

Retos de governabilidad del nuevo gobierno!

*Carlos Elizondo Mayer-Serra**

En los últimos veinte años, México sufrió una profunda transformación en sus instituciones políticas. De un sistema autoritario, basado en un presidencialismo con el poder discrecional de castigar a sus enemigos y recompensar a sus amigos y responsable de la distribución de la mayoría de las posiciones políticas, incluyendo a su sucesor; se pasó a un sistema más democrático, con un Ejecutivo con mayores límites y con instituciones electorales sólidas con la capacidad de asegurar elecciones limpias y justas. El último paso de este proceso de cambio fue la derrota de Francisco Labastida, candidato del **PRI** en las elecciones del dos de julio.

Este ensayo explora los retos que Fox enfrenta. En la primera sección, se analiza la victoria de Fox y se discuten los retos a corto plazo. En la segunda parte, se revisarán algunos dilemas estructurales que enfrentará el nuevo gobierno.

* Investigador desde 1991. Actualmente se desempeña como Director General del CIDE.

¹ Este texto fue preparado para el capítulo final del libro *Las Transiciones en Chile y México: un Examen Comparativo*, Crijalbo, México, noviembre del 2000, editado por el autor y Luis Maira.

Retos de gobernabilidad del nuevo gobierno

Desarrollo democrático y régimen de partidos

Fox será el primer presidente no priísta en 71 años. Pero lo más importante es que, por primera vez en la historia de México, donde los golpes de estado y revoluciones han iniciado la mayoría de los cambios, el entierro del viejo régimen, una transferencia de poder entre partidos, se dio como resultado de la emisión pacífica de los votos de los ciudadanos. El día de la elección no fue caracterizado por una heroica defensa del voto por parte de la oposición o ilegalidades del partido en el poder violando los derechos ciudadanos. Fue una elección normal, sin irregularidades significativas, como en las democracias avanzadas. Minutos después del cierre de las urnas, las encuestas de salida fueron transmitidas en los más importantes noticiarios de radio y televisión, anunciando el triunfo de Fox.

Finalmente, fue evidente que las instituciones electorales, construidas después de más de 20 años de reformas graduales en respuesta a una creciente oposición, hacían posible la derrota del PRI, en caso de que el electorado así lo decidiera a la hora de emitir su voto. La reforma electoral aprobada en 1996, la cual implicó una reforma constitucional que todos los partidos aprobaron en el Congreso, aseguró que los votos fueran contados con gran cuidado. Los controles establecidos en este proceso probablemente no tienen paralelo en la historia mundial. El proceso electoral de julio fue mucho más equitativo que en el pasado, tanto en términos de financiamiento como en acceso a los medios de comunicación. (ver cuadros 1,2,3)

Cuadro 1		
Gasto Público Federal total para partidos políticos entregado por el IFE en el 2000		
	Millones de pesos	%
TOTAL	2938	100.0
Alianza por el Cambio (PAN-PVEM)	886.60	30.17
PRI	891.40	30.33
Alianza por México (PRD-PT)	1,002.80	34.1
Otros	157.20	5.4

Fuente: Reforma, Julio 17, 2000 Y Presupuesto de Egresos de la Federación.

• Otros: peD, PARM y OS.

Carlos Elizondo Mayer-Serra

Cuadro 2								
Presencia de los candidatos presidenciales en Radio y Televisión (1 de marzo, 2000 al 28 de junio, 2000)								
	segundos							
	Televisa	%	Azteca	%	Radio	%	Total	Total
C. Cárdenas	14,611	27.0	6,354	27.2	13,200	9.7	34,165	16.0
V. Fax	10,810	20.0	4,340	18.5	44,400	32.8	59,550	28.0
F. Labastida	27,176	50.3	11,576	49.5	64,800	47.8	103,552	48.6
Otros	1,476	2.7	1,130	4.8	13,140	9.7	15,746	7.4
TOTAL	54,073	100.0	23,400	100.0	135,540	100.0	213,013	100.0
	Cobertura Informativa (segundos)							
	Televisa	%	Azteca	%	Radio	Radio	Total	%
C. Cárdenas	30,461	24.7	27,737	20.1	335,280	21.3	393,478	21.4
V. Fax	31,088	25.2	38,217	27.7	528,420	33.5	597,725	32.5
F. Labastida	29,822	24.2	37,877	27.5	435,420	27.6	503,119	27.4
Otros	31,868	25.9	33,919	24.6	277,080	17.6	342,867	18.7
TOTAL	123,239	100.0	137,750	100.0	1,576,200	100.0	1,837,189	100.0

Fuente: Reforma, 30 de junio del 2000.

Nota: Otros incluyen Carnacho, Rincón y Muñoz Ledo.

Cuadro 3						
Valoración de la información respecto a los candidatos presidenciales en Radio y Televisión (del 19 de enero al 3 de junio 2000)						
Cobertura Informativa (segundos)						
	Televisa			TV Azteca		
	% Neg.	% Neutral	% Pos.	% Neg.	% Neutral	% Pos.
C. Cárdenas	5	49	46	13	54	33
V. Fax	16	57	16	21	39	40
F. Labastida	9	50	41	11	36	53
Otros	9	49	41	20	29	51

Fuente: Reforma, 30 de junio del 2000.

Nota: Otros incluyen Carnacho, Rincón y Muñoz Ledo.

El dinero gastado por el IFE para organizar y controlar las elecciones, más el financiamiento público a los partidos otorgado por medio del Instituto, es una cantidad de recursos muy importante, como se observa en el cuadro 4. Pero ese dinero fue bien invertido. Le dio a México por primera vez en su historia una elección sin impugnaciones y minimizó el riesgo de que dinero privado de dudosa procedencia financiara las campañas. El riesgo de una elección fraudulenta hubiera resultado más caro." Sin embargo, en los próximos años la democracia deberá ser gradualmente más barata.

² Con todo, si el electorado le hubiera otorgado la mayoría a Labastida, estas mismas instituciones, organizando con la misma calidad las elecciones, hubieran resultado insuficientes para convencer a la mayoría de los analistas y a los partidos de oposición que México finalmente sí era democrático, entendido esto como darle la oportunidad a un partido de oposición de ganar las elecciones.

Retos de gobernabilidad del nuevo gobierno

Cuadro 4				
Participación del IFE Y el Poder Judicial en el gasto programable				
	Justicia	PGR	Poder Judicial'	IFE'
1991	0.69%	0.29%	0.41%	0.85%
1992	0.98%	0.51%	0.47%	0.74%
1993	0.95%	0.47%	0.48%	1.06%
1994	1.03%	0.53%	0.50%	0.97%
1995	1.02%	0.50%	0.52%	0.46%
1996	1.08%	0.46%	0.62%	0.55%
1997	1.24%	0.49%	0.74%	1.00%
1998	1.47%	0.53%	0.93%	0.52%
1999'	1.46%	0.54%	0.92%	.50%
2000'	1.57%	0.57%	1.00%	1.04%

Fuente: Página del WEB de SHCP, Cuadernode Información Oportuna, vanosañosy Presupuesto de Egresosdel 2000y el 510. Informe de Gobierno de Ernesto Zedillo.

1. Incluye únicamente impartición de Justicia
2. Este concepto lo integra el Instituto Federal Electoral, el Tribunal Federal Electoral y el Registro Federal de Electores, constituidos en 1991. A partir de 1997 sólo lo conforma el Instituto Federal Electoral. A partir de 1998 el recién creado Tribunal Electoral del Poder Judicial está incluido en poder judicial. Para el año 2000, su presupuesto ascendió a 1352 millones de pesos (17% del gasto programado).
3. Es el valor del cierre previsto.
4. Es el proyectado.

1. Incluye únicamente impartición de justicia.
2. Este concepto lo integra el Instituto Federal Electoral, el Tribunal Federal Electoral y el Registro Federal de Electores, constituidos en 1991. A partir de 1997 sólo lo conforma el Instituto Federal Electoral. A partir de 1998 el recién creado Tribunal Electoral del Poder Judicial está incluido en el Poder Judicial. Para el año 2000, su presupuesto ascendió a 1352 millones de pesos (17% del gasto programado).
3. Es el valor del cierre previsto.
4. Es el proyectado.

