esta tesis, pueden señalarse cuatro causas del descenso de la atención puesta en un problema público:

---

<sup>30</sup> Para el caso de Estados Unidos, Kingdon afirma que: "En Washington, el mundo de las ideas es como el mundo de la moda [...]. Aparecen, se vuelven muy populares y, por esa razón, se agotan [...] y otras toman su lugar" (*op. cit.*, p. 105, traducción mía).

<sup>31</sup> "Social Movements during Cycles of Issues Attention: the Decline of the Anti-Nuclear Energy Movements in West Germany and the USA", *British Journal of Sociology*, 42(1991), núm. 1, p. 47. Traducción mía.

i) Se estabiliza o equilibra la crisis. Aunque el problema no mejore, si disminuye la sensación de urgencia. Puede ser que "después del «choque» inicial, y una vez que se ha respondido al mismo con la formulación de una política y la creación de organizaciones para ponerla en práctica, la sensación de crisis tenderá a disminuir (o a convertirse en una nueva normalidad)".<sup>32</sup>

ii) Los promotores ven menores probabilidades de éxito. Ya no vale la pena invertir tiempo y energías en el asunto. A juicio de los diferentes actores, es menos productivo y factible modificar la situación a su favor, por lo que no tiene caso desperdiciar recursos insistiendo en ello. Cuando los actores logran poner a su servicio la actuación del gobierno, o cuando las ganancias estimadas no superan los costos de la acción, se reduce la presión para considerar el tema:

El fracaso en resolver o incluso en dirigir un problema, así como el éxito, puede resultar en su disminución como un asunto prominente en la agenda. Mantenerlo toma tiempo, esfuerzo, movilización de muchos actores y el gasto de recursos políticos. Si parece, aun después de un tiempo corto, que el asunto no resultará en legislación u otra forma de decisión de autoridad, los participantes rápidamente dejarán de invertir en él.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Méndez, art. cit., p. 139.

<sup>33</sup> Kingdon, *op. cit.*, p. 104. Traducción mía.

En el mismo sentido, Anthony Downs sostiene que a un corto periodo de optimismo sigue la frustración, cuando los participantes se dan cuenta de los altos costos para combatir un problema. Cuando la gente advierte los sacrificios y dislocaciones que significa tratar el asunto, pierden entusiasmo de manera significativa.

iii) Empiezan a surgir respuestas parciales que disminuyen las razones para el conflicto. La complejidad de la situación y de las posturas de los participantes al respecto queda al descubierto, con lo que se desdibujan los ejes de la polarización. El tema desaparece de la atención cuando su trama se vuelve incomprensible y aburrida. La disputa por la legitimidad, en este escenario, deja de tener sentido, y la polémica del caso disminuye paulatinamente.

iv) Los medios de comunicación dejan de interesarse en el tema. Kingdon destaca la tendencia de la prensa a cubrir una historia prominentemente por un periodo corto para luego pasar a la siguiente historia, diluyendo el impacto de la primera.<sup>34</sup> La lógica comercial en el funcionamiento de los medios puede propiciar que la atención del público en un asunto disminuya, debido a que éste ha dejado de ser atractivo, "vendible". Por ello, la manera de operar de los medios privados de comunicación, centrados en optimizar su audien-

---

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 59.

cia, influye directamente en el tipo de temas que ingresarán al dominio público y, por consiguiente, que pueden exigir tratamiento gubernamental.<sup>35</sup>

### 1.3. Aclaraciones metodológicas

Antes de analizar cada uno de los casos, conviene precisar el nivel de análisis de mi investigación, así como ciertas características de su objeto de estudio. Preguntarse por lo que le interesa a la élite política, o por lo que llama su atención, puede parecer lo mismo que preguntarse por lo que hace el Estado en un momento determinado. En este sentido, lo más natural es relacionar las actividades del gobierno con la búsqueda y la protección del *interés público*. Ahora bien, el contenido y las características del interés público se definen en función de un modelo normativo ideal, histórica y socialmente construido, en el cual se inserta el Estado como el principal instrumento para alcanzar el bienestar general, que es diferente en cada lugar y momento histórico. El filósofo político inglés Michael Oakeshott advirtió ese carácter variable de la actuación de los gobiernos:

esta claro que en la época moderna los gobiernos se han habituado a hacer e intentar lo que en otros tiempos no hacían ni

---

<sup>35</sup> Por otra parte, Downs afirma que: "Tan pronto los medios de comunicación se dan cuenta de que su énfasis en el problema amenaza a muchas personas y aburre a otras más, se apresurarán obviamente a desplazar su atención hacia algún problema «nuevo»" (art. cit., p. 147).

intentaban, y también que lo que nos hemos acostumbrado a pensar que debieran y no debieran hacer no es simplemente lo que siempre se había creído.<sup>36</sup>

En el caso de las sociedades occidentales de la actualidad, el modelo normativo de sociedad y Estado se estructura alrededor de un conjunto de valores abstractos (democracia, justicia, igualdad, eficiencia, libertad, etcétera) que han de procurarse por medio de la acción colectiva o pública. De manera que las actividades que desempeña el Estado son sólo los ajustes de la realidad para alcanzar el mundo perfecto que ha imaginado la sociedad. En ello se ocupa el gobierno y la clase política. Asimismo, los temas y asuntos públicos son los relativos a estas actividades. La presencia del tema de la pobreza en la agenda del gobierno, por ejemplo, se debe únicamente a que la marginación constituye un obstáculo para el desarrollo de la parte del modelo normativo que se compromete con la procuración de la equidad entre los individuos.

El objeto de estudio de esta tesis no es el tipo descrito de presencia normativa de los asuntos públicos. No se trata de averiguar si existen actividades propias de la función gubernamental, ni la manera en que el combate a la pobreza o la procuración de libertad y democracia devinieron históricamente en imperativos sociales. Las razones por las que una

---

<sup>36</sup> Michael Oakeshott, *La política de la fe y la política del escepticismo* (compilado por Timothy Fuller), trad. de Eduardo L. Suárez, México, Fondo de Cultura Económica [colección Política y Derecho], 1998, p. 28.

sociedad considera importante la búsqueda de la igualdad, la democracia y la libertad se encuentran en una concepción de los asuntos públicos y su explicación corresponde a la filosofía política o a la historia de las ideas. No es mi objetivo investigar las razones de fondo que sustentan el espacio público o las justificaciones de la actuación del Estado en la búsqueda del bien general. El concepto de interés público es ambiguo e, insisto, se define históricamente. En todo caso, su exégesis debe contener las ideas que se han formado sobre lo público en los paradigmas de pensamiento occidentales a través del tiempo. Si bien una investigación de este tipo nos daría un marco de referencia general y una explicación de las razones por las que las sociedades de Occidente se han interesado en combatir la pobreza, en alcanzar la democracia o en combatir la contaminación, no nos diría por qué unos temas adquieren más peso que otros en un momento determinado.<sup>37</sup> Por ello, el nivel de análisis que aquí se pretende es más limitado, no se trata de construir una frontera arbitraria entre lo público y lo privado, sino de abundar en la búsqueda de los motores de la política cotidiana. La coyuntu-

---

<sup>37</sup> Es cierto que hay un consenso o una similitud en los temas en cuanto al tipo de orientación filosófica que los impulsa, pero esta orientación pierde el piso cuando se trata de la política de todos los días. En otras palabras, parecería que los asuntos que ocupan el espacio de los periódicos, los de la vida cotidiana, se pierden en los detalles y difícilmente se nota en cada medida la orientación filosófica del Estado. Por otra parte, no es extraño que se observen posturas contradictorias en cuanto a su esencia ideológica dentro de un mismo partido político, o que la confusión reine en las discusiones de, pongamos por caso, la Cámara de Diputados. En muchas ocasiones, la especialización llevada a la esquizofrenia hace que se pierda el objetivo fundamental de la actuación del Estado.



ra es el punto neurálgico de mi investigación, pues si el modelo ideal se mantiene más o menos inamovible debido a su ambigüedad y aceptación general, la vida política está llena de conflictos. Ahora bien, los ejes de ese conflicto no son únicamente los que tienen que ver con la distribución del poder, sino los que se originan en las distintas formas de definir la realidad y los problemas públicos.

Por estas razones, los temas que ocupan el espacio de los periódicos en un momento determinado constituyen el objeto de estudio de este trabajo, de manera que la variable dependiente pueda definirse en términos operacionales. La intensidad de las menciones periodísticas aparece como indicador de la atención prestada a los temas en cuestión. Por otra parte, la definición de la variable independiente se sitúa en ciertos rasgos distintivos de la atmósfera política mexicana. La presencia de una crisis o el agravamiento del indicador de un problema, la interacción entre los actores y la percepción de los riesgos inherentes a ignorar un determinado asunto, son los puntos a observar para tratar de responder las preguntas que se han formulado arriba. La revisión de cientos de artículos periodísticos sobre cada uno de los casos analizados sugiere una intensidad marcadamente variable en la cobertura de los temas. La importancia de la cuestión en la atención pública no se juzga en función de su lugar en la agenda política con respecto a otros asuntos o cuestiones, sino a partir de la intensificación de las notas periodísticas en el tiempo con respecto a sí misma.

Es conveniente destacar un problema vinculado a considerar la cobertura de prensa como indicador de la atención pública. Diversos estudios sobre opinión resaltan el papel de la prensa, y de los medios de comunicación en general, para llamar la atención y para hacer importante un tema.<sup>38</sup> En estos trabajos se destaca la inclinación de la prensa por publicar sólo la información vendible, la información de interés periodístico. Por ello, es posible poner en duda la objetividad de la prensa para reflejar el nivel de atención de los grupos políticos y sociales en un problema, así como la verdadera dimensión del mapa de preocupaciones nacionales.

No puede soslayarse el efecto de la prensa en la formación de la opinión pública y en la generación de actitudes individuales específicas. Ya se mencionó *in extenso* la manera en que los medios contribuyen a este proceso. Dado que lo que puede experimentarse directamente es limitado, una gran parte de individuos toma de los diarios la información necesaria para ordenar sus preferencias y para formar sus juicios. Además, los medios de comunicación dan a un problema la visibilidad necesaria para que se tome en cuenta. No obstante, es exagerado afirmar que los medios de comunicación son capaces

---

<sup>38</sup> Ver por ejemplo, Randy E. Miller y Wayne Wanta, "Sources of the Public Agenda: the President-Press-Public Relationship", *International Journal of Public Opinion Research*, 8(1996), núm. 4, pp. 390-402; G. Ray Funkhouser, "The Issues of the Sixties: An Exploratory Study in the Dynamics of Public Opinion", *Public Opinion Quarterly*, 37(1973), pp. 62-75; Lutz Erbring, Edie N. Goldenberg y Arthur H. Miller, "Front Page News and Real-World Cues: A New Look at Agenda-Setting by the Media", *American Journal of Political Science*, Vol. 24, núm. 1, febrero de 1980, pp. 16-49; y Ulises Beltrán y Alberto Cinta, art. cit.

de definir por sí mismos la realidad. Si bien la prensa no reproduce los problemas más serios de la sociedad con exactitud (según, pongamos por caso, su indicador más relevante), no puede decirse que lo que aparece en las planas es únicamente lo vendible, lo *newsworthy*.<sup>39</sup> Aunque la agenda de los medios de comunicación no siempre coincide con la agenda del público o con una evaluación de la gravedad de los problemas, existen en el sistema político otros actores capaces de dirigir la atención hacia determinados asuntos. La prensa es un indicador efectivo de la orientación del interés público porque refleja el conflicto político alrededor de un tema y el clima de la opinión pública en un momento específico. Aunque es innegable su eficacia para elevar un asunto por sí misma, la prensa muestra también la importancia que los actores relevantes, "los productores de noticias", atribuyen al tema.

En cuanto a la idea de atención pública, el manejo que se hace del concepto a lo largo de la tesis merece un comentario adicional. Puede parecer arbitraria la selección de los casos analizados como "temas importantes", o como focos de atención pública. Después de todo, no se realizó una encuesta representativa que pudiera mostrar lo que la opinión pública

---

<sup>39</sup> G. Ray Funkhouser mostró que la cobertura de los medios no siempre sostiene una relación de uno a uno con la realidad de cualquier tema. La cobertura de la guerra de Vietnam y de las riñas urbanas durante el decenio de 1960 alcanzó su máximo un año o dos antes de que estos acontecimientos alcanzaran su clímax. "El «gran tema» en las noticias no es necesariamente el «gran tema» en la realidad" (art. cit., p. 74, traducción mía).

considera importante o urgente en un momento determinado. Evidentemente, la opinión sobre los principales problemas nacionales no es homogénea, y hasta es posible que muchos de los sucesos narrados en este trabajo no puedan ser recordados por muchas personas. No obstante, el análisis de la prensa restringe el concepto de atención pública a lo que Almond llamó el *público atento*, en oposición al *público masivo* o *general*.<sup>40</sup> Las élites políticas, los líderes de opinión, la comunidad académica, los medios de comunicación como la prensa y los seguidores de esos medios, constituyen el estrato que define una buena parte de los problemas nacionales. Es muy probable que los movimientos en ese segmento de la población definan la intervención activa y seria del gobierno en el tratamiento de los temas. Por ello, la agenda política puede entenderse como el conjunto de asuntos adoptados por los líderes políticos, los dirigentes de los grupos de presión y los medios masivos de comunicación,<sup>41</sup> asuntos que se reproducen con cierta fidelidad en la prensa capitalina.

Por último, otro inconveniente de la investigación puede surgir de la generalización de los resultados de prensa capitalina al conjunto de los medios de comunicación nacionales. No obstante, se ha seguido para este trabajo una estrategia de indicadores, que supone que si los periódicos capitalinos

---

<sup>40</sup> Cit. por Roger W. Cobb y Charles D. Elder, *Participación en política americana, la dinámica de la estructuración de la agenda*, trad. de Elisa Moreno, México, Noema, 1986, p. 139.

<sup>41</sup> Jack L. Walker, cit. por Erbring, Goldenberg y Miller, art. cit. p. 17.

dedican espacios considerables al tratamiento de un tema, otros medios también lo harán.

El texto se organiza en tres capítulos centrales, cada uno de los cuales analiza la aparición y desaparición de uno de los temas seleccionados. La presentación de los casos se hace en orden cronológico. El propósito de cada capítulo es encontrar los motivos de la presencia del tema en cuestión para después, en el capítulo de conclusiones, reconocer las pautas comunes.

## 2. LA "LEY BARTLETT"

Al iniciar 1998, uno de los episodios que causó más polémica entre los grupos políticos y académicos fue la llamada "ley Bartlett". La promulgación de la "Ley para el Federalismo Hacendario del estado de Puebla" reavivó el tema del federalismo y de las transferencias de los recursos federales hacia los estados y municipios del país. El 27 de enero de ese año, en medio de golpes y gritos de la oposición panista en el Congreso local, la mayoría priísta aprobó la iniciativa del gobernador Manuel Bartlett Díaz (1992-1998) dirigida a facultar al gobierno del estado para controlar y supervisar el gasto en los municipios poblanos.<sup>42</sup>

A partir de ese momento, la reacción del Partido Acción Nacional y la participación de diversos actores políticos en el conflicto inició una discusión en la que se cuestionaba la idoneidad de los mecanismos de distribución de los recursos federales y la división de responsabilidades entre los diferentes estratos de gobierno. El caso llegó hasta la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), que a la postre resolvería la controversia a favor del gobernador Bartlett. Para los fines de este trabajo, conviene destacar que antes de la promulgación de la legislación poblana no era grande la presión a favor de tratar el tema del federalismo. La coinciden-

---

<sup>42</sup> "Tendrá el gobernador injerencia en fondos de municipios más pobres", *La Jornada*, 28 de enero de 1998. [La mayor parte de las referencias de periódicos incluidas en esta tesis provienen de Internet: [www.infolatina.con.mx](http://www.infolatina.con.mx)].

cia de varios elementos permitió que se multiplicaran los actos y las intenciones de considerarlo seriamente. El asunto alcanzó un clímax durante los tres primeros meses del año, para luego desaparecer de las primeras planas de los diarios capitalinos sin haberse conseguido mejoras substanciales en las condiciones del federalismo mexicano.

### 2.1. *La competencia por el dinero*

Durante algunos años, los especialistas en estudios sobre federalismo han destacado los principales problemas del mapa municipal en México. Entre ellos, sobresalen la dependencia, la desigualdad y la marginación. En términos de la relación con el gobierno federal, los indicadores más utilizados para caracterizar la situación de los estados y municipios son los que muestran el gasto ejercido por las localidades en comparación con el gasto ejercido por el centro. Para 1998, las participaciones a estados y municipios alcanzaban apenas el 15% del gasto primario federal.<sup>43</sup> Cabe recordar que las aportaciones y participaciones federales constituyen la principal fuente de ingresos de los gobiernos subnacionales, situación que apuntala la dependencia antes mencionada. Más allá de las atribuciones constitucionales, existe un consenso

---

<sup>43</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Presupuesto de Egresos de la Federación para 1998*. Las aportaciones a estados y municipios ascendían aproximadamente a 14% del gasto primario, aunque el manejo de estos recursos —a diferencia de las participaciones— se sujeta a numerosos condicionantes que limitan las potestades estatal y municipal para administrar libremente sus haciendas.

en que los principales retos del federalismo están en las cuestiones fiscales y presupuestales, pues es ahí donde se presentan los mayores desequilibrios.

El crecimiento del voto y el gobierno opositor en estados y municipios contribuyó también a que los reclamos en favor de un federalismo más efectivo se intensificaran. Los problemas añejos del federalismo mexicano fueron abanderados por políticos ajenos al sistema de disciplina y subordinación priísta que diera funcionalidad al sistema territorial durante varios decenios.

En este contexto, las presiones para reformar de hecho y de derecho los arreglos federales crecían paulatinamente. Después de la aprobación del *Presupuesto de Egresos de la Federación* (PEF) para 1998, había una sensación más o menos uniforme de que el olvido de los estados y la "derrota municipal" —usando el término de Mauricio Merino<sup>44</sup>— eran problemas que habían venido agravándose con el paso de los años.

No obstante, en el caso de la "ley Bartlett", fue más una crisis de tipo político la que puso en evidencia los aspectos problemáticos del federalismo fiscal. La disputa entre estados y municipios por los dineros provenientes de la Federación dio al problema una sensación de urgencia y mostró la necesidad de replantear el pacto federal en términos fiscales. Además de esta dimensión territorial, el conflicto se

---

<sup>44</sup> Cf. Mauricio Merino Huerta, "La derrota municipal", en su libro *Gobierno local, poder nacional. La contienda por la formación del Estado mexicano*, México, El Colegio de México, 1998, pp. 241-257.



estructuró también en clave política, con la identificación de las posturas extremas en el Partido Acción Nacional, por un lado, y el gobierno priísta del estado de Puebla, por el otro. Este elemento político de la crisis permeó el desarrollo del asunto de principio a fin, como se verá a continuación.

Uno de los sucesos más importantes previos al episodio poblano fue la aprobación en el Congreso de la Unión de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), en diciembre de 1998. Al parecer, los cambios hechos a esa legislación fueron el producto de la negociación entre el PAN y el Partido Revolucionario Institucional.<sup>45</sup> El PAN otorgó su voto a favor del Presupuesto de Egresos de la Federación obteniendo a cambio las modificaciones en la LCF tendientes a la descentralización de los recursos y a la alteración de las fórmulas para su distribución entre estados y municipios.<sup>46</sup>

Conviene destacar algunas de las implicaciones relevantes de la LCF, pues en gran medida las inconformidades con la "ley Bartlett" se estructuraron en torno a la compatibilidad de ambos ordenamientos jurídicos. En primer lugar, la LCF de-

---

<sup>45</sup> Julio Boltvinik, "Bartlett y el federalismo", *La Jornada*, 30 de enero de 1998. El mismo Felipe Calderón Hinojosa, presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PAN, aceptó en el programa de televisión *Nexos* que la LCF "deriva efectivamente de una negociación política que no tiene que ocultarse. Sí estuvimos discutiendo y llegamos a un punto de acuerdo para darle más recursos a los municipios, y no fue un pacto secreto o concertación, no. Fue un acuerdo político que se tradujo en una ley, la Ley de Coordinación Fiscal, apoyada por todos los partidos..." (*Nexos TV*, "El PAN y el Federalismo", 19 de febrero de 1998).

