



El problema del poder

Por Luis Rubio

**México requiere un nuevo
sistema de gobierno**

El problema del poder

México requiere un nuevo sistema de

Por Luis Rubio

“Mas poderosa que el paso del ejército más poderoso del mundo es una idea cuyo tiempo ha llegado.”

- Victor Hugo

Para mi hija Erika.

Este texto surgió de mis reflexiones luego de escribir *Una Utopía Mexicana: El Estado de Derecho es Posible*. A partir de la publicación de este libro, he seguido pensando sobre las causas de la ausencia de Estado de derecho y me beneficié ampliamente de los comentarios y críticas que recibí sobre esa publicación. El resultado es este nuevo texto, una continuación de mi análisis sobre la realidad mexicana y sus oportunidades de transformación.

Quisiera agradecer, primero que nada a Duncan Wood, director del Mexico Institute en el Wilson Center, por su continuo apoyo y disposición a publicar mis textos. También quisiera agradecer a Verónica Baz y a Mariana Meza por su cuidadosa lectura de versiones anteriores del texto y sus correcciones y sugerencias. Mención especial merece Oliver Azuara, quien siempre tiene no solo una excelente disposición a leer y revisar mis escritos, sino sobre todo por su acuciosa, inteligente, metódica y analítica lectura del texto y sus propuestas de corrección y adición.

Finalmente, quisiera agradecer a Andrés Clarke por la traducción y a Paxton Helms por su inmejorable y erudita edición.

Desde luego, solo yo soy responsable del texto final que el lector tiene en sus manos.

Autor: Luis Rubio

ISBN# 978-1-938027-54-3

Diseñado por Kathy Butterfield y Angelina Fox

Woodrow Wilson International Center for Scholars

One Woodrow Wilson Plaza

1300 Pennsylvania Avenue NW, Washington, DC 20004-3027

www.wilsoncenter.org

Woodrow Wilson International Center for Scholars



Contenido

Introducción 1

Parte 1. Transformación del Poder en México 9

Un país atorado entre dos visiones.....	9
El problema del poder: la clave del progreso futuro.....	18
Distancia infranqueable: gobierno y ciudadanía.....	26
El problema estructural del poder: por qué la forma de gobernar del presidente Peña no funciona en la realidad actual.....	30
¿Por qué el “Pacto por México” no resolvió el problema del poder?.....	40

Parte 2. El Pasado no es una Opción 47

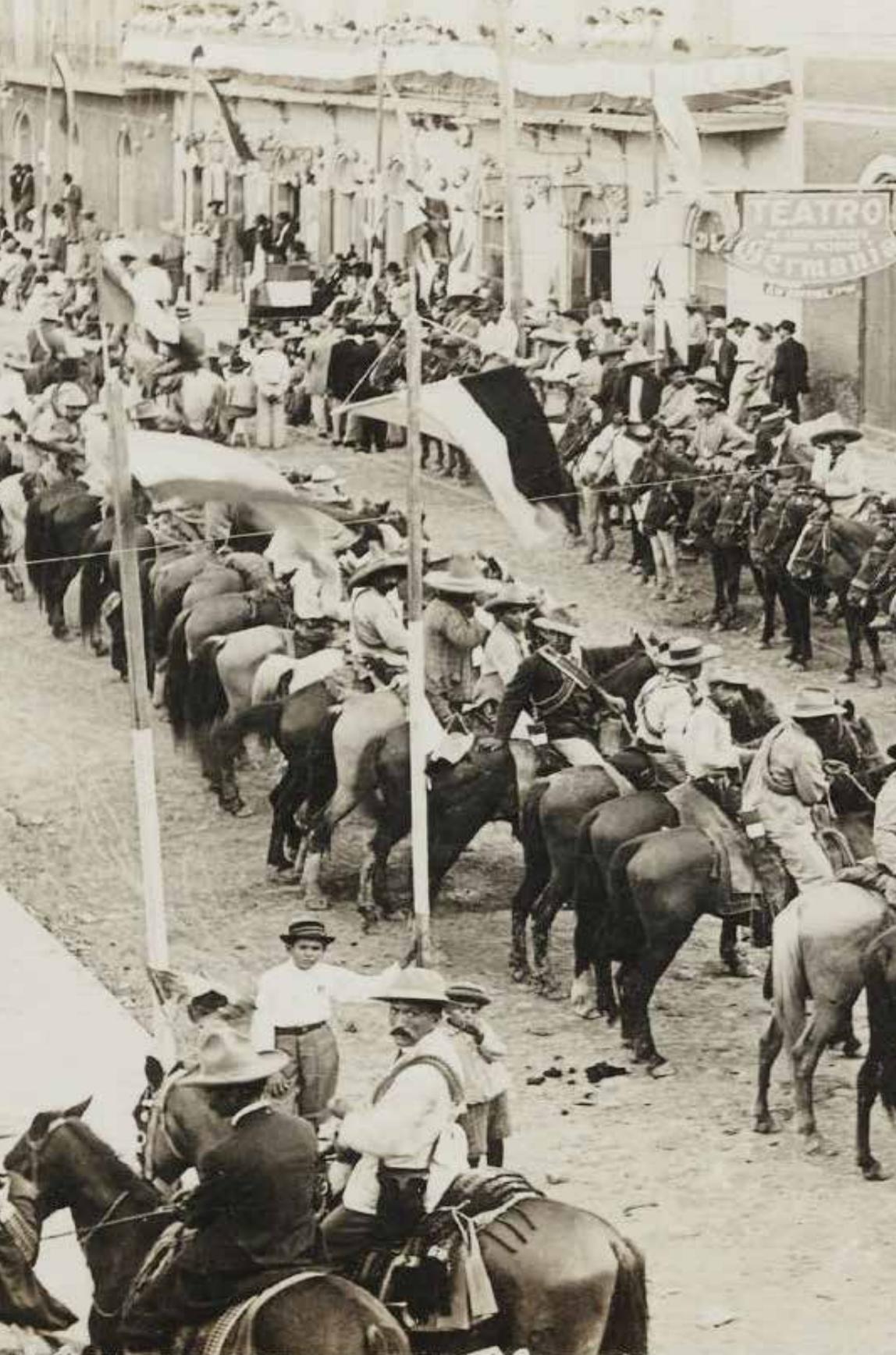
El poder y el regreso del PRI.....	47
Pero antes sí funcionaba.....	52
Hijos de la Revolución.....	56
La cultura autoritaria y la sucesión de 2018.....	60
Concentración y dispersión: la paradoja del poder.....	64

Parte 3. Las Transiciones Inconclusas y sus Consecuencias 71

Las transiciones truncas y sus consecuencias sobre la economía.....	71
El poder y la Suprema Corte de Justicia.....	76

Parte 4. Elementos para Redefinir el Poder 87

Las reglas: fundamento del orden político.....	87
Lo que podemos aprender de China.....	93
Poder y derechos.....	97
El dilema: qué y cómo cambiar.....	100
El debido proceso como camisa de fuerza.....	106
Qué sigue.....	110
¿Es posible?.....	114



Introducción

“Después de una revolución, los revolucionarios victoriosos siempre intentan convencer a los escépticos que han logrado grandes cosas, y usualmente cuelgan a quienes los refutan.”

H.L. Mencken

La concentración de poder que fue inherente al régimen que emanó de la Revolución permitió construir un sistema político funcional a partir de la tercera década del siglo XX porque la mexicana era una sociedad mucho más sencilla que la actual: era esencialmente rural y aspiraba a construir una economía fundamentada en la industria, todo lo cual empataba con un esquema de disciplina laboral y política. Noventa años después, las circunstancias son otras y la concentración del poder ha acabado siendo tanto disfuncional como ilegítima. Además, y este es el punto clave, un poder tan concentrado ya no logra el cometido de preservar la estabilidad o desarrollar una capacidad transformadora.

El problema del poder en México tiene causas internas y externas. Por el lado interno, el sistema político construido en las primeras décadas del siglo XX tuvo por propósito estabilizar al país luego de la gesta revolucionaria; su racionalidad fue la de consolidar el poder de los ganadores a la vez de crear espacios regulados y limitados de participación para el resto de la sociedad organizada en ese momento. Aquel sistema tuvo enormes virtudes al generar no sólo una paz duradera sino también condiciones propicias para el desarrollo de la economía; al mismo tiempo, su principal defecto fue que no creó mecanismos de ajuste. Además, las reglas, en su mayoría, no eran formales, por lo que su cumplimiento se basaba en un principio de lealtad, miedo y percepción de riesgo. De esta manera, el sistema se constituyó como una estructura permanente, cuya única fuente de flexibilidad radicaba en el límite sexenal a la presidencia. Este límite no era menor y permitía un recambio de la élite política, pero no un ajuste constante que favoreciera la

“Por el lado interno, el sistema político construido en las primeras décadas del siglo XX tuvo por propósito estabilizar al país luego de la gesta revolucionaria; su racionalidad fue la de consolidar el poder de los ganadores a la vez de crear espacios regulados y limitados de participación para el resto de la sociedad organizada en ese momento. ”

adaptación a una sociedad cambiante: se recirculaba la participación de los miembros de la llamada “familia revolucionaria” pero no se modificaba la relación con la sociedad a pesar de que ésta cambiaba continuamente.

Por el lado externo, el contexto dentro del cual operaba el país luego del final de la segunda guerra mundial era propicio para soluciones

nacionales, introspectivas y aisladas del resto del mundo. La industrialización fundamentada en la substitución de importaciones, promovida por la CEPAL y por el gobierno estadounidense, tenía una lógica política abrumadora: permitía no sólo el crecimiento de un nuevo sector de la economía sino que entrañaba un fuerte control político, particularmente por la estructura del sindicalismo mexicano, íntegramente bajo control del PRI y sus predecesores. Todos estos parámetros comenzaron a venirse abajo a partir de mediados de los sesenta cuando la exportación de granos dejó de ser suficiente para financiar la importación de la maquinaria y equipo requeridos por la industria. Más adelante, la liberalización económica que comenzó en los ochenta tuvo el efecto político de alterar las estructuras de control y dependencia tanto de los obreros como de los empresarios. El sistema que antes lo controlaba todo, poco a poco fue viendo erosionar su poder y su capacidad de control.

El gran éxito del sistema político fue precisamente que hizo posible la rápida evolución de la sociedad. En unas cuantas décadas, México se convirtió en una sociedad urbana con crecientes niveles de ingreso en una multiplicidad de actividades empresariales, profesionales y artísticas. Tanto la economía como la sociedad experimentaron un extraordinario crecimiento, ampliando sus áreas de actividad pero también de perspectivas: mientras que al final de la Revolución todo mundo quería sólo una cosa, paz y tranquilidad, medio siglo después el tipo de demandas había cambiado cualitativamente. Al final

de los sesenta, las generaciones post-revolucionarias que no vivieron los efectos de la lucha armada requerían satisfactores económicos, sociales y políticos que chocaban con la esencia del sistema creado a partir del fin de la Revolución.

Por muchas décadas no hubo diferencia entre el monopolio del poder y la funcionalidad del sistema político y del gobierno: una cosa empataba a la otra y la hacía efectiva. Los problemas comenzaron en los sesenta cuando la estructura económica comenzó a mostrar los límites de una estrategia autárquica de desarrollo industrial y la sociedad, en la forma del movimiento estudiantil, empezó a demandar participación en los procesos de decisión política. A partir de entonces, la funcionalidad y el monopolio dejaron de ser iguales. Decisiones que favorecían la funcionalidad (por ejemplo la apertura de la economía o la representación proporcional) atentaban contra el monopolio del poder, en tanto que la preservación de monopolio (por ejemplo al incorporar al PAN y PRD al sistema de privilegios) atentaba contra la funcionalidad.

El sistema de control tan hábilmente construido en los veinte para mantener el control político y la estabilidad del país se han venido erosionando en las últimas décadas. Las diversas reformas económicas emprendidas, tanto en los ochenta y noventa como en los últimos años, tenían por propósito mejorar el desempeño de la economía y con ello elevar la funcionalidad política del país. Sin embargo, en la práctica, han tenido el efecto contrario: al liberalizar la economía y romper con los esquemas autárquicos de control, la población ha adquirido una nueva forma de libertad y disminuido drásticamente su dependencia respecto al gobierno, a la vez que ha decrecido la capacidad del gobierno para controlar a sectores clave de la economía y de la sociedad.

El gran desafío del sistema, desafío que no ha sido resuelto, fue que la evolución de la sociedad entrañó crecientes demandas de participación política que el sistema no estaba diseñado para canalizar, procesar

“El gran desafío del sistema... fue que la evolución de la sociedad entrañó crecientes demandas de participación política que el sistema no estaba diseñado para canalizar, procesar o, en una palabra, hacer posibles.”

o, en una palabra, hacer posibles. En el tiempo se crearon una serie de mecanismos formales e informales de participación, directa e indirecta, para dar cabida a organizaciones y grupos sociales y políticos en el sistema, pero siempre de manera marginal. Así nacieron los diputados de partido en 1958 y eventualmente la representación proporcional, acotada por la entonces llamada “cláusula de gobernabilidad”, cuyo objetivo era preservar el monopolio del poder. El extremo fue la reforma de 1996 que abrió la posibilidad de una competencia electoral real, pero sustentada en un vicio: no se abrió el sistema político sino que se incorporó a los dos principales partidos de oposición al sistema de privilegios de que gozaba el PRI. En lugar de crear un “mercado” político competitivo, la solución priista (si bien acordada con las oposiciones) fue la de ampliar el espacio de participación para que no sólo los priistas tuvieran beneficios. El problema de ese esquema es que no se mejoró la flexibilidad del sistema: o sea, se compró tiempo pero no se resolvió nada. La mejor prueba de lo anterior es que el PRD, uno de los dos nuevos beneficiarios, de inmediato comenzó a actuar como oposición intransigente. En una palabra, las respuestas que se han dado a lo largo del tiempo han atendido los desafíos planteados por diversos integrantes de la élite política pero no han alterado el concepto básico del poder: el objetivo del sistema político desde su fundación ha sido la preservación del monopolio del poder y no la funcionalidad política del país o, incluso, su desarrollo en caso de cambiar el contexto interno o externo, como de hecho ocurrió.

La paradoja es que el electorado ha sancionado esta realidad en la forma en que ha votado a partir de 1997, primera elección federal posterior a la reforma electoral. Aunque la composición del poder legislativo ha cambiado con la incorporación de nuevos partidos políticos y, sobre todo, con la redistribución de las curules entre las bancadas de los tres partidos grandes, no es difícil observar que la “coalición ganadora”, el grupo que vota las iniciativas y hace posible la aprobación de presupuestos, leyes y reformas constitucionales, no ha variado de manera significativa. Es decir, aunque el centro político se ha dividido entre el PAN, PRI y PRD, el corazón del sistema político ha permanecido constante: el equilibrio de poder se ha mantenido prácticamente intacto. Así, no es casualidad que los resultados electorales ya no arrojen mayorías y se ganen elecciones con un tercio del electorado; incluso, no sería imposible que esa proporción disminuya todavía más en 2018. En un sistema político abierto y representativo, esto habría implicado una redefinición de las prioridades políticas, pero

en el sistema político mexicano el reparto del poder y sus beneficios se han concentrado dentro de un grupo pequeño, especialmente los propios partidos políticos. El sistema político de por sí poco representativo acaba siendo ratificado por el electorado, haciendo posible que el ejecutivo tenga fácil control a pesar de lo modesto de su bancada.

El lado externo, sobre todo en materia económica, no es menos complejo. Más allá de la liberalización económica que ha experimentado el país a partir de los ochenta, la economía internacional se ha transformado de una manera fenomenal tanto en la forma de producir (la llamada globalización) como en la transición hacia la economía del conocimiento donde lo que importa ya no es la mano de obra física sino sobre todo la capacidad intelectual de las personas. Estos cambios han tenido un impacto dramático sobre la vida política del país.

Mientras que la economía industrial tradicional entrañaba un sistema de disciplina inexorable, una sociedad abierta y crecientemente dependiente del conocimiento y la información tiene una dinámica que nadie controla. En la era industrial la población vivía en un esquema de líneas de producción y sindicatos controladores, lo que acotaba cualquier protesta al ámbito laboral. Los empresarios vivían bajo el yugo gubernamental que tenía capacidad, directa o indirecta, de determinar la rentabilidad de sus empresas. En la era del conocimiento, no importa el negocio o actividad en que se encuentre una persona, todo es información y ésta nadie la puede controlar, por más que persistan intentos por censurarla.

La economía del conocimiento implica una menor importancia para la actividad manual (típica de los procesos industriales tradicionales) y una cada vez mayor dependencia de la actividad intelectual en la agregación de valor, que es lo que determina ingresos, salarios y generación de riqueza. Esa actividad intelectual tiene muchas modalidades pero, en esencia, implica que aún en procesos tradicionales, la mano de obra es cada vez menos manual y más concentrada en el manejo de computadoras y controles diversos. Más allá del piso industrial,

“Todo esto cambia la relación de las personas con la política y genera una fuente de demanda de participación e influencia que hubiera sido inconcebible hace cincuenta años.”



los servicios que requiere la economía tanto agrícola como industrial dependen de personas dedicadas a procesos intelectuales que van desde la administración simple hasta la creatividad que se observa en el diseño de *software*. Incluso los campesinos más modestos utilizan teléfonos celulares e Internet para averiguar los precios de sus productos y evitar ser esquilgados por intermediarios. Todo esto cambia la relación de las personas con la política y genera una fuente de demanda de participación e influencia que hubiera sido inconcebible hace cincuenta años.