La rápida aceptación de la victoria de Fox por Zedilla, un presidente que proviene del PRI, más el reconocimiento de la derrota por parte de Labastida, el candidato presidencial priísta, es el resultado de una larga historia de reformas electorales. En estas reformas, una oposición cada vez más fuerte, forzó al PRI a concederle espacio electoral, para mantenerla en el juego democrático, a pesar de que el PRI intentó no perder el control sobre el proceso. Es decir, con el fin de evitar una radicalización de la oposición, la cual habría creado riesgo de inestabilidad a través de una participación política extra-institucional, como bloqueos, huelgas o guerrillas, el PRI cedió paulatinamente a la sociedad espacios políticos.

Estas reformas electorales permitieron que la oposición ganara gradualmente poder a nivel estatal y municipal." Después de la crisis de 1995, las presiones

3 Algunos datos resumen el dramático cambio que tuvo lugar en los últimos 12 años. En 1988, la oposición gobernaba 39 municipios que representaban 1.84% de la población total de México. En 1999, la oposición gobernaba más de 500 municipios, 24% de todos los municipios, con más de la mitad de la población nacional. Ver Alonso Lujambio, *El Poder Compartido*. México, Océano, 2(X), pp. 83-84.

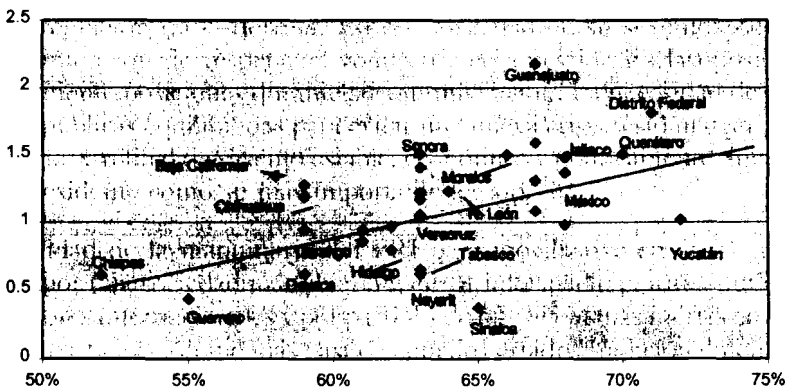
políticas por mayor participación llevaron a que el gobierno cediera el control sobre el proceso electoral a una institución completamente autónoma, el IFE, Y aceptara renunciar a las más evidentes desigualdades en el proceso electoral.'

Cambios estructurales más profundos explican las nuevas reglas electorales y la propia aceptación de la derrota. En el transcurso de su sexenio, Zedilla hizo clara su intención de respetar el voto; en elecciones locales la oposición ganó crecientemente posiciones durante su administración. La necesidad de mantener finanzas públicas equilibradas para evitar una nueva crisis restó margen de acción al gobierno. Un final de sexenio estable, económica y políticamente, fue percibido por el Presidente como su más importante legado.

La capacidad de la maquinaria del PRI para movilizarse en áreas rurales fue limitada por una sociedad más abierta y mejor informada, por una nueva ley, por observadores internacionales y por partidos de oposición más fuertes en el México rural. La participación fue más baja en aquellos estados tradicionalmente priístas donde el desempeño de Labastida fue mejor, como se observa en la gráfica 1. Si el PRI hubiera logrado movilizar en estos estados el mismo nivel de participación de los estados modernos, el resultado hubiera sido diferente. A esto hay que agregarle una creciente capacidad de la oposición para movilizar los votantes tradicionales del PRI. Alianza por el Cambio, liderada por el PAN, tuvo en las zonas rurales más de la mitad de votos que el PRI y un mayor apoyo que Cuauhtémoc Cárdenas. Fax incluso ganó la mayoría de los votos rurales en algunos de los estados que el PAN gobierna. (ver cuadro 5)

Gráfica 1

Porcentaje de votos Fox/labastida VS. Participación Electoral por Estado



Fuente: Elaboración propia con datos de Milenio, 11 de julio del 2000.

• Para una descripción detallada de la evolución de la ley electoral, ver Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La Mecánica del Cambio Político en México*, México, Cal y Arena, 20(X), pp. 491.

Retos de gobernabilidad del nuevo gobierno

Cuadro 5						
Votos Urbanos y Rurales de los candidatos presidenciales 2000.						
	Labastida	Fox	Cárdenas	Otros	Total	%
Total	13.576.385 36.91%	15.988.740 43.47%	6.259.048 17.02%	957.455 2.60%	36.781.628 100.00%	100
Rurales	4,539,687 48.5%	2,689.065 28.8%	1.956.502 20.9%	167.998 1.8%	9.353.252 100.0%	25.4
Urbanos	9.036.698 32.9%	13.299.675 48.5%	4.302.546 15.7%	789.457 2.9%	27,428.376 100.0%	74.6

Nota: Se excluyen los votos nulos

Fuente: IFE y Reforma, 10 de julio del 2000.

Si como parece ser el caso no hay crisis de fin de sexenio, Fox tendrá la ventaja de empezar su gobierno sin la necesidad de imponer programas de austeridad para enfrentar una crisis económica. Su capital político podrá ser usado para promover nuevas reformas y no gastado en tener que enfrentar una profunda recesión. Este es un lujo que ningún presidente mexicano ha tenido desde 1970, cuando Echeverría heredó una economía que había crecido con estabilidad por más de 12 años. Sin embargo, Echeverría tuvo que lidiar con una profunda crisis política, derivada del Movimiento Estudiantil de 1968 que terminó con la masacre de Tlatelolco.

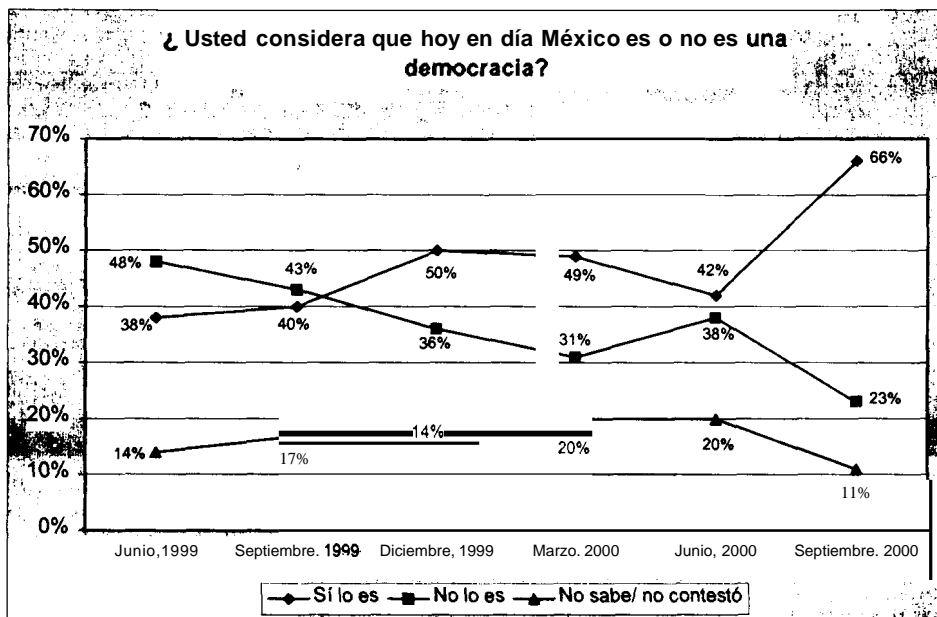
Se puede argumentar que la democracia no implica alternancia de poder. Desde esta perspectiva, lo relevante es que existan libertades civiles, condiciones justas de competencia y la posibilidad de que en principio, el partido en el poder pueda ser derrotado. Estas tres condiciones existían en México, aunque esto sólo se acepta por la oposición una vez derrotado el **PRI**.