<sup>46</sup> La LCF reglamenta las aportaciones del ramo presupuestal número 33, nacido en 1998 para reagrupar algunos rubros de gasto del ramo 26, que fuera base del Programa Nacional de Solidaridad.

finió la distribución de los recursos del ramo 33 en forma de "aportaciones federales a estados y municipios". Esto es importante porque el gobierno federal se reserva el derecho de decidir los destinos de gasto de los fondos y las fórmulas de repartición, a diferencia de lo que ocurre con las participaciones (ramo 28 del PEF), que se utilizan y distribuyen conforme lo decidido por las soberanías estatales. En otras palabras, los fondos del ramo 33 están, de inicio, "etiquetados" para su utilización. Formalmente, si un gobierno o legislatura estatal alterara los términos definidos por la LCF para distribuir los recursos, podría entrar en controversia constitucional con el ordenamiento federal.

En segundo lugar, el ramo 33 se estructura en cinco fondos financieros básicos:

1. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal;
2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;
3. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)
4. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, subdividido en dos:
  - a) Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FAISE)
  - b) Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FAISM);
5. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal (FAFM).<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> Guerrero, Almazán Juan Pablo, *La descentralización de los Fondos de Aportaciones Federales (Ramo 33). Análisis preliminar de sus efectos y*

Los tres primeros fondos se destinan casi enteramente al pago de nóminas de maestros y personal empleado en servicios de salubridad, así como a integrar los gastos del Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia (DIF). Por lo tanto, las modificaciones más importantes se presentaron en los dos últimos fondos, que se repartirían con diferentes criterios. El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se distribuyó con criterios vinculados al grado de marginación de los estados. Es importante señalar que la LCF no da lineamientos para repartir la partida estatal de este fondo entre los municipios.<sup>48</sup> Por su parte, el Fondo de Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal se distribuyó "en proporción directa al número de habitantes", lo cual puede interpretarse como la victoria del PAN en las sesiones decembrinas del Congreso de la Unión, debido a que la presencia del gobierno panista es más importante, en términos generales, en los municipios con mayor concentración demográfica.

Entre las consecuencias económicas de la LCF figuran los cambios en la distribución del dinero federal entre los ayuntamientos, con respecto a 1997. El más evidente es que los municipios con mayor población, que son generalmente los mejor equipados administrativa y financieramente, acrecentaron

---

*riesgos* (versión preliminar), México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1998, p. 15.

<sup>48</sup> *Ibid.*, p. 20.

su participación de los recursos de manera considerable. En el estado de Puebla, los contrastes son muy significativos, pues esa entidad cuenta, por un lado, con municipios de 600 habitantes y niveles de pobreza cercanos al máximo nacional y, por el otro, con la ciudad de Puebla, de más de un millón 200 mil habitantes y uno de los índices de pobreza más bajos del país. Mientras que "no hay municipios con menos de 14,000 habitantes que mejoren su posición (57%) [...], la ciudad de Puebla mira subir sus números de cerca de 16 millones que recibió por el ramo 26 en 1997, a 109 millones en 1998, es decir un incremento de 500 por ciento en términos reales".<sup>49</sup> Entre 211 municipios, la capital concentra más de 26% del total de la población en el estado. Por ello, de 3.12% del total de los recursos que recibía en 1997, la capital recibiría ahora 11.64% del total, siendo Tehuacan con 190 mil habitantes el siguiente municipio más beneficiado, con 2.33% del total de los recursos.<sup>50</sup>

La segunda tendencia importante es que "los municipios que peores caídas relativas sufrirán son aquéllos en los que la proporción de población pobre es alta",<sup>51</sup> con lo que el panorama del combate a la pobreza se nublabá cada vez más.

Conviene destacar que, al no especificar cómo deben repartirse todos los renglones del ramo 33, la LCF dejaba espacios para que los gobernadores compensaran a los municipios

---

<sup>49</sup> *Ibid.*, pp. 27,30.

<sup>50</sup> *Ibid.*, Anexo.

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 27.

más afectados por el cambio de fórmulas. En concreto, ha existido el compromiso de algunas entidades de no permitir que el presupuesto asignado a cada municipio sea inferior al del año fiscal inmediato anterior.

En este contexto surgió la "Ley para el Federalismo Hacendario del estado de Puebla". Este ordenamiento estatal introdujo dos reformas que se situaron de inmediato en el centro de la atención. Por un lado, la redistribución de los recursos totales correspondientes a cada municipio y, por el otro, la creación de los llamados Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (Copladem) y de las juntas auxiliares como órganos encargados de decidir el destino de gasto de los recursos, reduciendo de esta forma el control de las autoridades municipales sobre el dinero. Dada la ambigüedad de la LCF, la "ley Bartlett" aclaraba y decidía aquellos renglones que pudieran quedar confusos a la hora de aplicar los recursos.

La manzana de la discordia fue la repartición de la partida estatal del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. La ley poblana establece un criterio de marginación para distribuir esos recursos, además de autorizar a los municipios con mayores índices de pobreza aumentos en las participaciones estatales correspondientes. Según lo veían los municipios panistas, con la nueva redistribución les iba a tocar menos dinero del que sugería la LCF.<sup>52</sup> El hecho de que

---

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 31.

las poblaciones más grandes estuvieran gobernadas por el PAN causó la reacción de ese partido, pues la ley se interpretó como una maniobra política dirigida expresamente a afectar a los municipios de la oposición.

Por otra parte, se cuestionó también la validez constitucional del mecanismo instaurado por la ley local para decidir las prioridades de gasto. La presencia de órganos de autoridad intermedios entre la entidad federativa y los municipios se prohíbe expresamente en la Constitución, por lo que debía decidirse si las juntas auxiliares y los Copladem constituían "órganos de autoridad" y, por consiguiente, si estaban o no en contradicción con la Carta Magna.<sup>53</sup> Además, el *Manual Único de Operación de la Ley para el Federalismo Hacendario del estado de Puebla* establecía la obligación de los municipios de entregar fondos de sus participaciones a las juntas auxiliares, al tiempo que permitía la retención de los recursos municipales en caso de que los municipios no reunieran los requisitos estipulados en el Manual. Esto se interpretó igualmente como una violación al mandato constitucional que señala que los municipios "administrarán libremente su

---

<sup>53</sup> Los Copladem se integrarían por el ayuntamiento, las juntas auxiliares, los representantes sociales y los representantes del gobierno estatal. "Lo controversial en el estado de Puebla es el carácter que adquieren dichos Copladem: por un lado son condición necesaria para asignar los recursos y emprender las obras públicas, pues en ellos se definen y se ejecutan los proyectos (lo cual resta capacidad de discusión a la administración municipal). Por otro lado, el gobierno estatal se reserva el poder de veto sobre las decisiones de inversión [...]. En otros términos, todo el carácter "participativo" de los Comités puede verse cancelado si contravienen las disposiciones estatales" (*Ibid.*, p. 35).

hacienda" y que ésta no puede ser gravable, embargable o confiscada como garantía.

El caso llegó hasta la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se encargaría de decidir si la ley poblana podría o no aplicarse. Quince municipios panistas llevaron su demanda a la Corte en espera de la anulación del ordenamiento estatal.<sup>54</sup> El país se enfrentaba a un problema inusitado que mostraba una aparente insubordinación estatal frente a los ordenamientos federales, lo que resultaba doblemente sorprendente viniendo de un estado gobernado por el PRI. Además, el enfrentamiento entre dos órdenes de gobierno se reforzó cuando el problema adquirió la forma de un conflicto político entre el PRI y el PAN, actores cuyos intereses resultaban afectados. Por otra parte, el presidente Ernesto Zedillo reconoció también la importancia del asunto, al convocar, el 5 de febrero, a varios mandatarios estatales para formar una "comisión de gobernadores", cuya finalidad sería analizar los pormenores del tema y sugerir los criterios básicos comunes que se emplearían en el futuro para distribuir los recursos.<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> Los municipios panistas quejosos fueron Puebla, Acajete, Atlixco, Chapulco, Nopalucan, San Andrés Cholula, San Gregorio Atzompa, San Martín Texmelucan, San Matías Tlalancaleca, Tehuacán, Santiago Miahuatlán, San Pedro Cholula, Aljojuca, Nealtican y Altepeji (Jesús Aranda, "Decidirá la SCJN la aplicación o no de la ley Bartlett en municipios panistas", *La Jornada*, 6 de marzo de 1998).

<sup>55</sup> Los gobernadores que integraron la Comisión fueron Rogelio Montemayor Seguy, de Coahuila, Francisco Barrio Terrazas, de Chihuahua, Fernando Canales Clariond, de Nuevo León, Diódoro Carrasco Altamirano, de Oaxaca, y Fernando Silva Nieto, de San Luis Potosí (Adrián Trejo, "Junta de Consejo", *El Economista*, 6 de febrero de 1998).

En resumen, más que un deterioro dramático de la relación entre la Federación, los estados y los municipios, el principal impulsor del tema del federalismo fue la aparición de un acontecimiento inesperado que modificó los equilibrios conseguidos entre las fuerzas políticas en el Congreso de la Unión. Por otra parte, cualquier descentralización de recursos trae consigo un cambio en las relaciones de fuerza regionales. La crisis política evidenció también las lagunas existentes en la legislación federal para definir el papel de los gobiernos estatales en la asignación, según sus propios criterios, de los recursos federales para los municipios. Esta situación contribuyó de manera importante a desplazar la atención pública hacia el tema. La "ley Bartlett" dio lugar a una controversia constitucional sobre el verdadero significado de la libertad municipal y evidenció los vacíos legales de la Ley de Coordinación Fiscal.

Mientras tanto, la realidad municipal seguía igual o peor que antes. Aun cuando se han dado pasos importantes hacia la descentralización de los recursos, en términos políticos no puede hablarse de un crecimiento significativo de la autonomía municipal. Los criterios de ingreso y gasto de los municipios siguen decidiéndose en otros niveles de gobierno, en ausencia de un ejercicio subsidiario que acerque las decisiones a los ayuntamientos. La LCF resultó en un desplazamiento del centro de gravedad de la Federación a los estados, con lo que en lo sucesivo podría haber "31 formas y grados de cen-



tralismos regionales" distintos.<sup>56</sup> Quedó de manifiesto la debilidad formal y real de los municipios, lo que reavivó la curiosidad de los analistas políticos. Con las modificaciones a la LCF no hubo una verdadera "municipalización" de los recursos, y la defensa del municipio entró, por vez primera, en franca contradicción con la protección de la soberanía estatal, como se verá más adelante.

## 2.2. *El papel del*

En la aparición del tema del federalismo, el Partido Acción Nacional ejerció la presión política más fuerte. De hecho, es difícil explicar el camino que siguió el asunto sin destacar el papel de los principales dirigentes y figuras panistas como abanderados de los intereses municipales. Su participación contribuyó a traer a la mesa el problema de los desequilibrios estatales y regionales del país. Para este partido, la promulgación de la "ley Bartlett" significaba la oportunidad de expresar sus críticas en diferentes frentes, no únicamente en el de la distribución territorial del poder. Puede decirse que los acontecimientos en Puebla "abrieron la ventana" para presentar sus reclamos, ataques y justificaciones particulares.

De manera inmediata, el PAN vio en la ley una provocación abierta dirigida a afectar sus intereses políticos y

---

<sup>56</sup> *La descentralización de los fondos...*, op. cit., p. 2.

económicos.<sup>57</sup> Y en efecto, la maniobra del gobernador de Puebla redistribuía el total de los recursos asignados a cada municipio en un arreglo donde los principales perdedores eran los ayuntamientos gobernados por Acción Nacional. No obstante, no parece suficiente que un actor derive pérdidas económicas o políticas de una situación para que decida encabezar una cruzada dirigida a revertir sus efectos. Fue necesario reunir los argumentos que, a juicio de los dirigentes, contaban con suficiente fuerza para poner en duda la validez de las posturas contrarias y para justificar las propias. Al reunirse estos elementos, el PAN pudo lanzarse enérgicamente contra la nueva legislación poblana.

El motivo inicial del enojo panista fue lo que se interpretó como una franca rebeldía del gobernador Bartlett ante el ordenamiento federal negociado en el Congreso de la Unión (la Ley de Coordinación Fiscal). Se acusó al gobernador de haberse valido de la legislatura poblana, de mayoría priísta, para darle tramposamente la vuelta a la LCF y anular los logros de Acción Nacional a favor del federalismo. Así lo expresó Felipe Calderón:

la disyuntiva que está en este momento en juego y el fondo de este asunto, es si tiene caso dialogar y aprobar incluso le-

---

<sup>57</sup> Un día antes de la promulgación de la ley, Felipe Calderón se refirió al "verdadero propósito del gobernador": "Desde el sistema político se pretende violentar la ley para quitar recursos públicos en entidades como Puebla. Bartlett pretende ignorar la ley para cercar económicamente a los municipios gobernados por el PAN" (Angélica Ortiz, "Denuncia Calderón presiones de Manuel Bartlett al PAN", *El Economista*, 26 de enero de 1998).

yes (como la de Coordinación Fiscal) que después no se van a cumplir [...]. La ley Bartlett significa un desafío y una provocación a los poderes Ejecutivo y Legislativo.<sup>58</sup>

El dirigente panista aprovechó la oportunidad para señalar el carácter social de su propuesta, así como para personalizar su ataque contra el gobernador de Puebla, quien para ese momento se perfilaba ya como uno de los precandidatos del PRI a la presidencia de la República para 2000.

O vamos con un proyecto nacional consensuado a modernizar política y económicamente al país para combatir sus terribles desigualdades, o regresamos al México de Manuel Bartlett [...]. La ley Bartlett es un "atentado" al régimen federal y al Poder Ejecutivo.<sup>59</sup>

Como una de las tres fuerzas electorales más importantes, los dirigentes del PAN creyeron que podrían lograr la revocación o la suspensión de la ley si dedicaban todos sus recursos y energías a evidenciar su perversidad. Los incentivos eran múltiples. Si lograban mostrar la inconstitucionalidad de la norma, el PAN no sólo conservaría lo ganado en las negociaciones de diciembre, sino que desprestigiaría enormemente al artífice de la ley y potencial adversario en la contienda presidencial. Además, el PAN aparecería como el defen-

---

<sup>58</sup> Juan Manuel Venegas, Ciro Pérez, Mireya Cuéllar y Víctor Ballinas, "Modernidad o vuelta al México de Bartlett, la disyuntiva: Calderón", *La Jornada*, 30 de enero de 1998.

<sup>59</sup> Francisco Hoyos y Francisco Garfias, "Atentado al Régimen Federal: Calderón", *Excélsior*, 30 de enero de 1998.

sor de los intereses municipales contra los abusos de los gobernadores. Convencido de tener la razón de su parte, y al ver las probabilidades de éxito, Calderón Hinojosa se comprometió decididamente a llevar el asunto hasta sus últimas consecuencias:

La ley tendrá que rectificarse, cueste lo que cueste, inclusive un rompimiento con el gobierno [...]. Bartlett promueve un franco desafío a la ley federal y al compromiso gubernamental de apoyo a los municipios.<sup>60</sup>

La protesta panista cambiaría su tono rápidamente, cuando —mientras disminuía la agitación y la grandilocuencia del primer momento— se analizó la ley estatal con mayor detalle. La participación de analistas y abogados de diferentes partidos mostraron que la "ley Bartlett" no sólo no se contraponía a la Ley de Coordinación Fiscal, sino que era fiel reproductora de los lineamientos federales en cuanto a los criterios de distribución de los recursos a los municipios. Conviene revisar, en breve, las reflexiones que llevaron a esa conclusión, y que se difundieron ampliamente.

En primer lugar, los gobiernos de las entidades tiene formas legales para compensar a los municipios que resultaron afectados con las modificaciones acordadas en la Ley de Coordinación. Entre estas formas está la utilización de los recursos procedentes de las participaciones federales a través

---

<sup>60</sup> Clara Ramírez y Fernando Mayolo, "Desafía Bartlett a la Federación", *Reforma*, 28 de enero de 1998.

del ramo 28. Evidentemente, introducir el criterio de marginalidad para repartir los recursos de otro ramo, cuyo control está enteramente en manos del gobierno estatal, no significaba un cambio en lo estipulado por la LCF, sino una compensación permitida por la ley. En segundo lugar, otro foco de inconformidad —como se mencionó en el apartado anterior— fue la distribución de la partida estatal del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social de acuerdo a un criterio de marginalidad. Esta medida dejó fuera de la repartición del dinero a 73 municipios, entre los que se encontraban los cabildos panistas.<sup>61</sup> Sin embargo, es claro que en este punto tampoco hay contradicción con la LCF, pues la administración de estos recursos pertenece enteramente al gobierno del Estado, el cual puede decidir, incluso, dedicarlos a fines distintos a la compensación municipal. Cabe mencionar que este es el más pequeño de todos los fondos, "pues constituye para 1998 apenas el 1.3% del total de los recursos distribuidos a través del ramo 33",<sup>62</sup> y que la LCF no define criterios específicos para repartirlo entre los municipios.

Por último, también la naturaleza de la LCF reducía el peso de los argumentos del PAN, y evidenciaba el carácter político del problema. La LCF nació, en 1980, como un contrato en el que los estados y municipios se comprometen a no recaudar impuestos a cambio de mayores participaciones, para evi-

---

<sup>61</sup> *La descentralización de los fondos...*, op. cit., p. 33.

<sup>62</sup> Alberto Díaz Cayeros y Olivia Mogollón, "Puebla y el federalismo fiscal", *Nexos*, marzo de 1998, p. 9.

tar la doble tributación. El hecho de que su naturaleza sea contractual y no una cuestión constitucional significa que, en teoría, los estados pueden renunciar al contrato, ejercer su derecho de recaudación y gastar sus propios impuestos. Por ello, no había razón para que la LCF se impusiera autoritariamente a las soberanías estatales.