Lo que antes eran instrumentos de control hoy son obstáculos al desarrollo; lo que antes eran vehículos para el crecimiento hoy son dinosaurios al borde de la quiebra. Antes, un empresario podía vivir y enriquecerse si estaba cerca del gobierno; hoy si no está cerca de su cliente está perdido. El gobierno se convierte en una ayuda o un problema pero rara vez es la solución. Antes la educación servía para controlar a la población, hoy el control impide el desarrollo de personas con habilidades y capacidades para el desarrollo del país. Lo que antes era lógico y racional –darle la vuelta a los problemas o cortar esquinas para acelerar procesos, algo que los argentinos llaman “viveza criolla”– hoy se ha convertido en un enorme problema: los clientes esperan cumplimiento, los inversionistas vigilan los términos de los contratos, los importadores quieren cuentas claras. Nada de eso mejora con la “viveza criolla”; por el contrario, quien no juega con las reglas del mundo moderno queda fuera.



Hoy las reglas del mundo moderno dominan la actividad económica porque son estas las que guían al sector exportador, a los migrantes y a todo el sector “moderno” de la economía. Quien no las siga fracasa. En México, el único sector que no se apega a esas reglas es el gobierno y, en general, el mundo político. Es decir, son los políticos, encabezados por el gobierno, quienes se han vuelto un impedimento al desarrollo del país porque no han logrado construir una estructura de pesos y contrapesos sostenible, viable y creíble. La concentración del poder se ha tornado en un obstáculo al desarrollo.

Lo que hace casi un siglo constituía una gran oportunidad de desarrollo, de hecho la única forma en que el país podía progresar, hoy se ha tornado en el mayor obstáculo al mismo. Ese es el mensaje principal de este libro: tenemos que construir instituciones, el Estado de derecho anclado en el “debido proceso” para que el país tenga la posibilidad de romper con los círculos viciosos que le caracterizan.

El desafío es del sistema político en su conjunto porque entraña la transformación y profesionalización de los tres poderes públicos y de todos los niveles de gobierno.



PARTE 1.

Transformación del Poder en México

Un país atorado entre dos visiones

“El secreto del cambio reside en enfocar tu energía no en el combate de lo viejo sino en la construcción de lo nuevo.”

Sócrates

El México de hoy padece problemas de crecimiento y de estabilidad y orden. No son problemas nuevos pero tampoco existe un consenso respecto a su solución. Ni siquiera existe un consenso sobre la naturaleza del problema o, incluso, sobre las características medulares del país. En este contexto, cualquier respuesta que diera el gobierno o la sociedad sería vista con sospecha o al menos como incompleta por otro segmento de la misma.

Hay muchas explicaciones e hipótesis sobre la naturaleza del problema que padece México, la mayoría de las cuales se remiten a un conflicto político no resuelto en los años ochenta. Una parte de México, sobre todo la heredera de la ex-izquierda del PRI, hoy concentrada en Morena, se remite a los ochenta y afirma que el país ha estado estancado desde entonces y su propuesta conceptual de solución es revertir diversas medidas y reformas adoptadas en las décadas subsecuentes y negociar acuerdos políticos entre grupos y sectores de la política, tal como se venía haciendo desde que se creó el PNR en 1929.

La otra parte de la sociedad, el *otro* México, observa una extraordinaria, así sea incompleta, transformación en la estructura de la economía y en la forma de funcionar del país. Su propuesta de solución radica en la aceleración del proyecto reformador y, sobre todo su cabal implementación. Para este segmento el principal problema no radica en la economía *per se* sino en el

hecho de que el gobierno —el sistema de gobierno en su conjunto— nunca se reformó ni avanzó en concepción o realidad desde los ochenta.

Independientemente de la postura y perspectiva que uno adopte, no cabe la menor duda que las características y circunstancias del México del siglo

**“Los cambios son reales.
La economía mexicana es
hoy extraordinariamente
competitiva y una de las
mayores exportadoras
de bienes manufacturados
del mundo.”**

XXI en nada se parecen a las de la era en que se formó el sistema político (1929) que, con mayores o menores cambios, sigue siendo esencialmente el mismo. Es decir, el país ha cambiado en su economía, demografía, sociedad y conflictividad política, pero el sistema de gobierno y la cultura que lo acompaña se estancaron en el tiempo.

Los cambios son reales. La economía mexicana es hoy extraordinariamente competitiva y una de las mayores exportadoras de bienes manufacturados del mundo. La competitividad de la planta industrial moderna es impactante, sobre todo a la luz de lo que era la economía mexicana —introspectiva y no competitiva— hace tres o cuatro décadas. Una economía abierta que compete exitosamente y satisface las necesidades de la población constituye un cambio radical respecto a la era de crisis de los setenta y ochenta, con el desempleo, inestabilidad económica e inflación que la caracterizaba.

Por el lado político, la competencia electoral es igualmente real y cada día más dinámica debido a causas externas al sistema político (información y cambio tecnológico). Los partidos grandes han ido perdiendo presencia en el electorado y nuevas fuerzas van incursionando y buscando el voto ciudadano. El país está abierto al escrutinio internacional y responde con mayor o menor celeridad.

Y, sin embargo, no todo se ha transformado ni ha avanzado de manera simultánea. Algunos aspectos de la vida pública mexicana que son disfuncionales no son entendidos como tales, pero no por eso dejan de constituir obstáculos al avance del país y de los proyectos de los gobiernos que los impulsan.

La mayor parte del aparato legal y regulatorio, además de político, que caracteriza al país proviene del “viejo régimen”, una estructura sociopolítica cuyas características y modos de funcionamiento dejaron de operar en el momento en que ocurrieron dos cambios radicales: primero, en orden cronológico, la apertura de la economía y, segundo, el cambio político que se dio en 2000. Vistos en retrospectiva, estos factores alteraron todos los vectores que hacían funcionar al país: con ellos se acabó el control central que ejercía la presidencia y la burocracia; se liberalizó el funcionamiento de la economía de bienes y servicios, pero solo de aquellos que se comercian internacionalmente; se eliminó la capacidad de imponer el criterio del presidente sobre todo el acontecer nacional; y se descentralizaron las decisiones económicas y políticas, en el sentido más amplio de la palabra.

Puesto en otros términos, cambió la realidad del poder de manera radical: de concentración pasamos a descentralización; de control a atomización y fragmentación; de imposición a que todo dependa de la capacidad e integridad de cada una de las partes. Por donde uno lo vea –en la economía, en los gobiernos estatales, en la sociedad civil, en la política– el país ha experimentado una transformación radical en su naturaleza y estructura de poder.

Lo que no cambió fue el entramado institucional, legal y regulatorio. Con excepciones –algunas enormes– seguimos viviendo bajo el yugo de un esquema legal e institucional que nada tiene que ver con la realidad actual. Ese es el caso del poder judicial y de la PGR, de la legislación laboral y del régimen energético, de las policías y del ejército. La economía vive en un entorno global, pero se gobierna con instrumentos de una economía protegida; la política vive una enorme efervescencia y competencia pero opera bajo criterios que Plutarco Elías Calles (1924–1928) reconocería como propios; la sociedad es cada vez más diversa y tiene experiencias cada vez más cosmopolitas, pero la estructura regulatoria en que vive es antediluviana. El desempate entre la realidad y la formalidad es impactante.

Las reformas de los ochenta y noventa intentaron conciliar, al menos parcialmente, la nueva realidad con el marco jurídico existente. En algunos casos se avanzó, en otros seguimos paralizados. El principal problema de esa era residió en la permanente inconsistencia entre las diversas reformas y privatizaciones. En lugar de seguir una estrategia integral, se tomaron decisiones casuísticas, muchas de ellas inherentemente contradictorias, generando las condiciones que llevaron a la crisis de 1994.

A partir de ese año, el país ha vivido una interminable disputa política sobre el rumbo que debe seguir tanto la política como la economía. Esa disputa ha creado un entorno en el que el desarrollo del país se torna imposible porque el sistema político acaba siendo incapaz de crear condiciones de estabilidad y de confianza que le permitan a la población ahorrar, invertir y pensar con un horizonte de largo plazo.

En la práctica, lo que esto implica es que conviven dos Méxicos muy distintos: uno enfocado hacia el futuro, otro intentando preservar el pasado. Ambos padecen las incontenibles fuerzas de la globalización pero ninguno goza de claridad de rumbo. El “viejo régimen” vivió de abusar de los derechos de propiedad, de ignorar (y hacer imposible) el Estado de derecho y de imponer las preferencias del presidente. Ese régimen se colapsó porque fue incapaz de adecuarse a los tiempos y satisfacer a una reciente población. Se colapsó pero no acabó de irse. A su vez, nunca emergió otro orden político, capaz de crear condiciones para la prosperidad del país en la era del conocimiento. Esto es lo que ha arrojado un sistema político ineficaz que no resuelve problemas ni permite al país avanzar. Ese, en resumen, es el reto.

Las reformas vs la realidad

México lleva décadas tratando de cambiar para que nada cambie. Ciertamente, la economía ha cambiado mucho pero, al estilo del Gattopardo, se ha hecho hasta lo indecible por preservar los beneficios y privilegios del viejo sistema. Aunque nadie puede negar los enormes avances en diversos frentes, la estructura del poder sigue siendo la misma, excepto que se incorporó al PAN y PRD en la misma lógica de la corrupción ancestral: todo cambió para que nada cambiara. Ahora el costo de esto es visible a todas luces.

El actual gobierno aceptó el mantra de las últimas décadas de que urgía un conjunto de reformas y que éstas, solitas, transformarían al país. Se decía que los problemas estaban “sobre diagnosticados”; lo que nunca se dijo fue que, para que rindieran frutos, las reformas tenían que modificar la estructura del poder en general y en cada sector reformado. Hoy parece obvio que lo que hace falta es gobernar y que las reformas, tan necesarias como son, no son factibles en ausencia de un gobierno capaz de cumplir su cometido. La estructura actual del poder hace imposible el nacimiento de ese “nuevo” sistema de gobierno.

El corazón del asunto es que no es posible pretender cambiar al país como prometían las reformas si no se pone en la mesa tanto la función del poder como su distribución. No se puede llevar a cabo una reforma del país -igual en un sector que en lo general- si el criterio número uno es no afectar a los grupos cercanos al poder; y no se puede pretender ser exitoso en reformar si el criterio que subyace a la reforma es el de no alterar la estructura del poder. Reformar no es otra cosa que afectar intereses creados; si eso no se quiere o puede hacer, la reforma es imposible.

El impacto sobre la economía

Más allá de la capacidad o disposición para llevar a cabo una reforma del poder, las consecuencias de no hacerlo son plausibles en la división que caracteriza a la economía mexicana en la actualidad. Más que una economía, en realidad se trata de dos economías distintas y contrastantes que tienen el efecto conjunto de disminuir la tasa de crecimiento. Un estudio reciente¹ revela que la economía mexicana va a dos velocidades: una abona al crecimiento de la productividad en tanto que la otra le resta. Si bien el crecimiento promedio de ésta ha sido un ínfimo 0.8%, la parte moderna de la economía ha visto crecer su productividad anual en 5.8%, en tanto que la de la economía tradicional e informal disminuye a un ritmo de 6.5%. El promedio no hace sino confundir.

El reporte comienza con una serie de contraposiciones: “¿la mexicana es una economía moderna que produce más automóviles que Canadá y se ha convertido en un exportador global, o es la tierra de empresas informales y tradicionales que crece lentamente? ¿El país ha logrado avanzar reformas que hagan posible un acelerado crecimiento del PIB y de los niveles de vida,



o está atorado en un ciclo perpetuo de “para y arranca”? ¿Se trata de una economía que es moderna, urbana con mercados eficientes, o es un lugar donde la corrupción y la criminalidad son tolerados?”

“El reporte dice que hay dos economías: una crece con celeridad, otra tiende a contraerse. Las empresas tradicionales e informales lograban el 28% de la productividad de las modernas en 1999, pero sólo el 8% en 2009.”

Algunos números son sugerentes. El reporte dice que hay dos economías: una crece con celeridad, otra tiende a contraerse. Las empresas tradicionales e informales lograban el 28% de la productividad de las modernas en 1999, pero sólo el 8% en 2009: es decir, no sólo hay una enorme brecha entre los dos sectores de la economía, sino que ésta se está ampliando.

Las panaderías exhiben un cincuentavo de la productividad de las empresas panificadoras modernas; 53% de las empresas medianas y pequeñas no tienen acceso a servicios financieros; con el crecimiento actual de la productividad, la tasa de crecimiento bajaría a 2% anual como máximo. En conjunto, la planta productiva mexicana tiene una productividad del 24% de la estadounidense, pero muchas empresas mexicanas son individualmente más productivas que las de ese país. En una palabra, para lograr un crecimiento sostenido del PIB de 3.5%, no la meta más ambiciosa, tendría que triplicarse el ritmo promedio de crecimiento de la productividad. La gran pregunta es cómo se puede lograr algo de esa magnitud.

Quienquiera que haya observado o vivido la forma en que funciona el país de inmediato reconocería los contrastes y las contradicciones. Como dice el reporte, hay dos economías: una que corre a alta velocidad, otra que se rezaga. Pero no es sólo eso: el país se caracteriza por situaciones que son ininteligibles para un observador o inversionista del exterior. Quizá a los mexicanos –acostumbrados al surrealismo de la vida cotidiana– no nos sorprendan casos como los de la Línea 12 del Metro o de Oceanografía que, aunque no inconcebibles en otras latitudes allá constituirían aberraciones que se atienden y enfrentan como tales. En nuestro caso se trata de realidades frecuentes: excesos, abusos, fraudes, autoridades coludidas, ausencia de un gobierno que hace cumplir las reglas, manipulación de los hechos y

los tiempos para fines políticos o particulares, reguladores supuestamente independientes (ahora con «autonomía constitucional») con mandatos contradictorios y potencialmente lesivos al éxito de su función.

En un mundo que avanza a la velocidad de la luz, México es un país que se rehúsa –o ha sido incapaz– de organizarse y reconocer sus deficiencias, lo que se ha traducido en una brecha creciente en su economía. La parte moderna acelera el crecimiento de su productividad y se convierte en un exportador global. La parte tradicional –que se defiende hasta con los dientes de cualquier cambio– se rezaga y empobrece al país, pero goza de la connivencia gubernamental. El viejo sistema, enquistado tanto en el mundo político como en el empresarial y sindical, yace en el corazón del México tradicional.

Una democracia que no está al servicio del ciudadano

La compleja fotografía económica tiene un referente directo en el ámbito político. La transición política que México ha vivido a lo largo de las últimas décadas ha sido accidentada y compleja, caracterizada por más vaivenes que constantes y más dudas que certezas.

El entramado institucional que heredamos del fin de la era del PRI no permite una convivencia política saludable, mantiene relegada a la ciudadanía y la propensión al abuso del ciudadano por parte de partidos y gobierno es infinita. No murió el corporativismo, simplemente se transformó, con todo lo que eso implica. En la realidad actual el ciudadano no tiene protecciones legales y no cuenta con derechos efectivos frente a los poderosos del país en todos sus ámbitos.

No cabe ni la menor duda que el país ha experimentado un proceso de enorme y profundo cambio político. El contraste de la institución de la presidencia actual con la de la era gloriosa del PRI debería convencer hasta al más escéptico. Si a eso se agrega el nuevo protagonismo del poder legislativo, la independencia (aunada al dispendio y arrogancia) de los gobernadores y la capacidad de chantaje y extorsión de los sindicatos más importantes del país, es evidente que el viejo sistema ya no existe, al menos en su forma original. El problema es que el nuevo esquema no es democrático, representativo ni funcional.

En su origen, la transición política mexicana guarda una diferencia

fundamental con la española o con los procesos de construcción nacional que experimentaron naciones desde Estados Unidos en el siglo XVIII hasta Sudáfrica en los noventa. Aquellos procesos fueron pactados y negociados, en tanto que el nuestro fue, pues, a la mexicana. La estructura del poder político en nuestro país, léase la enorme concentración del poder que existía en la presidencia y en el PRI, fue la circunstancia que llevó a que se introdujeran los menores cambios posibles. Todo se hizo para mantener los privilegios antes existentes, así se compartieron con un pequeño núcleo adicional de beneficiarios (el PRD, el PAN y los gobernadores)

El contraste con los otros casos es extraordinario. En España, las fuerzas políticas, hijas todas ellas de una sangrienta guerra civil, estaban decididas a evitar que la confrontación de entonces impidiera la construcción nación moderna, democrática y exitosa. Eso les llevó a pactar, abandonar las viejas rencillas y orientarse hacia el futuro. Algo similar ocurrió en Sudáfrica, donde el fin del gobierno del apartheid no se tradujo en ataques a los blancos, sino que toda la energía se dedicó a la redacción y adopción de una constitución moderna. En Estados Unidos la discusión, que duró más de diez años, se dedicó a la construcción de instituciones que permitieran pesos y contrapesos efectivos, confiéndole al sistema de gobierno un equilibrio conducente a la estabilidad y viabilidad a la entonces nueva nación. Con todo y sus enormes diferencias, las tres naciones colocaron al ciudadano, y a las protecciones necesarias para que éste pudiera actuar, en el centro del entramado institucional que construyeron. Aquí los privilegios se sustentan en la limitación de las libertades y derechos de la ciudadanía.