Por ello, la victoria de Fox hace difícil de cuestionar la existencia de una democracia como se observa en la siguiente gráfica. Esto le otorga a Fox un bono de legitimidad propio de todo gobierno democrático que inicia. Fox comienza con una autoridad fuerte, con la capacidad de demandar directamente el apoyo de sus simpatizantes para promover reformas⁵, aun si éstas afectan fuertes intereses de grupo en el corto plazo. Provenir de la oposición le puede permitir a Fox, en principio, negociar más efectivamente con las viejas complicidades del sistema e informar a la sociedad de los costos de ciertas estructuras que operan a favor de intereses de grupo específicos. (ver gráfica 2)

⁵ Como la Constitución no contempla la figura del referéndum, Fox no le podrá solicitar directamente a la sociedad su opinión sobre temas claves y tendrá que negociar en el Congreso, donde no tiene mayoría.

Carlos Elizondo Mayer-Serra

Gráfica 2



Fuente: Reforma, 10 de septiembre del 2000. Departamento de Investigación del Reforma.

Los Estados Unidos y otros países importantes de peso estarán más confiados con un régimen que cumple sin ambigüedades el principio de elecciones justas y competitivas. Si Salinas creó una luna de miel con los mercados mundiales, basada en la idea de que México se había transformado en una economía de mercado gracias a un liderazgo con visión global que sustituía a los tradicionales priístas nacionalistas y proteccionistas, Fox puede recrear una visión positiva de México, recalcando sus credenciales democráticas y empresariales.

Por primera vez en muchos años, México ha estado en las primeras planas de los periódicos y revistas más importantes del mundo no como resultado de un gran escándalo de corrupción, violencia o una nueva crisis económica. Ahora lo notable han sido las expectativas favorables en el futuro gobierno. Incluso Jesse Helms, por mucho tiempo enemigo de México, fue promotor de una felicitación oficial del Senado de los EU a Fox y Zedillo, dado que los Estados Unidos, a su juicio, finalmente tendrán un socio en el que podrán confiar plenamente."

6Jim Cason y David Brooks, "Helms, entusiasmado con la elección del panista" *m Lsformsds*, 14 de julio del 2000.

Retos de gobernabilidad del nuevo gobierno

El nuevo gobierno enfrenta muchos retos. El más inmediato, administrar la larga transición (cinco meses) del día de la elección a la toma de posesión. Hay pocas áreas en el sector público que cuentan con servicio civil, por lo tanto un primer paso es construir un equipo capaz de establecer una relación provechosa con la alta burocracia para asegurar la continuidad de las funciones gubernamentales claves y, en su caso, poder instrumentar las reformas que se juzguen necesarias.¹ El vacío de poder entre las administraciones priístas entrantes y salientes implicó en los últimos meses del viejo sexenio y los primeros del nuevo un alto riesgo de incoherencia en las políticas. Esto explica de algún modo, la magnitud de la crisis de 1994.

El Presidente Zedillo facilitó la transición entre las dos administraciones. Desde el año pasado inició un proceso de entrega de la administración que le permite tener una mayor información al gobierno entrante en contraste con lo acostumbrado en el pasado. Inmediatamente pasada la elección, Fox cambió su estilo agresivo y ha mostrado generosidad con Zedillo por su actitud no partidista y democrática.

Con todo, la transición entre administraciones puede no ser lo transparente y profesional que debiera. Las tensiones en el periodo entre la elección y la toma de posesión pueden deteriorar las relaciones entre las dos administraciones. El control sobre la burocracia de la actual administración no está garantizado ya que, por ejemplo, funcionarios corruptos inseguros de su futuro pueden buscar destruir o alterar información, o funcionarios claves y honestos buscar otros puestos directivos ante el poco cuidado del equipo entrante.

Otra fuente de conflictos puede venir dentro de la futura administración de Fox. Al momento de escribir estas líneas el gabinete no está definido. Los probables candidatos a ocupar importantes posiciones fueron encargados, muchas veces en parejas, de la transición en las distintas áreas de la administración. Falta por ver la calidad del gabinete y la capacidad de liderazgo del futuro presidente. En muchos casos, los distintos grupos han competido por ser originales y audaces en sus propuestas de cambio, con lo que se abren más opciones de reforma de las que pueden ser atendidas, siendo crucial un Presidente con claridad en las prioridades y en la articulación entre propuestas de los más diversos colores.

¹ Aunque no existe un servicio civil de carrera en los niveles medios y altos de la burocracia, en los niveles bajos los trabajadores tienen su puesto asegurado y el sindicato que los representa, históricamente priísta, ha sido capaz de asegurarles bajas cargas de trabajo y virtual seguridad laboral aun si el desempeño de los trabajadores es bajo. Sin embargo, los magros salarios están compensados en algunas áreas con corrupción.

Carlos Elizondo Mayer-Serra

Dentro de los muchos grupos que lo apoyaron, Fax tendrá que ser especialmente cuidadoso con sus partidarios más de derecha. El nuevo Presidente viene de una cultura diferente a la de la elite que ha gobernado desde que los liberales derrotaron a los conservadores en la segunda mitad del siglo XIX.

El **PRI** fue heredero de la tradición liberal del siglo diecinueve que luchó en contra de la Iglesia y sus privilegios. Fax y el PAN provienen de un pasado católico que vio en esta lucha liberal una amenaza a su libertad religiosa. Algunos de los miembros de esta ala de derecha seguramente intentarán imponer una agenda social en educación y salud que puede ser rechazada por muchos votantes de Fax (y algunos de sus más cercanos colaboradores no panistas), ya que su agenda de cambio, la principal razón por la cual los votantes seleccionaron a Fax como su candidato, nunca fue especificada. (ver cuadro 6)

Cuadro 6					
De las siguientes, ¿cuál es la razón principal por la que usted votó por ese candidato?					
	Labastida	Fox	Cárdenas	Otros	%
Por un cambio	15%	66%	18%	1%	43
Por costumbre	82%	12%	5%	1%	7
Por lealtad al partido	79%	8%	12%	1%	5
Por obligación	56%	31%	13%	0%	2
Por el candidato	50%	28%	18%	4%	9
Por propuestas de gobierno	42%	37%	17%	4%	22
Es el menos malo	40%	37%	20%	3%	4
Otra	43%	34%	22%	2%	6
No sabe	55%	27%	14%	3%	2

Fuente: Reforma. 3 de Julio del 2000.

La aprobación por parte del Congreso del estado de Guanajuato de una ley que castiga penalmente el aborto de mujeres violadas desató una fuerte reacción de importantes grupos sociales. Como respuesta el PRO, con el apoyo del PRI, despenalizó en la Ciudad de México el aborto en caso de riesgo para la madre o malformación del producto. Por más que la gubernatura de Guanajuato vetó la ley, contra la necesidad de buscar crear puentes con los partidos de oposición a su gobierno, Fax va a enfrentar una primera alianza entre ambos.

Retos de gobernabilidad del nuevo gobierno

El clima se ha enrarecido aún más con la actitud beligerante y conservadora de un sector de la Iglesia con una presencia en el debate público inusual para la política mexicana.

Muchos empresarios financiaron a Fox, el primer Presidente que surge del sector privado. Dos caminos se abren de esta fuerte afinidad. O los empresarios demandan concesiones y apoyo, una vez que los tecnócratas fríos y distantes han sido sustituidos por amigos que entienden la dura vida del empresariado; o Fox es capaz de atraer su confianza, ganando el espacio para implantar cambios que pueden ser costosos para los intereses de los empresarios en el corto plazo- como seña una reforma fiscal radical para incrementar los ingresos públicos -, pero dándole la posibilidad al nuevo gobierno de crear las condiciones propicias para un crecimiento económico sustentable. El nuevo gobierno les puede dar la certidumbre de que no atacará sus intereses de largo plazo, pero requiere no quedar atrapado en los intereses de los grupos que le son cercanos ideológica y hasta personalmente.

Un candidato con retórica populista como Fox, crea grandes expectativas de un cambio radical, incluyendo actitudes de revancha en contra de aquellos que se beneficiaron del poder en el pasado. Fox deberá controlar estas demandas para evitar el desgaste de perseguir al pasado en vez de construir el futuro, a la par de castigar los casos de corrupción que enfrente.

En el corto plazo las expectativas de cambio podrán ser satisfechas fundamentalmente en el terreno simbólico, ya que la política económica tiene reducido margen de maniobra. Todavía está por verse qué cambios promoverá Fox, pues sus propuestas de campaña fueron diversas, y qué reformas legales podrá impulsar ya que su partido no tiene la mayoría en el Congreso, aunque apoyado en su legitimidad puede lograr obtener el espacio inicial necesario.