No obstante, el PAN no dejó de presionar, aunque esta vez se concentró en difundir que el gobierno estatal imponía condiciones excesivas e ilegales para la utilización de los recursos municipales, permitiendo incluso la retención inconstitucional de esos recursos. Se anunció que el excandidato presidencial del PAN, Diego Fernández de Cevallos, sería el abogado de los municipios panistas en la controversia constitucional que llevarían a la Suprema Corte de Justicia. En palabras del propio Fernández de Cevallos, esta vez:

la controversia no corresponde a la cuantificación de los fondos a municipios, sino al facultar a un órgano intermedio para la distribución de éstos [...]; se atenta contra los preceptos constitucionales al facultar a los Comités para el Desarrollo Municipal en las tareas para la distribución de fondos a los municipios de Puebla.<sup>63</sup>

Según lo nombró Diego Fernández, "el Manual de Manuel" (*Manual Único de Operación de la Ley para el Federalismo Hacendario*) significaba un atentado contra el municipio libre y

---

<sup>63</sup> "En breve presentará el PAN la demanda contra la ley Bartlett", *El Financiero*, 17 de febrero de 1998.

el federalismo, además de perseguir objetivos electorales. Este argumento también fue utilizado por Calderón desde el día siguiente al episodio en el Congreso poblano:

la legislación aprobada establece un cuarto nivel de gobierno totalmente inconstitucional: se trata de las juntas auxiliares, controladas por el gobernador a través de estructuras priístas, con las que contrarresta la acción de las autoridades municipales de signo partidario contrario al suyo [...]. Lo que verdaderamente busca el gobernador es privar de recursos a los ayuntamientos de oposición, sabedor de que es la única vía para evitar una derrota electoral para el PRI en octubre próximo en Puebla.<sup>64</sup>

La maniobra del gobernador poblano fue también el símbolo que capitalizó el descontento panista contra lo que llamaban los "cacicazgos locales tradicionales". El que el desafío proviniera de una entidad priísta daba al PAN las banderas necesarias para abogar por unos municipios indefensos y sujetos a la voluntad caprichosa de los gobernadores. Por otra parte, el hecho de que el gobernador de Puebla tuviera intenciones manifiestas de encabezar al PRI en la próxima elección presidencial daba al PAN una oportunidad para promover temas y acusaciones de largo alcance, que involucraban la competencia por el poder y el ejercicio cotidiano de denuncia y expo-

---

<sup>64</sup> Felipe Calderón Hinojosa, "La ley Bartlett", *Reforma*, 29 de enero de 1998. En otra parte, Calderón aclaró en el mismo sentido: "La diferencia está en cómo se integran estos consejos de planeación: los integran los sectores campesino, obrero y popular; es decir, la estructura del PRI se superpone al ayuntamiento y le cancela los recursos" (Felipe Calderón, "El PAN y el Federalismo", *Nexos TV*, 19 de febrero de 1998).

sición del adversario político. Baste observar la siguiente declaración:

Pero mientras haya, por ejemplo, gobernadores con aspiraciones presidenciales, que obviamente subordinarán su actuar y su decir a ese proyecto, va a dificultar enormemente la solución de un problema.<sup>65</sup>

Debe destacarse un elemento central en la atención prestada al tema del federalismo: los principales dirigentes panistas se comprometieron con el asunto y trataron personalmente de dar marcha atrás a la legislación poblana. La figura de Diego Fernández se unió a la dirigencia nacional, y los pronunciamientos de distinguidos panistas en las Cámaras de Diputados y Senadores tampoco se hicieron esperar. Este elemento explica en parte que el tema del federalismo haya tomado fuerza en este caso particular. Leyes similares promulgadas en otros estados de la República, como la del gobernador Manuel Cavazos en Tamaulipas o la de Rogelio Montemayor en Coahuila —donde los dirigentes nacionales del PAN se mantuvieron al margen— no llamaron la atención ni provocaron la misma intensidad periodística que la "ley Bartlett".<sup>66</sup>

Estas diferencias subrayan la necesidad de que un actor promueva y encabece la aparición de un tema. Los panistas en-

---

<sup>65</sup> *Loc. cit.*

<sup>66</sup> Además, la "ley Montemayor" y la "ley Cavazos" no fueron sometidas a un proceso de controversia constitucional. Ver Mireya Cuéllar y Ciro Pérez Silva, "Exigen PAN y PRD candados a la Ley de Coordinación Fiscal", *La Jornada*, 12 de febrero de 1998; y Pepe Grillo, "Ley Bartlett en Tamaulipas", *Crónica*, 3 de febrero de 1998.



contraron incentivos para la coordinación y para invertir sus recursos en el asunto, pues veían la oportunidad para delatar los viejos modos de operar del sistema político así como los vicios del pacto federal que se criticaba, proceso del cual sus posturas se presentarían como las más modernas, racionales y federalistas.

### 2.3. *¿Quién es el verdadero federalista?*

Otro de los factores necesarios para dirigir la atención pública hacia un tema específico es la presencia de una contienda entre los actores por inclinar la opinión pública a su favor. Como se apuntó en el primer capítulo, la polémica es un elemento central en los procesos que se analizan en esta tesis. Para que un tema llame la atención, es necesario que los actores persigan objetivos opuestos aunque igualmente legítimos, de modo que no es claro para el público quién puede tener la razón. Esto genera una conciencia de que el tiempo transcurre y de que es necesario tomar en serio el problema. En el caso de la "ley Bartlett", los elementos técnicos de la legislación en lo referente a los fondos y fórmulas de repartición hacían el problema lo suficientemente complejo para que pudiera tomarse partido por una u otra postura de manera simple. Un conflicto difícil, truculento —en que las posturas de los protagonistas tienen elementos a favor y en contra—, tiene muchas probabilidades de llamar la atención de medios, políticos y académicos. La gente se interesa en un

asunto no sólo por lo apremiante de los problemas, sino porque muchas veces no es claro cual puede ser el mejor camino para avanzar en su solución, generándose así una especie de preocupación alrededor del tema.

La cuestión del federalismo reapareció con fuerza cuando las visiones de dos actores sobre el problema de la repartición de recursos chocaron de manera importante. Mientras hubo un acuerdo implícito en los caminos que debían seguirse para avanzar en la búsqueda de mejores equilibrios territoriales, el tema permaneció confinado al trabajo de la administración o de los comités legislativos. Pero al quebrantarse ese acuerdo fundamental, fue necesario redefinir lo que se quería y cómo se quería lograr. Los actores impulsaron sus propias definiciones del problema y con ellas las soluciones tentativas, a la espera de conseguir el apoyo de una opinión capaz de dotar de legitimidad sus posturas. El tema federalista toma fuerza cuando es necesario revisar lo que se está haciendo, cuando parece evidente que las metas secundarias se oponen entre sí, o cuando hay que recordar el objetivo básico que persigue la división político-territorial del país.

El episodio de la "ley Bartlett" se caracterizó por las enormes dificultades para llegar a acuerdos sobre el tema del federalismo. El dilema básico que se enfrentaba era que, por primera vez, las posiciones municipalistas y federalistas no iban en el mismo sentido. Para el PAN, el municipalismo se reducía a la promoción de los ayuntamientos como entidades autónomas de decisión y al incremento de recursos para las

haciendas municipales. Si se cumplían estos objetivos, se habría avanzado significativamente en las políticas generales de descentralización. Por su parte, desde la silla gubernativa, Manuel Bartlett puso en la mesa la otra cara del llamado "nuevo federalismo", a saber, el fortalecimiento de las soberanías estatales y el respeto de las decisiones tomadas localmente. La pregunta que surge es cuál debe ser la verdadera causa federalista, la de quien quiere dar más recursos a los municipios de forma centralizada (sin consultar a los gobiernos estatales e imponiéndoles, incluso, la normatividad federal) o la de quien quiere hacer valer la autonomía estatal para compensar a los municipios más pobres de su entidad.<sup>67</sup>

Lo que más preocupó a los medios, así como a los círculos políticos y académicos, fue que la complejidad del problema obligaba a sacrificar un objetivo para conseguir otro. Por ejemplo, la aparente legitimidad de los esfuerzos panistas para dotar de mayores recursos a los municipios, se vio opacada ante el descuido del combate a la pobreza que trajo consigo el cambio en la LCF. Estos argumentos quedan ilustrados en lo dicho por el gobernador Bartlett respecto a la postura de los panistas:

claramente lo que buscaban es que esos recursos se fueran a los ayuntamientos panistas y no les importaba sacrificar la

---

<sup>67</sup> El gobernador de Puebla le disputó al PAN la bandera federalista en diferentes ocasiones. "El PAN se opuso porque es antifederalista, es el más centralista porque todo lo quiere resolver en el DF" ("Sin justicia social no terminará la pobreza, dice Manuel Bartlett", *El Nacional*, 28 de julio de 1998).

política social; es decir, que se distribuya para fines políticos del PAN, y eso fue lo que pusieron como condición para aprobar el presupuesto.<sup>68</sup>

Prescindiendo del carácter retórico de los argumentos de una y otra parte, debe destacarse la complejidad del problema, sus dilemas y contradicciones, todos ellos determinantes de la atención que se preste a un tema. Los intentos de los actores por justificar la propia postura muestran otra cara del conflicto político alrededor de la cuestión, en la que se destaca la competencia por inclinar la opinión pública al propio lado. Una idea muy ilustrativa de la presencia de estos elementos en torno al tema del federalismo es la de Alberto Díaz Cayeros:

Paradójicamente, Bartlett con la Ley de Coordinación Hacendaria de Puebla, está robando banderas tanto al PAN como al PRD. Al PAN se las está robando por el lado del federalismo, diciendo: yo soy el verdadero federalista, yo soy el que me le opongo a la Federación y le digo yo tengo mis reglas y mis fórmulas y tengo facultades para hacerlo, que es el punto. Pero además, le está robando banderas al PRD diciendo: y yo soy el que verdaderamente está preocupado por la pobreza, yo soy el que está haciendo una serie de fórmulas que son particularmente redistributivas, que pretenden quitarle dinero a

---

<sup>68</sup> Manuel Bartlett, "El Federalismo hoy y mañana: una conversación con el gobernador de Puebla", *Nexos TV*, 27 de julio de 1998. En otra parte, el gobernador afirmó: "Los panistas ven el municipalismo como mejor les conviene aunque los indígenas y los pobres del estado de Puebla se queden sin recursos" (Mario Alberto Mejía, Edwins García y Abel Arroyo, "Golpes y protestas por la ley Bartlett", *El Universal*, 28 de enero de 1998). Ver también "La Ley de Coordinación Fiscal acaba de golpe con la política social -dijo Bartlett a sus compañeros de partido" (Fernando Chávez, "Dinos remisos", *Voz y Voto*, 1 de abril de 1998, p. 2).

los municipios ricos, que sucede que están gobernados por el PAN, y se lo quiero dar a los municipios pobres.<sup>69</sup>

Por último, el hecho inédito de una posible divergencia de criterios entre un gobernador priísta y el gobierno federal dio al problema una visibilidad inusual. Tiene que mencionarse que la novedad de los problemas es un incentivo adicional para tomarlos en cuenta.

#### 2.4. *La coyuntura*

En este capítulo, se han identificado tres elementos básicos que, junto a la influencia de los medios de comunicación, determinan la presencia de un tema en las primeras planas de los periódicos. Una crisis política que ponga de manifiesto un problema, un promotor comprometido con el tema, y una opinión pública sensible ante la naturaleza de los asuntos son factores que contribuyen a la aparición de un tema. En ausencia de alguno de estos elementos, las probabilidades de que el asunto llame la atención se reducen significativamente.

En el caso del federalismo, algunas observaciones ayudan a fortalecer esta hipótesis. Primero, los añejos problemas del arreglo federal eran los mismos antes y después del episodio poblano, y afectaban de la misma forma a Puebla, Tamau-

---

<sup>69</sup> En el programa "Federalismo y Constitución", *Nexos TV*, México, 12 de febrero de 1998..

lipas, Coahuila o a otro estado cualquiera. Lo anterior muestra que la sola presencia de problemas importantes no es capaz de explicar completamente el proceso. Segundo, antes de la promulgación de la "ley Bartlett", el gobernador Vicente Fox —de Guanajuato— envió al Congreso local una ley con características similares a la de Puebla, y el asunto pasó casi inadvertido. Si bien existen diferencias muy importantes, la ley aprobada en Guanajuato permitía también un cierto control del estado sobre los recursos municipales: el centro de la controversia en el caso poblano. El hecho de que esta ley no causara el mismo revuelo puede atribuirse a dos razones. Por un lado, los incentivos para que el PAN encabezara la causa municipalista no eran tan grandes como en el caso de Puebla, dado el origen partidario del gobernador y la distribución del voto y el gobierno municipal en Guanajuato. La recomposición de perdedores y ganadores con la combinación de la LCF y la "ley Fox" en ese estado no afectó los intereses panistas de la forma en que lo hizo en Puebla. Y por el otro, las posiciones a favor de la autonomía municipal y de la soberanía estatal nunca entraron en abierta contradicción, de manera que diferentes actores pudieran disputarse la bandera federalista.

Por último, no puede decirse que el asunto de los Copladem —que fue el motivo de la controversia constitucional promovida por el PAN ante la Suprema Corte de Justicia— originó por sí sólo el conflicto. Los Copladem son parte del mecanismo de planeación instaurado en el sexenio del presidente

Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988). Desde entonces, con ligeras modificaciones, estas instancias han cumplido la función de organizar el gasto descentralizado en estados y municipios. En el tiempo que ha pasado, nunca apareció el tema de la autonomía municipal a raíz de una crítica a la constitucionalidad de los Copladem como órganos de autoridad intermedios entre el estado y los municipios.

Todo lo anterior revela que el asunto de la autonomía municipal nunca fue el verdadero problema, sino los conflictos políticos de coyuntura caracterizados por una pugna entre dos de las fuerzas políticas más importantes del país por los recursos provenientes de la Federación.

## 2.5. *La desaparición del tema*

La atención prestada al tema disminuyó paulatinamente conforme se estabilizó la situación. En primer término, la crisis política perdió fuerza cuando, al analizar los efectos reales de la ley, pudieron apreciarse las verdaderas dimensiones del problema. Por otra parte, al revelarse los primeros estudios sobre la validez legal de la "ley Bartlett", la presión panista se redujo sensiblemente. Las posibilidades de lograr la revocación eran menores, con lo que los incentivos de ese partido para seguir destinando tiempo y recursos al tema disminuyeron también. Aun cuando se había declarado que "la ley tendrá que rectificarse, cueste lo que cueste", resultaba incierta la decisión final de la controversia.

Cabe señalar que, en buena medida, los actores subordinaron el desarrollo del tema a un canal institucional: la Suprema Corte de Justicia. El gobernador Bartlett, por ejemplo, declaró que: "La resolución que tome el más alto tribunal será la que el gobierno y el Congreso aceptemos plenamente".<sup>70</sup> Una vez que el problema llegó a la Corte, la atención podía dirigirse a otra parte. En buena medida, los tiempos del tema fueron los tiempos del proceso legal. Por ello, conviene señalar aquí el camino que siguió el asunto en el seno de la SCJN.

-En febrero de 1998, 12 presidentes municipales panistas, representados por Diego Fernández de Cevallos, presentaron una controversia constitucional contra la "ley Bartlett", argumentando únicamente la inconstitucionalidad de los órganos intermedios de autoridad denominados "Copladem".<sup>71</sup>

-Casi al mismo tiempo, otros tres municipios poblanos presentaron su controversia pidiendo la suspensión del ordenamiento. El ministro Roberto Ortíz Mayagoitia negó la suspensión.

-Por su parte, el ministro Salvador Aguirre Anguiano decretó, el 3 de marzo de 1998, la suspensión temporal de la "Ley para el Federalismo Hacendario del estado de Puebla" para los 12 municipios quejosos, hasta la conclusión del juicio seguido

---

<sup>70</sup> "A la presidencia, aún no hay precandidatos priístas, precisa Bartlett", *El Heraldo de México*, 5 de marzo de 1998.

<sup>71</sup> Ernesto Montero, "Presenta el PAN controversia contra ley hacendaria", *El Nacional*, 21 de febrero de 1998.



contra la probable invasión de atribuciones del gobernador en la administración de los municipios.<sup>72</sup>

-El gobernador Bartlett y la Procuraduría General de la República acudieron al recurso de reclamación contra esta primera decisión del ministro Aguirre.<sup>73</sup>

-El 9 de junio, la SCJN rectificó su decisión y dejó sin efecto la suspensión, con lo que en adelante todos los municipios poblanos estarían obligados a respetar los mecanismos de distribución señalados en la "ley Bartlett".<sup>74</sup>

-Para el 13 de octubre de 1998, la decisión de la Corte sobre la controversia constitucional se mantenía pendiente, aunque la "ley Bartlett" se aplicaba ya a todos los municipios del estado.<sup>75</sup>

Mientras esto ocurría, otras instancias obtenían sus conclusiones del caso y daban "carpetazo" al asunto. Por ejemplo, la comisión de gobernadores formada a raíz de la propuesta del presidente Zedillo se pronunció a favor de que ningún municipio perdiera recursos con la nueva fórmula de distribución federal. La Comisión se pronunció también a favor de la soberanía estatal para legislar al respecto.<sup>76</sup>

---

<sup>72</sup> Daniel Lizárraga, "Frena la Corte a Bartlett", *Reforma*, 4 de marzo de 1998.

<sup>73</sup> Aurora Vega Gutiérrez, "Sin efecto, la querrela de 12 alcaldes panistas contra la ley Bartlett: SCJN", *Crónica*, 10 de junio de 1998.

<sup>74</sup> Gerardo Reséndiz y Julio Martínez Rivera, "Rectifica la SCJN: sí a la ley Bartlett", *El Nacional*, 10 de junio de 1998.

<sup>75</sup> Miguel Castillo Chávez, "Para el PAN los Comicios Poblanos son la Oportunidad para frenar a Bartlett", *Excélsior*, 14 de octubre de 1998.

<sup>76</sup> Karla I. Gaitán, "Gobernadores definen mecanismos para despolitizar la aplicación del ramo 33", *El Nacional*, 1 de marzo de 1998.

En resumen, el tema se desarrolló en dos etapas, la primera se caracterizó por una gran intensidad y expectación, mientras que en la segunda dominó la redundancia y la complejidad. Esta redundancia contribuyó también a la desaparición del tema, pues "hasta los símbolos más poderosos pierden atractivo cuando se les repite reiteradamente".<sup>77</sup> Es posible que el efecto publicitario del conflicto entre el PAN y el gobernador se haya agotado por falta de noticias llamativas.

## 2.6. Conclusión

Para concluir este capítulo, puede decirse que las razones de los actores para impulsar el tema pueden relacionarse o no con los problemas reales del federalismo. Aparentemente, la competencia política prevalece en una lógica donde los temas aparecen como consecuencia de la búsqueda del poder.

La dependencia estatal y municipal de los recursos federales y la insuficiente capacidad de estos gobiernos para ejercer el gasto en sus localidades son, en efecto, problemas añejos y serios. Pero no hay razón para suponer que esos problemas llegaron al punto de hacerse intolerables para los actores del sistema político, de manera que pudiera explicarse la concentración pública en el tema del federalismo por esa sola razón. Fue necesaria la conjunción de varios elementos para darle visibilidad al tema. La crisis que antecedió al

---

<sup>77</sup> Downs, art. cit., p. 154.

resurgimiento del asunto fue más de tipo político que técnico, y tuvo su origen en la disputa por el control de los recursos federales. Conviene resumir algunas observaciones que refuerzan esta conclusión. Resulta central el hecho de que el gobierno estatal y los gobiernos municipales de las principales ciudades de Puebla fueran de distintos partidos. Es muy probable que la "ley Bartlett" resultara menos polémica si no se hubiera interpretado como una estratagema del gobernador para dirigir los recursos a municipios gobernados por su partido o como una deliberada arbitrariedad para hacerse promoción en la adelantada carrera presidencial. Por otra parte, otros elementos contextuales pudieron influir en el desarrollo del tema, como su elevación a controversia constitucional y el gran salto del tema del dominio de los especialistas al interés de legisladores, funcionarios federales y locales, gobernadores, medios de comunicación y hasta el Presidente de la República. Este salto fue posible por el encuentro directo de las visiones sobre el tema y la pugna por la legitimidad de las propias opiniones. En cualquier caso, lo que me interesa destacar es que ninguno de estos elementos tiene que ver con una evaluación desapasionada y objetiva de los problemas del federalismo.