Cada caso refleja sus circunstancias y peculiaridades, pero lo relevante para México es que nuestro proceso de transición no ha consistido, más que marginalmente, en la construcción de nuevas instituciones, desarrollo de pesos y contrapesos ni mucho menos en la consolidación de mecanismos para el desarrollo de una ciudadanía pujante, colocada en el corazón de la vida política nacional. Más bien, nuestra transición adquirió tintes defensivos: en lugar de orientar al país hacia el futuro, todos los esfuerzos se han concentrado en defender el statu quo y proteger los derechos adquiridos, cualquiera que sea su origen. Los partidos y políticos que negociaron los cambios en materia electoral de 1996 tuvieron más interés en encumbrar a tres partidos grandes y poderosos que en representar a la ciudadanía o crear un entramado institucional democrático. Ese déficit sigue ahí y tiene que ser atendido.

El país vive en dos momentos distintos, de manera simultánea: un país moderno y uno tradicional; un país que crece y se enriquece y otro que se empobrece y rezaga; un país con oportunidades y otro sin posibilidades en la situación actual. En el corazón del problema yace un sistema de gobierno caduco e incapaz de ajustarse a las circunstancias y necesidades de un país como México en el siglo XXI. El desafío es tanto institucional como cultural.

Por el lado institucional, el reto reside en construir pesos y contrapesos que establezcan límites al ejercicio del poder.

Por el lado cultural, los mexicanos tenemos que entrar de lleno en la era de la información y de la competencia económica, y lo que eso implica en términos políticos. Lo extraordinario es que la vieja cultura priista sigue

dominando el mundo político y esa cultura es incompatible con la necesidad de negociación legislativa, transparencia en los procesos públicos, respeto a los derechos de terceros y rendición de cuentas.

“Por el lado institucional, el reto reside en construir pesos y contrapesos que establezcan límites al ejercicio del poder. Por el lado cultural, los mexicanos tenemos que entrar de lleno en la era de la información y de la competencia económica, y lo que eso implica en términos políticos.”

Desde luego, México no es el único país del mundo que enfrenta este tipo de disyuntivas. Países tanto avanzados como subdesarrollados evidencian tensiones similares y sus debates y disputas reflejan tensiones no distintas a las nuestras. Lo que hace distinto a México es la ausencia de un debate abierto y claro respecto a estos desafíos y, sobre todo, el sistema de gobierno que impide que cualquier debate se traduzca en políticas públicas susceptibles de resolver sus problemas. Como se ha argumentado, el sistema de gobierno responde a otra era de la historia del país y es incapaz de responder a los desafíos que hoy se enfrentan. Las diversas fuerzas políticas se representan más a sí mismas que a los diversos segmentos e intereses que componen a la sociedad mexicana, haciendo prácticamente imposible enfrentar los desafíos estructurales del país.



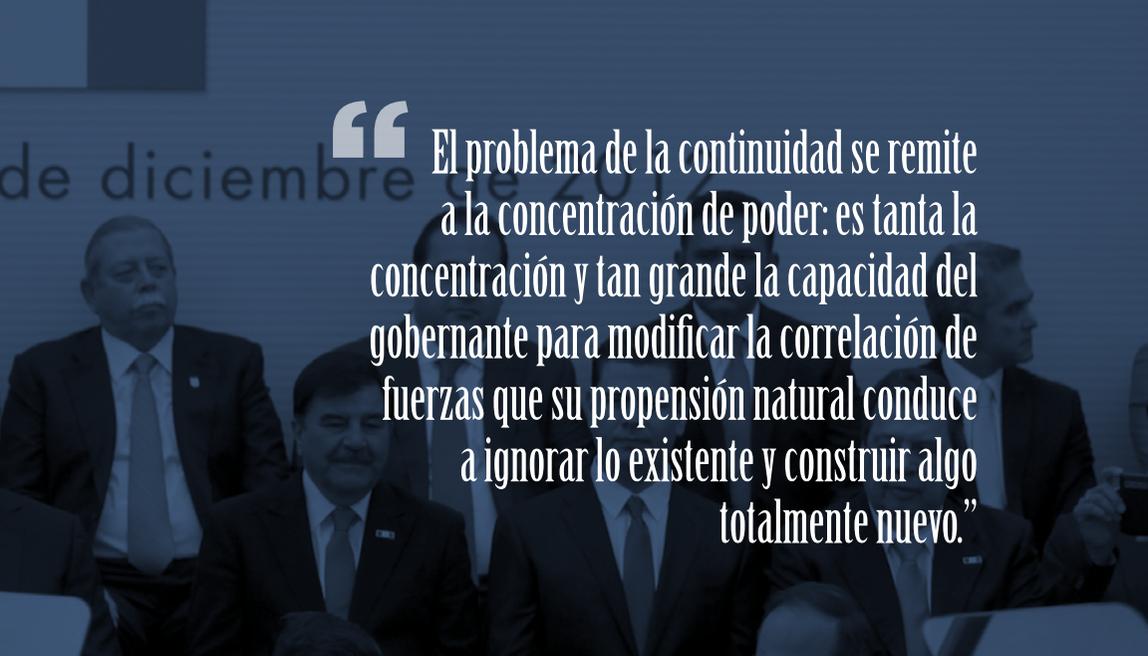
El problema del poder: la clave del progreso futuro

“Es legal porque yo así lo quiero.”

King Louis XIV of France

El principal problema económico de México es su sistema político porque ha impedido tomar las decisiones y emprender reformas que el país requiere. Nadie que haya observado la forma de funcionar del país podría objetar esta apreciación que, no por casualidad, coincide con la disposición que tuvieron los tres partidos políticos grandes a sumarse en lo que se conoció como el Pacto por México. El Pacto permitió muchos cambios necesarios pero el verdadero problema del país reside en la realidad del poder y que se refleja en la ausencia de Estado de derecho, parálisis política y económica.

La gran pregunta es si el problema radica en que los procedimientos existentes no sirven para procesar las decisiones o conflictos (de ahí el Pacto), o en que las instituciones existentes no lo hacen porque son extremadamente vulnerables. Esta disyuntiva yace en el corazón de nuestra aparente incapacidad para construir proyectos de largo plazo, atraer



“ El problema de la continuidad se remite a la concentración de poder: es tanta la concentración y tan grande la capacidad del gobernante para modificar la correlación de fuerzas que su propensión natural conduce a ignorar lo existente y construir algo totalmente nuevo.”

inversiones en sectores y proyectos que entrañan tiempos transexenales y conferirle certidumbre a la población. Este problema apareció en las décadas recientes y es producto de un rompimiento con el pasado que fue impuesto por las circunstancias aquí descritas y que diferencia al país de hoy con aquel que era cerrado, con poca población, poca información y una estructura económica auto-contenida.

No es casualidad que enfrentemos desafíos en ámbitos tan distintos como el de la seguridad, la composición de los órganos reguladores (competencia, telecomunicaciones, transparencia, energía, elecciones), la legislación secundaria relativa a las reformas constitucionales emprendidas recientemente y, particularmente, la incapacidad de implementar las reformas aprobadas en el poder legislativo. No es que las cosas hayan empeorado sino que no se atienden de una manera consistente. Cada una de las reformas emprendidas tiene su mérito y propósito, pero sólo podrán prosperar en la medida en que satisfagan dos criterios genéricos: uno, que garanticen continuidad transexual; y, dos, que verdaderamente “ataquen” el corazón de los problemas en el sector o actividad respectiva. Ninguna de las dos cosas es evidente.

El problema de la continuidad se remite a la concentración de poder: es tanta la concentración y tan grande la capacidad del gobernante para modificar la correlación de fuerzas que su propensión natural conduce a

ignorar lo existente y construir algo totalmente nuevo. Unos gobiernos descentralizan, otros centralizan; una administración propone un modelo policial determinado, la siguiente lo reinventa. El punto es que no hay continuidad alguna, factor que yace en el corazón de la debilidad de nuestras instituciones. El hecho de que una autoridad, a cualquier nivel, pueda imponerse sobre la ley y las prácticas establecidas hace imposible que se consoliden instituciones creíbles y permanentes. Un ejemplo reciente, paradigmático, es la decisión del gobierno de Nuevo León de rechazar el acuerdo con la empresa automotriz KIA que realizó el gobierno anterior. De manera similar, la capacidad del Partido Verde para evadir cualquier sanción ilustra el valor de los contrapesos existentes.

En términos llanos, en la medida en que un gobierno pueda modificar el contenido de las instituciones a su antojo, la institución es incapaz de cumplir su cometido que es el de despersonalizar el poder. Quizá no haya mejor prueba de lo anterior que el hecho de que los integrantes de las comisiones encargadas de procesos clave como las elecciones, transparencia y regulación (competencia y telecomunicaciones) son cambiados con regularidad pero no cuando les corresponde sino cuando cambian los vientos políticos. Cuando así ocurre, resulta inevitable que se debilite a las instituciones porque se evidencia la inexistencia de autonomía real. En la medida en que ni la sociedad ni los integrantes de esas entidades tienen certeza de su permanencia, su actuar será de incredulidad o de rechazo, corrupción o acomodamiento.

En los últimos años se creó un enorme número de entidades con supuesta autonomía constitucional, término que todavía está por precisarse en la realidad. El objetivo de quienes avanzaron la noción de autonomía respondía a la urgencia de fortalecer la capacidad de acción del Estado, distinta a la del gobierno, en áreas tan importantes y sensibles. La pregunta es qué será distinto en esta ocasión que justifique la certidumbre a que aspiran los reformadores. En otras palabras, ¿cómo van a garantizar la permanencia de los comisionados (o equivalente) y asegurar la independencia de sus decisiones? No es un tema sencillo de resolver dada la falta de respeto hacia las instituciones que se refleja en la propensión a modificarlas con frecuencia y cambiar a los integrantes de sus consejos, muestras claras de la realidad del poder.

En el corazón de este problema yace el hecho simple y llano de que las cosas ocurren, en este caso la capacidad de modificar instituciones supuestamente

autónomas, porque quienes llevan a cabo la modificación tienen el poder para hacerlo. No hay vuelta de hoja.

¿Es posible un proyecto consensual?

“¿Qué es la paz? ¿Es simplemente la ausencia de guerra?” Estas son las preguntas medulares que analiza Kant en *La paz perpetua*. Kant afirma que si la paz no es más que una tregua que acuerdan los contendientes para prepararse para su siguiente ataque, si la paz no es más que la continuación de la guerra por medios políticos (como Clausewitz hubiera dicho), si la paz no es más que la exitosa subyugación de un contendiente por otro, entonces no es una paz real. De acuerdo a Kant, una paz real requiere el reino de la ley dentro del Estado y entre los contendientes. Es decir, requiere que todos los que acuerdan la paz crean en ella y la asuman como suya. En términos políticos, lo que se requiere para que haya paz es legitimidad. Si traducimos esto a la política mexicana, Kant reprobaría a los partidos políticos y al gobierno porque es evidente que no aceptan el reino de la ley, porque ven a los pactos y a las leyes como un medio para eliminar al contendiente en la próxima justa y no como una competencia en la que todos gozan de los mismos derechos, independientemente de que unos ganen y otros pierdan.

El problema del poder en nuestro país tiene dos dinámicas: la primera se refiere a las relaciones entre los partidos y los políticos. En esta dimensión, existe una conflictividad permanente y, a la vez, una funcionalidad. Aunque parezca paradójico, los dos planos son parte de la vida política del país: los últimos años han demostrado la existencia de capacidad de negociación, articulación de iniciativas y cooperación entre partidos y políticos; por otro lado, no deja de persistir la propensión a deslegitimar al contrincante, disputar la limpieza de los procesos electorales y asumir que la legitimidad se mide en términos de quién gana y no de que todos se apeguen a las reglas del juego. El hecho tangible es que la política mexicana sigue cimentada en la corrupción (pero ahora extendida a todos los partidos, no exclusivamente al PRI) y en la búsqueda del poder por cualquier medio, independientemente del costo y por cualquier medio.

“En términos políticos, lo que se requiere para que haya paz es legitimidad.”

La existencia de reglas del juego es una molestia más que la clase política ve como un costo de estar en el juego y no como una guía a la que tiene que apegarse sin discusión. Lo único importante es el poder y no hay límite alguno en la lucha por alcanzarlo, en buena medida porque el poder sigue siendo un juego de suma cero: lo que uno gana el otro lo pierde y no hay discusión al respecto. Este es el principal problema de la democracia mexicana; no se acepta que el único factor que todas las fuerzas políticas deben acatar y respetar es el procedimiento de elección, donde reside la legitimidad del sistema, para beneficio de todos. En este contexto, no hay peor enemigo de la clase política que la existencia de contrapesos porque estos limitan su capacidad de abusar. Lo anterior se deriva de que no hay un reconocimiento de que la mexicana es una sociedad diversa, dispersa y compleja que ningún partido o persona la representa a cabalidad. No hay una aceptación de que los partidos representan solo a partes del electorado y que su legitimidad se deriva de la construcción de coaliciones gobernantes y del respeto a los derechos de las minorías. La vieja cultura de control monopólico sigue dominando. Sin embargo, el poder no es absoluto, razón por la cual es imprescindible institucionalizar mecanismos efectivos de representación y de distribución del poder que legitimen al gobernante y al ejercicio del poder.

La otra dinámica de la problemática del poder es la que se deriva de la relación entre los políticos y los ciudadanos. En contraste con las relaciones entre políticos, donde prevalece la ley de la selva o del más fuerte, pero los actores enfrentan a sus contrincantes o contrapartes, en nuestra estructura política el ciudadano es más bien un estorbo: en México la clase política está protegida y aislada de la ciudadanía y goza de mecanismos que le permiten ignorarla. La forma en que funcionará la reelección, tema del que se hablará más adelante, es sugerente de este problema.

Quizá no haya mejor forma de examinar la distancia que existe entre la institucionalización del poder en México respecto a las democracias consolidadas (tema de un capítulo posterior) que estudiar el origen de estas últimas, sobre todo en este tiempo que se celebra el 800 aniversario de la publicación de la Magna Carta, el pilar del Estado de derecho en los países civilizados y democráticos. En su esencia, la Magna Carta fue la consagración en papel de que la ley está por encima del soberano. Al firmar, el rey Juan I aceptó que ya no podría decidir reglas y actuar a su antojo, sino dentro de los límites que le imponía el contrato celebrado con

la población. De esa aceptación siguieron los derechos y libertades que los países civilizados asumen como obvios: seguridad patrimonial, igualdad ante la ley, libertad de expresión, santidad de los contratos, elecciones frecuentes, justicia expedita, etc. En 1215 Inglaterra era un país infinitamente menos desarrollado de lo que México es hoy pero no hay una Magna Carta que ataque directamente el problema del poder en el país de hoy.

Reformas, más reformas y pactos

El periodista Alexander Woollcott cuenta que le preguntó a Chesterton sobre su visión de la diferencia entre poder y autoridad. «Si un rinoceronte fuera a entrar a este restaurante en este momento, nadie podría negar que de súbito adquiriría un enorme poder. Pero yo sería el primero en levantarme para asegurarle que no tiene ninguna autoridad»². Así es la relación del gobierno con los mexicanos: mucho poder pero poca autoridad. La autoridad se gana en las urnas y, luego, en el ejercicio cotidiano de la función gubernamental. Los gobiernos mexicanos de hasta mediados del siglo XX habían logrado esa legitimidad pero la perdieron en las crisis, inflaciones, represiones y pésimo desempeño económico. La ironía es que el origen de muchos de estos males yace en un intento fallido de mantenerse en el poder.

Los mexicanos llevamos décadas de pobre desempeño gubernamental producto, en buena medida, de un sistema de gobierno que ha dado de sí y que ya no satisface los requerimientos de un país tan grande, diverso y conectado al mundo.

En lugar de resolver los problemas, hemos buscado subterfugios (el Pacto es el mejor ejemplo) para no hacerlo o, en contadas excepciones, adoptado mecanismos para aislar determinados asuntos (como la inversión del exterior) de la naturaleza errática de nuestros gobernantes. Esos

“En lugar de resolver los problemas, hemos buscado subterfugios (el Pacto es el mejor ejemplo) para no hacerlo o, en contadas excepciones, adoptado mecanismos para aislar determinados asuntos (como la inversión del exterior) de la naturaleza errática de nuestros gobernantes.”

instrumentos han permitido navegar a través de los problemas cotidianos, pero le impiden al país dar el «gran paso» hacia un nuevo estadio de desarrollo.