El electorado no le dio un cheque en blanco al nuevo Presidente. En ambas cámaras, el PAN no tiene mayoría. Para que sus propuestas sean aprobadas, Fox necesitará la cooperación de su compañero de fórmula en la Alianza por el Cambio, el PVEM, y del PRI y/o el PRD. (ver cuadro 7)

Carlos ElizondoMayer-Serra

Cuadro 7				
Senadores de acuerdo a la filiación partidista				
	Total%	% of votos*	% of curul..	Distorsión de la re-e.e
Alianza por el Cambio	50	38.99	39.06	0.07%
PAN	45		35.16	
PVEM	5		3.91	
PRI	59	37.60	46.09	8.49%
Alianza por México	19	19.29	14.84	-4.45%
PRO	17		13.28	
PT	1		0.78	
PSN	0		0.00	
CO	1		0.78	
PAS	0		0.00	
TOTAL	128		100%	
Diputados federales de acuerdo a la filiación partidista				
	Total	% of votos*	% of curul..	Distorsión de la reDr--entación
Alianza por el Cambio	224	39.14	44.80	5.66%
PAN	207		41.40	
PVEM	17		3.40	
PRI	211	37.79	42.20	4.41%
Alianza por México	65	19.14	13.00	-6.14%
PRO	50		10.00	
PT	7		1.40	
PSN	3		0.60	
CO	3		0.60	
PAS	2		0.40	
TOTAL	500		100%	

Fuente: IFE y Reforma, 3 de Julio del 2000.

* Excluye votos nulos del total.

La reacción del PRI ha sido la de advertir a Fox que no colaborará con el PAN, inclusive en iniciativas que ellos inicialmente habían apoyado, como la apertura del sector eléctrico a los inversionistas privados y la eliminación de la tasa cero del IVA en alimentos y medicinas. De hecho, algunos priístas están buscando una alianza con el PRD para controlar el Congreso. Esto no sería ninguna sorpresa, ya que la ideología y los orígenes del PRI están más cercanos al PRD que al PAN. La reforma económica fue el proyecto del Presidente, no del PRI, cuyo sector más tradicional piensa que las reformas fueron, de hecho, las causantes de su derrota el dos de julio."

» En un sentido, tienen razón. La economía de mercado le dio mayores espacios a grandes grupos de la sociedad. Lo que se olvidan los priístas anrieneoliberales es que estas reformas, así como la austeridad fiscal concomitante, fueron inevitables después de los excesos de los setenta. Gracias a estas reformas, la economía no finalizó con hiperinflación, a la Atan García en Perú, y el PRI fue capaz de llegar al nuevo milenio en el poder, después de casi 20 años de la irrupción de las crisis recurrentes y el estancamiento en el PIB percdpits.

Retos de gobernabilidad del nuevo gobierno

Con la derrota de Labastida, el PRI tendrá que aprender a mantener la unidad sin el apoyo del Presidente, la guía última en la ideología y en la selección de sus líderes y candidatos. Misión compleja dado que el partido fue creado desde el poder con el objetivo de ser un instrumento del Presidente. El PRI tendrá que idear procedimientos democráticos para seleccionar líderes, candidatos e ideología, aunque la creación de estas nuevas instituciones no será fácil.

En la actualidad nos encontramos en un momento de confusión donde el resultado es difícil de imaginar. A pesar de ello, existen tres escenarios posibles. El primero, que el PRI se fragmente parcialmente, mientras unos se mantendrían independientes, otros buscarían reacomodo en el PRD o en otro partido y un número considerable permanecería en un PRI más pequeño. El segundo, que un joven líder surja con un nuevo discurso y una ideología moderna entre el PAN y el PRD, transformando al PRI en un partido competitivo. Por último, el más probable, que la vieja guardia mantenga una unidad básica del partido a través de algún tipo de reglas democráticas que les permita acordar los asuntos clave para la vida del partido, pero manteniendo la defensa de sus raíces ideológicas, el nacionalismo revolucionario y refugiándose en los estados y regiones más atrasados donde aún gobierna.

En cualquier caso, quien retenga al PRI tendrá recursos significativos, no sólo en términos de tejido social, capital humano, de nombre y de infraestructura como edificios, sino también en financiamiento público, el cual está basado en el número de votos que obtuvo en esta elección, siendo una cifra importante." Unido, el PRI todavía es el principal actor en ambas cámaras y en septiembre de 2000 tenía 19 (de 31) gubernaturas. A pesar de que algunas de ellas pueden perderlas en los próximos años, el gran peso en el Senado lo mantendrán, ya que se renovará hasta dentro de seis años. Con todo, el PRI es un partido caro, acostumbrado a innumerables apoyos públicos y que tendrá que aplicar una política neoliberal de ajuste del gasto a su interior para sobrevivir.

Todavía está por verse si el PRI sigue una estrategia de oposición terca, como fue la del PRD en los últimos años. Sin embargo, si este es el objetivo de la dirigencia del PRI, este partido no será tan disciplinado como en el pasado. Si

⁹ De hecho, el PRI tendrá más recursos que el PAN, pues tendrá que renartir sus votos con el PVEM. Estadísticas preliminares sugieren que el PRI tendrá alrededor de 700 millones de pesos, contra 630 del PAN y 171 del PVEM. *Reforma*, 17 de julio, 2000, p. 10A. Esta cifra, sin embargo, puede ser menor si enfrenta adeudos por ingresos no justificados.

----- Carlos Elizondo Mayer-Serra

no hay una gran fractura en el PRI, Fox podrá buscar alianzas con algunos priístas para políticas específicas, como el caso de la aprobación del presupuesto.

En los temas más cargados de ideología o que afectan más directamente a intereses de grupo, como son la reforma al sector eléctrico o la ley fiscal, grandes sectores del PRI se resistirán a votar con el PAN. Aun en este tipo de asuntos, Fox puede buscar el apoyo de algunos congresistas priístas, a través de presión, de apoyo financiero, de capacidad para beneficiar los intereses representados por los legisladores o como resultado de simpatía ideológica de algún priísta que provenga de la tecnocracia. De cualquier modo, las reformas constitucionales parecen difíciles, debido a que para realizarlas se necesita de la aprobación de dos tercios de ambas cámaras y de la mayoría de las legislaturas locales, donde el PRI tiene la mayoría en más de la mitad.¹⁰

Por su parte, el PRD fue el gran perdedor de las elecciones en términos de votos. A pesar de retener el gobierno de la Ciudad de México por un escaso margen, se fue hasta un lejano tercer lugar nacional y capturó solo el 10% de las curules de la Cámara de Diputados. Como resultado de su desafortunada alianza con partidos marginales, el PRD tendrá menos de la mitad de los recursos que obtendrá el PAN. No obstante, la dirigencia del PRD reaccionó minimizando la victoria de Fox. Desde su punto de vista, el nuevo gobierno no implica un cambio real, por lo que el proyecto económico neoliberal continuará. Para algunos perredistas, incluyendo a Cárdenas, la victoria de la Alianza por el Cambio fue el resultado de algún tipo de conspiración entre Zedillo y Fox, este último considerado como el candidato más cercano al proyecto neoliberal." Algunos miembros del PRD han también sugerido la necesidad de buscar una alianza con el PRI. Incluso un antiguo priísta, Ricardo Monreal, propuso una especie de fusión entre los dos partidos.

A pesar de esta reacción inicial del PRD, Fox podría llegar a acuerdos con este partido para legislar. El PRD retuvo el *D.Y.* con la victoria de Andrés Manuel López Obrador, pero Fox obtuvo más votos que López Obrador en la Ciudad de México. (ver cuadro 8)

¹⁰ La Constitución limita a cualquier partido tener los dos tercios de los diputados necesarios para reformarla.

¹¹ Ver la entrevista de Cuauhtémoc Cárdenas en *Lsformsds*, \0 de julio de 2000).

Cuadro 8		
Elecciones en la Ciudad de México.		
	Votos	%
Vicente Fox, Alianza por el Cambio Votos para el Jefe de Gobierno	1,927,872	4.43%
A. M. López Obrador, Alianza por la Ciudad de México Votos para Jefe de Gobierno	1,694,118	39.26%
Diferencia entre los dos candidatos	233,754	

Fuente: Reforma. 6 de julio del 2000.