### 3. EL FONDO BANCARIO DE PROTECCIÓN AL AHORRO

Quizá el asunto más difundido durante el gobierno de Ernesto Zedillo sea el escándalo originado a partir de la revisión, iniciada en abril de 1998, de las operaciones realizadas por el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) en el Congreso de la Unión. La cantidad de notas y artículos periodísticos al respecto es enorme. Es posible también que éste sea el caso más árido y el menos entendido del sexenio, pues además de su complejidad técnica, la discusión sobre el Fobaproa permitió poner en entredicho la funcionalidad de una buena parte de las instituciones políticas y económicas del Estado. En efecto, este asunto evidenció los problemas de coordinación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como las consecuencias económicas del enfrentamiento, nunca antes visto, entre una mayoría opositora en la Cámara de Diputados y el Gobierno Federal, representado por sus principales brazos económicos: la Secretaría de Hacienda, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, el Banco de México y, por supuesto, el mismo Fobaproa. También la discusión en torno al Fondo dejó ver las múltiples lagunas legales que, en materia financiera, imperaban en el país. Las deficiencias jurídicas permitieron una gran cantidad de irregularidades en el proceso de saneamiento de los bancos y las compras de cartera, lo que puso al descubierto la debilidad crónica del sistema bancario y la necesidad de emprender reformas estructurales en

lo referente al manejo de las políticas macroeconómica, cambiaria y crediticia.

El 31 de marzo de 1998, el Ejecutivo sometió a la consideración del Congreso un paquete de reformas a diversas leyes en donde se incluía la conversión de los pasivos del Fobaproa en deuda pública. Muy pronto, al conocerse la magnitud de la cuenta y su significado en términos del impacto sobre el endeudamiento general del país, los diputados de oposición acordaron suspender la aprobación de la iniciativa hasta tener una evaluación adecuada de las operaciones del Fondo.<sup>78</sup> En ese momento iniciaron debates, regateos de información, acusaciones mutuas entre dirigentes políticos y funcionarios del gobierno, análisis de especialistas y auditorías extranjeras que se extenderían hasta bien entrado 1999. Los puntos más álgidos de la discusión tuvieron lugar durante los últimos meses de 1998, cuando la aprobación del Fobaproa se sujetó a la negociación política en la Cámara de Diputados, y a la revisión "al vapor" de las reformas en la Cámara de Senadores.

La presencia en los diarios de los problemas financieros de los bancos y de los rescates y saneamientos fue prácticamente inexistente antes de 1998. Dada la naturaleza técnica del problema, sólo los interesados, bancos y entidades económicas del gobierno, poseían información sobre el tema. Difícilmente estaba previsto, en las agendas gubernamentales,

---

<sup>78</sup> Salvador García Soto, "PAN y PRD condicionan el análisis de iniciativas financieras", *La Crónica de Hoy*, 21 de abril de 1998.

dedicar tanto tiempo y recursos políticos al tema del rescate bancario. Se sabía que otros países habían pasado por procesos similares de intervención, pero no existía interés en despertar la curiosidad pública en el problema, a la luz de la gran cantidad de recursos comprometidos. Por su parte, los banqueros habían podido salvar de la quiebra sus instituciones como resultado de la inyección de recursos públicos, por lo que no estaban interesados en desatar una discusión que pudiera afectar sus intereses económicos. No obstante, ni la apelación a la crisis económica de 1995 o a los procesos de rescate llevados a cabo en otros países evitó el escándalo. La información se extendió a manos de los periodistas y partidos de oposición, de manera que para finales de 1998 casi todo mundo tenía una opinión al respecto. La discusión empezó a disminuir con la creación, en 1999, del Instituto de Protección al Ahorro Bancario, que sustituyó al Fobaproa en sus funciones de intervención bancaria, y con el informe del auditor canadiense Michael Mackey, en julio de 1999. Finalmente, los pagarés extendidos a los bancos por el gobierno federal, por medio del Banco de México, no se incorporaron a la deuda pública, aunque sí se diseñó un mecanismo para mejorar los plazos de sus vencimientos y reducir los intereses con cargo al fisco.

Dado su significado para el desarrollo de la economía en los próximos años, así como sus implicaciones institucionales, es muy probable que el Fobaproa, además de las transfor-

maciones en el terreno político, se convierta en uno de los signos distintivos de este sexenio.

### 3.1. *El crecimiento de la cartera vencida y crisis del sistema bancario*

¿Por qué tuvo que enfrentar el país el costo del Fobaproa? Las explicaciones son diversas y, como es de esperarse, varían en función del actor que las ofrece. Sin embargo, es posible mencionar los principales problemas que obligaron a iniciar los programas de rescate, al margen de la operación específica de los mecanismos gubernamentales.

La bonanza y el optimismo generados en materia financiera durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) permitieron una expansión inusitada del crédito a partir de 1989. Los capitales extranjeros fluían al país, lo que significó un aumento significativo del consumo y el crecimiento de las deudas de los particulares con los bancos. Una característica de esta situación fue que el consumo se concentró en bienes no duraderos, en detrimento de las inversiones a largo plazo dirigidas a fortalecer la planta productiva del país. La expansión del crédito

puso de manifiesto tanto la ausencia de un sistema de regulación y supervisión bancaria adecuado, como la falta de experiencia en el otorgamiento de préstamos por

parte de los bancos, después de tantos años sujetos a fuertes controles.<sup>79</sup>

En realidad, la razón económica más importante del Fobaproa fue precisamente el otorgamiento de créditos de baja calidad, sin garantías o con garantías muy deterioradas. Al presentarse la crisis de 1995, la devaluación del peso y las altas tasas de interés afectaron severamente el valor de las carteras de los bancos; pues los índices de morosidad comenzaron a aumentar y muchos de los activos de los bancos, los que se habían extendido sin garantías, se volvieron incobrables. La cartera vencida de la mayoría de los bancos superaba su capital, por lo que era probable enfrentar serios problemas de liquidez en caso de que los ahorradores se presentaran de golpe a reclamar sus depósitos.<sup>80</sup>

Además de esto, una vez iniciada la crisis se presentó un déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos del orden de 30 mil millones de dólares al año, mientras que deudas del gobierno y del sector privado denominadas en dólares debían pagarse en un plazo muy corto. La caída del ingreso de la población y la salida de capitales del país completaron el

---

<sup>79</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Fobaproa. La verdadera historia*, México, SHCP, 1998, p. 12.

<sup>80</sup> Para el caso de las economías asiáticas, Eugenio Anguiano señala algunos paralelismos con México: "La afluencia de inversiones extranjeras, directa o en cartera, permitió a los bancos y a otros intermediarios financieros domésticos multiplicar sus actividades crediticias sin contar siempre con un sustento sólido; pronto dieron lugar a una burbuja especulativa..." ("La crisis en Asia: impacto y lecciones para México", en Gabriel Székely (coord.), *Fobaproa e IPAB: el acuerdo que no debió ser*, México, Océano, 1999, pp. 169).



panorama de incertidumbre y riesgo que exigía la inyección de recursos públicos al sistema bancario.<sup>81</sup>

Ante esta situación, el gobierno mexicano inició las operaciones de capitalización y saneamiento de las instituciones bancarias, argumentando que la viabilidad del sistema productivo obligaba a tomar medidas drásticas e inmediatas. El principal instrumento utilizado por el gobierno fue la emisión de pagarés, mismos que intercambiaron con los bancos por montos considerables de cartera vencida, de manera que los depósitos pudieran quedar completamente respaldados. Los pagarés ofrecían rendimientos superiores a la tasa regular de CETES, y tenían vencimientos a cinco y siete años mayoritariamente.

La revelación del costo fiscal que el Fobaproa transfería a los contribuyentes fue el principal motor del tema del rescate bancario; al menos, el que le dio mayor visibilidad. Los programas de rescate habían comprometido más de 552 mil millones de pesos en pagarés, lo que significaba, según datos de la Secretaría de Hacienda, que la deuda interna pasaría del 27.9% al 42.2% con respecto al Producto Interno Bruto.<sup>82</sup> Los funcionarios del gobierno federal urgieron a los diputados para aprobar la conversión de la deuda "contingente" a

---

<sup>81</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *op. cit.*, pp. 14-17.

<sup>82</sup> *Ibid.*, p. 56. De los 112 mil millones de dólares como valor total de la banca mexicana, se habían destinado más de 60 mil millones a su rescate, 55% de su valor (Marcelo Ebrard Casaubon, "Fobaproa: la oportunidad perdida", en Székely, *op. cit.*, p. 39). En el transcurso de los meses, la cifra se ha venido actualizando de manera dramática. El titular del IPAB, Vicente Corta, anunció el viernes 3 de septiembre de 1999 que el costo fiscal del rescate ascendía a 873 mil millones de pesos.

deuda pública directa, pues los costos por concepto de intereses y la rigidez de los pagarés provocaban que la deuda se incrementara a una gran velocidad.

De esta forma, el disparo de uno de los indicadores más importantes de la salud de las finanzas públicas, como es la deuda interna, sumado a las advertencias de Hacienda en el sentido de tener el tiempo en contra, generó una conciencia entre los principales actores de que el tiempo estaba pasando y de que era necesario hacer algo rápidamente. Se requería saber si lo que proponía el Ejecutivo era realmente indispensable, si los programas de rescate se justificaban y sobre todo, si existía alguna manera de eliminar o reducir el costo fiscal para los contribuyentes.

### *3.2. La oposición en el Congreso*

La crisis del sistema bancario en México no tiene precedentes, ni en lo referente al monto de recursos públicos involucrados ni en cuanto a la cantidad de irregularidades registradas en una sola entidad gubernamental. No obstante, la nueva correlación de fuerzas políticas en el Congreso de la Unión habría de señalar el camino del Fobaproa como asunto de máximo interés nacional. En efecto, parece evidente que fue la actuación conjunta de los principales partidos de oposición, el PAN y el PRD, su coincidencia de visiones en diversos aspectos y, sobre todo, su carácter de mayoría en el Congreso, lo que permitió que el asunto del Fobaproa escalara

hasta dimensiones pocas veces vistas. El tema necesitó de promotores para trascender los espacios de discusión interna en la Secretaría de Hacienda, y fueron los legisladores de oposición quienes magnificaron la dimensión de las iniciativas que del Ejecutivo Federal.

El punto de partida de las disputas fue la propuesta del presidente para convertir la deuda "contingente" en deuda pública directa, propuesta incluida en el artículo 4 transitorio del artículo 2 de la *Iniciativa de Decreto por el que se expiden la Ley Federal del Fondo de Garantía de Depósitos y la Ley de la Comisión para la Recuperación de Bienes*, presentada a los secretarios de la Cámara de Diputados el 31 de marzo de 1998. El texto dice

Las obligaciones contraídas por el Fondo Bancario de Protección al Ahorro y el Fondo de Apoyo al Mercado de Valores, que cuenten con el aval o la responsabilidad solidaria del Gobierno Federal, así como los compromisos adquiridos por el Fondo Bancario de Protección al Ahorro, y las obligaciones de las instituciones de banca múltiple intervenidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores [...], pasarán a formar parte de la deuda pública directa del Gobierno Federal. La consolidación de estos pasivos será por un monto de 552,300'000,000.00 de pesos [...], fecha valor 28 de febrero de 1998, y deberá formalizarse, junto con sus accesorios, a más tardar el 31 de diciembre de 1998.<sup>83</sup>

---

<sup>83</sup> Presidencia de la República, *Iniciativa de Decreto por el que se expiden la Ley Federal del Fondo de Garantía de Depósitos y la Ley de la Comisión para la Recuperación de Bienes, y se reforma, adicionan o derogan diversas disposiciones de las Leyes del Banco de México, de Instituciones de Crédito, del Mercado de Valores, para Regular las Agrupaciones*

En ese momento, algunos diputados manifestaron sus dudas sobre la conveniencia de aprobar las reformas sin examinar cuidadosamente las operaciones del Fobaproa. Se comenzó a generar información sobre el significado del incremento de la deuda y se formularon las inevitables comparaciones con otros rubros del gasto público para mostrar la "monstruosidad" del Fondo. Pero más que el costo fiscal del rescate, lo que estimuló a la oposición para abanderar la defensa de los contribuyentes fueron las múltiples irregularidades del proceso y lo que se interpretó como una gran discrecionalidad del Ejecutivo para disponer de los destinos económicos del país sin consultar a la representación popular.

En primer lugar, se alegó que el Ejecutivo, al contratar deuda sin previa consulta al Congreso, había violentado el artículo 73 constitucional que faculta a las Cámaras para conocer y aprobar los empréstitos sobre el crédito de la nación. El carácter que adquirió el asunto como un conflicto entre poderes contribuyó a amplificar el problema de manera significativa.

En segundo lugar, y luego de una intensa pugna por la información, los diputados cuestionaron los métodos y la operación específica del rescate al analizar sus diferentes rubros y descubrir datos significativos. Por ejemplo, en contra del argumento gubernamental de haber actuado para proteger a

---

*Financieras y General de Deuda Pública*, 31 de marzo de 1998, p. 48. El énfasis es mío.

los ahorradores, se descubrió que aproximadamente 40% del costo total del programa cubría únicamente 550 grandes créditos. Además, se habían otorgado 204 créditos de más de 20 millones de pesos sin ninguna garantía.<sup>84</sup> Por otra parte, de las trece intervenciones realizadas a los bancos después de su reprivatización, no se había decretado ni una sola quiebra.<sup>85</sup> No puede soslayarse la presencia de operaciones fraudulentas que dieron al asunto una presencia escandalosa en los medios de comunicación. El diputado independiente Marcelo Ebrard captó el clima de enojo entre los diputados de oposición debido a las múltiples irregularidades registradas en las operaciones del Fondo.

Aunque el Fobaproa tenía el mandato autoimpuesto de excluir de cualquier género de protección a los créditos irregulares, ilícitos o de mala fe, así como a las obligaciones subordinadas, todos entraron por la puerta de la generosidad gubernamental. Créditos sin garantías, irregulares, relacionados para la adquisición de los propios bancos con garantía accionaria, créditos para campañas político-electorales del PRI, créditos interbancarios y cruzados para operaciones poco claras [...]: todo entró al torrente del costo fiscal, es decir, a pagar por el contribuyente.<sup>86</sup>

Debe destacarse que los forcejeos, los debates y las negociaciones estuvieron dominados por las dirigencias naciona-

---

<sup>84</sup> Ebrard, art. cit. p. 38.

<sup>85</sup> *Ibid.*, p. 40.

<sup>86</sup> *Ibid.*, p. 44.

les de los principales partidos políticos, lo que brindó a los actores incentivos electorales adicionales para hacer del Fobaproa un gran escándalo. En particular el PRD realizó, el 30 de agosto de 1998, una consulta para conocer la opinión pública sobre el Fobaproa. El manejo de las preguntas permitió que 95.42% de casi 3.5 millones de ciudadanos se pronunciara a favor de la propuesta perredista de no convertir en deuda pública los pasivos del Fondo.<sup>87</sup>

Por su parte, el Partido Acción Nacional culpó al gobierno de la crisis bancaria, consideró inaceptable la iniciativa gubernamental y propuso que los bancos y deudores dolosos asumieran el máximo costo de la recuperación de créditos.<sup>88</sup> De igual modo, su postura se radicalizó al exigir la renuncia del gobernador del Banco de México, Guillermo Ortiz, y del presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Eduardo Fernández. Exigir responsabilidades a estos funcionarios era la condición panista para negociar con el PRI la aprobación del paquete económico.<sup>89</sup>

En suma, la posición que guardaba en la Cámara de Diputados le permitió a la oposición aprovechar el asunto del Fobaproa para poner en evidencia los errores gubernamentales, aunque no se diseñó una estrategia conjunta más allá de los primeros días de abril. En opinión de Adolfo Aguilar Zinser,

---

<sup>87</sup> Adriana Castillo Román, "Aún no concluye PRD el cómputo de su consulta", *El Nacional*, 1 de septiembre de 1998.

<sup>88</sup> Antonio Arellano Caracas, "Que bancos y deudores dolosos asuman costos del Fobaproa: PAN", *La Crónica de Hoy*, 21 de agosto de 1998.

<sup>89</sup> Fabiola Guarneros y Jorge Teherán, "Garantiza PAN a sus diputados salida de Ortiz", *El Universal*, 12 de noviembre de 1998.

las estrategias partidistas se caracterizaron por su aislamiento y falta de cooperación,

La oposición no se preocupó sinceramente por lograr junta una postura de fuerza para fijar al gobierno sus condiciones, su agenda y el nivel de interlocución para negociar. Buscando ante todo dividendos electorales [...], los partidos de oposición hicieron de su respectivo rechazo a la propuesta presidencial respecto al Fobaproa, un asunto estrictamente partidista [...], un instrumento de propaganda para adjudicarse, cada cual, el liderazgo de la propuesta ciudadana contra la corrupción y los abusos del gobierno.<sup>90</sup>

No obstante, el papel desempeñado por los partidos y los legisladores de oposición hicieron del caso Fobaproa uno de los más importantes del sexenio. Ellos se encargaron de difundir la información, de presentar los aspectos más llamativos del tema y de abrir la discusión en torno a los compromisos fiscales que deberían pagarse durante los siguientes años.

Para inicios de diciembre estaba claro que si bien no se habían conseguido todavía los objetivos puesto que se tenía un acceso parcial y limitado a la información, se había logrado abrir el debate público e impedir una aprobación al vapor. *La Cámara opositora [...] había podido abrir el debate y modificar los designios del presidente.* Por primera vez en décadas el ejecutivo tendría

---

<sup>90</sup> "La negociación del Fobaproa", en Székely, *op. cit.*, p. 84.

que cambiar su propuesta: se habían creado las condiciones para abrir paso a una salida diferente al problema.<sup>91</sup>

El papel de las fuerzas políticas opositoras fue fundamental en el proceso que se estudia, pues encabezaron una amplia coalición de intereses a favor de la revisión, evaluación y determinación de responsabilidades en el caso Fobaproa. De igual modo, su posición mayoritaria en la Cámara de diputados fue indispensable, pues el desarrollo del caso, cabe esperar, habría sido muy distinto de haberse presentado dos años antes, cuando el PRI aún contaba con la mayoría en ese órgano legislativo.

### 3.3. *El largo enfrentamiento*

Los argumentos utilizados por el gobierno y por los principales partidos opositores presentaron posiciones extremas y el enfrentamiento tuvo siempre el semblante del escándalo. La actuación de la clase gobernante se sometió a un juicio que partía de la necesidad de conocer el monto de los recursos destinados a cada banco, la justificación de salvar instituciones que quebraron por hacer operaciones arriesgadas e incluso indebidas, y la responsabilidad que tuvieron los agentes económicos en la crisis financiera.<sup>92</sup>

---

<sup>91</sup> Ebrard, art. cit., p. 60. El énfasis es mío.

<sup>92</sup> Ricardo Pascoe Pierce, "Fobaproa: decisiones autoritarias, resistencia republicana", en Guillermo Fárber (coord.), *Fobaproa. La Bomba de Tiempo*, México, Times Editores, 1998, p. 51.



El rescate financiero fue interpretado por una buena parte de la opinión pública como una monstruosa estrategia financiera, no para salvar al país ni a los ahorradores, y menos a los millones de pequeños y medianos deudores de la banca, sino para apoyar a banqueros y empresarios ricos. [...] Quedó así la impresión pública más o menos generalizada de que el manejo del Fobaproa obedecía a una política de rescate financiero intrínsecamente injusta y, en el caso de muchos créditos, específicamente corrupta.<sup>93</sup>

En esas condiciones, el gobierno no tuvo más remedio que defender sus posturas, argumentando que "el costo fiscal es resultado de la crisis, no de las acciones realizadas por las autoridades para apoyar al sistema financiero",<sup>94</sup> y que el camino que se había tomado era la opción menos onerosa para rescatar a los bancos. Así se expresó en el texto de la iniciativa enviada al Congreso en el mes de marzo,

Ante el deterioro de los activos de las instituciones de crédito, el Gobierno decidió actuar con prontitud y asumir los costos económicos y políticos de salvaguardar el ahorro de los mexicanos y el colapso del sistema financiero. Ello bajo la clara visión que de no haber actuado habríamos enfrentado un retiro masivo de depósitos, la insolvencia de la mayor parte de la banca y la pérdida del patrimonio de los ahorradores.<sup>95</sup>

---

<sup>93</sup> Aguilar Zinser, art. cit. p. 79.