Ilustrativo del problema es el hecho que llevamos más de cuarenta años reformando diversos aspectos de la vida nacional pero no hemos logrado resolver el corazón de la problemática. Con esta afirmación no pretendo menospreciar las reformas que se han emprendido desde los 80, negar los extraordinarios avances que se han logrado o ignorar la dificultad de enfrentar problemas ancestrales e intereses intrincados. El planteamiento es que no se pueden lograr los objetivos que se han perseguido a través de ese conjunto (disímbolo) de reformas sin que se modifique la estructura de gobierno, porque mucho de lo que impide la consecución de las reformas y su éxito se remite a la forma de funcionar del sistema político.

Para comenzar, el sistema fue concebido, construido y administrado desde la lógica de un poder concentrado, en control pleno del país y con disposición a emplear la fuerza para acallar cualquier disidencia, así fuera esto excepcional. Esa caracterización del sistema fue válida por unas cuantas décadas a partir de la creación del PNR en 1929, pero su propio éxito la fue alterando. Ochenta y cinco años después, la sociedad mexicana en nada se parece a la de entonces: su tamaño, diversidad, conocimientos, conexiones internacionales y dispersión geográfica son radicalmente distintos.

El problema no es que el país se pudiera desquiciar de un momento a otro, sino que no logra salir de su letargo, por más que se han hecho intentos de la más diversa índole: reformas económicas y políticas, alternancia de partidos en el poder, adopción de mecanismos externos para conferir garantías y nombramiento de funcionarios ciudadanos o de partidos diversos a funciones sensibles. El paso del PAN por la presidencia o del PRD por el DF son ejemplos convincentes de que el sistema perdura independientemente de quien esté nominalmente a cargo. En esta circunstancia, no es casualidad que los enfoques cambian pero los problemas permanecen. El gobierno que prometía eficacia con un convincente historial de desempeño se atoró a la primera de cambios porque no existen los mecanismos idóneos para que interactúe la presidencia con los partidos políticos y los gobernadores pero, sobre todo, con la ciudadanía.

Una reforma del poder sólo funcionaría si es resultado de una negociación que no sólo involucre a las partes relevantes, sino también –y, principalmente– a la ciudadanía. Es decir, para que goce tanto de legitimidad como de defensores a lo largo y ancho del país requeriría de un sustento virtualmente universal. En una palabra, tendría que ser fundacional.

El hecho es que los problemas del país son cada vez más complejos y no se pueden resolver con medidas parciales y menos con un gobierno atemorizado y desaparecido. Urge pensar en grande, construir una nueva plataforma institucional que atienda y resuelva los temas medulares que el país enfrenta y que son fuente de eterno conflicto: desde lo electoral hasta el funcionamiento del poder legislativo, la corrupción y la tortura. Es decir, lo imperativo es construir la estructura institucional eficaz que sea funcional para los próximos siglos, no el próximo sexenio, dando un salto cuántico que permita olvidar las rencillas de hoy y haga posible la consolidación de un país moderno que crece, cuida a su población y aprecia a su gobierno.



Distancia infranqueable: gobierno y ciudadanía

“Se dice que el poder corrompe, pero de hecho es más cierto que el poder atrae a los corruptibles. A los cuerdos los atraen cosas distintas al poder.”

David Brin

La democracia directa, invento ateniense, partía del principio que los ciudadanos debían decidir y que el gobernante era un mero ejecutor al que la ciudadanía mandaba. Dos mil cuatrocientos años después (y billones de seres humanos adicionales), el concepto de democracia directa cambió por el de democracia representativa: en lugar de que los ciudadanos tuvieran voto (y veto) sobre las decisiones cotidianas, estas se tomarían por representantes electos. Así nacieron los parlamentos y cuerpos legislativos, responsabilizados con la representación ciudadana. Aunque los ciudadanos ya no tenían voz directa en la toma de decisiones, el principio que yace detrás de la representación que caracteriza al poder legislativo es que el ciudadano puede remover al representante cuando éste deja de satisfacerlo. Pero más allá de la representación misma, la esencia de la separación de poderes consiste en que existen pesos y contrapesos entre los poderes públicos: el legislativo revisa las acciones del ejecutivo y el judicial resuelve las disputas entre ambos.

No hay mejor forma de describir mejor el concepto de contrapesos que citando a James Madison cuando escribió que si los hombres fuesen ángeles, no haría falta gobierno. Y que si todos los gobernantes fueran ángeles, no harían

“...si los hombres fuesen ángeles, no haría falta gobierno. Y que si todos los gobernantes fueran ángeles, no harían falta mecanismos para controlarlos o removerlos del cargo.”

falta mecanismos para controlarlos o removerlos del cargo. La idea y objetivo de la democracia representativa era que existiera cercanía entre los ciudadanos y los representantes pero, al mismo tiempo, una distancia que permitiese gobernar. Nuestro problema es que esa distancia en México es tan grande que ha cercenado el vínculo entre ciudadano y representante. El contraste con Estados Unidos es ilustrativo; esa distancia sólo se redujo después de la Revolución, particularmente con la expansión de la educación pública; sin embargo, el crecimiento exponencial de la población entre 1960 y 1980 colapsó ese mecanismo, acentuando la diferenciación educativa una vez más, algo similar a lo que ocurrió en otros países de la región

La cercanía o distancia entre el ciudadano y su supuesto representante depende de diversos factores pero, al final del día, todos regresan a lo elemental. Como personas normales, sujetas a presiones y oportunidades, amistades y deseos, los legisladores se apegan a lo que determina la mayor probabilidad de preservar su status, privilegios y empleo. ¿De quién estarán más cerca, del ciudadano o del líder partidista? Todo depende: si su puesto depende del ciudadano, se van a desvivir por atenderlo; si su empleo —el actual o el siguiente— depende de la buena voluntad del líder partidista, su lealtad estará absolutamente subordinada a sus deseos y preferencias. En otras palabras, todo depende de los incentivos que existan en el sistema político.

En nuestro sistema, todos los incentivos llevan al líder partidista. El sistema electoral y los mecanismos que la ley ha incorporado sesgan todo el sistema hacia una distancia entre el representante y el elector. Si bien existen buenos argumentos para mantener una cierta distancia, en México esta se han magnificado, al punto en que la noción de representatividad ha perdido todo sentido práctico. Hay sistemas electorales de representación proporcional pura en los que el elector difícilmente sabe quién lo representa; sin embargo, como ocurre en Alemania (con un sistema

híbrido), el votante siempre sabe a qué partido pertenece y lo puede identificar con certidumbre. La reelección es uno de los mecanismos más evidentes que existen para asegurar que exista un vínculo permanente entre el ciudadano y el representante, cercanía o distancia que es distinta en sistemas de representación directa como el estadounidense del de la mayoría de los sistemas parlamentarios. Sin embargo, en México este asunto ha sido llevado a un extremo absurdo: si bien recientemente se aprobó la reelección, ésta se condicionó a la aprobación del líder partidista, con lo que el incentivo del diputado o senador sigue estando absolutamente dependiente de ese burócrata en lugar de estarlo del ciudadano.

Si el problema es grande a nivel federal, irónicamente, el problema es mayor en los estados. El caso del presupuesto es paradigmático: los gobernadores reciben asignaciones presupuestales que, *de facto*, constituyen “bolsas negras”, es decir, dineros que pueden emplear casi literalmente con entera discreción, sin rendición de cuentas a la ciudadanía, clave de un sistema político democrático, pero tampoco a la autoridad federal que otorgó los fondos porque no existe el poder suficiente para establecer una relación de control ni las instituciones que lo hagan valer. Aunque existen facultades de auditoría sobre esos dineros, la probabilidad de que ese proceso de revisión concluya algo negativo sobre el gobernador es ínfima y, en todo caso, ésta será tardía y en buena medida dependiente de la voluntad del ejecutivo federal. Es decir, la probabilidad de que un gobernador sea procesado por mal uso de fondos federales es prácticamente cero. En este contexto, no es casualidad que los propios gobernadores prefieren someterse (humildemente desde luego) al abuso de Secretario de Hacienda que recaudar impuestos locales; su pretendida humildad es absolutamente racional: es infinitamente más fácil satisfacer al funcionario federal que rendirle cuentas a la ciudadanía local. De esta forma, al igual que con el congreso, el incentivo del gobernador es siempre mantenerse distante del ciudadano.

Pasada la elección intermedia de 2015, varios estados se han dedicado a “revisar” sus legislaciones electorales a fin de hacer imposible que un independiente pudiese ganar los comicios, respuesta reactiva a casos como los de Nuevo León y Jalisco. El cambio no sería significativo sino por el hecho de que es posible: la corporación de políticos y burócratas se protege del actuar ciudadano. Con esto no quiero ni sugerir que los candidatos independientes constituyan una solución, incluso una respuesta válida, a los problemas de representación que caracterizan al país, pero resulta

sospechoso, por decir lo menos, el proceder. Más allá de los resquicios que se abran o cierren, el solo hecho de que los políticos se sientan amenazados por la ciudadanía es revelador

“Cuando la primera y única prioridad es la preservación de privilegios, el sistema electoral deja de ser representativo.”

en sí mismo. Cuando la primera y única prioridad es la preservación de privilegios, el sistema electoral deja de ser representativo. Todos estos fenómenos se acentúan por la falta de profesionalización del poder legislativo, misma que no se puede corregir con la forma en que se optó por instaurar la reelección. Es decir, el poder legislativo no está en condiciones de convertirse en un contrapeso efectivo y real al poder ejecutivo.

¿Importa esto? Importa que el ciudadano se encuentre desposeído, que nuestro sistema electoral haya llegado al extremo de rompimiento entre ciudadano y representante. Esto no implica que el país esté en riesgo de colapsarse, pero sí que la legitimidad del sistema está por los suelos, circunstancia que tarde o temprano lleva a una crisis.



El problema estructural del poder: por qué la forma de gobernar del presidente Peña no funciona en la realidad actual

“Cuando hay turbulencia bajo los cielos, los pequeños problemas se convierten en grandes problemas y los grandes problemas no se pueden atender. Cuando hay orden bajo los cielos, los problemas grandes se tornan pequeños y los pequeños problemas no tienen porqué obsesionarnos.”

Proverbio Chino

Para nadie es secreto que el gobierno del presidente Peña ha respondido mal ante los diversos problemas y desafíos con que se ha topado. Una muestra simbólica de ello fue la decisión, hace unos meses, de retirar del aire un anuncio cuyo mensaje era “ya chole con tus quejas”, una forma de responderle a la población por la baja popularidad del presidente y la falta de credibilidad que caracteriza a su gobierno.

Parece claro que se trata de un gobierno que se siente acosado, protegido tras los muros de la casa presidencial pero sin capacidad de comprender qué

es lo que pasa afuera: cuál es la razón por la cual pasó de altos niveles de aprobación a la crítica situación en que se encuentra en su cuarto año de gobierno. La administración no parece ni siquiera comprender la naturaleza del problema: qué es lo que aqueja a la población ni por qué se deterioró el ambiente de súbito.

Al inicio de 2015, la revista británica *The Economist* afirmó que en el gobierno “no entienden que no entienden”, una forma de resumir tanto una actitud como una situación de hecho. Si no se define acertadamente un problema, éste no se puede resolver.

“The Economist afirmó que en el gobierno “no entienden que no entienden”,

Más allá de la ausencia de disposición a comprender el problema, algo pasmoso incluso por mera razón de sobrevivencia política, también es claro que aún si el gobierno hubiese respondido exitosamente en términos mediáticos y políticos, el asunto de fondo es que cada día son menos eficaces las respuestas meramente mediáticas. Es decir, el país requiere respuestas mucho más acabadas, nuevas propuestas de política pública y, de hecho, un replanteamiento institucional.

La problemática política que caracteriza al país es de carácter estructural, lo que implica que incluso la más elaborada respuesta mediática sería insuficiente. Desde esta perspectiva, siguiendo la lógica de *The Economist*, se entiende que no se quiera entender.

El problema estructural

El problema estructural de la política mexicana es triple: ausencia de legitimidad, disfuncionalidad del sistema de gobierno y activismo político no institucional.

La carencia de legitimidad, factor que resume las percepciones de la población respecto al gobierno, al sistema político, a los políticos y a los partidos, se observa en todos los ámbitos. Algunos ejemplos evidentes son la baja popularidad que caracteriza al gobierno y su partido, la parálisis en que ha caído el gobierno y todo el aparato político, pero sobre todo

la percepción generalizada de corrupción e impunidad que se atribuye al conjunto del sistema y sus integrantes, de todos los partidos.

Aunque es posible que los problemas de legitimidad se pudiesen atribuir a algunos eventos concretos o personas específicas, el problema de fondo es más fundamental: una total ausencia de capacidad para gobernar, circunstancia que, con muy pocas excepciones, también es característica de los gobiernos a nivel municipal y estatal en el país. Los gobiernos mexicanos no gobiernan tanto porque se dedican a otras cosas como porque no existe una concepción de que su función es la de conducir los destinos del país en buena medida por medio de la creación de condiciones para que la población pueda prosperar. En México un gobernador no llega a mejorar la vida de la población de su estado sino a hacer negocios y/o a construir su candidatura presidencial. Eso de gobernar no está en las cartas.

En segundo lugar se encuentra la disfuncionalidad del sistema político, situación que se deriva del cambio que ha experimentado el país a lo largo de casi un siglo sin que el sistema gubernamental se haya adecuado a las nuevas circunstancias. Un ejemplo lo dice todo: cuando el gobierno fue acusado de reprimir las manifestaciones estudiantiles en 1968, su reacción no fue la de construir un cuerpo policiaco moderno, bien entrenado y formado con una doctrina de respeto a los derechos ciudadanos, sino que se optó por jamás impedir una manifestación o bloqueo. A partir de ese momento, todos los gobiernos del país se han dedicado a proteger a los manifestantes a costa de la ciudadanía que, no sobra decir, es quien produce, genera empleos y paga impuestos.

La política de seguridad no es más que un botón de muestra del deterioro en la naturaleza y calidad del gobierno mexicano. Sus estructuras fueron concebidas, organizadas y construidas para una era en la que el gobierno dominaba la vida nacional, no existían vínculos significativos de la población con el exterior y la economía se encontraba auto contenida. Ese sistema de gobierno sigue existiendo en un entorno caracterizado por una población tres veces superior en número a la de 1960; totalmente conectada a los circuitos mediáticos del mundo así como con sus parientes y fuentes de sustento en el exterior mediante correo electrónico; y cada vez menos dependiente del actuar gubernamental para su desarrollo.

Son estas circunstancias las que explican cosas tan variadas, pero

preocupantes, como las siguientes: una procuraduría que no tiene capacidades efectivas, independientes y profesionales de investigación criminal; un gasto público ineficiente, siempre sujeto a la manipulación por parte de la autoridad del ramo; un mundo de flagrante corrupción; y una ausencia de burocracia profesional dedicada a la administración de los bienes nacionales e instituciones clave más allá de las autoridades políticas del momento. En una palabra, México nunca profesionalizó su sistema de gobierno y ahora paga el costo en la forma de ilegitimidad, disfuncionalidad y pésimo desempeño en todos sus ámbitos: poder legislativo; seguridad pública; hacienda pública; justicia; infraestructura; etcétera.

Finalmente, en tercer lugar, se encuentra el creciente activismo político. La buena noticia es que mucho de ese activismo denota la maduración de una sociedad dispuesta a manifestarse, bloquear acciones gubernamentales, criticar y quejarse. El naciente activismo social ha mostrado dos tendencias: por un lado aquellos que intentan acciones colectivas sin salirse de la ley ni estorbar la vida cotidiana del resto de la población. Aunque grupos de esta naturaleza han venido proliferando, su impacto es sólo perceptible en la medida en que cobran una presencia pública.

Los activistas que salen a las calles, bloquean avenidas y edificios públicos, excluyen a la ciudadanía y avanzan exclusivamente sus propias causas tienden a jugar fuera de los marcos institucionales y legales, llegando a intentar forzar,

por ejemplo, la renuncia del presidente antes de que cumpliera dos años en el gobierno. El hecho de que incluso movilizaciones tan concentradas y motivadas como las derivadas del asunto de Ayotzinapa no haya logrado el objetivo de remover al presidente del gobierno es testimonio vívido de la enorme distancia que caracteriza a los políticos mexicanos (capítulo IV) respecto a la ciudadanía, pero es también, y sobre todo, un reflejo del segundo problema mencionado arriba: en ausencia del tipo de mecanismos inherentes a un sistema de gobierno moderno, como son los pesos y contrapesos, la respuesta ciudadana ante la disfuncionalidad gubernamental no puede ser otra más que la protesta, activa o pasiva pero protesta al fin.

“..el gran problema estructural de la política mexicana es que sigue viviendo de los dogmas de la era cardenista cuando el país y el mundo viven en la era cibernética.”

Los activistas en la sociedad mexicana no han tenido la capacidad de movilización ni la trascendencia para poner en jaque la permanencia del gobierno, es decir, para tumbarlo como muchos de esos grupos aspiran, pero sí ha tenido el efecto de causarle ilegitimidad, golpear su popularidad y paralizarlo, signos todos ellos de un problema estructural de enorme profundidad. La suma de todo esto es que el México del siglo XXI se caracteriza por un sistema de gobierno que no funciona y por una sociedad carente de los más mínimos medios de participación o influencia, todo lo cual genera el entorno de desazón, incertidumbre y desconfianza.