A esta distribución de poder y preferencias electorales, se agrega la distribución de responsabilidades institucionales. El techo de deuda pública de la Ciudad de México es aprobado por la Cámara de Diputados Federales, y el Presidente tiene entre sus responsabilidades la de aceptar la sugerencia de López Obrador sobre quién ocupará los cargos de jefe de policía y de procurador capitalino. Más importante aún, el PRO no cuenta con la mayoría en la Asamblea. Para gobernar requiere aliarse con el PRI o con el PAN. El PAN puede otorgar su apoyo si el PRD hace lo propio a nivel federal. Esto abre espacios de negociación importantes, aunque el PRO no ha sido proclive al pragmatismo a la hora de negociar. Con todo, existen incentivos para que el PRD se flexibilice, al menos en los primeros dos años de gobierno, es decir antes de las elecciones intermedias, cuando la atmósfera política podría polarizarse nuevamente.

Por último, la lealtad del PAN no debe pensarse que está garantizada. Contrario al PRI, el PAN nació y ha vivido como oposición al poder. Es el único partido con instituciones internas fuertes y con un claro programa de gobierno. Los panistas de primera línea están en el Congreso, incluidas las coordinaciones en ambas cámaras de este partido, aunque pocos panistas fueron incluidos en el equipo a cargo de la transición. El PAN será el partido en el gobierno, pero el futuro gobierno no tiene ganado su apoyo.

Después de las exitosas elecciones del dos de julio, Fox tiene la ventaja de contar con fuerte apoyo de los ciudadanos más participativos y activos. Nunca la clase media mexicana había estado tan optimista con un candidato presidencial de oposición. En 1988, la última elección presidencial donde la victoria del PRI fue cuestionada, los ciudadanos de clase media tendieron a votar por Clouthier, el candidato del PAN, y muchos vieron en Cárdenas a un candidato menos atractivo que el propio Salinas. Como puede verse en el

Carlos Elizondo Mayer-Serra

siguiente cuadro los mexicanos más jóvenes, urbanos y educados le dieron a Fax un amplio apoyo (ver cuadro 9).

Cuadro 9					
Características de los votantes para la elección presidencial (Julio, 2000)					
	Labastida	Fox	Cárdenas	Otros	Porcentaje de entrevistados
roTAL	36%	45%	17%	2%	100%
Nivel de estudios					
Universidad o más	22%	60%	15%	3%	15%
Preparatoria	28%	53%	16%	3%	21%
Secundaria	34%	49%	15%	2%	22%
Primaria	46%	35%	18%	1%	34%
Sin estudios	46%	30%	21%	3%	8%
Género					
Hombre	32%	47%	20%	1%	52%
Mujer	40%	43%	14%	3%	48%
Edad					
55 o mas	42%	34%	23%	1%	13%
45-55	38%	45%	16%	1%	14%
35-45	36%	44%	16%	4%	24%
25-35	34%	48%	15%	3%	31%
18-24	32%	50%	17%	1%	18%
Sur	37%	41%	20%	1%	24%

Fuente: Encuesta de salida del Reforma, 3 de Julio del 2000.

En contraste, Fax tuvo menos votos de los votantes más pobres y menos educados. El nuevo gobierno deberá buscar ampliar su base social para ir desarticulando o utilizando para su provecho las organizaciones sociales que han sido intermediarias entre el gobierno y la sociedad. Una situación crítica en este sentido es obtener una relación funcional con los principales sindicatos, soporte clave de los gobiernos del PRI, especialmente en tiempos de austeridad, cuando los salarios eran forzados a la baja. No es sorpresa que los líderes sindicales tradicionalmente leales estén demandando al nuevo gobierno que no siga la estrategia priísta de contener el crecimiento de salarios reales. La ventaja de Fax descansa en el hecho de que muchas de estas organizaciones estaban con el PRI porque era el partido en el gobierno. Los recursos públicos en manos del nuevo gobierno pueden fácilmente cambiar las lealtades de algunos de estos grupos. La ley laboral actual también le da al gobierno facultades integrantes en su relación con los sindicatos."

"Los sindicatos más independientes pueden también buscar espacios en el nuevo entorno para ampliar su influencia y para ganar beneficios par. sns agremiados.

Retos de gobernabilidad del nuevo gobierno

Algunos beneficios, como los proyectos de vivienda del INFONAVrr, son controlados por los líderes de los sindicatos. Si bien una confrontación es posible sobre todo porque el crecimiento ha disminuido sensiblemente el desempleo, los sindicatos probablemente buscarán una relación de trabajo para evitar confrontaciones y proteger sus intereses, pero esto dependerá si el nuevo gobierno atenta o no contra sus intereses fundamentales y si existe el margen para una política salarial menos restrictiva.

Los retos estructurales

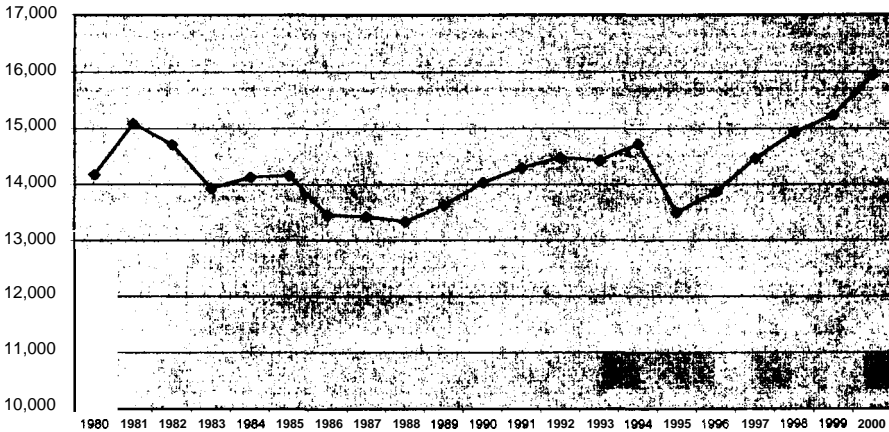
Ahora abordaré algunos de los desafíos estructurales que serán enfrentados por el nuevo gobierno. El sistema político y económico mexicano ha vivido una profunda transformación en los últimos veinte años. La economía está ahora orientada al mercado y la política regida por normas democráticas. En ausencia de una especie de Pacto de Moncloa, como en España!^{ra}, o una coalición electoral de la oposición para derrotar a la tiranía, como en Chile, la lenta pero constante transición comandada evitó un colapso, como sucedió en algunas transiciones de Europa del Este y América Latina. No hubo evacuación de un ejército extranjero que dejará desprotegido al antiguo régimen, como en Alemania Oriental o Checoslovaquia, o una derrota militar que dejará al gobierno desamparado, como en Argentina. La mañana del 3 de julio, los mexicanos de repente amanecimos en un país democrático. La silenciosa transición de un sistema autoritario altamente institucionalizado había sido completada.

Sin embargo, durante este proceso tan largo de reforma política y económica, la capacidad del Estado para regular conflictos y promover bienestar sostenido se desgastó. La reforma del Estado de Salinas tenía como objeto reducir el tamaño del aparato público y al mismo tiempo, hacerlo más capaz para asegurar el crecimiento económico sostenido y el aumento del bienestar de los mexicanos. Esta promesa está lejos de haberse cumplido. La economía ha crecido desde 1996, pero la grave crisis de 1995 ha impedido una mejoría a todos los sectores frente a los niveles de bienestar de 1994. Para 1998, el **PIB** per cápita era apenas similar al nivel de 1981. (ver gráfica 3)

^{ra}El Pacto de la Moncloa, sin embargo, fue fundamentalmente un acuerdo en torno a la política salarial para evitar confrontaciones en este ámbito.

Gráfica 3

PIB per cápita (pesos de 1993)



Fuente: Hugo Ortiz Oiet, México, Banco de Oaxaca, 1999, *El Inversionista Mexicano*, INEGI y CONAPO.

Nota: El dato del 2000 contempla el PIB de la primera mitad del año y la población estimada por CONAPO, que es superior a la reportada en el Censo de Población y Vivienda de INEGI, 2000.