<sup>94</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *op. cit.*, p. 61.

<sup>95</sup> Presidencia de la República, *op. cit.*, p. I. Por su parte, el director general del Fobaproa, Javier Arrigunaga, afirmó el 18 de junio de 1998 que: "El apoyo al sistema financiero no se otorgó como un fin en

Nadie dudaba que había sido necesario inyectar recursos al sistema bancario. La experiencia internacional y las mismas discusiones internas arrojaban esa conclusión. El reto que se le formulaba al gobierno consistía en responder si esa intervención pública había sido excesiva, viciada o fraudulenta. En buena medida, las crisis bancarias son inevitables, el problema es cómo se las enfrenta y a qué costo se las puede superar.

En la arena se enfrentaron dos argumentos que hicieron del Fobaproa un tópico de análisis fundamental: por un lado, el razonamiento opositor era que se habían favorecido muy pocos banqueros amigos del gobierno, mientras se comprometía a los contribuyentes a pagar durante cerca de 30 años los errores de la supervisión bancaria y de los desfalcos millonarios. Por el otro, el gobierno argüía que con la puesta en práctica de los programas de rescate se había logrado eludir las consecuencias sobre el aparato productivo del país, evitando así años de recesión económica y de desempleo masivo.

Pocos episodios han sido tan polémicos como el Fobaproa. El desarrollo del tema tocó puntos sensibles de la nueva configuración del sistema político mexicano, y puso al descubierto lagunas institucionales y jurídicas que extendieron el conflicto por mucho tiempo. Por ejemplo, la ausencia de un

---

sí mismo, sino como un medio para reducir el daño de las crisis sobre el aparato productivo y la población en su conjunto ("Banca: El Fobaproa no se pensó como un rescate gratuito: Javier Arrigunaga", *El Heraldo de México*, 19 de junio de 1998).

mecanismo previo de coordinación entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo se tradujo en que el costo fiscal del rescate se elevara inconteniblemente debido a los altos intereses que devengaban los pagarés en posesión de los bancos. Este vacío institucional se manifestó en los múltiples problemas de la negociación y la definición de atribuciones entre ambos poderes, que no pudieron resolverse en el corto plazo.

Por último, las múltiples aristas del problema permitieron el involucramiento de diversos actores, quienes vieron desde sus propias trincheras el final de las discusiones en la Cámara de diputados.

#### 3.4. *La confluencia de los factores*

Al igual que en el caso de la Ley Bartlett, es posible que los elementos mencionados hayan interactuado para dar al Fobaproa el carácter de prioridad nacional durante varios meses. Me interesa destacar que diversas circunstancias tienen que reunirse para dar paso a la aparición de un tema. Por ejemplo, aun cuando el costo fiscal del Fobaproa representaba duplicar la deuda interna del país, parece difícil que el asunto alcanzara las proporciones que logró de no haber existido en la Cámara de diputados una mayoría opositora consciente de su poder para frenar las políticas económicas del presidente. Prueba de ello es que la aparición del tema del rescate bancario no aconteció sino hasta después de las elecciones federales de 1997.

Por otra parte, otros elementos de la coyuntura política brindan el momento oportuno para la aparición de un tema. El elevado costo fiscal representaba la ocasión perfecta para que los partidos opositores se lanzaran con todo para deslegitimar el modelo económico del gobierno de cuyo interior aparecía el Fobaproa como un subproducto perverso. En opinión de Carlos Elizondo Mayer-Serra,

Por sí mismo, este monto [el costo fiscal] no explica toda la resonancia política del Fobaproa. El costo del rescate está ahí aunque no se reconozca. La importancia política de este tema en buena medida se explica por las sospechas de corrupción y abuso detrás del rescate [...]. Lo que vuelve aún más atractivo políticamente Fobaproa para la oposición y tan difícil para el gobierno es que vulnera la legitimidad de los funcionarios públicos en su aspecto medular: su conocimiento técnico. Las crisis bancarias, lo dicen los expertos económicos, son caras. Incluso la nuestra está saliendo menos cara que otras. Sin embargo, se suponía que estas crisis no podían pasar en un país gobernado por un "dream team" de economistas.<sup>96</sup>

Conviene destacar la oposición decidida de algunos periodistas y medios de comunicación al Fobaproa. Su participación dio al asunto el tono escandaloso que lo caracterizó, y contribuyó a convertirlo en una preocupación pública fundamental.

---

<sup>96</sup> "¿Fobaproa para rato?", *Reforma*, 21 de agosto de 1998.

### 3.5. El agotamiento

Luego de un largo y desgastante proceso de acusaciones mutuas, el 12 de diciembre de 1998, el PAN y el PRI aprobaron, por 316 votos a favor y 158 en contra, la formación del Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB), que sustituyó al Fobaproa en sus funciones básicas de prevención de riesgos financieros. El PAN desistió de su exigencia de hacer renunciar a los funcionarios Ortiz y Fernández, a cambio de impedir la conversión inmediata de los pagarés en deuda directa.<sup>97</sup> En la Cámara de Senadores, el paquete de reformas se aprobó prácticamente de un día para otro, por lo que escasamente hubo tiempo para leer el documento.

El IPAB, según el ordenamiento que le da origen, deberá ser provisionado con recursos públicos asignados cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación, situación que no exime a los contribuyentes de la obligación de cubrir los pasivos del Fobaproa. Lo único que se modificó, finalmente, fue el mecanismo para hacerlo. La sensación de urgencia comenzó a disminuir cuando el Congreso respaldó los pagarés del Fobaproa (sin la participación del PRD) y se establecieron medidas para prevenir desfalcos millonarios en el futuro, como la instauración del límite del seguro de depósitos bancarios hasta un máximo de un millón de pesos.

---

<sup>97</sup> Wilbert Torre, "Le dan el sí a Fobaproa", *Reforma*, 13 de diciembre de 1998. Cabe mencionar que, para efectos prácticos, la mayor parte del costo del Fobaproa quedó incorporado a la deuda pública.

Por otra parte, la finalización de las auditorías encargadas por el Congreso de la Unión a Michael Mackey no arrojó, como muchos esperaban, resultados desastrosos en cuanto al manejo de los bancos,<sup>98</sup> por lo que no se emprendieron acciones legales adicionales a los procesos seguidos contra tres ex-presidentes de consejo de administración bancaria: Ángel Isidoro Rodríguez, Jorge Lanckenau y Carlos Cabal Peniche.

Ciertamente, el problema del costo fiscal seguía presente; de hecho, se incrementaba todos los días. No obstante, ello no fue obstáculo para que el tema se volviera esencialmente aburrido, carente de acontecimientos nuevos que reavivarán su presencia o de elementos aprovechables en términos propagandísticos.

Luego de haber explotado al máximo el asunto como instrumento de deslegitimación contra el gobierno, el PAN dejó de encontrar redituable mantener el clima de encono y la reticencia a la cooperación, lo que bastó para iniciar las negociaciones con la fracción priísta. Continuar con la actitud de enfrentamiento, como lo hizo el PRD, se presentaba ante los ojos panistas como una falta de voluntad irresponsable para concertar soluciones al problema, lo cual podría haber sido políticamente costoso.

Después de tanto tiempo, otros temas reclamaban ya la atención de los legisladores y del público en general, como la llamada "reforma fiscal integral". Las negociaciones entre

---

<sup>98</sup> Adolfo Ortega, Marcela Ojeda y Edgar Rivera, "Se defienden del Informe", *Reforma*, 22 de julio de 1999.

el PAN y el gobierno dieron una salida institucional al conflicto que dotaba de una nueva legitimidad a la solución alcanzada, con lo que los ejes de la polarización comenzaron a perder fuerza. Todo junto configuró una situación que arrinconó el asunto del Fobaproa, posiblemente cuando el costo fiscal, en términos generales, había alcanzado su máximo nivel.

### 3.6. *Conclusión*

El tema del Fobaproa es uno de los más difíciles de analizar. La gran variedad de intereses afectados, la complejidad técnica del problema, los problemas financieros reales del sistema bancario, entre otras cosas, hacen muy complicado evaluar objetivamente las opciones o responsabilidades de cada uno de los actores. Sin embargo, si es posible distinguir en él las pautas que conducen la aparición de un tema en el espacio público. Quizá en este caso esas pautas se manifiesten de manera más pronunciada. Los problemas financieros del sistema bancario, el disparo de los indicadores de la deuda pública, la promoción decidida de las principales fuerzas de oposición, y el carácter escandaloso y polémico del tema, se unieron en una coyuntura que definió la presencia del tema en los medios por alrededor de dos años. No sobra decir que la situación de debilidad del sistema bancario no mejoró significativamente después de los alborotos y debates en la Cámara de Diputados, por lo que es probable que el tema vuelva a

surgir en el futuro como resultado del empuje de los problemas económicos del país.



#### 4. LA REFORMA FISCAL PARA 1999

El objetivo de este capítulo es presentar la coyuntura política que facilitó el surgimiento del tema de la reforma fiscal en 1999. Para ello, se ha analizado la construcción del tema a partir de la revisión de la prensa capitalina durante las tres primeras semanas del año. Las posturas de los actores y las manifestaciones más claras del conflicto se observan en este periodo, justo después de la aprobación -por parte del primer Congreso de mayoría no priísta- del paquete de medidas fiscales propuesto por el Ejecutivo federal. Después de la tercera semana de enero, la guerra de declaraciones disminuyó su intensidad, probablemente a la espera de los cambios fiscales prometidos por los legisladores para el periodo de sesiones siguiente.

Como es sabido, el propósito de consolidar la reforma fiscal ha permanecido latente por lo menos desde finales del decenio de 1970. El contexto de bajo crecimiento económico, la tensión existente entre recaudación y eficiencia en el sistema tributario, las condiciones generales de la economía (como la existencia de un gran sector informal y la enorme concentración de la riqueza) y los objetivos de gasto e ingreso del gobierno federal hacen técnicamente imposible avanzar de prisa en el mejoramiento global de ese sistema. Los márgenes de maniobra son muy estrechos. No obstante, cada año se renueva el debate en torno a la reforma, resaltando las denuncias, por parte del sector empresarial, de la escasa vo-

luntad política del gobierno para llevar a cabo los cambios necesarios en la legislación fiscal.<sup>99</sup> En lo que va del presente sexenio, el conflicto más pronunciado tuvo lugar a principios de 1999. La atmósfera de esos días se llenó de acusaciones enardecidas y el encabezado "reforma fiscal integral" apareció en las primeras planas de la mayoría de los periódicos capitalinos. La atención de los protagonistas, el sector empresarial y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se concentró en la defensa de sus posturas y en la presentación pública de sus mejores razones.

En este sexenio, la intención de llevar a cabo una reforma tributaria se expresó por vez primera en el *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, en el rubro de la promoción del ahorro como base primordial del crecimiento económico:

Es urgente una reforma tributaria orientada a fortalecer el ahorro privado, sin descuidar la consolidación del ahorro público. Se trata de adoptar un sistema tributario que fomente el ahorro familiar y la reinversión de utilidades en las empresas. Un sistema tributario sencillo, en que el cumplimiento de las obligaciones no estorbe el desempeño eficiente de la actividad productiva, todo ello en un marco conducente a una mayor equidad.<sup>100</sup>

---

<sup>99</sup> En términos generales, hay un acuerdo entre los principales involucrados en la cuestión respecto a los objetivos económicos de una reforma tributaria: 1) fortalecer la base de contribuyentes, 2) disminuir las tasas impositivas generales y 3) simplificar y hacer eficiente el sistema tributario en su papel de promotor del crecimiento.

<sup>100</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, p. 139.

Claramente, la reforma fiscal fue un objetivo presente en los programas gubernamentales desde 1994. No obstante, y aun cuando se admitía la urgencia del problema, en los primeros años del sexenio ni la Secretaría de Hacienda ni el Congreso propusieron cambios significativos que apuntaran al fortalecimiento y la simplificación del sistema fiscal. Por su parte, el sector empresarial no había conseguido que las autoridades hacendarias tomaran en cuenta su propuesta de disminuir la tasa general del Impuesto sobre la Renta para personas morales como un estímulo para la inversión privada. La relación entre el gobierno y el sector privado estuvo dominada en ese periodo por otros temas, entre los cuales destacaban la estabilización de la crisis de 1995, la libre flotación del peso y los lineamientos del modelo económico general que seguiría el gobierno federal. Mientras tanto, eran pocas las voces que destacaban la necesidad de retomar el tema de la reforma, aun cuando el sistema tributario había venido deteriorándose continuamente. Aparentemente, los empresarios se conformaban con el compromiso expresado en el *Planned* respecto a que la política fiscal premiaría el esfuerzo productivo de las industrias y no constituiría un obstáculo para su progreso.

#### 4.1. La complejidad del sistema tributario y la crisis del petróleo

Ya en 1995, los especialistas y el gobierno reconocían el carácter distorsionador y la complejidad del sistema fiscal mexicano. Para el gobierno entrante, el sistema tributario debía evitar "que los impuestos se conviertan en obstáculo para la actividad económica y para la generación de empleos productivos y bien remunerados",<sup>101</sup> tal como se estableció en la declaración de objetivos del Poder Ejecutivo Federal.

Durante los primeros años del sexenio, el enojo e inconformidad de los contribuyentes se extendió a lo largo del país. Aunque el blanco principal de los reclamos era el nivel general de recaudación, también se dirigieron contra la iniquidad e injusticia del sistema fiscal en su conjunto.<sup>102</sup> Por su parte, los especialistas destacaron el crecimiento insuficiente de la economía, por lo que se sugirió modificar las leyes tributarias para crear incentivos a la producción y estimular el desarrollo económico.

En otro frente, se había hecho pública la idea de que el sistema era muy complejo, lo que se reflejaba en el ingreso personal y en tremendas desigualdades en el trato fiscal a

---

<sup>101</sup> *Loc. cit.*

<sup>102</sup> Quizá el indicador más revelador de los problemas de justicia del sistema tributario sea la proporción de contribuyentes con respecto a la población total del país. Aproximadamente 10% de la población soporta la totalidad de la carga fiscal.

los causantes. El aumento de las exenciones y ventajas había terminado por enmarañar formidablemente el sistema. A estos problemas se agregaron los casos de fraude y evasión fiscales de personajes conocidos, como el boxeador Julio César Chávez y el dueño de *El Universal*, Juan Ortiz Eoly. Se escucharon voces que asociaban el crecimiento en la tasa de defraudación a las lagunas y vaguedades existentes en el sistema fiscal.

En este contexto, muchos partidarios de la reforma recordaron los objetivos centrales que debe perseguir todo régimen fiscal. Se debía procurar la ampliación de la base de contribuyentes y de las actividades sujetas a imposición, al tiempo que se reducían las tasas y se eliminaban los privilegios fiscales. Diversas opiniones destacaron la urgencia de simplificar el sistema, así como de hacerlo más justo y eficiente. En cualquier caso, y con independencia de las diferentes concepciones de los problemas, había una conciencia extendida de que el país enfrentaba una gran cantidad de problemas fiscales serios.

Además de los fraudes y las deficiencias técnicas que el sistema había acumulado durante décadas, hubo otro factor que puso en evidencia la debilidad de la política fiscal durante el gobierno de Ernesto Zedillo. Indudablemente, la caída de los precios internacionales del petróleo fue el acicate de las reformas a la Ley de Ingresos de la Federación. A mediados de 1998, la preocupación por la crisis petrolera se tradujo en el propósito gubernamental de elevar aún más la recaudación. Para la Secretaría de Hacienda, era necesario que

los cambios en la legislación fiscal se dirigieran a contrarrestar la dependencia del petróleo (aproximadamente 40% del total de los ingresos federales provienen de ese rubro<sup>103</sup>), para lo cual era necesario acudir a las fuentes impositivas más estables. El subsecretario de Hacienda, Martín Werner, puso en claro la prioridad de su división:

Nuestro primer objetivo es fortalecer la base de los ingresos para depender menos del crudo y en segundo plano, buscar un sistema fiscal que sea más justo y que fomente la inversión productiva.<sup>104</sup>

Durante 1998, el gobierno federal perdió 80 mil millones de pesos en sus ingresos petroleros (lo que significó la caída más importante en los últimos 25 años),<sup>105</sup> por lo que tuvo que hacer tres recortes al monto general del gasto público. Según el propio secretario de Hacienda, José Ángel Gurría, esos recortes hicieron del presupuesto de ese año "el más bajo en la historia moderna de México, y en 1999 será incluso menor".<sup>106</sup> La enorme pérdida de ingresos obligaba a compensar las lagunas en el presupuesto por la vía tributaria, con lo que los costos de la crisis se concentraron en el contribuyente común; no sólo recibiría menos en bienes y servicios

---

<sup>103</sup> Fuente: Antonio Castellanos, "Se platica con IP y diputados para «despetrolizar» la recaudación pública: Werner", *La Jornada*, 15 de julio de 1998.

<sup>104</sup> *Loc. cit.*

<sup>105</sup> Fuente: Isabel Becerril, "Cayó en 80 mil mdp el ingreso petrolero: SAT", *El Financiero*, 8 de enero de 1999.

<sup>106</sup> Roberto González Amador, "Exiguo gasto este año; en 1999 será aún menor: Gurría", *La Jornada*, 10 de noviembre de 1998.

públicos, sino que ahora tendría que pagar más por medio de sus impuestos.

A partir de entonces, el gobierno buscó el respaldo a su estrategia fiscal en los grupos empresariales y el Congreso de la Unión. Es probable que los costos políticos de cualquier política recaudatoria se atemperen si es posible compartir la responsabilidad de las reformas. Sin embargo, al final del año no se habían alcanzado acuerdos claros, por lo que la Secretaría de Hacienda se encargó de elaborar por sí misma, como en años anteriores, el proyecto de Ley de Ingresos de la Federación. Si las presiones de los grandes intereses del capital habían logrado que el aumento de la carga fiscal se pospusiera por años, la urgencia de la situación exigía que el gobierno federal enfrentara las fricciones y el alto desgaste político que conlleva un aumento de impuestos.<sup>107</sup>

En suma, el sistema tributario de principios de 1999 enfrentaba añejos problemas de complejidad y heterogeneidad que generaban distorsiones serias a la economía del país. Las expresiones dominantes entre los contribuyentes y grupos econó-

---

<sup>107</sup> Durante una entrevista televisada, el subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y presidente del Sistema de Administración Tributaria, Tomás Ruiz González, se refirió a la dificultad política de aumentar la carga tributaria: "Algunas de las propuestas que aquí se están haciendo se habían pospuesto a lo largo de muchas décadas, porque afectan intereses muy identificados y finalmente es difícil concertar medidas de esta naturaleza que afectan en pesos y centavos a algunos grupos, a los de más capacidad contributiva, y eso también es una decisión que se tiene que tomar como gobierno, es decir, si se va a seguir posponiendo este elemento de darle más equidad al sistema fiscal" ("Los impuestos para 1999", *Nexos TV*, 23 de noviembre de 1998).

micos eran de molestia e inconformidad con la legislación, a lo que se agregó la crisis de los precios internacionales del petróleo a mediados de 1998. Todo lo anterior dio paso a un problema de finanzas públicas de grandes magnitudes, que abrió la puerta a las reformas y a la difusión del tema en los principales medios de comunicación.