Las viejas soluciones

En la era industrial, los gobiernos tenían capacidad de control de sus sociedades en buena medida porque la propia dinámica de la producción generaba un sistema de disciplina auto-contenido que se afianzaba a través de las formas de organización y participación propias de esa era, especialmente los sindicatos. En ese contexto, todo lo que un gobierno tenía que hacer era generar condiciones de certidumbre para los actores económicos y políticos fundamentales y el resto se derivaba de ello.

La estabilidad de antes se lograba gracias a la existencia de toda una estructura social y productiva que no desafiaba al poder ni tenía capacidad o información para lograrlo. La vida era más simple y los requerimientos que el gobierno tenía que satisfacer también lo eran. Así, las viejas soluciones funcionaban por las circunstancias del momento, del país y del mundo.

Hoy en día el negocio real –en la sociedad, la economía y la política– es la información y el conocimiento. Esa es la fuente de desarrollo de una sociedad, en el sentido más amplio del término. Lo que antes era control, ahora funciona gracias a la creatividad; lo que antes demandaba disciplina, hoy requiere avance por mérito; el sistema educativo de antaño se concibió como mecanismo de afianzamiento de la hegemonía priista y para el control de la población, en tanto que lo que hoy se requiere es una población con capacidad de pensar y analizar la información, procesarla y convertirla en desarrollo económico. En la era del conocimiento ya no es funcional la disciplina de la era industrial toda vez que cada persona es cada vez más dueña de su vida y no responde a los mecanismos de control de antaño. Es decir, el gran problema estructural de la política mexicana es que sigue viviendo de los dogmas de la era cardenista cuando el país y el mundo viven en la era cibernética.



Mi impresión es que el problema de fondo que padecemos es que el país viene de una era en que el gobierno se constituyó a partir de un movimiento revolucionario y no ha dejado de actuar como tal. Es decir, a diferencia de los gobiernos que emanan de la sociedad o que pretenden responder a sus demandas y necesidades, el nuestro proviene del grupo que ganó la justa revolucionaria y que nunca se sintió obligado ante la población. Fidel Velázquez, el legendario líder obrero, afirmó en alguna ocasión que el gobierno “llegó por las armas y por las armas tendrán que quitarlo”. El punto es que nuestro sistema de gobierno no ha evolucionado hacia la democracia o la búsqueda de formas que le permitan profesionalizarse. Si uno observa la forma en que las reglas del juego (las reales, no las que están en las leyes y reglamentos) se modifican cada que entra una nueva administración, es difícil no concluir que existe un problema fundamental de falta de institucionalidad en la estructura gubernamental.

El problema se ha agudizado en la medida en que el sistema se modificó a partir de los noventa cuando la primera gran reforma electoral (1996) llevó a que el sistema unipartidista pasara a ser de tres partidos. Es decir, la democracia mexicana ha dado importantes pasos

“Es decir, la democracia mexicana ha dado importantes pasos en materia electoral, pero nunca abrió el sistema en términos de poder.”

en materia electoral, pero nunca abrió el sistema en términos de poder. Lo que las diversas reformas electorales a partir de 1996 hicieron fue abrir el sistema a dos nuevos actores, el PAN y el PRD, pero sin alterar la estructura del poder en la sociedad mexicana. Esto no es bueno ni malo, excepto que, fuera de incorporar a esos partidos en la estructura de poder, no mejoró la calidad del gobierno o, en el largo plazo, la legitimidad del sistema. No es difícil concluir que el pobre desempeño económico de las últimas décadas refleje no sólo factores estructurales de índole esencialmente económicos, sino que también sea un reflejo de la debilidad institucional que caracteriza al país, producto de sus desencuentros políticos.

El problema de fondo es que no se pueden lograr los objetivos que se han perseguido a través de ese conjunto (disímbolo) de reformas sin que se modifique el sistema de gobierno, porque mucho de lo que impide la consecución de las reformas y su éxito se remite a la forma de funcionar (o no funcionar) de nuestro sistema político. El problema del poder se manifiesta de diversas maneras: en la conflictividad permanente, en la pésima calidad de la gobernanza que caracteriza igual al gobierno federal que al de los estados y municipios, en la falta de continuidad de las políticas públicas, en la inseguridad y la ausencia de un sistema judicial que resuelva los problemas cotidianos.

Los diagnósticos que se discuten en la arena pública repiten este problema, pero éste sólo se resolverá en la medida en que la sociedad obligue a los políticos a responder o que surja un liderazgo capaz de iniciar una construcción institucional moderna y funcional. Las elecciones intermedias de 2015 mostraron a una sociedad cada vez más dispuesta a hacer valer su voz, pero sus recursos, capacidades y disposición son claramente limitadas.

La respuesta presidencial

Es en este contexto que debe entenderse la llegada del presidente Peña Nieto al gobierno y su incapacidad para avanzar su agenda. Habiendo sido un gobernador exitoso, Peña Nieto prometió eficacia como su carta de presentación. Tan pronto asumió la presidencia, inició un torbellino legislativo. En unos cuantos meses, la constitución mexicana se había transformado en sus artículos principales. La agenda de cambio no era

nueva: todo lo reformado se había discutido por décadas; lo impresionante fue la habilidad política para lograr que las reformas se convirtieran en ley. El presidente exhibió una gran capacidad de negociación, pero el factor clave, el único que sus predecesores panistas no podían administrar, consistió en controlar a las huestes priistas. Por razones históricas, los priistas, por décadas a lo largo del siglo XX los detentores del poder, son también los beneficiarios del statu quo. Su oposición a las propuestas previas de reforma era producto de su deseo de preservar sus cotos de caza. El éxito de Peña residió en controlar a esos grupos y evitar que bloquearan el proceso legislativo. Tan pronto éste concluyó, esos mismos intereses retornaron a lo de siempre: a ignorar las reformas y seguir en sus negocios tradicionales. Más importante, el presidente no tuvo la voluntad, o el poder, para oponérseles.

En adición al marasmo legislativo, el nuevo gobierno se colocó por encima de la sociedad y recreó viejos mecanismos de control sobre la sociedad, los gobernadores, los medios de comunicación, los sindicatos y los empresarios. Este actuar

“..el nuevo gobierno se colocó por encima de la sociedad y recreó viejos mecanismos de control sobre la sociedad, los gobernadores, los medios de comunicación, los sindicatos y los empresarios.”

respondía a una consideración medular: el gobierno partió de la premisa que el país requería retornar al orden y el mejor modelo para ello era la época de oro del PRI: los sesenta. Aunque es obvio que el viejo sistema político y la estrategia económica de antaño no se colapsaron por voluntad de los entonces gobernantes, el gobierno de Peña ignoró los cambios ocurridos tanto en México como en el mundo en estas décadas y se abocó a llevar a cabo su propia agenda de transformación —y construir su propia realidad, como si el mundo se fuera a adaptar a sus preferencias y no al revés.

La población vivió la llegada de Peña Nieto y su asertividad con una mezcla de asombro y expectativa. Como el gran Tlatoani, el líder azteca, Peña llegó a salvar a México. Asombrados, los mexicanos observaban. Sin embargo, el desempeño económico de la administración fue de mal en peor, los aumentos de impuestos afectaron el consumo de la población más pobre y el

enojo de los afectados por la inserción creciente de controles fue en ascenso. Tan pronto se presentó la primera crisis —la gota que derramó el vaso— todo el país se volcó contra el presidente. Más allá de las muertes de los 43 estudiantes en Iguala in septiembre de 2014, su significado político fue claro: se convirtió en una excusa para que toda la población, en el anonimato colectivo, expresara su disenso.

Lo extraordinario no fue el enojo o el vuelco, ambos observables y predecibles, sino la absoluta incapacidad del gobierno para responder. Atrás quedó la eficacia, ahora reemplazada por un gobierno asustado y paralizado. La realidad del poder en México había ganado: acabó siendo evidente que la agenda del gobierno no pretendía alterar la estructura del poder sino meramente incorporarle cierta eficiencia a algunos sectores o actividades con potencial, todo ello sin minar los intereses que se benefician del sistema.

Lo que la experiencia del presidente Peña demostró es que México tiene un grave problema de poder: no hay un conjunto elemental de reglas del juego que gocen de legitimidad cabal entre los actores políticos y, por lo tanto, no hay reglas para nada. El gobernante tiene enormes poderes que le permiten actuar de manera arbitraria en cualquier momento, razón por la cual la inversión —y la credibilidad— se limita a un periodo sexenal y todo gira en torno a la confianza que inspira el presidente en turno. Es decir, el gran problema de México es que carece de instituciones que le den permanencia y legitimidad al sistema de gobierno y garantías de estabilidad a los mexicanos.

Así, México vive una permanente esquizofrenia: grandes cambios y pocos logros; regiones exitosas y gran pobreza en otras; un gobierno que promete eficacia pero sólo poquita. México vive atrapado entre el viejo sistema de controles que persisten y una sociedad crecientemente preparada y cada vez más demandante. Como en los viejos tiempos, esto permite una aparente estabilidad pero garantiza una permanente ilegitimidad. Hasta que venga el siguiente presidente con nuevas promesas.

“México vive atrapado entre el viejo sistema de controles que persisten y una sociedad crecientemente preparada y cada vez más demandante.”

Por qué el “Pacto por México” no resolvió el problema del poder?

“No es un mito que la violencia pueda alterar la realidad. Sí es un mito que le da poder a la población.”

Peter Ackerman y Jack Duwall

El logro de estabilidad con elevadas tasas de crecimiento luego de la era revolucionaria fue casi milagroso y contrastaba con las interminables dictaduras sudamericanas. Todo sugería que México había logrado una receta exitosa y permanente. Funcionó hasta que se agotó.

Pero lo significativo –y la virtud– de aquella era fue el hecho de que los diversos componentes del mecanismo de relojería que lo hacían funcionar en general cuadraban. La autarquía económica empataba con el sistema político autoritario y la estructura de controles verticales que era inherente al sistema priista mantenía a raya a los gobernadores. El esquema respondía a la realidad del momento en que se construyó –la época postrevolucionaria y, sobre todo, la era de la postguerra– y permitió que el país progresara.

“Rotos los equilibrios, eventualmente comenzaron los intentos de solución, todos ellos concebidos para preservar la esencia del sistema priista pero a la vez dándole oxígeno a la economía: una flagrante contradicción, pero lógica en su contexto.”

Por supuesto, el hecho de que hubiera progreso en algunos ámbitos no implicaba que el sistema estuviera libre de contradicciones. Cuando estas asomaban su cabeza, el sistema respondía: fue así como actuó (anuló) a las candidaturas presidenciales independientes cuando se presentaron y reprimió movimientos guerrilleros y, hacia el final de la era, el estudiantil. La preferencia fue siempre la cooptación y esa táctica tan priista: sumar a la disidencia en la corrupción general del sistema bajo el principio de que no hay lealtad más fuerte que la que surge de la complicidad.

Los problemas comenzaron cuando las contradicciones dejaron de ser menores y las respuestas tradicionales ya no resolvían los problemas. Por ejemplo, sin reconocer que se trataba de un problema estructural fundamental emanado de la evaporación de divisas para financiar las importaciones, Echeverría respondió ante la “atonía” con un súbito y masivo incremento del gasto público, rompiendo todos los equilibrios hasta entonces conocidos. Moverle “un poquito” acabó minando la vieja estabilidad, destruyendo la confianza de la población y poniendo al país ante el umbral de la hiperinflación.

Rotos los equilibrios, eventualmente comenzaron los intentos de solución, todos ellos concebidos para preservar la esencia del sistema priista pero a la vez dándole oxígeno a la economía: una flagrante contradicción, pero lógica en su contexto. México requería (y requiere) una transformación integral

similar a la que experimentaron naciones hoy exitosas –cada una en sus términos– como Corea, Chile y, antes de euro, España e Irlanda.

Lo que de hecho se hizo fue intentar responder a los problemas atendiendo a sus manifestaciones más evidentes y confiando en que estos desaparecerían por sí mismos. Es así como se atravesó por diversas reformas políticas, aperturas parciales y liberalizaciones fragmentarias. No es que hubiera mala fe; más bien, el objetivo último residía en la preservación de la esencia del sistema político y sus beneficiarios. Visto desde esta perspectiva, la más emblemática de las reformas electorales (1996) no fue otra cosa que el paso de un sistema unipartidista a otro que encumbra a tres partidos. El régimen ampliado extendió los beneficios a nuevos participantes y creó un esquema de competencia que no alteró la esencia del viejo sistema, solo lo “democratizó”.

Lo que no se resolvió fueron las contradicciones. Una a una, estas se han venido atacando de maneras en ocasiones creativas, pero siempre limitadas.

“Es en este contexto que fue relevante el Pacto por México que caracterizó la primera etapa del gobierno actual.”

En una época se procuraron apoyos de “hombres-institución”, personas responsables que comprendían lo que estaba de por medio y cuidaban que no se rompieran los equilibrios (y hubo –y hay– muchas más de estas figuras de lo que uno imagina); en otra se construyeron entidades

“autónomas” y “ciudadanas” bajo la noción de que los integrantes de sus consejos no se prestarían a malos manejos y garantizarían la seriedad y confiabilidad de sus acciones en materia electoral, de regulación económica y, más recientemente, energética. Como mencionaba antes, no disputo la lógica, conveniencia o potencial de este tipo de respuestas, pero es evidente que no han sido suficientes para resolver problemas que sólo pueden ser resueltos con una visión transformadora mucho más acabada. Sirven mientras sirven y luego comienzan a ser costosas. En todo caso, dependen de personas en lo individual. Es en este contexto que fue relevante el Pacto por México que caracterizó la primera etapa del gobierno actual.

El llamado Pacto por México iba a ser la gran solución para superar años de conflicto y parálisis legislativa. Aunque en los años previos se había aprobado un gran volumen de legislación y existía un amplio reconocimiento de que

el país requería reformas importantes para avanzar su desarrollo, ninguna había modificado la estructura económica de manera sustantiva. El Pacto cumplió un objetivo crucial –aprobar las reformas– y abrió canales que eventualmente podrían traducirse en una mejoría económica significativa, pero no detonó el crecimiento. El argumento gubernamental en el sentido de que las reformas toman tiempo para cuajar e impactar el crecimiento de la economía es no sólo razonable, sino enteramente lógico y legítimo, pero los problemas que ha experimentado el país a partir de que se concluyó la aprobación de las reformas muestran que hay un problema mucho más profundo y trascendente y que el Pacto, más que resolver, ocultó. Ese problema es el de la estructura y distribución del poder.

El Pacto fue una idea genial propuesta por el PRD con el objeto de compartir el costo político de las reformas. Por sus peculiares circunstancias internas –la relación entre López Obrador y los líderes del partido– el PRD había

“El Pacto fue una idea genial propuesta por el PRD con el objeto de compartir el costo político de las reformas.”

quedado secuestrado, fuera de los procesos de negociación partidista, razón por la cual ese partido tenía especial razón para recuperar su presencia política y legislativa. El PAN también se sumó al mecanismo y, con ello, los tres partidos lograron lo que había parecido imposible en la década previa en materia de reformas. A pesar de la lógica de comportarse como estadistas y asumir los costos políticos de las reformas, sigue siendo extraña la decisión del PAN y del PRD de sumarse a un pacto con el PRI, dado que para esos partidos si el resultado de las reformas era extraordinario, ellos no perdían, pero si las cosas acababan siendo menos benignas perdían todo. En cambio, para el PRI el Pacto fue una forma de lograr la aprobación de sus reformas de manera expedita, sin contrapeso en el Congreso y a sabiendas de que si el resultado era bueno, sus bonos subían y, en caso contrario, las pérdidas eran compartidas.

El Pacto cumplió su propósito y el país hoy cuenta con un andamiaje constitucional radicalmente distinto al creado durante la primera mitad del siglo XX; aunque, dada la forma en que funciona el país, la existencia de leyes no garantiza que éstas se apliquen o que las reformas entren en operación, una vez en los libros, el potencial de cambio es claramente

enorme. Pero esta contradicción –entre la realidad en la calle y la que aparece en la constitución– es ilustrativa del problema de fondo que aqueja al país. El Pacto mostró que el problema, a final de cuentas, no radicaba en la facilidad o dificultad para aprobar legislación, sino en la inexistencia de capacidad de gobernar, eso que ahora se llama gobernanza. La pregunta es por qué.

Los problemas de gobernanza se pueden observar en la confusión que existe en el mundo político–gubernamental entre medios y fines, confusión que es un reflejo fehaciente del problema de poder. Esa confusión entre medios y fines es patente en el Pacto por México: en lugar de vislumbrarse como un medio para lograr determinados objetivos (en la retórica una transformación del país y un progreso instantáneo), el Pacto acabó siendo un fin en sí mismo, que resultó insostenible para sus integrantes. Lo que el Pacto logró fue modificar el andamiaje legal de diversos sectores o actividades, creando nuevos contextos para el funcionamiento de los mercados e instituciones, todo ello instrumentos potencialmente transformadores. La misma confusión priva en el mundo de la seguridad, donde, por ejemplo, la captura de capos se ha convertido en un fin en sí mismo en lugar de ser un medio susceptible de reducir la violencia o desmantelar al crimen organizado. El medio acabó siendo el objetivo.