Dentro de la esfera del Estado, y las partes importantes del gobierno, las empresas públicas que quedan funcionan con serios problemas. El poder de los sindicatos y consideraciones políticas de diversa índole impiden la conformación de una administración más eficiente, salvo en algunas áreas. El nivel medio y bajo de la burocracia está mal pagado y existe una sistemática corrupción en ciertos sectores. Los precios de algunos bienes provistos por el sector público, como la electricidad doméstica o el agua, son menores a sus costos, lo cual, aunado a la baja disponibilidad de recursos públicos, puede crear graves cuellos de botella que impidan sostener el crecimiento. El Estado enfrenta deudas financieras y sociales onerosas, pero tiene una débil recaudación fiscal.

En la sociedad los desequilibrios son preocupantes. La economía informal¹⁴ y el crimen han crecido en la última década. Diversos grupos sociales tienen algún tipo de privilegio. Los ricos tienen guardaespaldas que cargan armas ilegales o cierran las calles de sus domicilios al acceso público. Los pobres

¹⁴ Según el INECI, el subsector informal representó en 1998 12.7% del PIB, creciendo en ese mismo año a una tasa de 7.1%, absorbiendo 28.5% de la población ocupada, que equivale a casi 10 millones de personas: Véase *Reforma*, 23 de agosto de 2000.

Retos de gobernabilidad del nuevo gobierno

protegen a sus miembros de la policía cuando roban o matan a alguien ajeno a su comunidad o le prenden fuego a una persona, si creen que ha cometido un crimen contra miembros de su vecindad. Algunos sectores de México son modernos y competitivos, capaces de exportar manufacturas relativamente sofisticadas a todo el mundo; otros sobreviven vendiendo bienes robados o en la agricultura infraproductiva.

Los retos que quedan son muy complejos. Las instituciones democráticas que han emergido pacíficamente deben ahora mostrar su capacidad para resolver las demandas de la sociedad mexicana. En una democracia el poder público está siempre más disperso entre los distintos poderes y niveles de gobierno y más limitado por la ciudadanía y los medios de comunicación. Esto afortunadamente hará que el abuso del gobernante sea menos probable. Sin embargo, el nuevo gobierno democrático deberá ser capaz de satisfacer los bienes públicos demandados por la sociedad y de imponer a algunos grupos los costos de ciertas políticas cruciales para sostener el crecimiento económico.

La transformación del sistema político mexicano tuvo como base los límites impuestos a la presidencia por el nuevo modelo económico -paradójicamente impulsados por la Presidencia desde 1985, aunque esto era indispensable para evitar la crisis fiscal heredada del anterior gobierno- y una distribución más plural del poder político, respecto al Congreso y a las entidades federativas y municipios, resultado de una ley electoral más justa y el fortalecimiento de los partidos de oposición. Sin embargo, exceptuando la ley electoral y algunos cambios en el Poder Judicial, las instituciones que definen las responsabilidades del Presidente han permanecido sin muchos cambios.

Estas instituciones funcionaron durante los días de dominio del **PRI** porque el Presidente controlaba el **PRI** y este último tuvo el dominio sobre el Congreso hasta 1997. La Presidencia era muy fuerte, no por sus atribuciones legales - estas no son mayores a las de otros sistemas presidenciales-, sino porque el **PRI** dominaba el espacio político.

De hecho, en muchas áreas, como en la aprobación del presupuesto, las leyes vigentes le dan más poder que en otras constituciones a la Cámara Baja, responsable única del presupuesto. El Presidente no puede vetar el presupuesto aprobado por los diputados y no hay ninguna cláusula en caso de que no exista acuerdo en la Cámara antes de fin de año. Tampoco existe cláusula

alguna en el caso de que las dos cámaras no logren aprobar la Ley de Ingresos, sin la cual los impuestos no pueden ser cobrados.

No discutiré los detalles de los cambios necesarios, pero no creo que estos cambios deban estar basados sólo en la idea de moda de fortalecer el poder del Congreso o la autonomía de los estados. La Presidencia debe tener poder de veto total o parcial sobre el presupuesto; ambas cámaras del Congreso deben ser responsables tanto de los ingresos como de los egresos y, en caso de no ser alcanzado un acuerdo, debe ser definido un mecanismo para resolver el *impasse*. Por otra parte, el Congreso debe desarrollar capacidades técnicas en esta área, ya que la Secretaría de Hacienda domina los tiempos, la información y el análisis de las discusiones presupuestales. La reelección en el Poder Legislativo debe ser considerada como una opción para crear más capacidad y responsabilidad entre los legisladores. Por su parte, el ejercicio del gasto deberá hacerse mucho más transparente, con una mayor participación del Legislativo en este ámbito.

Otras leyes que deberían modificarse son las referentes a las relaciones fiscales entre los estados y la Federación, dado el divorcio entre las responsabilidades de ingreso y gasto. Los estados y municipios prefieren pedir recursos a la Federación a utilizar o ampliar las potestades tributarias que tienen. Las disposiciones que definen quién sustituye al Presidente en caso de que muera también deben ser repensadas, solo por mencionar algunos cambios necesarios.¹⁵ Estoy seguro que muchas otras disposiciones legales pueden ser mejoradas, y muchas veces han concluido rápidamente que debe ser redactada una nueva Constitución. La Constitución de 1917, argumentan, fue pensada y adaptada a través de una serie de reformas para un mundo autoritario, ahora muerto. Pocas de estas reformas fueron pensadas para la nueva pluralidad.

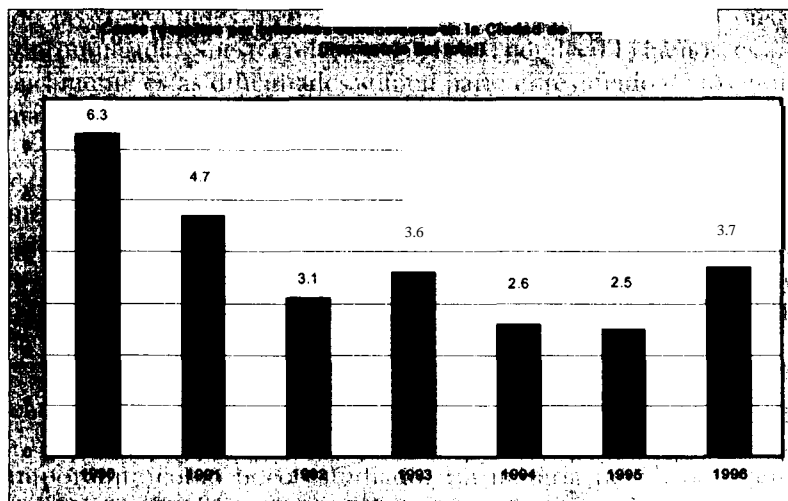
Algunos de los aliados de Fax han sido grandes defensores de una reforma constitucional de fondo. Tal curso de acción parece difícil de implementar, una vez que el **PRI** tiene más de un tercio de los votos, lo necesario para bloquear cualquier reforma a la Constitución. Fax podría tener la tentación de buscar otra ruta hacia la reforma, como la elección de un Congreso Constituyente, lo cual sería ilegal. Afortunadamente, es difícil que esto ocurra ya que la victoria de Fax fue el resultado de instituciones electorales fuertes y el costo de socavarlas sería alto.

¹⁵ México no tiene vicepresidente. En raso de que el Presidente muera, enfrente graves problemas mentales o renuncie, ambas cámaras tendrán que elegir por mayoría al nuevo Presidente. Este es un proceso largo e incierto bajo las actuales condiciones de pluralidad. Es mera suerte que desde 1984 todos los Presidentes finalizaran su sexenio.

Retos de gobernabilidad del nuevo gobierno

Reformar radicalmente la Constitución cuando una nueva era comienza ha sido la solución fácil imaginada en cada cambio de régimen y donde nuestras diferencias simplemente se han ahondado. Esto ha ocurrido, irónicamente, a pesar de las dificultades bien conocidas de respetar la nueva Constitución una vez promulgada. Nuestra relación con la ley, por decir lo menos, es ambigua. Paradójicamente estas dificultades son en parte el resultado de los grandiosos esquemas que usualmente acompañan a las reformas constitucionales.