#### 4.2. *La crítica empresarial: un monstruo recaudatorio*

El actor más importante en la promoción del tema de la reforma fiscal fue el sector empresarial. Su participación fue indispensable para revelar las deficiencias y los círculos viciosos del sistema tributario.

Si bien su postura durante los primeros meses de 1999 fue de franco enfrentamiento, no puede decirse que los empresarios fueron un adversario permanente del gobierno de Zedillo en los primeros años del periodo presidencial. De hecho, existían diversas coincidencias en cuanto a los objetivos macroeconómicos que debían alcanzarse.

La incertidumbre en materia económica que significaba el cambio de gobierno en 1994 disminuyó considerablemente al sostenerse las prioridades de la administración de Carlos Salinas de Gortari: equilibrio financiero y ahorro interno como piedras angulares del crecimiento. El tono de la nueva política económica mantuvo la confianza del sector privado después de la sucesión, y el clima de discreción y cautela continuó más o menos estable durante casi tres años.



Cuando el presidente Zedillo se refirió, durante su tercer informe de gobierno, a la necesidad de una "política económica de Estado" de largo plazo para el país, quedó de manifiesto el apoyo del sector empresarial al modelo económico general seguido por el gobierno. El 2 de enero de 1998 apareció en *El Financiero* la siguiente nota:

De igual forma, el dirigente de la Concamin [Jorge Marín Santillán] lo único que pidió es que el modelo económico que ha tenido hasta el momento el país se mantenga, "porque ésta es la forma para salir adelante y fortalecernos".<sup>108</sup>

Para el 7 de enero de ese mismo año, Marín Santillán mostró su preocupación porque la "política económica de Estado" representara el primer paso en la intención gubernamental de relajar la política económica y el equilibrio de las finanzas públicas:

La Confederación de Cámaras Industriales [...] consideró indispensable que continúe la actual política económica. "En los últimos dos años y medio hemos visto que la política económica ha funcionado y vamos en un sentido positivo, y lo que ha destruido la economía de este país en los últimos 24 años ha sido esto, que se va tomando un camino bien y se cambian las medidas serias, cayendo en crisis recurrentes".<sup>109</sup>

---

<sup>108</sup> Leticia Rodríguez, Isabel Becerril y Salvador Rico, "Espera la IP en 98 la anhelada reforma fiscal", *El Financiero*, 2 de enero de 1998, p. 4.

<sup>109</sup> "La IP, dispuesta a trabajar con el nuevo funcionario en la reforma fiscal", *La Jornada*, 7 de enero de 1998.

La propuesta por instrumentar una "política económica de Estado" con la participación de todos los sectores de la población perdió su atractivo rápidamente, debido en parte a que nunca se definieron los objetivos explícitos que esa política debía buscar. Prescindiendo de si los temores empresariales respecto a un cambio en el modelo económico general eran fundados o no, lo que debe destacarse es el clima de moderación y la similitud de intereses presente en las relaciones entre el gobierno y los empresarios, elementos que han sido centrales para la estabilidad del sistema político mexicano durante décadas.<sup>110</sup> El sector privado veía en la consistencia de la política económica del gobierno federal la garantía de que sus intereses serían respetados y de que la actividad productiva de las empresas podría desarrollarse satisfactoriamente.

Sin embargo, al llegar diciembre de 1998, las cosas empezaron a cambiar. Luego de una prolongada discusión en la Cámara de Diputados, las fracciones parlamentarias del PAN y del PRI aprobaron la mayor parte de las medidas propuestas en el paquete económico.<sup>111</sup> Las medidas más importantes fueron la reducción del Impuesto Sobre la Renta para las personas morales (que se condicionó a la reinversión de utilidades), el

---

<sup>110</sup> Cf. Soledad Loaeza, "La política del rumor...", art. cit., *passim*.

<sup>111</sup> La controversia en la Cámara se centró en el impuesto al servicio telefónico, propuesto por la Secretaría de Hacienda para compensar la disminución del Impuesto sobre la Renta para personas morales del 34 al 30%. La fracción panista se opuso a la aprobación del impuesto telefónico, por lo que el desequilibrio se compensó con una disminución menor del ISR, del 34 al 32%.

endurecimiento de las medidas de fiscalización y de las penas para los defraudadores, y la suspensión de los mecanismos de consolidación fiscal. Estas disposiciones se enfocaban a aumentar la recaudación en un 0.6% con respecto al PIB.<sup>112</sup>

El objetivo del gobierno de incrementar la recaudación fue el elemento integrador que comprometió a los empresarios a impulsar el tema de la reforma fiscal. De acuerdo con lo esperado, las reformas al sistema tributario fueron el foco de la inconformidad de los empresarios, quienes llegaron a unificarse en una oposición articulada y virulenta (tal como ocurriera en 1973 con la propuesta de reforma fiscal del presidente Luis Echeverría Álvarez [1970-1976]).<sup>113</sup> Los costos de las modificaciones recaudatorias afectaron al sector privado de forma homogénea, lo que permitió una reacción unificada y vigorosa.

Los hombres de negocios encontraron una ventana para expresar su antiguo descontento con el sistema fiscal. Para ellos, el sistema tributario había venido acumulando durante años "parches legislativos" que hacían cada vez más complicado el sistema y, en consecuencia, más ineficiente para promover la inversión. En vez de combatir la informalidad y ampliar la base de contribuyentes, el gobierno regresaba al "terrorismo fiscal" y a la sobrecarga en los contribuyentes

---

<sup>112</sup> Georgina Howard, "La tributación en México es baja comparada con AL", *El financiero*, 7 de enero de 1999.

<sup>113</sup> Para una comparación entre las reformas fiscales de Luis Echeverría Álvarez y Carlos Salinas de Gortari, ver Carlos Alba Vega, "Los empresarios y el Estado durante el salinismo", *Foro Internacional*, 36(1996), núms. 1-2, pp. 41-46.

cautivos. El presidente del Consejo Coordinador Empresarial (CCE), Eduardo Bours Castelo, declaró unos días antes de la aprobación de la miscelánea fiscal:

Antes de pensar en la elevación de impuestos, o en la aceptación de éstos, el cuerpo legislativo debe establecer un programa que combata la evasión y la elusión por parte de la economía informal para que más mexicanos paguen impuestos y la base de contribuyentes se incremente, sin que recaiga en unos cuantos toda la responsabilidad tributaria [...]. [Bours] propuso rechazar de manera radical cualquier aumento a priori por vía autoritaria.<sup>114</sup>

Sería la organización empresarial tradicionalmente más agresiva, la Confederación Patronal Mexicana (Coparmex), la primera en cuestionar la capacidad del gobierno para promover el desarrollo económico, al tiempo que le imputaba la responsabilidad entera del mal funcionamiento del sistema fiscal. Con alguna estridencia, el presidente de la organización, Gerardo Aranda, criticó duramente la actitud de los funcionarios de la Secretaría de Hacienda y del gobierno federal en su conjunto:

En su exclusivo afán recaudatorio, el gobierno federal, a la manera del "Dr. Frankenstein", ha dado vida a lo largo de los años a un monstruo que parece estar ansioso por detener el crecimiento económico sostenido [...]. Ha sido más que evidente que la SHCP nunca ha tenido prisa en llevar a cabo una

---

<sup>114</sup> Antonio Vázquez y Laura Gómez, "Abatir evasión antes que aumentar impuestos, exige la IP", *La Jornada*, 25 de noviembre de 1998.

reforma fiscal integral y lo más conveniente para ellos sería "nadar de a muertito" hacia el final del sexenio.<sup>115</sup>

Las acusaciones más relevantes contra el gobierno fueron no haber tomado en cuenta al sector empresarial para la elaboración de la Ley de Ingresos, hacer reformas "al vapor" e incumplir con lo prometido en el *Plan Nacional de Desarrollo*. Para los empresarios, el gobierno se empeñaba en socavar el crecimiento económico con su negativa de avanzar en la reforma fiscal integral.<sup>116</sup>

De esta manera, el pacto de "no agresión" entre el gobierno y el sector privado se rompió a causa de las modificaciones a la legislación fiscal. Debe destacarse que esos cambios concentraron todavía más el peso de la recaudación en los contribuyentes más importantes, lo que les dio la motivación para abanderar el tema de la reforma fiscal integral y mantenerlo el mayor tiempo posible en la atención de la gente. Si lograban, con sus recursos económicos y su acceso a los medios de comunicación, presionar al gobierno durante algún tiempo, era posible que el Congreso se propusiera revertir los cambios a la legislación que resultaban onerosos; particularmente, las modificaciones al régimen de consolida-

---

<sup>115</sup> Leticia Rodríguez López, "Un monstruo, el actual sistema fiscal en México, acusa Coparmex", *El Financiero*, 8 de enero de 1999.

<sup>116</sup> Ver "Avalancha de reclamos", *Reforma*, 9 de diciembre de 1998; Leticia Rodríguez y Fernando Ramírez, "Agotado: el modelo tributario; urge una reforma a fondo: Coparmex", *El financiero*, 16 de enero de 1999; Leticia Rodríguez e Isabel Becerril, "Crecimiento y empleo, víctimas del fisco", *El financiero*, 20 de enero de 1999.

ción y la consideración de ciertos delitos fiscales como "delitos graves".

La reacción empresarial generó también pronunciamientos de otros actores del sistema político, como el Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática. Los reclamos encontraron apoyo en la oposición, que aprovechó la coyuntura para criticar la complejidad e ineficiencia del sistema fiscal. Dado que el paquete de medidas fiscales fue diseñado en su totalidad en las oficinas de la Secretaría de Hacienda, sumarse a la causa empresarial era una buena oportunidad de sacar ventajas políticas de sus adversarios partidistas. Carlos Medina Plascencia, coordinador de la fracción panista en la Cámara de Diputados, dijo en tono sarcástico: "la coordinación fiscal debe ser tan simple que el mismo secretario de Hacienda sepa cómo llenar sus formatos correspondientes para cumplir con sus obligaciones fiscales".<sup>117</sup> Por su parte, los diputados del PRD denunciaron que las nuevas reformas fiscales se recargaban en los contribuyentes cautivos, dejando operar libremente a otros y propiciando, con ello, una miscelánea fiscal profundamente heterogénea.<sup>118</sup>

Ante este panorama, el sector empresarial juzgó que la estrategia más apropiada para conseguir la disminución de impuestos era continuar con la denuncia y las manifestaciones

---

<sup>117</sup> Gustavo Talavera, Ana María Rosas y Jorge Herrera, "Provoca el fisco Ambiente adverso: IP; este año, profunda reforma: partidos", *El Universal*, 16 de enero de 1999.

<sup>118</sup> "Impostergable, implantar una política fiscal integral: PRD", *Excélsior*, 16 de enero de 1999.

de inconformidad. El respaldo de la oposición en la Cámara de Diputados permitió que los dirigentes de las organizaciones empresariales más importantes del país se sintieran capaces de enfrentar al gobierno, en un momento en que la opinión pública se mostraba interesada en el asunto. El comportamiento del gobierno en materia fiscal siguió poniéndose en entredicho, hasta el punto en que lo que estaba en juego era la viabilidad de la economía mexicana en su conjunto. Una última cita al respecto ilustra el clima de incertidumbre y descontento reinante entre los círculos empresariales:

No es posible que la salud de las finanzas públicas se logre a costa de una mayor carga fiscal para los contribuyentes cautivos [...] En el país "son estúpidamente altas las tasas de interés", lo que provoca que la gente prefiera tener su dinero en depósitos más que tomar el riesgo de un nuevo negocio o destinar sus recursos a la inversión productiva.<sup>119</sup>

De esta manera, lo que se veía como una actitud meramente recaudatoria del gobierno federal unificó a los empresarios en torno a la reforma fiscal, lo cual, aunado al apoyo de los partidos de oposición, permitió que se formara una coalición de intereses para impulsar el tema a los espacios de discusión más importantes. El atractivo del asunto fue resultado de la multiplicación de notas y declaraciones que revelaban las grandes deficiencias del sistema tributario. La

---

<sup>119</sup> Georgina Howard y Leticia Rodríguez, "Una excesiva carga tributaria desalienta la inversión y el empleo productivo: CCE", *El Financiero*, 13 de enero de 1999.

estabilidad y confianza que había prevalecido entre el gobierno y los empresarios se fracturó cuando éstos vieron en los empeños gubernamentales una estrategia para incrementar la carga impositiva sobre sus hombros. La atención empresarial se centró en las modificaciones fiscales al sentir que éstas afectaban seriamente sus intereses, y que tenían el poder suficiente para cuestionar el papel del gobierno en la protección de los objetivos de estabilidad y crecimiento económicos.

#### 4.3. *La pugna por legitimidad*

Después de la aprobación de la miscelánea fiscal, la Secretaría de Hacienda se disponía a concentrarse en otros asuntos que habían llamado poderosamente la atención del público (entre los que se encontraba la formación del Instituto de Protección al Ahorro Bancario), dejando el tema de la reforma fiscal para después. No obstante, es claro que el gobierno no pudo ignorar el descontento de los grupos empresariales, pues, como se apuntó arriba, el asunto logró mantenerse en la prensa durante las siguientes semanas en un tono francamente desfavorable para el gobierno. Los argumentos empresariales fueron contestados uno a uno, y la defensa de la postura de Hacienda se realizó de manera enérgica.

La influencia de los empresarios sobre el proceso político puede ser muy significativa: "los gobiernos, para su propia supervivencia, necesitan economías prósperas y, por lo



tanto, son inevitablemente sensibles a los intereses de los grupos empresariales".<sup>120</sup> Incluso, podría darse crédito a la idea de Lindblom, cuando afirma que hay

"una zona cautiva en la formulación de políticas económicas, en la cual el gobierno favorece los intereses de los grupos empresariales porque sus decisiones determinan el comportamiento económico que, a su vez, influye en las posibilidades de reelección del gobierno".<sup>121</sup>

El poder del sector privado para promover sus temas puede leerse como una muestra de que el sistema político mexicano es cada vez más abierto y plural, lo que modifica la conducta de los funcionarios gubernamentales.

No obstante, aunque es cierto que el grupo en el poder no puede ignorar, sin más, la influencia de los grandes intereses económicos, no es apropiado exagerar el poder del sector privado para condicionar directamente las políticas económicas del Estado. Si bien los empresarios no pueden verse simplemente como un grupo más del abanico de actores sociales que intentan influir en el proceso político (debido a su poder de cohesión y a la cantidad de recursos de que disponen), el Estado mexicano ha mantenido espacios de autonomía significativos para dirigir su estrategia económica general.

---

<sup>120</sup> Martin Smith, "El pluralismo", en David Marsh y Gerry Stoker (eds.), *Teoría y métodos de la ciencia política*, Madrid, Alianza Universidad, 1997, p. 225.

<sup>121</sup> Cit. por David Marsh, "La convergencia entre las teorías del Estado", en Marsh y Stoker (eds.), *Teoría y métodos...*, op. cit., p. 283.

Por ese motivo, en la coyuntura política actual, el poder de los empresarios reside más en su capacidad para disputarle al gobierno la definición de las soluciones a los problemas económicos que en amenazas directas en el sentido de estrechar la inversión y la cooperación privadas. No parece una explicación plausible la simple subordinación de los intereses de la Secretaría de Hacienda a las exigencias del sector privado, sobre todo a la vista del carácter recaudatorio de la legislación propuesta por el gobierno federal. A mi modo de ver, parece más apropiado decir que la respuesta del gobierno para considerar la reforma fiscal como prioridad pública obedece a una percepción general de los costos de ignorar el problema y de poner en riesgo su legitimidad. La pugna por justificar la propia postura frente a la opinión pública, la prensa y la comunidad académica ayudó a mantener la atención pública en el tema fiscal.

El interés del gobierno en defender su postura ante una opinión pública más atenta puede observarse en la decisión de aumentar la carga fiscal. Ante la crisis de los precios internacionales del petróleo, la Secretaría de Hacienda se inclinó por incrementar la recaudación tributaria dados los costos políticos de un nuevo recorte en el presupuesto. Luego de tres ajustes en el mismo año, que afectaron entre otras cosas el gasto social y el gasto en educación superior, un nuevo recorte podía acentuar el descontento social. Y el modelo económico general hacía prácticamente imposible que el gobierno relajara el límite del déficit fiscal de 1.25% del

Producto Interno Bruto, pues esto habría significado un endeudamiento adicional al que se proponía en el caso del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa), además de una presión adicional sobre el tipo de cambio, las tasas de interés y, por consiguiente, la inflación.<sup>122</sup> Las modificaciones al sistema fiscal se presentaban como el camino menos costoso, en términos de legitimidad, para superar la crisis financiera derivada de la caída de los precios del petróleo. El subsecretario Tomás Ruiz dijo al respecto durante el programa *Nexos TV* del 23 de noviembre de 1998:

Nuestra visión es precisamente que el ajuste ya no puede seguirse haciendo exclusivamente por el lado del gasto. Tenemos para 1999 una propuesta de gasto público que es la más baja de los últimos 20 años, y de ahí la necesidad de la reforma [...]. Las condiciones internacionales tienen que ayudar a que los agentes políticos se convenzan de esta necesidad. [...] [Es indispensable] sostener el crecimiento económico del país; si queremos seguir creciendo necesitamos fortalecer los ingresos, [...] y sin finanzas públicas sanas no puede haber crecimiento.<sup>123</sup>

Para el gobierno federal era fundamental presentar su comportamiento ante la prensa y la opinión pública como el más sensato y pertinente, para lo cual se resaltaron los riesgos de seguir un camino distinto al tomado por la Secretaría de Hacienda. La justificación de su postura era central

---

<sup>122</sup> Roberto González Amador, "Hacienda calcula baja de ingresos de 8 mil 500 a \$17 mil millones", *La Jornada*, 4 de diciembre de 1998.

<sup>123</sup> "Los impuestos para 1999", *Nexos TV*, 23 de noviembre de 1998.

para lograr la conformidad de los principales actores del sistema político y para disminuir el descrédito originado por el escándalo del sector privado.

El 8 de enero, Tomás Ruiz mostró su disposición al conflicto y a defender ante la opinión pública la posición de su dependencia. De igual forma, rechazó las acusaciones empresariales de "terrorismo fiscal", presentando la actitud del sector privado como el enmascaramiento de un intento deliberado de evadir al fisco:

El verdadero Frankenstein del crecimiento, de la inversión, es la falta de estabilidad y/o el desequilibrio en las finanzas públicas. Resulta por lo menos sospechoso que ahora los patronos se quejen de las medidas fiscales que van en contra de la evasión y de la informalidad [...]. La reacción que han tenido esos grupos se basa en un desconocimiento de lo que entrañan las políticas en sí; o bien se debe a la defensa poco reconocida, encubierta, de verdaderas conductas de evasión.<sup>124</sup>

Los funcionarios de Hacienda criticaron duramente la falta de cooperación de los empresarios, así como la actitud del "todo o nada", que consiste en no reconocer que se ha avanzado hacia la equidad en diversos puntos de la legislación fiscal y que no todo es malo en ella.<sup>125</sup> Según la visión

---

<sup>124</sup> Jaime Contreras Salcedo, "Resulta sospechoso que los patronos se quejen del fisco", *Excélsior*, 9 de enero de 1999.

<sup>125</sup> El 16 de enero, Tomás Ruiz dijo al referirse a la postura empresarial: "la crítica sin fundamento y sin propuestas es sólo un monólogo" (Rick Wills, "Tax Code Comes Under Criticism", *El Financiero Internacional*, 16 de enero de 1999. Traducción mía).

gubernamental, la miscelánea fiscal para 1999 era un instrumento para cumplir con los compromisos de gasto preexistentes, por medio de la introducción de nuevos impuestos y el alza de algunos precios públicos. Pero al mismo tiempo, la reforma buscaba simplificar los trámites administrativos y crear incentivos para la inversión (como la reducción del ISR condicionado a la reintegración de las utilidades a la empresa).