El problema de gobernanza tiene dos dinámicas contrastantes. Por un lado, el país lleva décadas prácticamente sin gobierno. Por esto quiero decir que la capacidad para administrar los bienes públicos, mantener la seguridad de la ciudadanía, resolver los diferendos en materia judicial y, para no olvidarlo, hasta tapar los baches en las calles, es irrisoria. Nuestro sistema de gobierno se organizó para una era distinta, un país muy simple en el que las cosas se podían resolver con actos de autoridad y donde los desencuentros que de manera natural se daban cada cambio de gobierno eran tolerables. Eso hace tiempo dejó de ser cierto, primero, porque la naturaleza de los asuntos que requieren atención es cada vez más compleja y costosa, además de que requiere especialistas; y, segundo, porque, para progresar, el país requiere servicios que funcionen de manera regular, sin los cuales es imposible que las empresas produzcan, compitan y generen riqueza y empleo. Nuestro primer gran déficit es de gobierno, fenómeno que se agrava a nivel estatal y municipal.

La otra dinámica tiene que ver con el problema del poder. Nuestro sistema de gobierno surgió del movimiento revolucionario de 1910 y tuvo el

acuerdo de sumar a las fuerzas vencedoras dentro del aparato del predecesor del PRI. Sin embargo, en la medida en que el país ha ido transformándose en las últimas décadas, la estructura del poder ha quedado casi intacta. Para que el país progrese tendrá que atender problemas más profundos que el proceso de aprobación legislativa: tendrán que redefinir las relaciones de poder. Ese proceso no va a ser simple ni rápido, pero no por eso deja de ser trascendental.



ER NANDO

NOZ

STRITO XII
ES



PARA SEGUIR
PROGRESANDO

PARTE 2.

El Pasado no es una Opción

El poder y el regreso del PRI

“De todas las formas del poder, quizás la más grande sea el poder arbitrario, porque hace valer la voluntad de un actor más allá de cualquier otra influencia. Es la capacidad de establecerse por encima de un sistema lo que permite a un gobernante ser la fuerza definitoria dentro de ese sistema.”

David Rothkopf

El retorno del PRI a la presidencia en 2012 no fue exactamente lo que esperaban los priistas, sobre todo los herederos del PRI más añejo y tradicional encabezado por el presidente Enrique Peña Nieto. El proyecto no consistía en aprovechar las evidentes ventajas tanto estructurales como en términos de habilidades que históricamente han caracterizado a los priistas para avanzar un proyecto integral, moderno, de desarrollo que quedó trunco por las contradicciones de la era reformadora anterior y por la falta de habilidad de los gobiernos panistas, sino que no era otra cosa que un proyecto de restauración del poder. Desde luego, el proyecto venía aderezado de un conjunto de reformas, algunas de ellas atrevidas y ambiciosas, pero que, en el fondo, son incompatibles con el proyecto político y, por lo tanto, causa fundamental de la parálisis en que ha caído el país. La situación actual no es producto de la casualidad.

El momento actual hace difícil no recordar la famosa expresión de Tailleyrand, estadista francés de la era revolucionaria en aquel país, respecto a los aristócratas borbones cuando volvieron del exilio generado por la revolución: “no han aprendido nada, y tampoco han olvidado”. Igual que “el nuevo PRI” que, a pesar de las promesas de eficacia, habilidad

y liderazgo, su única, y fundamental, diferencia con el anterior es que al menos aquél había reconocido la urgencia de emprender un proyecto reformador, en tanto que el de hoy no trasciende un proyecto provinciano de poder.

El retorno del PRI no vino acompañado de una pregunta elemental: ¿por qué la derrota entonces, por qué el triunfo ahora? El equipo del candidato triunfante afirmaba que las circunstancias llevaron a un desencanto de la población a partir de los ochenta pero que la juventud ya no tenía prejuicios contra el PRI, factor que es plausible. Sin embargo, el problema tanto para el gobierno actual como para el país fue que las décadas pasadas estuvieron saturadas de crisis y cambios, algunos intencionales, otros producto de la incapacidad de los gobernantes o de las circunstancias mismas; ignorar ese contexto llevó a una evaluación errónea de la realidad del país. De hecho, siguiendo la lógica de dos visiones planteada en un capítulo anterior, el gobierno actual se apega más, en visión, al que pretende un retorno al pasado, independientemente de que haya promovido reformas potencialmente trascendentes. Igual que en los ochenta, persiste una contradicción entre los objetivos políticos y económicos del régimen.

Hoy, más de tres años después del inicio del sexenio, el gobierno todavía no entiende las razones por las cuales su proyecto era incompatible con la realidad ni por qué se atoró. Los nuevos priistas no se molestaron en analizar los cambios –algunos de naturaleza trascendental– que el país había experimentado tanto como resultado de las reformas de los ochenta y noventa como por el hecho mismo de que el PRI perdió la presidencia en 2000. Así, a su regreso, el PRI no es más que una caricatura de su antiguo ser, pero su objetivo es el de restaurar lo que existía, comenzando por la vieja presidencia. El PRI que ascendió al poder no sólo no se reformó, sino que nunca entendió la razón por la cual se emprendieron las reformas tanto políticas como económicas de las últimas décadas. Su virtud fue no más que la de esperar a que la falta de vocación para gobernar de los panistas, su oposición histórica, los auto-derrotara.

El nuevo gobierno desdeñó un hecho simple y visible: que la realidad del país en 2012 ya no era la misma cuando el PRI dejó el poder en 2000. Pero esto no fue obvio al inicio porque el proyecto reformador sugería que el nuevo gobierno tenía un ambicioso proyecto de desarrollo y que se había hecho una pregunta crucial: ¿cómo construir un país moderno en las circunstancias actuales? Sin embargo, a pesar de las reformas, la evidencia

muestra que la preocupación principal era la de restaurar la capacidad de imposición de antes que la de desarrollar formas creativas y novedosas de gobernar con una visión de futuro.

La derrota del PRI en 2000 cambió la realidad del poder porque lo descentralizó (y también porque fue capturado por los gobernadores, líderes legislativos y “poderes fácticos” que adquirieron vida propia al margen del PRI). La mera pretensión de restaurar la estructura de controles de los sesenta resulta risible; como dijo Walesa ante la derrota de su partido frente al antiguo Partido Comunista polaco, no es lo mismo hacer sopa de pescado a partir de un acuario que hacer un acuario a partir de una sopa de pescado. Con todas las ventajas con que cuenta, el PRI regresó a un país estructuralmente distinto al que se fue.

Cambió la estructura del poder pero el país no ha encontrado una manera efectiva de gobernarse y justo ahí, donde el actual gobierno pudo hacer una diferencia dramática, el objetivo de restaurar le impidió incluso contemplar un proyecto perfectamente compatible con sus habilidades y con objetivos similares a los que traía, pero más realistas.

Aunque es poco probable que el país retorne a una estructura política como la que existió en los años cincuenta del siglo pasado, el gran riesgo del proyecto re-centralizador que impuso el gobierno de Enrique Peña Nieto radica en que pueda convertirse, paradójicamente, en una fuente de inestabilidad. Por un lado, el gobierno ha implantado un conjunto de controles pero sin lograr un control efectivo, circunstancia que ha llevado al absurdo de convertir al presidente en responsable de cualquier evento o circunstancia en el país (Ayotzinapa siendo el caso paradigmático). Pero incluso circunstancias que podrían parecer secundarias inciden en el poco control que el gobierno de por sí tiene. Por ejemplo, la recentralización de la nómina magisterial será un tema de la campaña presidencial en 2018. A su vez, la negociación salarial que se llevará a cabo en mayo de ese año –semanas antes de la elección presidencial– presionará fuertemente al gobierno federal. Por otro lado, como se discutirá más adelante en el plano de la seguridad y la economía, aunque se requiere un Estado fuerte, esa fortaleza no puede depender de la centralización, sino de la existencia de instituciones fuertes. Así, una vez más, la concentración del poder se convierte en una fuente potencial de inestabilidad.

Parte de la razón por la cual el país fue incapaz de adecuar y modernizar la estructura del gobierno sin duda tiene que ver con las capacidades personales de quienes fueron los responsables de conducir los destinos del país en los años pasados, pero mucho es resultado de las dislocaciones reales que han tenido lugar no sólo de 2000 en adelante, sino en las últimas cinco décadas. El país tiene una mala estructura de gobierno, misma que fue apropiada para la mitad del siglo XX pero totalmente incompatible con las realidades nacionales e internacionales del mundo de hoy. El país carece de un sistema efectivo de pesos y contrapesos que defina con nitidez los espacios de acción de cada uno de los poderes públicos. En lugar de encabezar un proyecto transformador, el gobierno acabó inmerso en la lucha intestina que se ha vivido en el país por demasiados años entre quienes quieren una democracia idílica y quienes quieren todos los beneficios para sí, ignorando la experiencia de múltiples países que muestra que un país triunfa cuando se logra el mejor arreglo posible que lo haga funcionar.

“El país carece de un sistema efectivo de pesos y contrapesos que defina con nitidez los espacios de acción de cada uno de los poderes públicos.”

Desafortunadamente, ninguna de las fuerzas políticas, comenzando por el gobierno, está pensando u operando bajo esta lógica. Todos quieren mantener o ganar el poder

presidencial y se dedican a sesgar cada pieza legislativa, negociación o acto público para mantener cotos de poder y de negocios en caso de no ganarla. Esta es, por supuesto, la lógica natural de cualquier contexto político, pero lo irónico es que el presidente Peña tiene características y habilidades que lo distinguen de sus tres predecesores que le hubieran permitido encabezar una transformación política tan grande y ambiciosa como la que planteó en su proyecto de reformas económicas. Un gobierno con un proyecto visionario de desarrollo como el que retóricamente propuso el candidato Peña Nieto hubiera podido romper esos vicios y construir una nueva plataforma que sumara a todos. Lamentablemente, más preocupados por retornar al poder que por ver qué hacer después, pasaron un conjunto de reformas y luego se olvidaron de lo que realmente cuenta (y cuesta): la implementación.

El país de hoy ya no es el de la era de los sueños priistas en que todo era negociación interna y donde todos, incluyendo los perdedores, salían

ganando. El México de hoy es un país muy descentralizado en el que la lógica de los productores es la de sus clientes y mercados, la de los gobernadores nutrir sus feudos (y sus bolsas) y la del mexicano común y corriente tratar de sobrevivir. Aunque triunfador indisputable en las elecciones del 2012, el porcentaje de triunfo, sensiblemente inferior a la mayoría, también ilustra otra característica del México de hoy: la era de las mayorías abrumadoras desapareció del mapa político hace tiempo y no es probable que regrese, por más artificios que se inventen.

El problema del poder que padece el país trasciende a los priistas. El país ha adquirido una enorme complejidad, reflejo de una sociedad moderna, demandante, diversa y dispersa que empata una fotografía económica igualmente heterogénea. Nadie que quiera gobernar a México puede ignorar dos factores: primero que el poder efectivamente se desconcentró y quienes lo ostentan tienen distintas percepciones de la realidad. Para los priistas México siempre fue democrático, para los panistas la democracia llegó en 2000 y para los perredistas (y sin duda Morena) todavía está por llegar. Estas diferencias no se resuelven con soluciones mediáticas o efectistas –igual el uso de un partido subordinado para captar a una parte de la oposición, como ha acabado siendo el Verde, que arreglos como el Pacto, que acabaron siendo fenomenales instrumentos de corrupción– porque ninguna de ellas atiende el problema de fondo: la ausencia de mecanismos para procesar conflictos, todo ello producto del rompimiento de la vieja estructura de poder y la ausencia de una nueva que empate con la realidad actual.

La pésima estructura institucional que caracteriza al país en la actualidad es el segundo factor que ha cambiado. En lugar de adecuar y ajustar las instituciones, o crear nuevas (como ocurrió con la Suprema Corte de Justicia en 1995) las instituciones de hoy son esencialmente las mismas de antaño, eso a pesar de que éstas ya no empatan con la realidad. Quizá no haya mejor ejemplo de lo anterior que el caso de las policías o del poder judicial, cuya estructura, lógica, formación y modus operandi nada tiene que ver con la realidad que caracteriza a la sociedad mexicana del siglo XXI.



Pero antes sí funcionaba...

“Toda gran revolución ha destruido el aparato del Estado previamente existente. Luego de mucha vacilación y experimentación, cada revolución ha establecido otro aparato en su lugar, en la mayoría de los casos de un carácter muy distinto al que destruyó; los cambios en el orden del Estado que una revolución produce no son menos importantes que los cambios en el orden social.”

Franz Borkenau

Quienes idolatran al viejo sistema priista hablan de la predictibilidad que lo caracterizaba. Las reglas eran claras, los valores consensuales y los riesgos conocidos. Quienes eran parte del sistema sabían que había altibajos pero que siempre se premiaba la lealtad. Ser “institucional” constituía una distinción que sólo recibían quienes habían vivido igual en el triunfo y en la desgracia política. No eran excepcionales quienes atravesaban el desierto. El sistema funcionaba gracias a la combinación de lealtad y esperanza: lealtad al jefe en turno, esperanza de lograr la redención política. De esto surgió un

“

El sistema priista era más que meros ritos, aunque éstos fuesen un componente indispensable, pues la hegemonía que el PRI logró a lo largo de las décadas reflejaba un empate integral del sistema con la población y todo se estructuró para que esa hegemonía se preservara.”

orden natural: salvo excepción, se premiaba el buen comportamiento y se penalizaba la disensión. Había un orden.

El viejo orden priista no se fundamentaba en la ley o la legalidad sino en ese entuerto peculiar que inventó el sistema de las “reglas no escritas”, que no eran otra cosa más que la lealtad al presidente en turno (y sus reglas) y el respeto a las formas. Lo interesante es que la combinación de estos dos elementos constituyó un factor de estabilidad que por décadas distinguió al país. Si bien el sistema concebido por Plutarco Elías Calles en 1928 no logró la consolidación de un “país de instituciones” cómo él propuso al momento de la creación del Partido Nacional Revolucionario, abuelo de PRI, el gran logro fue un régimen de orden y estabilidad cuya espina dorsal residía en el límite sexenal al poder presidencial y la lealtad al presidente del momento. El sistema priista era más que meros ritos, aunque éstos fuesen un componente indispensable, pues la hegemonía que el PRI logró a lo largo de las décadas reflejaba un empate integral del sistema con la población y todo se estructuró para que esa hegemonía se preservara. Los mecanismos, ritos, formas y valores (comenzando por la corrupción como el cemento que mantenía a toda la estructura en su lugar) no pasarían la prueba de una democracia idílica como en la que hoy se suele soñar (y que han venido exigiendo, exitosamente, diversos organismos internacionales, sobre todo en materia de derechos humanos), pero eso no le quita el enorme mérito

de haber logrado una era de paz y estabilidad en enorme contraste con la mayoría de los países de la región. El sistema priista no fue exitoso por la legalidad sino porque logró un orden sostenible que satisfacía lo suficiente para sostener su legitimidad.

En alguna de sus alocuciones al amparo de su depresión y melancolía, José López Portillo afirmó haber sido el último de los presidentes revolucionarios. En efecto, el autor de la crisis de 1982 rompió con todas las reglas del sistema y, con ello, dio vuelo a la era de la debacle económica. Hasta los ochenta, todos los presidentes postrevolucionarios habían sido militares o abogados, ambos comprometidos, desde su formación profesional, con el valor de las formas y la formalidad: el apego a patrones establecidos, repetibles y predecibles implicaba una base de confiabilidad del que la sociedad podía depender. Así, aunque las carreras de los políticos en lo individual ascendían y descendían (le llamaban la «rueda de la fortuna»), la sociedad sabía que existía un mínimo del que nunca se desviaban: un orden. Algunos presidentes enfatizaban la izquierda, otros la derecha, pero ninguno se salió de los cánones aceptados en la época. Además, el apego a las formas generaba confianza entre los empresarios y los presidentes comprendían que ese era un factor esencial de estabilidad. Todo mundo jugaba el juego.

La era de las crisis comenzó en 1976 y terminó (¡uno espera!) hasta 1995. En esos veinte años, el país perdió su estabilidad histórica, fuentes de confianza y viabilidad económica. Cambios en el contexto mundial tuvieron mucho que ver con la desaparición de la plataforma “mínima” que históricamente había funcionado, pero el mayor de los cambios fue el hecho de que el sistema se aferró al pasado y no tuvo capacidad de prever y adaptarse a la transformación tanto de la propia sociedad mexicana (incapacidad evidenciada a todo color en 1968), como de la economía mundial.