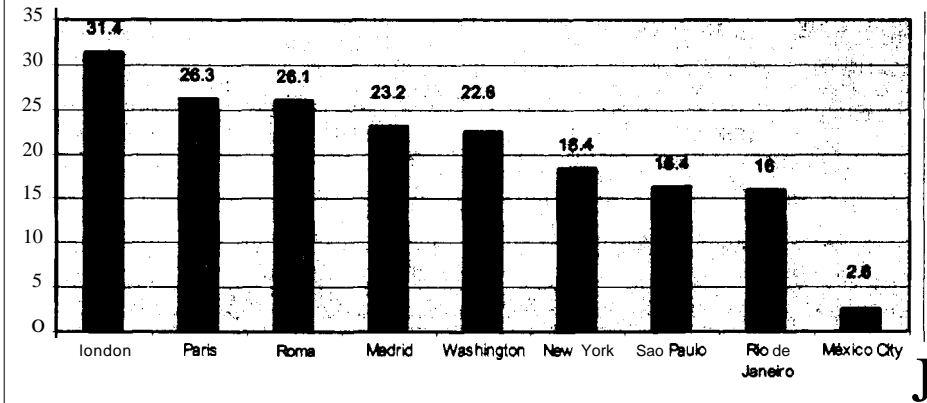
Una vez que la asamblea constitucional está formada, sus miembros luchan fuertemente por aprobar leyes políticamente correctas, como darle más poder al Congreso, a los estados, a la sociedad, así como ampliar los derechos sociales de todos. Un diseño constitucional desequilibrado puede resultar muy difícil de adaptar a las restricciones de gobernar una sociedad tan compleja y desigual como la mexicana.



Fuente: Inge Lore Mascher in *Este País*, núm. 106, enero, 2000

Gráfica 5

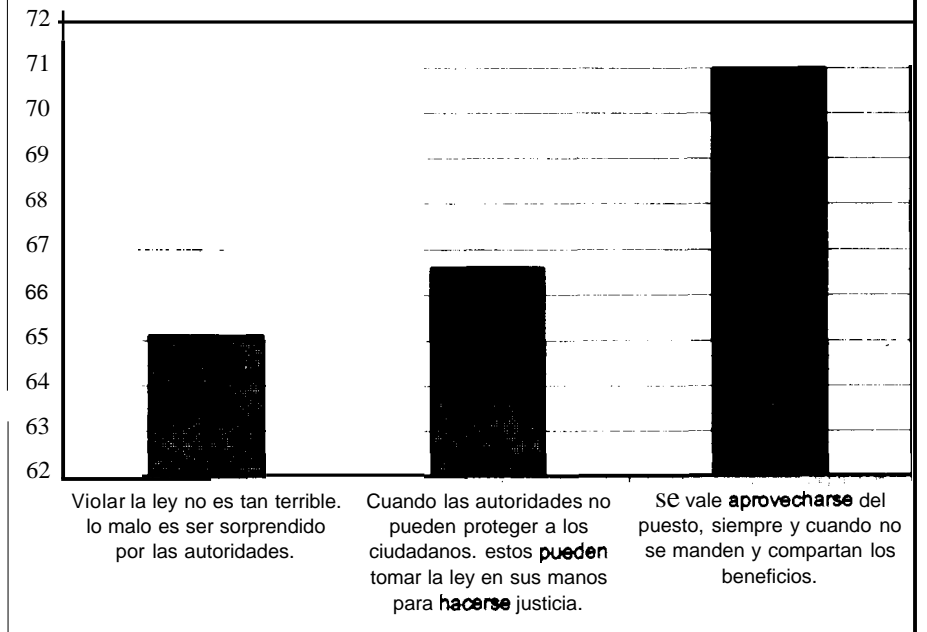
Casos resueltos por crímenes denunciados en 1994 (% del total).



Fuente: Inge Lore Mascher in *Este Pala*, núm. 106, enero, 2000

Gráfico 6

¿Diga con cuál de estos enunciados está más de acuerdo?



Fuente: Alduncin y Asociados, Agosto, 1995 en *Este Pala*, número 80, noviembre, 1997

Retos de gobernabilidad del nuevo gobierno

El problema no es sólo darle más certidumbre a la sociedad para que la autoridad no abuse de sus poderes, ciertamente un gran problema, sobre todo en las regiones más atrasadas del país. Quizás aún más importante es asegurar a la sociedad que la impunidad de los criminales no se convierta en la regla.

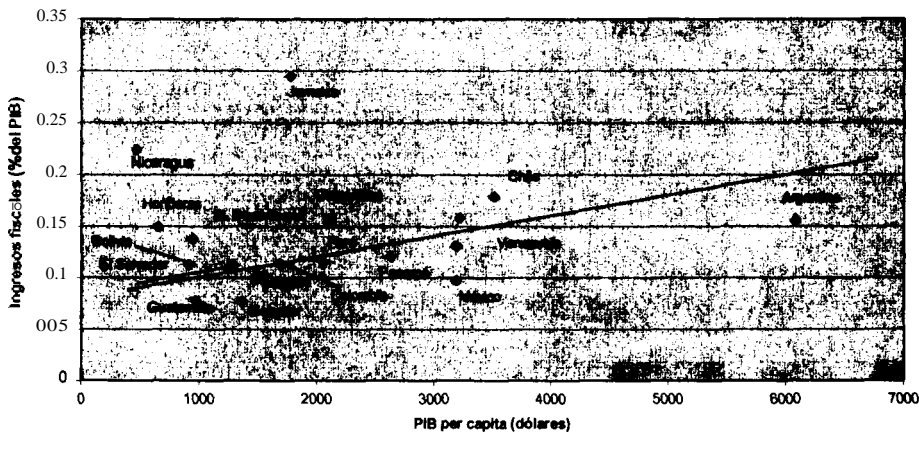
La fragilidad del Estado de Derecho está agravada por los problemas derivados del tráfico de drogas. Las mafias mexicanas tienen el poder coercitivo para corromper a los jueces y a la policía, o en su defecto, matarlos si no aceptan ser comprados. Debido a las adicciones de los ciudadanos de los Estados Unidos y el carácter no liberal de las instituciones que regulan la decisión de consumir drogas, la sociedad mexicana se enfrenta a un reto que parece sobrepasar sus capacidades institucionales y que erosiona los esfuerzos para enfrentar los graves problemas de seguridad pública que han aparecido a partir de la destrucción de la maquinaria autoritaria, la cual fue también un mecanismo de control social.

Pasemos ahora a lo que considero como el principal reto que enfrentará el nuevo gobierno: su débil capacidad de recaudación fiscal. América Latina tiene un bajo nivel de ingresos tributarios para su nivel de **PIB** per cápita y sus condiciones demográficas, sociales y políticas. En promedio, esta menor recaudación es de alrededor de ocho puntos porcentuales." Dentro de América Latina, la capacidad de recaudación de México es una de las más bajas, como se observa en la gráfica 7. A pesar de muchos esfuerzos por crear una ley fiscal más neutral que permita incrementar los ingresos, en los pasados 20 años, la recaudación fiscal ha permanecido virtualmente sin cambios, como se ve en la gráfica 8.

¹⁶ Inter-American Development Bank, *Facing up Inflation in Latin America 1998-1999 Report*, Washington, 1999, p. 180.