Como se apuntó al inicio del capítulo, los objetivos generales de la política económica del gobierno fueron plenamente aceptados por los grupos empresariales. No se discutía que el gobierno debía procurar el crecimiento económico, contener la inflación y promover la inversión productiva y el empleo. La disputa entre los protagonistas era por definir los medios adecuados para conseguir esos objetivos. El gobierno sostuvo como principal argumento que una política fiscal sana genera el sustento para un crecimiento económico sostenido, y que los riesgos de relajar el equilibrio financiero podrían ser desastrosos. Por ello, había llegado el momento de "acabar la fiesta" de las tasas impositivas bajas con respecto a otros países de América latina y Europa y de eliminar los estímulos fiscales que no hacían otra cosa que distorsionar aún más el sistema. Además, era indispensable combatir la evasión fiscal por medio del incremento de los actos de fiscalización y del endurecimiento de las penas para los contribuyentes incumplidos. Por su parte, el argumento más utilizado por los empresarios para fundamentar sus críti-

cas destacaba que el verdadero motor del crecimiento económico es la inversión privada, con lo que la elevación de la carga tributaria se presentaba como un obstáculo directo a ese objetivo fundamental. De acuerdo al punto de vista empresarial, las modificaciones fiscales eran perversas, pues el sistema no daba certidumbre a los agentes económicos ni cumplía con los objetivos de proporcionalidad y equidad. Por último, lejos de adoptar una postura inquisidora, el gobierno debía combatir la evasión mediante la inclusión en las listas de Hacienda de al menos una parte del enorme sector informal de la economía.

Además de la enorme presión del sector privado, esta competencia por legitimar ante la opinión pública la propia postura es otro elemento coyuntural que permitió que el tema de la reforma fiscal llamara poderosamente la atención. Estos empeños se caracterizaron por la vaguedad y el carácter multipolar del lenguaje utilizado para describir la situación del sistema tributario. La ambigüedad de los argumentos permitía presentar la conducta de cada actor como la más adecuada para alcanzar los objetivos de crecimiento y desarrollo, por lo que es natural la polarización de la opinión pública en torno al tema. La polémica encontró eco en diversos grupos de la sociedad que, al tomar partido, alimentaron el conflicto.

#### 4.4. El abandono del tema

Así como la atención prestada a los problemas no depende sólo de la urgencia de su tratamiento, la intensidad de esa atención puede disminuir aun si el problema no se ha resuelto en su totalidad. Este fue el caso del tema de la reforma fiscal. En realidad, cuando las notas periodísticas dejaron de aparecer, no se había realizado una sola modificación a la Ley de Ingresos aprobada en diciembre de 1998. Después de casi un mes de agitación, los diputados se propusieron discutir, durante el siguiente periodo ordinario de sesiones, las reformas requeridas para dar al sistema fiscal la simplicidad y eficiencia largamente exigidas.<sup>126</sup>

El sector empresarial sabía que los tiempos formales para la reforma fiscal en el Congreso de la Unión estaban distantes y que, aun cuando no lo estuviesen, el avance de la reforma fiscal está ligado a las condiciones generales de la economía y no depende únicamente de la "voluntad política" de los funcionarios de Hacienda. Cuando aceptaron que la complejidad del asunto no permitiría una solución rápida al problema del sistema tributario, los empresarios dejaron de presionar al gobierno y frenaron la intensidad de sus declaraciones.

---

<sup>126</sup> Finalmente, las modificaciones a la legislación fiscal se han pospuesto indefinidamente. Para el 3 de septiembre de 1999, seguían vigentes las normas establecidas desde diciembre de 1998.

Por otra parte, es probable que la opinión pública se inclinara a favor de la postura gubernamental. El equilibrio de las finanzas públicas fue presentado como la única alternativa frente a otras ideas y prácticas desacreditadas. Un déficit controlable se equiparó con la salud financiera y con la viabilidad misma de la democracia. Con ello, el gobierno federal preparó una filosofía económica aceptable, y logró construir y poner a su servicio un discurso en el que su acción encuadraba como la más razonable. Al explicar los peligros de un déficit alto y sugerir un modelo para mantenerlo en límites controlables, el gobierno encontró elementos para manejar el tema de la reforma fiscal y para opacar los argumentos del sector privado.

El tema se desarrolló de tal manera que los ejes de la disputa se debilitaron y la polémica disminuyó, cuando la trama del conflicto se hizo incomprensible y aburrida para la mayoría de los ciudadanos. Es destacable que, una vez cerrados los tiempos presupuestales, el tema empezó a declinar en la atención de las personas. No obstante, en la actualidad el tema se mantiene latente, y puede decirse, casi con seguridad, que al iniciar el próximo año volverá a aparecer en las planas de los diarios más importantes.<sup>127</sup>

---

<sup>127</sup> Siguiendo a Downs: "Cualquier problema importante que alguna vez captó el interés del público es capaz de recapturarlo esporádicamente" (art. cit., p. 144).



#### 4.5. *Conclusión*

Como conclusión de este capítulo puede decirse que el quebranto de un equilibrio entre los empresarios y el gobierno puede poner en riesgo la estabilidad del sistema político e impulsar temas que habían permanecido apagados durante mucho tiempo. Un punto siempre neurálgico de la relación entre el Estado y el sector privado es el sistema fiscal.<sup>128</sup> Unos y otros coincidían en la necesidad de impulsar una reforma orientada hacia la equidad y el crecimiento económico. La diferencia estriba en que mientras para el gobierno se trataba de subir impuestos, para los empresarios se trataba de reducirlos. La característica más importante de la construcción del tema de la reforma fiscal fue su ambigüedad, y el que cada actor hablara de la reforma que más se ajustaba a sus necesidades e intereses.

Por otra parte, poner en evidencia la irracionalidad de la conducta del gobierno incide directamente en su legitimidad y aceptación. Si la presión empresarial se tomó en cuenta, no parece haber sido por la supremacía de los intereses económicos sobre los políticos, sino por el temor del gobierno a sufrir un desfonde de legitimidad, y a quedar desacreditado frente a la opinión pública en un momento en que su sensibilidad respecto a los problemas económicos era alta. La caída de los precios del petróleo fue el inicio de un camino

---

<sup>128</sup> Alba, art.cit., p. 41.

que terminaría con el cuestionamiento de la capacidad del gobierno para cobrar y gastar los impuestos de los contribuyentes. A partir de la aprobación del paquete económico en los últimos días de diciembre de 1998, se desencadenaron los aspectos del tema que habían permanecido latentes a lo largo del sexenio. La confianza y la moderación empresarial dieron paso una actitud caracterizada por las acusaciones directas contra los funcionarios de Hacienda y por la falta de propuestas formales.

De esta forma, una atmósfera política caracterizada por la presión del sector privado, la complejidad de los problemas financieros del país y la polarización de las posturas hizo que el tema de la reforma fiscal ocupara los primeros lugares en la atención pública. La escalada de declaraciones que tuvo lugar a propósito de la aprobación de la miscelánea fiscal para 1999 colocó el tema en un punto álgido de la discusión nacional. Si bien la caída de los precios internacionales del petróleo significaba entrar en una crisis de finanzas públicas, el entorno político en su conjunto puso de manifiesto los aspectos más problemáticos de todo el sistema tributario, con lo que se evidenció la necesidad de una "reforma fiscal integral". Por otra parte, el hecho de que los hombres de negocios pudieran poner en entredicho la capacidad gubernamental para fomentar el crecimiento económico dio al asunto un carácter atractivo ante la prensa y la opinión pública en general. Por ello, el gobierno se vio obligado a

destinar tiempo y recursos para justificar sus posturas,  
frente a lo que veía como un riesgo de deslegitimación.

## 5. REFLEXIONES FINALES

### I

El *espacio público* puede definirse, de manera lacónica, como el conjunto de asuntos del dominio colectivo presentes en un momento determinado. De este enunciado se infiere que para que un tema se considere público tiene que cumplir con la condición de afectar o interesar a toda (o casi toda) la comunidad. No obstante, es evidente que los asuntos que conciernen a una sociedad (por genérico y abstracto que sea el modo de plantearlos) no tienen que coincidir con las prioridades e inquietudes de grupos sociales diferentes. Ni siquiera se mantienen los mismos asuntos en una misma comunidad por demasiado tiempo, lo que autoriza a decir que no existe un espacio unívoco y predefinido de temas públicos. De hecho, el carácter público de los asuntos no se deriva de propiedades técnicas de los problemas mismos, sino de otras características de su formación. Al respecto, Nora Rabotnikof recuerda a Luhmann en su definición de *publicidad*: la posibilidad de suponer aceptación de temas. Para ella,

el carácter de lo "común y general" *versus* "lo privado-particular" se redefine. Ya no es un dato objetivo, una propiedad de ciertos problemas, temas o cuestiones. Puede ser, en cambio, una característica emergente de la constitución del tema, es decir, de su capacidad de movilizar el recurso escaso de la atención. Algo llega a ser "público" porque lo-

gra movilizar la atención general, porque consigue institucionalizarse como tema.<sup>129</sup>

En otras palabras, no hay fronteras claras entre lo público y lo privado, sino condiciones para la transformación de las cuestiones en temas públicos.<sup>130</sup> Estas condiciones varían espacial y temporalmente, y se construyen de manera histórica. En cualquier caso, los temas del espacio público no son entelequias fijas o inamovibles.

Una de las conclusiones centrales de esta tesis es que el proceso de construcción de los temas públicos se caracteriza precisamente por su fluidez, dejando poco espacio para la planeación ordenada y racional. Los protagonistas son distintos en cada caso y, por consiguiente, el desarrollo de los problemas también lo es. En buena medida, este desarrollo es resultado de la interacción entre una pléyade de voces y corrientes de sucesos.

La construcción de temas es en buena medida un proceso político. Cuando un gran número de actores espera derivar ganancias de una situación o quiere proteger sus intereses, puede encontrar redituable elevar un tema a la discusión pública. Frente a acontecimientos que afectan sus intereses, los actores del sistema político pueden impulsar sus temas destacando la urgencia de los problemas en cuestión. Por su

---

<sup>129</sup> *El Espacio de lo Público y la Democracia Moderna*, México, IFE, 1997, p. 64. El énfasis es mío.

<sup>130</sup> *Ibid.*, p. 73.

parte, al reconocer la influencia de los grupos sociales y políticos, el gobierno intensifica su atención a los temas. Además, el enfrentamiento entre los actores por la definición de un problema genera en las personas un estado de sensibilidad necesario para darle atención.

La presencia de un asunto en las agendas políticas es difícilmente anticipable porque son diversas las fuerzas que intervienen en el proceso. De ahí que sólo es posible asentar los problemas sociales en los planes y proyectos gubernamentales como reconocimiento de preocupaciones públicas, no con el propósito de controlar su desarrollo o su presencia en la atención general.

El concepto de agenda gubernamental resulta estático porque descansa en el supuesto de que es posible prever y formular una distribución de tiempo y atención entre los diferentes problemas. Es necesario añadir que, sin una clara definición, el concepto de fijación de la agenda abarca tanto que prácticamente no significa nada.<sup>131</sup> Pero aun contando con una definición precisa y limitada, lo que interesa destacar es que el proceso de formación de la agenda, o el conjunto de asuntos a tratar, nunca está enteramente en manos de un sólo actor, aunque se trate del gobierno.

---

<sup>131</sup> Rogers and Dearing, art. cit. p. 82.

## II

Los problemas sociales casi nunca se presentan aislados: por el contrario, se influyen y modifican unos a otros. No existe "el problema de la nación", porque el problema son todos al mismo tiempo. Desafortunadamente, como se ha sostenido en este trabajo, no es posible atender todos los asuntos con la misma intensidad en un mismo momento, ni hacer una distribución a priori de tiempo y recursos entre un conjunto delimitado de problemas. Además del dinero, el tiempo y la atención deben verse como recursos limitados que se reparten entre los diferentes asuntos.

Ahora bien, el tiempo de los políticos, los académicos y los medios de comunicación no siempre se distribuye en función de la gravedad de los problemas o de una evaluación racional de las alternativas de actuación. Ciertamente, no domina la objetividad o racionalidad en la formación de los problemas públicos. Aun cuando una parte de los participantes en el proceso político intentara actuar de un modo racional, apenas tendría tiempo de organizarse cuando ya habría una corriente a favor del tratamiento de otra cuestión.

Entre las fuerzas que participan en la aparición de un tema debe destacarse el papel de las crisis y los problemas. Los temas más discutidos, con mayor generación de ideas y movilización de personas, aparecen muchas veces como consecuencia del agravamiento de los indicadores de un problema. Pero no sólo eso. También surgen de la interacción política y del

choque de intereses opuestos. Por esa razón, el espacio público adquiere un carácter particular en cada lugar y momento histórico. Los pesos, contrapesos y equilibrios que se generen como resultado de esa interacción definen el carácter específico de la relación entre el Estado y la sociedad en un momento determinado.

Los casos analizados en esta tesis muestran que los problemas pueden o no ser urgentes para llamar la atención, pues este no es el único factor que define la dinámica de la atención pública. También es necesaria la presencia de un actor comprometido con el tema y que éste se acompañe de una situación conflictiva o polémica. No puede desdeñarse el papel de los medios de comunicación para magnificar los temas más llamativos (que no son siempre, conviene insistir, los más graves). Estos elementos se unen en una coyuntura que permite el desplazamiento total de la atención hacia determinados asuntos, al tiempo que se obscurecen o esconden otros problemas quizá más apremiantes. Cuando estos elementos están presentes en torno a un asunto, se arrinconan todos los demás para permitir que los actores se concentren en él.

A la inversa, es posible sostener la hipótesis paralela: el que ciertos asuntos permanezcan olvidados se debe a que: 1) no hay un empeoramiento de las condiciones del problema, 2) ningún actor poderoso se compromete con impulsarlo, 3) el asunto no polariza fácilmente las posturas (de manera que no es capaz de llamar la atención de la opinión pública), 4) el problema es simple y se puede dejar en manos de la adminis-



tración o los especialistas o, 5) como no son polémicos, no son del interés de los medios de comunicación.

### III

Los temas de la reforma fiscal, el federalismo y la situación financiera del sistema bancario se retoman sólo de vez en cuando. En los periodos de análisis, los asuntos alcanzaron un punto cumbre en la discusión para luego desvanecerse sin que se notara una mejora efectiva en las condiciones de los problemas (lo que refuerza la idea de que las propiedades intrínsecas de éstos no siempre son suficientes para garantizar atención constante). Los intereses de los actores y los conflictos llamativos también fueron elementos necesarios para que la atención pública se dirigiera hacia ellos. En una atmósfera caracterizada por un complejo mosaico de actores, por la diversificación de los canales políticos y por un gobierno temeroso puesto en la disyuntiva de defender con argumentos sus posturas, el peso de la coyuntura hizo que se intensificaran las acciones y la disposición de los protagonistas para combatir el problema.

Claramente, el tema de la distribución de recursos fiscales entre estados y municipios fue impulsado por los dirigentes del PAN (y los municipios panistas que se ampararon) cuando vieron en la "ley Bartlett" un indicador del problema más amplio del federalismo. En realidad, el interés del PAN en dirigir la atención pública hacia el tema se basaba en su

profunda inconformidad con el cambio de criterios para la distribución de recursos establecido en la ley poblana. La participación del PAN se unió a los viejos problemas del federalismo y al momento político que envolvía al estado y su gobernador. Cuando se reunieron las condiciones, el tema se hizo digno de consideración seria.

El tema del Fobaproa presenta similitudes importantes. En este caso, los partidos de oposición en el Congreso desempeñaron el papel de promotores. Los legisladores y dirigentes del PAN y del PRD pusieron al descubierto la situación dramática de una banca cuyo rescate comprometerá al fisco por los siguientes 30 años. La revisión del rescate bancario coincidió con la presencia de la mayoría opositora en la Cámara de Diputados, lo que además de revelar enormes vacíos institucionales, permitió que la discusión del Fobaproa se extendiera por cerca de dos años. Por su parte, el gobierno se vio obligado a dedicar tiempo y energía al asunto Fobaproa cuando se percató de que su imagen ante la opinión pública podría deteriorarse significativamente. Además, la naturaleza conflictiva del tema vino a darle al problema la presencia en los medios que lo convirtió en uno de los casos distintivos del sexenio de Ernesto Zedillo.

Por último, en el tema de la reforma fiscal se aprecia también la participación de un actor interesado en abanderar el problema: el sector empresarial. Sin el compromiso decidido del sector privado el asunto difícilmente habría trascendido los espacios técnicos formados por los comités del Con-

greso de la Unión y algunos economistas interesados. Como se apuntó en el capítulo 4, la Secretaría de Hacienda siempre se mostró renuente a dedicar mucho tiempo al tema de la reforma. Al poner en evidencia las carencias del sistema tributario, denunciar su carácter recaudatorio e inhibitorio de la inversión y señalar los problemas vinculados con la dependencia del petróleo, los empresarios lograron poner en la mesa sus demandas e intereses. Era obvio que el motor de su activismo era la inconformidad con el aumento de la carga fiscal sobre el estrecho segmento de la población en el que se encontraban. Por otra parte, el tema pudo aparecer cuando esta "insurrección" empresarial se interpretó como un riesgo para la legitimidad del grupo gobernante, el cual tuvo que reconocer las distorsiones, la complejidad y la enorme dependencia respecto al petróleo que enfrentaba el sistema tributario.

Es interesante señalar otra coincidencia en el desarrollo de los temas, a saber: la coalición de dos partidos políticos para aprobar conjuntamente reformas económicas de trascendencia. La alianza PRI-PAN aparece como un elemento importante en los tres casos, así como en la fotografía del momento político actual en México. Si no puede hablarse de una comunión total, este trabajo sugiere al menos que este sexenio se ha caracterizado por la similitud de visiones en materia económica que sostienen ambos partidos, pero eso es tema para otra investigación.

#### IV

La transformación del orden político no sólo se observa en la composición del Congreso de la Unión o en el número de entidades federativas y municipios ganados por los partidos de oposición. Se nota también en la capacidad de los actores sociales y políticos para promover sus temas y para obligar al gobierno a prestarles atención, actuando en consecuencia o, al menos, presentando ante la opinión pública los fundamentos racionales de sus posturas. El pluralismo político ha significado la posibilidad de disputar al presidente la discrecionalidad absoluta para definir qué temas son dignos de tomarse en cuenta. Y la competencia política obliga al gobierno a contender con otros participantes del sistema por la legitimidad de sus acciones.

Actualmente, la opinión pública parece ser la fuerza más poderosa, el juez de todos los actos y a quien debe convenirse y tener del propio lado. Al menos en los casos analizados en esta tesis, la pugna por la legitimidad frente a la opinión pública domina los empeños de las élites políticas y de los grupos económicos más importantes. Por parte del gobierno, cuando se pierde el control sobre el proceso político es importante tratar de conservar la legitimidad prestando atención a temas impulsados por otros actores. El costo de ignorarlos, de no defender la propia postura con argumentos razonables, es la deslegitimación y los problemas de goberna-

bilidad. En un entorno cada vez más pluralista, esta lucha por la legitimidad adquiere una nueva importancia.

En esta tesis se ha explorado la posibilidad de una política racional; es decir, una política en la que la realidad de los problemas conduzca las propuestas y las discusiones. Se intentó contestar a la pregunta de si realmente se trataron los problemas más graves en términos de su principal indicador (por ejemplo, en el caso del federalismo, cuando la desigualdad entre entidades federativas alcanzó su máximo histórico). Y también si la atención prestada a los problemas desaparece sólo una vez que se han conseguido avances significativos hacia su solución. Los casos analizados en este trabajo parecen indicar que no es así. El interés del "público atento", como se definió en el primer capítulo, se dirige a unos u otros problemas en función de factores coyunturales no siempre ligados a su seriedad o importancia técnica. La política, y la formación de sus temas, son procesos de ajustes permanentes.