En los ochenta llegaron los tecnócratas al rescate: nuevos criterios y formas de actuar que chocaron con el viejo sistema. Se liberalizó la economía, se privatizaron paraestatales y se adoptaron nuevas formas de administración económica, formas más apegadas a la norma internacional que a las históricas, pero desafortunadamente esto no fue blanco y negro: se siguió dejando un margen para favores personales y, con ello, la imposibilidad de lograr una cabal modernidad. Las reformas de los ochenta y noventa fueron mucho más visionarias e integrales que las de los últimos años pero veían acompañadas de una limitación similar: no se podía tocar a los intereses

económicos o políticos de la clase política ni poner en riesgo el monopolio del poder. Esa limitación es en buena medida responsable de la incapacidad que ha evidenciado el país de romper con los obstáculos que impiden lograr elevadas tasas de crecimiento económico. La parálisis no es producto de la casualidad.

Pero no sólo cambió la economía: también desapareció la reverencia a “las formas”. Lo que antes era respeto irrestricto a las reglas “no escritas” súbitamente se convirtió en legislación redactada por economistas (en vez de abogados) que acabó siendo, con gran frecuencia, indefendible en un tribunal. El fin del país de las formas vino acompañado de intentos por codificar un sistema económico parcialmente abierto que nunca se consolidó. Así, aunque la economía logró algunos buenos años de crecimiento, los altibajos han sido la constante desde fines de los ochenta.

México nunca abandonó su pasado y por eso no logra construir un futuro distinto. El extremo es el gobierno actual, cuyo mantra es olvidar el futuro y regresar a lo que funcionaba en la era cavernícola del viejo sistema priista.

El orden es una condición necesaria para el progreso de una nación. Sin orden todo es ilusión porque la propensión al desorden y la inestabilidad es permanente. Lo anterior no implica que se requiera un sistema porfiriano dedicado al “orden y progreso”, pero sí que México tiene que encontrar mecanismos institucionales,

idealmente dentro de su precaria democracia, para consolidar una plataforma mínima de estabilidad y confianza como la que el viejo sistema logró en su momento. El mundo de hoy en nada se parece al de mediados del siglo pasado, pero una cosa nunca cambia: la necesidad de que la población confíe en sus

“Lo que antes era respeto irrestricto a las reglas “no escritas” súbitamente se convirtió en legislación redactada por economistas (en vez de abogados) que acabó siendo, con gran frecuencia, indefendible en un tribunal.”

gobernantes. Eso es algo que hasta Mao, el comunista leninista, comprendió desde el inicio, pero que el gobierno actual sigue desdeñando.



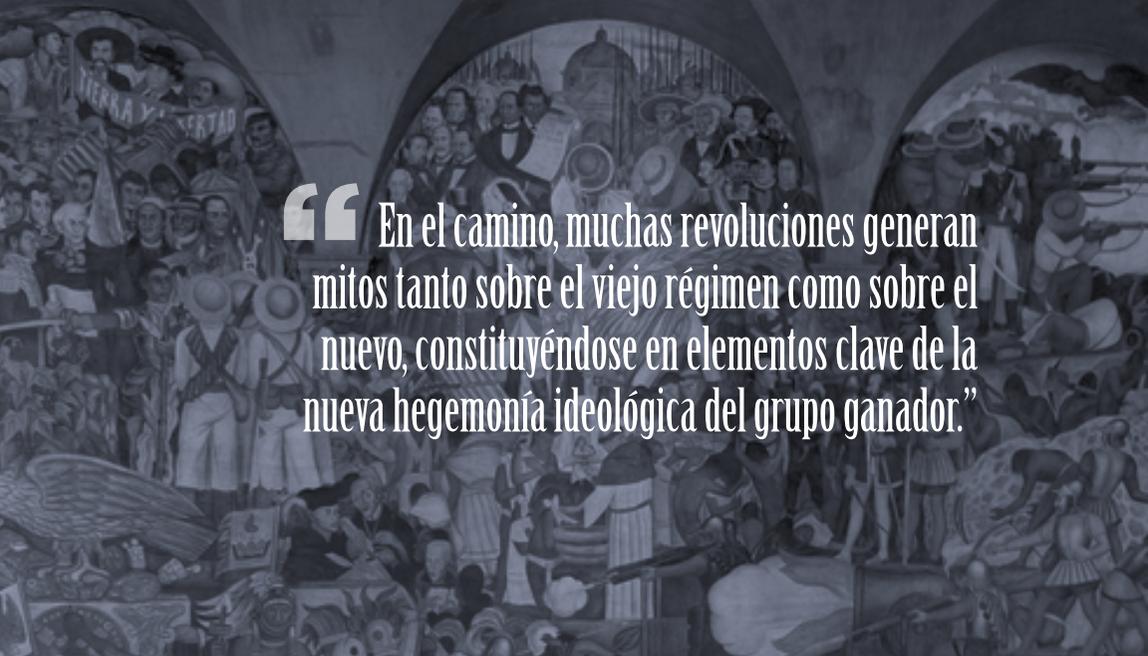
Hijos de la revolución

“Una revolución no es un lecho de rosas. Una revolución es una lucha a muerte entre el futuro y el pasado.”

Fidel Castro

Las revoluciones, dice Crane Brinton, suelen ser concebidas como «un rompimiento cataclísmico con el pasado» Una revolución, en esta lectura, «marca una nueva era» que «termina para siempre con los abusos del viejo régimen»³. Al mismo tiempo, prosigue este autor, muchos de los promotores o creyentes en una determinada revolución, acaban desilusionados, percibiendo que, a final de cuentas, nada cambió. Entre un extremo y el otro, es obvio que las revoluciones transforman leyes, instituciones, hábitos y formas de interacción entre las personas. En el camino, muchas revoluciones generan mitos tanto sobre el viejo régimen como sobre el nuevo, constituyéndose en elementos clave de la nueva hegemonía ideológica del grupo ganador.

En términos políticos, una revolución altera la estructura del poder, pero no necesariamente elimina el poder de la antigua clase dominante. Algunas



“ En el camino, muchas revoluciones generan mitos tanto sobre el viejo régimen como sobre el nuevo, constituyéndose en elementos clave de la nueva hegemonía ideológica del grupo ganador.”

revoluciones integran a los vencidos en las nuevas estructuras políticas, en tanto que otras los excluyen en el nuevo diseño institucional. Pero más allá del funcionamiento posterior del sistema de gobierno, donde cada país que exitosamente concluyó una revolución (como Inglaterra, China, Rusia, Francia, Cuba y México), generó su propia forma de gobierno, lo interesante es observar y contrastar la forma en que el régimen que emerge administra su propio planteamiento ideológico pues de ahí emanan los límites y el contexto dentro del cual se desarrolla la actividad política posterior.

Las revoluciones, afirma Samuel Huntington, son raras y un fenómeno típicamente occidental, característico de procesos de modernización⁴. Se trata de fenómenos históricos específicos que destruyen violentamente las instituciones existentes, movilizan a la población como base política del nuevo régimen y establecen su propia plataforma de poder. Esas plataformas típicamente representan la correlación de fuerzas del momento que, en una situación revolucionaria, implica privilegiar a los liderazgos del lado ganador.

En una situación revolucionaria común, la nueva estructura del poder tiende a excluir a los perdedores, creando divisiones y fuentes de conflicto en buena medida porque las élites del viejo régimen generalmente siguen detentando poder producto de control de actividades o grupos en todos los ámbitos: economía, política y sociedad. En la medida en que los perdedores

queden fuera del nuevo arreglo institucional, el conflicto tiende a acentuarse, comenzando generalmente por una lucha soterrada por el control ideológico de la sociedad. La limpia ideológica se convierte así en una necesidad del nuevo régimen porque se convierte en su factor esencial de legitimación. En nuestro caso, causas como la de la no reelección y la de la propiedad de los recursos del subsuelo adquirieron dimensiones exorbitantes porque trascendían el asunto inmediato, convirtiéndose en la *raison d'être*, la justificación y razón de ser del nuevo régimen. De la misma manera, el uso del enemigo común como estrategia de legitimación interna explican fehacientemente la forma de conducir la relación tanto con Estados Unidos como con Cuba a lo largo de las décadas de gobierno priista, emanado de la revolución, en el siglo XX.

De esta forma, el régimen que emana de la revolución va adquiriendo formas y prácticas que son lógicas y perfectamente explicables por su origen, pero

“En el caso de México, los ganadores de la justa revolucionaria construyeron un sistema político a la vez incluyente y autoritario.”

que también se transforman en límites a la capacidad de acción del gobierno. En los ochenta, por ejemplo, el gobierno mexicano decidió reformar la economía e iniciar un proceso de acercamiento con Estados Unidos, elementos que constituían una afronta a la religión revolucionaria y, por lo tanto, factores de rompimiento

político, tal como ocurrió con la salida del PRI de Cuauhtémoc Cárdenas y seguidores en 1987. La mera propuesta de redefinir factores que la mitología revolucionaria había convertido en ley se convirtió en apostasía para los creyentes del legado revolucionario.

Cuando no existe situación revolucionaria semejante, los arreglos institucionales tienden a favorecer la inclusión de las diversas fuerzas políticas, así sea para maximizar su participación (como en las democracias) o para controlar a sus bases (como en los sistemas autoritarios). La forma en que se administra esa inclusión, así como sus objetivos, determina la naturaleza del régimen político. De esta forma, cada régimen acaba encontrando su propio equilibrio.

En el caso de México, los ganadores de la justa revolucionaria construyeron un sistema político a la vez incluyente y autoritario. Al incorporar a la mayoría

de las fuerzas que contendieron en la lucha armada en el nuevo sistema político, el sistema procuró crear conductos institucionales para la canalización del conflicto. Al mismo tiempo, el objetivo último consistió en controlar al conjunto del espectro político en aras de fortalecer al régimen y preservar la estabilidad. Como complemento necesario de la construcción institucional vino el desarrollo de la hegemonía ideológica. En este contexto, se utilizó al sistema educativo (desde los maestros hasta los libros de texto) para construir la legitimidad del régimen, se creó al enemigo común (Estados Unidos) y se desarrolló un discurso que amarraba los instrumentos diseñados para construir y preservar la hegemonía del nuevo régimen.

Buena parte de las disputas que el país ha vivido en las últimas décadas se derivan de aquella hegemonía ya que, por definición, las reformas económicas orientadas al mercado y las que avanzan hacia un régimen plural atentan contra la otrora hegemonía post-revolucionaria. Así, un gobierno emanado de una revolución que intenta reformarse acaba enfrentando una lucha intestina con sus propios baluartes originales porque la hegemonía implica la existencia de creyentes que, cuando se alteran las escrituras de las que se deriva la legitimidad, rechazan el cambio a rajatabla. Como en las religiones, una modificación del dogma entraña un potencial cisma.

México lleva dos décadas experimentando los estertores de un cisma ideológico que no acaba por resolverse porque los gobiernos reformadores han tenido la suficiente fuerza para mantenerse en el poder pero no la decisión necesaria para avanzar y concluir el proceso reformador. Por su parte, quienes disputan la legitimidad del régimen apoyados en el dogma revolucionario han sido mucho más débiles en el terreno político, pero extremadamente eficaces en el ideológico, minando de manera sistemática la legitimidad del régimen en lo específico y del sistema en general. Claramente, dado que muchos de los sacerdotes de la Revolución se localizan en entidades y partidos distintos al PRI, esa disputa trasciende al partido en el poder.

La lucha por el poder en México sigue dos trayectorias distintas pero paralelas: una es la propiamente político-electoral y la otra es ideológica. Las reformas de los últimos años han alterado sustentos fundamentales del proyecto constitucional del 1917, dando rienda suelta a quienes disputan la hegemonía del régimen priista. En la medida en que las reformas no resulten en beneficios concretos para la población, la disputa ideológica persistirá porque, en el fondo, se trata de una lucha abierta y descarnada por el poder.



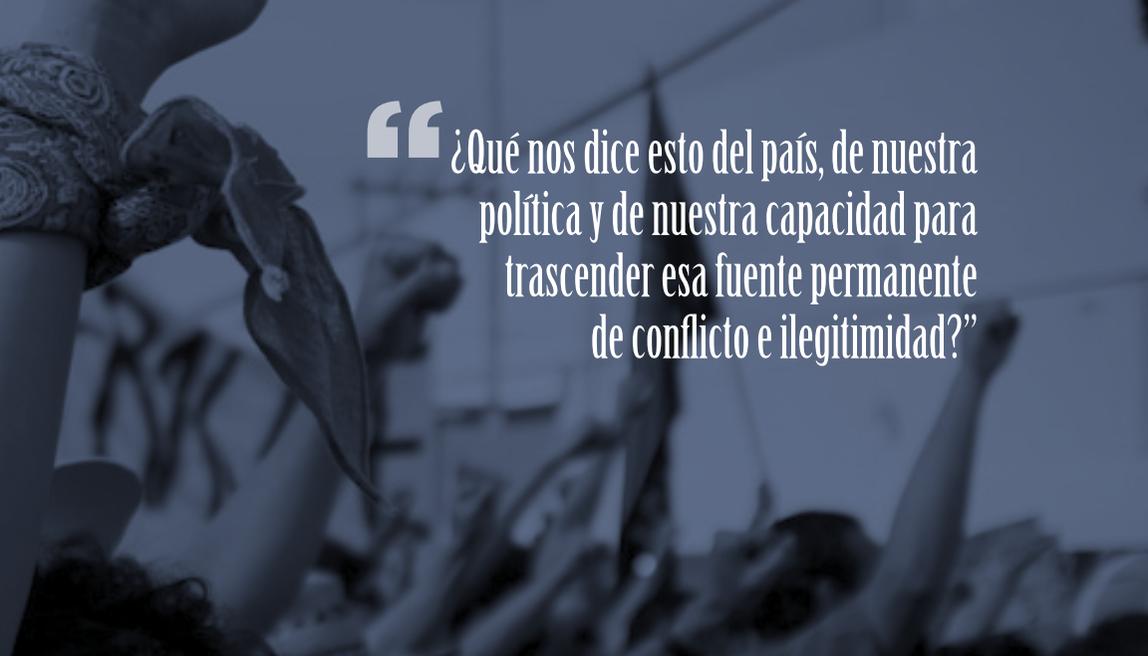
La cultura autoritaria y la sucesión en 2018

“La sobre concentración del poder gubernamental sin pesos ni contrapesos es la causa última de tanto problemas sociales.”

Deng Xiaoping

Los procesos electorales que tienen lugar de manera regular son ilustrativos de las grandes paradojas que nos caracterizan. El país ha dado extraordinarios pasos en materia electoral pero, sin embargo, no cesan los conflictos, las injurias y, sobre todo la desconfianza. Aunque diversos partidos y, ahora, candidatos independientes, participan activamente, persiste en una buena parte del electorado –y en demasiados partidos y candidatos– la noción de que una elección es legítima cuando yo gano pero no cuando pierdo. ¿Qué nos dice esto del país, de nuestra política y de nuestra capacidad para trascender esa fuente permanente de conflicto e ilegitimidad?

El asunto no es nuevo. El sistema político actual representa una evolución del viejo sistema priista; más que un cambio de régimen, lo que ocurrió en las décadas pasadas es que pasamos de un régimen de partido único a



“¿Qué nos dice esto del país, de nuestra política y de nuestra capacidad para trascender esa fuente permanente de conflicto e ilegitimidad?”

uno de tres partidos con los mismos privilegios y prerrogativas que antes el PRI gozaba en exclusivo. El PRI nunca fue un partido político, sino un sistema de control político que utilizaba la cooptación y la distribución de beneficios, siempre en presencia de la amenaza de la represión, para preservar la estabilidad y generar lealtades. Su burocracia se convirtió en un sistema depredador que vivió de extraer rentas del sistema político en la forma de acceso a puestos públicos y negocios vinculados con éstos. Esa estructura, y la cultura que de ahí se derivó, acabaron sumando y subordinando a los partidos de oposición que se incorporaron en el sistema de privilegios a partir de 1996.

Una paradoja evidente de la evolución electoral de las últimas décadas es que esos tres partidos han venido perdiendo terreno ante el incontenible crecimiento de opciones partidistas, muchas de ellas patéticas: menos interesadas en la consecución del poder que en la acumulación de asignaciones presupuestales, o sea, meros negocios. De esta forma, aunque es extraordinariamente difícil crear (y preservar) un partido nuevo, éstos no dejan de proliferar. El financiamiento que acompaña a los partidos con registro explica esta segunda paradoja, pero no deja de ser significativo que sea tan difícil preservar el registro, como si se tratara de un mecanismo diseñado para proteger a un oligopolio. De lo que no hay duda es que el sistema partidista-electoral mantiene una distancia respecto a la ciudadanía,

protege a los partidos y al gobierno de la población y mantiene la cultura autoritaria de donde surgió el sistema desde el principio.