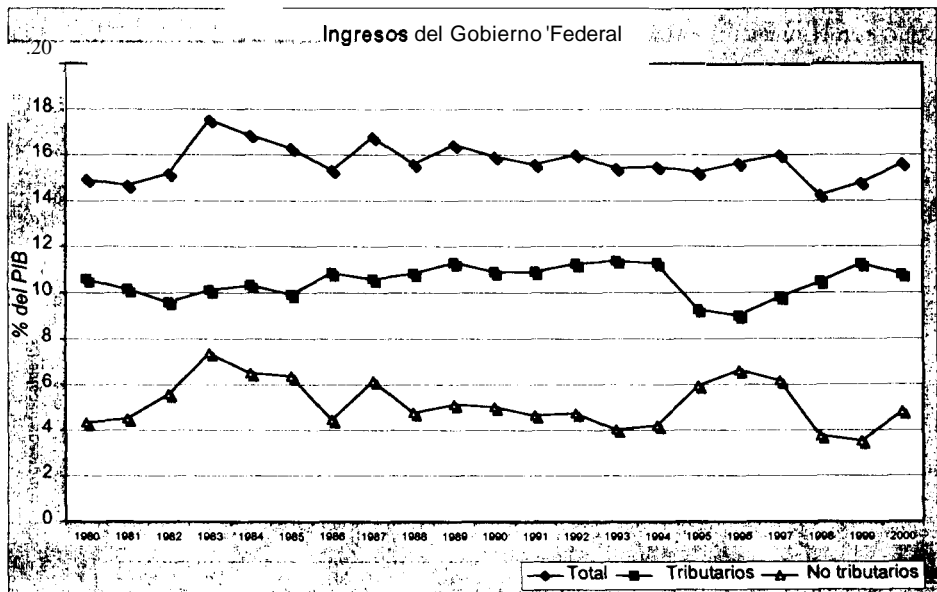
Gráfica 7

Ingresos Fiscales y PIS per cápita en América latina y el Caribe, (1994-1996)



Fuente: *América Latina frente a la desigualdad 1998-1999*, BID.
 Nota: Excluye seguridad social

Gráfica 8



Fuente: Elaboración propia con base en datos de SHCP.
 Nota: El dato de 1999 es una estimación y la del 2000 es una proyección.

A través de la historia de México la débil base fiscal ha sido una restricción severa. Esto ha llevado en largos periodos a ingresos públicos muy limitados,

Retos de gobernabilidad del nuevo gobierno

como en la primera mitad del siglo XIX, cuando la falta de recursos, se tradujo en golpes de Estado protagonizados por soldados inconformes por la falta de sueldos. Menos trágicamente, pero muy costoso, gastar más de lo que se recauda llevó a los excesos de los años setenta y ochenta que terminaron con la moratoria de la deuda. En aquellos periodos de gobernabilidad que disfrutó México, el equilibrio del presupuesto público fue alcanzado fundamentalmente como resultado de un gasto público contenido. El más claro ejemplo de esto fue el Porfiriato. El presupuesto estuvo equilibrado por décadas, pero el 70% de los mexicanos era analfabeta, sólo por mencionar uno de los varios problemas sociales no enfrentados por el gobierno. Un presupuesto balanceado, basado en poco gasto dada la baja recaudación, puede crear déficits sociales políticamente inmanejables.

Incrementar los impuestos resulta muy complicado cuando los contribuyentes no perciben claramente los beneficios del pago de los mismos. El gasto público en México es alrededor de 4 puntos del PIB, más bajo de lo que podríamos esperar dado su nivel de ingreso.¹⁷ Sin más recursos públicos, las desigualdades de la sociedad mexicana, y la elevada pobreza de muchos, dada esta desigualdad y el relativamente bajo PIB per cápita, persistirán aun bajo el escenario más optimista de crecimiento."

Cómo confrontar las agudas desigualdades de las sociedades latinoamericanas no tiene una respuesta fácil. El mayor gasto público en sí mismo no es la solución. De hecho, es necesario un análisis más serio respecto a dónde el Estado podría todavía darle espacio a la iniciativa privada -es el caso del sector eléctrico-, y crear mecanismos que aseguren que el gasto social sea progresivo." Cómo romper las ineficiencias que resultan de una administración politizada y muy fuertes sindicatos es también un reto.

Puedé ayudar mayor calidad en el gasto. No obstante, incluso si la calidad del gasto aumenta, como puede ser visto en el próximo cuadro, con las altas obligaciones que vienen del pasado -tales como el pago del servicio de la deuda, lo cual incluye el rescate bancario; el financiamiento del viejo sistema de pensiones, las pensiones del sector público crecientemente en números

¹⁷BID, *op. ritográfica* 8.4.

ie Según Nora Lustig y Miguel Székely, aun creciendo al 5% anual, los pobres extremos se erradicarán completamente hasta el año 2033; erradicar la pobreza moderada tomaría 17 años adicionales. Ver Lustig N y M. Székely, *México: Evolución Económica, Pobreza y Desigualdad*, BID, CEPAL, y PNUD, 1997, p. 7B.

¹⁸Ver, John Scott, "Who Benefits from the State in High-Inequality, Middle Income Countries? The case of México", CIDE, mimeo, 2000.

Carlos Elizondo Mayer-Serra

rojos- los recursos que quedan para mayor inversión en la gente y en bienes públicos necesarios para una democracia son insuficientes. Una democracia permite a más actores satisfacción a sus demandas a través de la movilización política. Aunque lo ideal sería que esto sucediera en el marco estricto de la ley, no siempre es así. Cada vez más actores utilizarán bloqueos y otras tácticas ilegales, ante las cuales el gobierno poco puede hacer, salvo satisfacer por lo menos una parte de sus demandas, pero esto cuesta recursos fiscales. Por ello, el gobierno de Fox tendrá que enfrentar rápidamente la necesidad de una profunda reforma de la ley fiscal para incrementar los ingresos, a la par de hacer el gasto público más eficiente y transparente o verse limitado en su capacidad de resolver demandas.

Los ingresos excedentes del alto precio del petróleo pueden ayudar, pero sólo en el corto plazo. (cuadro 10)

Cuadro 10	
Pasivos estimados del Sector Público (% del PIS de 1999)	
	Porcentaje
Deuda Interna	10.4
Deuda Externa	19.3
Deuda Total	29.7
ISSSTE	15
IMSS	50
Infonavit	1.9
IPAB	10.3
Fideicomisos y fondos de fomento	6.5
Pidiregas	2.5
Deuda Estatal	3
Pasivos no contabilizados como deuda	89.2
TOTAL	118.9

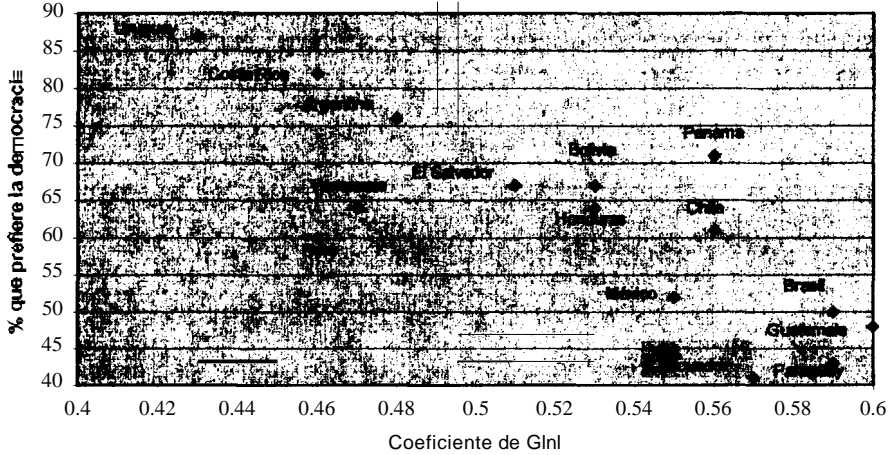
Fuente: Informe Económico Grupo Financiero Bancomer, Noviembre- Diciembre, 1999.

Como se muestra en la gráfica 9, en sociedades altamente desiguales, los valores democráticos son más débiles que en sociedades donde los recursos están mejor distribuidos. Los sectores más pobres ganan escasos beneficios de las instituciones democráticas basadas en el principio de que todos son iguales. Un principio particularmente vacío en sociedades donde las inequidades son tan grandes que la mayoría de los bienes sociales están concentrados en aquéllos que más tienen. Para los más ricos, la democracia

Retos de gobernabilidad del nuevo gobierno

Gráfica 9

Concentración del Ingreso y Aceptación de la Democracia



Fuente: *Facing to Inequality in Latin America*, IAOB, Washington. 2000, Cuadro 1.22.

es un riesgo latente para sus privilegios. Con el fin de construir una democracia estable, el nuevo gobierno tendrá que enfrentar esta tensión a través de una administración efectiva, que evite recesiones costosas y estimule el crecimiento estable a través de las reformas estructurales aún pendientes, así como implementando una política fiscal que sea capaz de incrementar el gasto público y, a través de éste, las oportunidades de los más pobres y la satisfacción de las demandas de los grupos que a través de la apertura democrática ejerzan sus nuevos derechos políticos.