El descubrimiento de que la atención del gobierno se desplaza en función de los clamores populares y de las presiones políticas, más que en función de la importancia de los problemas, ofrece una explicación para ciertos comportamientos políticos indeseables. Por ejemplo, los funcionarios y políticos pueden disminuir su desempeño a la hora de resolver los problemas por estar preocupados por la presión política o los intereses de grupos sociales relevantes. Las respuestas políticas y administrativas a los temas creados por los me-

dios y la presión de los grupos pueden seguir esa misma lógica; es decir, pueden ser sólo reacciones políticas o pronunciamientos de interés periodístico, más que soluciones apropiadas, efectivas o benéficas para combatir el problema.<sup>132</sup>

Las implicaciones para los políticos pueden ser también muy importantes, pues su oficio reclama saber cual es el momento apropiado para impulsar sus propuestas e inquietudes. Desarrollar esa sensibilidad resulta crucial para entender y anticipar el clima político imperante en una sociedad.

A mi manera de ver, resultaría muy útil incorporar otros casos de estudio al sencillo modelo desarrollado en esta tesis para probar su potencial explicativo. Creo que en aquellos temas sociales, morales y políticos podrían agregarse algunos elementos a la explicación, para ajustar la teoría a la naturaleza de los diferentes problemas.

Por último, creo que estudios de este tipo contribuyen a extender el conocimiento de la dinámica política en México, con una visión centrada en los temas y no sólo en la disputa por el poder. De igual forma, pueden revelar que las discusiones entre los principales actores del sistema político se encuentran muy alejadas de lo que debería ser el combate a los principales problemas sociales del país. Dicho de otra forma, creo que en México es aún muy grande la distancia entre el debate sostenido por las élites políticas y económicas, y las condiciones sociales de la realidad. Hace falta

---

<sup>132</sup> Funkhouser, art. cit. p. 75.

construir pisos comunes y elevar la calidad del debate para hacerlo más rico y constructivo, sin sujetarse a los caprichos e intereses de los protagonistas. Si puede aumentarse el control sobre este proceso, los problemas públicos podrían tratarse de una manera más consistente, racional y equilibrada.

## AGRADECIMIENTOS

En el tiempo en que se concibió el objetivo de este trabajo, podían observarse en distintas partes del mundo acontecimientos como el escándalo sexual del presidente de Estados Unidos (que consumió varios millones de dólares) o como la parálisis temporal de España como resultado de la eliminación de su selección en el mundial de fútbol de Francia. Para muchos mexicanos, una y otra cosa parecen incomprensibles, carentes de importancia y hasta algo esquizofrénicas. Incluso, uno puede sentirse indignado con el empleo excesivo de tiempo y recursos en asuntos poco serios o, sin más, echarse a reír. Habría que ser estadounidense o español para entender por qué ciertos asuntos se vuelven tan importantes en un momento determinado.

Estas reflexiones se mezclaron con mi antiguo interés por la formación del espacio público para concebir la primera aproximación a este trabajo. En ese proceso intervinieron muchas personas. Creo que una de las influencias más claras de todo lo que aquí se encuentra fue la de mi generación de Administración Pública en El Colegio de México: Guillermo, Mauricio, Thalía, Cristina, David y Ernesto contribuyeron, en la simple convivencia, a dar forma a mis ideas e inclinaciones de una manera muy profunda. Gracias a cada uno de ellos.

En cuanto a la hechura de la investigación, al principio, no sabía a ciencia cierta dónde buscar la respuesta a una pregunta tan simple de formular y tan difícil de contestar. ¿Por qué aparecen y desaparecen los temas en el espacio público? ¿existe algo propio del quehacer gubernamental? ¿cuál es la esencia, si hay alguna, de la actividad pública? ¿quién define lo que es socialmente importante? Todas estas son diferentes formas de plantear mis angustias iniciales. No es difícil probar que el tratamiento del tema exigía una metodología heteróclita y que el objetivo de la tesis sonaba, sin cortapisas, demasiado ambicioso. Eso es lo que la profesora Martha Elena Venier quiso transmitirme al preguntar:



"Pero Javier, ¿sigue queriendo hacer esa tesis imposible?" Gracias a ella por advertirme en la estaba metiéndome.

Pero mi obcecación era grande. Creía que la manera que tiene el sistema político mexicano para asignar los grados de importancia a los diferentes temas era el centro del entendimiento de la vida pública actual, y me extrañaba no haberme topado con algún estudio que se hiciera las mismas preguntas que yo. Todavía creo que así es. Pero en todo caso, la investigación suponía dificultades mayores.

Una de las más grandes fue que no sabía en qué área del conocimiento especializado o, en términos kuhnianos, en qué paradigma científico, se insertaba el estudio de un tema como el mío. Alguien podría pensar que la pregunta "¿por qué aparecen y desaparecen los temas en el espacio público?" exige en primer lugar precisar los conceptos *tema* y *espacio público*, de una forma que permitiera engarzar teóricamente una caracterización del espacio público con una realidad mexicana en transformación permanente. Este intento demandaba, casi automáticamente, situarme en el terreno de la filosofía política. De igual modo "¿cuál es la esencia, de la actividad pública?" podría haberse acometido desde un enfoque administrativo, puesto el énfasis en lo que el gobierno debe o no hacer en función de criterios técnicos. Y la pregunta "¿quién define lo que es socialmente importante?" me colocaba en un estudio tradicional de sociología política, donde el supuesto pragmático es que el grupo con mayores recursos de poder puede decidir la aparición de los temas. La dinámica de competencia intergrupala, en este caso, explicaría mis preguntas a satisfacción.

Cuando iba a decidirme por algún camino, recordé la recomendación-advertencia del profesor Fernando Escalante acerca de evitar los comportamientos "metodólatras" (vaya un agradecimiento también para él, por eso y por su indiscutible impronta en mi manera de ver las cosas), con lo que se fortaleció la convicción, que venía ya cristalizándose, de aventurar mis conjeturas e hipótesis sin demasiado rigor o apego a una disciplina. Lejos de pretender justificar la heterodoxia de mi procedimiento, esto es un aviso de que lo que se ha leído es lo que me ha parecido la mejor

explicación para mis preguntas, y el lector juzgará en qué terreno estoy situado.

Para mi escuela y profesores es difícil encontrar palabras, elocuentes y originales, para agradecerles el periodo de aprendizaje y maduración que significó cursar la licenciatura. Particularmente, las profesoras Celia Toro y Ana Covarrubias me apoyaron en todo lo necesario para desarrollarme plenamente como estudiante y aún después. Los profesores María del Carmen Pardo, José Luis Méndez y José Sosa hicieron todo lo posible por interesarme en el estudio de la administración pública, y felizmente, lo consiguieron. No puedo olvidarme de los magníficos profesores cuyas enseñanzas me servirán de referente durante toda la vida: Javier Gardiadio, Soledad Loaeza, Carlos Roses, Rogelio Hernández, Luis Aguilar, Mauricio Merino, Ricard Gomà, Vincent Wright, Javier Elguea y todos los demás.

Dejo al final la mención del profesor Rafael Segovia, porque si alguna figura pesó en mi manera de conducirme a lo largo de cuatro años de licenciatura fue la de él. Y si he tomado algún ejemplo de firmeza, sensibilidad y dedicación, ha sido siempre el de él. Todas ellas son cosas que trascienden la elaboración de una tesis. Toda mi admiración y agradecimiento para él.

Mi familia, novia y amigos entendieron sin cuestionar (demasiado) la difícil etapa que supuso la preparación de mis lecturas, mis aislamientos temporales y hasta mi mal humor. Gracias a mi madre por encabezar, con su ejemplo y desde el principio, la culminación exitosa de mi trabajo. Queda por último dedicar esta tesis a la única persona que habría disfrutado más que yo mismo su terminación, y cuya presencia constante fue factor indiscutible de motivación y entereza: Josafat González Méndez.

## FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

### *Periódicos*

- Crónica*, del 3 de febrero de 1998 al 21 de agosto de 1998.  
*El Economista*, del 26 de enero de 1998 al 6 de febrero de 1999.  
*El Financiero*, del 2 de enero de 1998 al 20 de febrero de 1999.  
*El Herald de México*, del 5 de marzo al 19 de junio de 1998.  
*El Nacional*, del 21 de febrero de 1998 al 1 de septiembre 1998.  
*El Universal*, del 28 de enero de 1998 al 16 de marzo de 1999.  
*Excélsior*, del 30 de enero de 1998 al 16 de abril de 1999.  
*La Jornada*, del 7 de enero de 1998 al 4 de marzo de 1999.  
*Reforma*, del 28 de enero de 1998 al 22 de julio de 1999.

### *Libros y Artículos*

- Aguilar Villanueva, Luis, "Estudio Introdutorio", en Aguilar Villanueva, Luis (ed.), *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, Colección Antologías de Política Pública, 2a ed., 1996, pp. 15-72.  
———, "Estudio introductorio" en Aguilar Villanueva, Luis (ed.), *El estudio de las Políticas Públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, Colección Antologías de Política Pública, 2a ed., 1996, pp. 15-74.  
Aguilar Zinser, Adolfo "La negociación del Fobaproa", en Székely, Gabriel (coord.), *Fobaproa e IPAB: el acuerdo que no debió ser*, México, Océano, 1999, pp. 75-107.  
Alba Vega, Carlos, "Los empresarios y el Estado durante el salinismo", *Foro Internacional*, 36(1996), núms. 1-2, pp. 31-79.  
Alonso, Jorge, "Variaciones sobre el Discurso Oficial", en *El Verbo Oficial*, México, El Colegio de Michoacán-ITESO, 1994, pp. 33-56.  
Anguiano, Eugenio, "La crisis en Asia: impacto y lecciones para México", en Gabriel Székely (coord.), *Fobaproa e IPAB: el acuerdo que no debió ser*, México, Océano, 1999, pp. 159-184.  
Bachrach, Peter y Morton S. Baratz, "Two Faces of Power", *The American Political Science Review*, 52(1962), pp. 947-952.

- Beltrán Ulises y Alberto Cinta, "Medios de Comunicación y Agenda Pública", en *Homenaje a Rafael Segovia*, México, El Colegio de México-FCE-CONACYT, 1998, pp. 295-327.
- Beltrán Villalva, Miguel, *La Realidad Social*, Madrid, Tecnos, 1991.
- Biersteker, Thomas J., "The «triumph» of liberal economic ideas in the developing world", en Stallings, Barbara, *Global change, regional response. The new international context of development*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, pp. 174-196.
- Bozeman, Barry, "Exploring the Limits of Public and Private Sectors: Sector Boundaries as Maginot Line", *Public Administration Review*, 48[1987], núm. 2, pp. 672-674.
- Carrillo, Ernesto y Leticia Delgado, *El retorno, los instrumentos y la evolución de la política de inmigración en España (1985-1996)*, Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset, 1998, [mimeo].
- Chávez, Fernando, "Dinos remisos", *Voz y Voto*, 1° de abril de 1998, pp. 36-38.
- Dahl, Robert, *Los Dilemas del Pluralismo Democrático. Autonomía versus control*, México, CONACULTA-Alianza Editorial, 1991.
- Díaz Cayeros, Alberto y Olivia Mogollón, "Puebla y el federalismo fiscal", *Nexos*, marzo de 1998, pp. 8-10.
- Downs, Anthony, "El ciclo de atención a los problemas sociales. Los altibajos de la ecología", trad. Alva Senzek, en Aguilar Villanueva, Luis (ed.), *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, Colección Antologías de Política Pública, 2ª ed., 1996, pp. 141-159.
- Ebrard Casaubon, Marcelo, "Fobaproa: la oportunidad perdida", en Székely, Gabriel (coord.), *Fobaproa e IPAB: el acuerdo que no debió ser*, México, Océano, 1999, pp. 33-73.
- Elder, Charles D. y Roger W. Cobb, *Participación en política americana, la dinámica de la estructuración de la agenda*, trad. de Elisa Moreno, México, Noema, 1986.
- \_\_\_\_\_, "Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos", trad. Alva Senzek, en Aguilar Villanueva, Luis (ed.), *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, Colección Antologías de Política Pública, 2ª ed., 1996, pp. 77-104.
- Erbring, Lutz, Edie N. Goldenberg y Arthur H. Miller, "Front Page News and Real-World Cues: A New Look at Agenda-Setting by the Media", *American Journal of Political Science*, Vol. 24, núm. 1, febrero de 1980, pp. 17-49.

- Funkhouser, G. Ray, "The Issues of the Sixties: An Exploratory Study in the Dynamics of Public Opinion", *Public Opinion Quarterly*, 37(1973), pp. 62-75.
- Guerrero Amparán, Juan Pablo (responsable), *La descentralización de los Fondos de Aportaciones Federales (Ramo 33). Análisis preliminar de sus efectos y riesgos (versión preliminar)*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1998, pp. 1-49.
- Heclo, Hugh, "Las redes de asuntos y el poder Ejecutivo", trad. Graciela Bellón Pérez, en Aguilar Villanueva, Luis (ed.), *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, Colección Antologías de Política Pública, 2a ed., 1996, pp. 257-284.
- Hirschman, Albert O., *Interés Privado y acción pública*, México, Fondo de Cultura Económica, trad. de Eduardo Suárez, 1986.
- Hurrell, Andrew, *Security and Violence in Latin America. A conceptual analysis*, pp. 1-22, [mimeo].
- Joppke, Christian, "Social Movements during Cycles of Issues Attention: the Decline of the Anti-Nuclear Energy Movements in West Germany and the USA", *British Journal of Sociology*, 42(1991), núm. 1, pp. 43-60.
- Kingdon, John W., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York, HarperCollins College Publishers, 2a ed., 1995.
- Linz, Juan J., *El factor tiempo en un cambio de régimen*, trad. Ariella Aureli, México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 1994.
- Loeza, Soledad, "La política del rumor: México, noviembre-diciembre de 1976", *Foro Internacional*, 17(1977), núm. 4, pp. 557-586.
- Malkin, Jesse y Wildavsky, Aaron, "Why the traditional distinction between public and private goods should be abandoned", *Journal of Theoretical Politics*, 3[1991], núm. 4, pp. 355-378.
- Marsh, David, "La convergencia entre las teorías del Estado", en Marsh, David y Stoker (eds.), *Teoría y métodos Teoría y métodos de la ciencia política*, Madrid, Alianza Universidad, 1997, pp. 273-291.
- Méndez M., José Luis, "La política pública como variable dependiente: hacia un análisis integral de de las políticas públicas", *Foro Internacional*, 33(1993), núm. 1, pp. 111-144.
- Merino Huerta, Mauricio, "La derrota municipal", en *Gobierno local, poder nacional. La contienda por la formación del Estado mexicano*, México, El Colegio de México, 1998, pp. 241-257.

- Mills, C. Wright, *La élite del poder*, México, Fondo de Cultura Económica, trad. Florentino M. Torner y Ernestina de Champourcin, 1987.
- Moe, Ronald C., "Exploring the Limits of Privatization", *Public Administration Review*, 47[1987], núm. 6, pp. 453-460.
- , "«Law» Versus «Performance» as Objective Standar", *Public Administration Review*, 48[1987], núm. 2, pp. 674-675.
- Miller, Randy E. y Wayne Wanta, "Sources of the Public Agenda: the President-Press-Public Relationship", *International Journal of Public Opinion Research*, 8(1996), núm. 4, pp. 390-402.
- Nelson, Bárbara, "La formación de una agenda. El caso del maltrato a los niños", trad. Alva Senzek, en Aguilar Villanueva, Luis~(ed.), *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, Colección Antologías de Política Pública, 2a ed., 1996, pp. 105-140.
- Neustadt, Richard E., *El Poder Presidencial y los Presidentes Modernos. Políticas de liderazgo de Roosevelt a Reagan*, Buenos Aires, Grupo editor Latinoamericano, trad. María Elena Aramburú, 1993.
- Oakeshott, Michael, *La política de la fe y la política del escepticismo*, comp. Timothy Fuller, trad. de Eduardo L. Suárez, México, Fondo de Cultura Económica [colección Política y Derecho], 1998.
- Page, Benjamin I., Robert Y. Shapiro y Glenn R. Dempsey, "What Moves Public Opinion?", en Graber, Doris A., *Media Power in Politics*, Washington, Congressional Quarterly Press, 1994, pp. 123-138.
- Pascoe Pierce, Ricardo, "Fobaproa: decisiones autoritarias, resistencia republicana", en Fárber, Guillermo (coord.), *Fobaproa. La Bomba de Tiempo*, México, Times Editores, 1998, pp. 51-55.
- Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*.
- Poder Ejecutivo Federal, *Presupuesto de Egresos de la Federación para 1998*.
- Presidencia de la República, *Iniciativa de Decreto por el que se expiden la Ley Federal del Fondo de Garantía de Depósitos y la Ley de la Comisión para la Recuperación de Bienes, y se reforma, adicionan o derogan diversas disposiciones de las Leyes del Banco de México, de Instituciones de Crédito, del Mercado de Valores, para Regular las Agrupaciones Financieras y General de Deuda Pública*, 31 de marzo de 1998, pp. 1-54.

- Rabotnikof, Nora, *El Espacio de lo Público y la Democracia Moderna*, México, IFE, 1997.
- Richardson, Jeremy J. (ed.), *Pressure Groups*, Oxford, Oxford University Press, 1993.
- Rittel, Horst W. y Melvin M. Webber, "Dilemas de una teoría general de la planeación", trad. Graciela Bellón Pérez, en Aguilar Villanueva, Luis (ed.), *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, Colección Antologías de Política Pública, 2ª ed., 1996, pp. 161-187.
- Rogers, Everett M. and James W. Dearing, "Agenda-Setting Research: Where has it been, Where is it going?", en Doris A. Graber, *Media Power in Politics*, Washington, Congressional Quarterly Press, 1994, pp. 77-95.
- Sartori, Giovanni, *Homo Videns. La sociedad teledirigida*, España, Taurus, 1997.
- Sebeok, T., y J.U. Sebeok, *Sherlock Holmes y Charles Pierce. El método de la investigación*, Barcelona, Paidós, 1987.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Fobaproa. La verdadera historia*, México, SHCP, 1998.
- Smith, Martin, "El pluralismo", en Marsh, David y Gerry Stoker (eds.), *Teoría y métodos de la ciencia política*, Madrid, Alianza Universidad, 1997, pp. 217-234.
- Taylor, S.J. y R. Bogdam, *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*, Barcelona, Paidós, 1987.
- Treviño Cantú, Javier, *El Proceso de Definición de la Agenda Gubernamental de los Estados Unidos*, tesis de licenciatura, México, El Colegio de México, 1988.
- Uvalle, Ricardo, "Estudio Introductorio", en Hood, Christopher y Michael Jackson, *La Argumentación Administrativa*, México, 1ª ed. en español, Fondo de Cultura Económica, 1997, pp. 7-38.
- Weimer, David L., y Vining, Aidan R., *Policy Analysis. Concepts and Practice*, Washington, Prentice Hall, 1989.

#### **Programas de televisión**

- "El Federalismo hoy y mañana: una conversación con el gobernador de Puebla", *Nexos TV*, 27 de julio de 1998.
- "El PAN y el Federalismo", *Nexos TV*, 19 de febrero de 1998.
- "Federalismo y Constitución", *Nexos TV*, México, 12 de febrero de 1998.
- "Los impuestos para 1999", *Nexos TV*, 23 de noviembre de 1998.