El contraste con naciones al sur del continente es sugerente. Mientras que en muchos de esos países hubo regímenes dictatoriales muy represivos, en México el sistema priista logró la estabilidad sin recurrir a la represión, más que de manera excepcional. Su preferencia por el control y la cooptación le confirieron a México una larga era de progreso. Sin embargo, cuando aquellas naciones se democratizaron, sus ciudadanos podían distinguir con nitidez el nuevo régimen del anterior. El contraste era blanco y negro: nadie tenía duda que un régimen civil era distinto a una dictadura militar. Esa distinción en México nunca fue posible: el régimen priista era autoritario y su cultura y legado se han preservado, no sólo en el PRI y sus derivados sino incluso entre los panistas que tanto denunciaron al régimen del PRI pero que no alteraron la cultura autoritaria durante sus dos presidencias (2000-2012). El punto nodal es que el autoritarismo sigue siendo una característica observable en la forma en que los partidos eligen candidatos, reconocen o rechazan un resultado electoral y, quizá más que nada, en la distancia que existe entre ciudadanos y gobernantes.

El autoritarismo funciona mientras la población se somete y acepta el control, es decir, en tanto éste es percibido como legítimo, algo que el PRI logró de sobra por décadas; la ira contra la corrupción muestra que esa legitimidad ya no existe, lo que hace insostenible a un sistema autoritario. Los comicios recientes evidenciaron que la población ha aprendido a emplear su voto para premiar y castigar; no desperdicia su hartazgo sino que lo canaliza. Los tres partidos principales lograron más del 90% del voto en 1997, pero apenas llegaron al 60% en 2015. El sólo hecho que los tres partidos grandes vayan perdiendo representatividad es extraordinariamente revelador. El autoritarismo mexicano podrá estar profundamente enraizado en la sociedad y en su forma de actuar y proceder, pero ha perdido toda legitimidad.

Esta realidad nos pone directamente en la línea de la sucesión para el 2018. Dentro del gobierno se respira un ambiente de los viejos tiempos, anticipando un dedazo a la usanza del viejo PRI. Lo contrario es perceptible en el PRI legislativo y, mucho más claramente, en el de los gobernadores. En la medida en que el presidente mantenga a su equipo intacto, es anticipable un choque de trenes. En sentido contrario, en la medida en que

se den cambios y se constituya un abanico de potenciales candidatos por parte del partido del presidente, la probabilidad de conflagración interna disminuiría. La forma en que el PRI resuelva (o no) sus dilemas marcará la pauta para el resto.

Cada uno de los partidos de oposición experimenta su propio proceso y crisis. Algunos pre-candidatos son obvios, otros disputan presidencias partidistas y candidaturas. Algo particularmente prominente es la aparición de una nueva “especie” política: la de los pre-candidatos cuya característica es ser ex-priistas. Hoy no parece remota la posibilidad de que la contienda del 2018 sea entre puros priistas y ex-priistas, bajo distintas denominaciones partidistas o independientes. ¿Qué nos diría un escenario así?

El monopolio del poder que ejerció el PRI por tantas décadas procreó una clase política dotada de habilidades en el manejo del poder, circunstancia de la que quedaron abstraídos los otros partidos, lo que explica al menos parte de la debacle panista. Esto explica la presencia de tantos cuadros originados en el PRI en la palestra pública. La pregunta crucial es si alguno de esos potenciales candidatos y partidos tendrían la capacidad y visión para proponer una reforma al poder que transformara al país en su esencia. Si el autoritarismo de antaño ya no funciona, ¿con qué lo reemplazarían los probables candidatos? En la interacción entre las propuestas y coaliciones que construyan esos individuos y lo que ocurra dentro del gobierno y del PRI quedará determinado el futuro y viabilidad de la política mexicana. La paradoja es que, gane quien gane –dentro de los partidos y en la contienda por la presidencia misma– la cultura priista y su descrédito acompañarán el resultado.





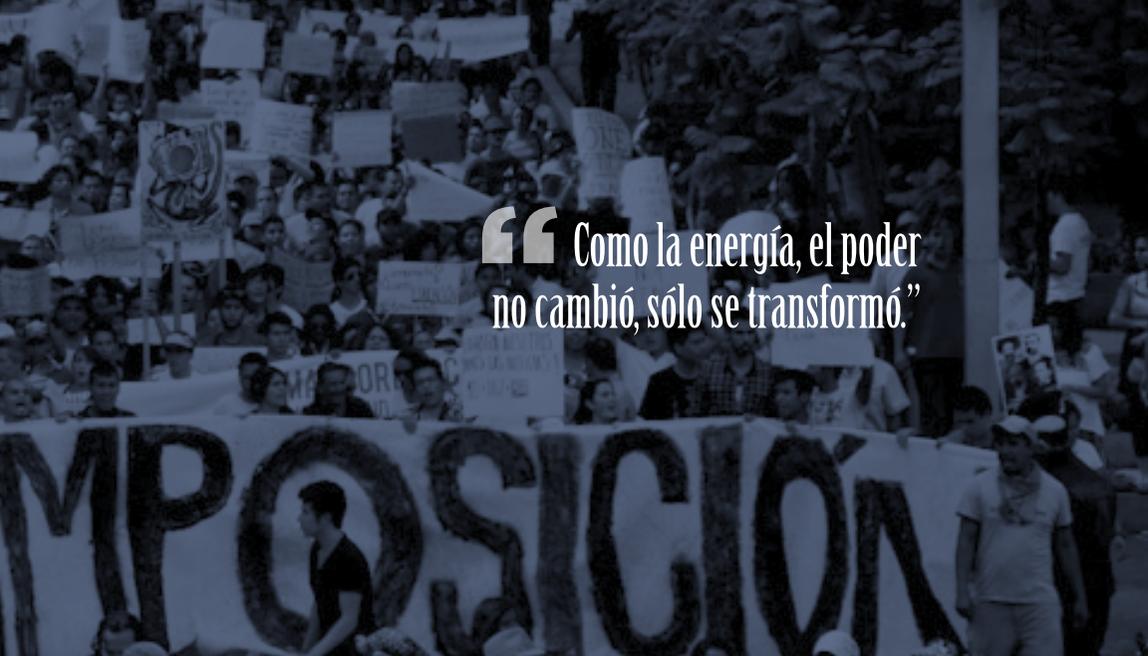
Concentración y dispersión: la paradoja del poder

“México es el único país del mundo que evolucionó de la democracia hacia el feudalismo.”

Josefina Vázquez Mota

La paradoja del poder en la actualidad es que éste se ha dispersado pero no se ha institucionalizado. Peor aún, el viejo modelo del poder presidencial concentrado se ha reproducido a nivel local y estatal, donde los gobernadores y diversos líderes sindicales, empresariales, políticos y criminales controlan puntos neurálgicos del poder en el país. Es decir, el país pasó de una presidencia con poder exacerbado a una red de agentes diversos con poder exacerbado. El fenómeno del poder no ha cambiado pero su dinámica es radicalmente distinta a la que existía en el pasado. Como la energía, el poder no cambió, sólo se transformó.

La dinámica política de las últimas décadas ha sido excepcionalmente compleja. México pasó de un sistema político que giraba en torno a la presidencia de la República hacia un sistema multipolar del poder. El tránsito no fue casual y refleja dos características medulares de la



“ Como la energía, el poder no cambió, sólo se transformó.”

evolución reciente del país. Por una parte, la liberalización económica inexorablemente alteró la fortaleza del presidente y del gobierno en general. Por otro lado, la derrota del PRI en 2000 forzó la separación, o “divorcio”, entre la presidencia y el PRI, que provocó la migración del poder antes concentrado en ese binomio hacia un sinnúmero de instancias, entidades y grupos.

Lo extraño de la evolución política de México en las décadas recientes es que no se planeó la administración de los enormes cambios que se derivaron de decisiones gubernamentales y negociaciones con diversos partidos y grupos de interés. Es decir, no es que esa evolución política haya sido producto de circunstancias exógenas o imprevisibles. Más bien, se trató de una serie de reformas, primero en la economía y luego en el ámbito electoral, que cambiaron la dinámica del poder pero sin que nadie previera sus consecuencias o preparara condiciones idóneas para lidiar con ellas.

La reforma económica fue producto de una visión integral de transformación productiva cuyo objetivo era la diversificación e integración de la economía mexicana en el mundo. La peculiaridad del proyecto de reforma económica iniciado en los ochenta no fue su integralidad, sino su irracionalidad: se pretendió que se podía reformar la economía pero no alterar el equilibrio político previamente existente, tanto dentro del propio aparato del PRI y del gobierno como en las relaciones entre el gobierno y

los diversos agentes económicos y sociales. Parte de esto último tuvo que ver precisamente con la realidad del poder en el país: la reforma económica no abarcó sectores, entidades o actividades políticamente sensibles. De esta manera, los dos factótums de la energía –la CFE y PEMEX– quedaron al margen de las reformas, al igual que el sector manufacturero tradicional y los sectores productivos de bienes que no se comercian internacionalmente y cuyo denominador común es que son sectores dominados y explotados por liderazgos políticos o sindicales poderosos.

Lo que sí cambió en la economía fueron las relaciones políticas entre los actores. La necesidad del proyecto de reforma económica y liberalización fue una respuesta a los enormes cambios tecnológicos que alteraron la forma de producir e invertir y que impactaron la capacidad de crecimiento de la economía mexicana. En particular, esas nuevas circunstancias crearon nuevas realidades particularmente en dos frentes. En primer lugar, la llamada globalización de la industria consistió en la especialización de fábricas y plantas en el mundo, comenzando en industrias como la automotriz y la electrónica, a fin de elevar los niveles de productividad, reducir costos y acercar la producción a las fuentes de materias primas o a los mercados, según fuese el caso. Esto abrió ingentes oportunidades para atraer inversión, siempre y cuando se satisficieran condiciones adecuadas para ello. En segundo lugar, gracias sobre todo a la revolución de las comunicaciones, el sector financiero del mundo se integró, creando un mercado mundial que rebasa, en los hechos, las restricciones y regulaciones nacionales. Fue así como surgió el poder de los tenedores de bonos a nivel internacional, virtuales carteles capaces de arrodillar hasta los gobiernos más poderosos.

“La apertura de la economía modificó para siempre las relaciones internas de poder.”

En estas circunstancias, la liberalización económica igualó las condiciones de los empresarios nacionales e internacionales (al menos en cuanto a los bienes y servicios comerciables) en los mercados

globales: los grupos mexicanos comenzaron a actuar como consorcios a nivel mundial, haciéndose indistinguibles, para fines de su relación con el gobierno, respecto a los inversionistas de otras latitudes. La apertura de la economía modificó para siempre las relaciones internas de poder.

En lo concerniente a las relaciones de poder dentro de México, la presidencia, otrora todopoderosa, en los ochenta comenzó a reconocer los límites de su poder, lo que poco a poco sedimentó las condiciones para reformar la economía. Las negociaciones con los bancos acreedores, los inversionistas internacionales y los empresarios nacionales se convirtieron en factores de poder que no se subordinaban al gobierno como en el pasado. Por su parte, el imperativo de mantener la planta productiva funcionando llevó a un cambio igualmente trascendental entre los empresarios y los sindicatos: las disputas laborales pasaron a un segundo plano puesto que el crecimiento de las importaciones forzó a elevar la competitividad de las empresas mexicanas, convirtiéndose en el criterio fundamental de sobrevivencia. Así, empresarios y sindicatos comenzaron marchar mano a mano, alterando dramáticamente el poder sindical en los sectores sujetos a la competencia y, por lo tanto, en su relación con el gobierno.

La derrota del PRI en la presidencia en 2000 constituyó el otro factor determinante de la erosión del poder presidencial. El cambio formal que entrañó la alternancia de un partido en la presidencia a otro fue significativo, pero su verdadera trascendencia fue la pérdida del binomio presidencia-PRI como corazón del control político en el país. Con el divorcio de esas dos entidades, el poder que antes se concentraba ahí fluyó hacia los gobernadores y hacia lo que acabó siendo denominado como “poderes fácticos”: grupos, sindicatos, empresas y líderes que dominaban sectores, actividades o factores clave de poder y que adquirieron poder de veto virtual sobre decisiones que afectaban sus fuentes de poder, negocios o dominio político y económico.

Tanto por el lado económico como del político, la dinámica del poder en el país cambió como resultado de los procesos de reforma y transición en cada uno de esos ámbitos. Dado que ese cambio de dinámica no fue previsto ni contemplado en las reformas y acuerdos formales que se estructuraron en las reformas respectivas, el poder se dispersó pero no se institucionalizó. Es decir, pasamos de un poder hiper-concentrado en la presidencia a un poder concentrado en diversos núcleos, ninguno de ellos sujeto a contrapesos efectivos o a la rendición de cuentas. Fue así como los gobernadores adquirieron un poder (y dinero) inusitado y como algunos liderazgos, sobre todo de sindicatos gubernamentales, asumieron una capacidad de amenazar al poder presidencial. La emergencia del gobernador Peña Nieto como líder de los gobernadores ilustra lo primero, el comportamiento de la lideresa del

SNTE, Elba Esther Gordillo es muestra fehaciente de lo segundo. El poder migró pero no se institucionalizó.

“Al final del día, el país acabó con un sistema político en el que una red de poder controla las decisiones pero ninguno tiene el poder suficiente para gobernar de manera efectiva (ni, como en el pasado, de imponerse).”

Al final del día, el país acabó con un sistema político en el que una red de poder controla las decisiones pero ninguno tiene el poder suficiente para gobernar de manera efectiva (ni, como en el pasado, de imponerse). Aunque el poder sigue sumamente concentrado,

ya no se concentra en un solo lugar (o persona) sino en una red. Esta es la principal razón por la cual los presidentes desde 1997 hasta 2012 fueron incapaces de lograr avanzar su agenda legislativa: porque no se podían imponer ni tenían las habilidades políticas para negociar. El presidente Peña mostró capacidad para lo segundo, logrando la aprobación de sus iniciativas en los primeros dos años de su mandato, pero absoluta incapacidad para implementarlas, producto de esa dispersión del poder. Lo paradójico es que este problema no se resuelve con un mayor poder formal en manos del presidente (por ejemplo con un sistema electoral que garantice mayorías legislativas) porque el problema no es de formalidad sino de la realidad del poder, es decir, de la dispersión del poder fuera de un marco institucional.

Lo que México requiere es una nueva estructura política en la que se institucionalice el poder. En este sentido, el reto no es distinto al que existió en los veinte del siglo pasado cuando se creó el PNR como respuesta a la dispersión del poder que generó la Revolución. En contraste con aquel momento, la respuesta hoy no puede residir en el sometimiento violento de los poderes fácticos. El desafío radica en encontrar la forma de negociarlo e institucionalizarlo, poniendo al ciudadano como el objetivo del quehacer público. Es decir, lograr una democracia efectiva.



TODA LA HISTORIA DE LA SOCIEDAD HUMANA HASTA EL DIA ES UNA HISTORIA DE LUCHA DE CLASES.
... Para nosotros, no se trata precisamente de transformar la propiedad privada, sino de abolirla; no se trata de esumar las diferencias de clases, sino de la destruccion de éstas; NO SE TRATA DE REFORMAR LA SOCIEDAD ACTUAL SINO DE FORMAR UNA NUEVA.
—CARLOS MARX—





PARTE 3.

Las Transiciones Inconclusas y sus Consecuencias

Las transiciones trucas y sus consecuencias sobre la economía

“Quienes quieren distribuir la riqueza casi siempre e invariablemente también quieren concentrar el poder.”

Thomas Sowell

La concentración del poder fue funcional mientras la economía mexicana era simple, protegida y dependiente de la relación entre gobierno y los diversos factores de la producción. En la medida en que la economía se diversificó y experimentó una creciente liberalización, la concentración del poder no sólo dejó de ser funcional sino que se convirtió en un enorme obstáculo para el desarrollo del país. Muchos de los desajustes que padece el país surgen de esta contradicción: las viejas estructuras dejaron de ser funcionales pero muchas han sido preservadas, convirtiéndose en fardos para el crecimiento de la economía.

Una economía moderna depende de la existencia de reglas claras, certidumbre jurídica y un sistema político estable. Ninguna de esas circunstancias es prototípica del país en la actualidad y no lo son porque son contrarias a la lógica de la concentración del poder. Es decir, lo que antes era funcional dejó de serlo para convertirse en un acusado impedimento al crecimiento económico.

En una entrevista, Woody Allen dijo que estaba “estupefacto de que la gente quisiera conocer el universo cuando ni siquiera sabe navegar dentro del barrio

chino”. Así parecen haber sido muchos de los cambios que ha experimentado el país en los últimos tiempos.

En las pasadas cinco décadas, el país experimentó un gran colapso y dos respuestas incompletas. El sistema político y económico que se construyó a partir del fin de la gesta revolucionaria había dado de sí, hasta acabar colapsado. Quienes hoy fustigan los diversos cambios experimentados en estas décadas asumen que las reformas tanto en materia política como económica fueron voluntarias cuando, en realidad, fueron producto de la falta de alternativa. En los sesenta, el país comenzó a vivir el principio del fin del viejo sistema. Por el lado económico, la balanza de pagos sufría estragos como consecuencia de la disminución acelerada de exportaciones de granos, clave para financiar las importaciones de maquinaria y equipo. En ausencia de esa fuente de financiamiento, el proyecto de sustitución de importaciones dejó de ser sustentable. Por el lado político, el movimiento estudiantil de 1968 anunciaba el inicio de fuertes tensiones que se habían acumulado a lo largo del tiempo, hasta acabar rompiendo el monopolio de la hegemonía priista.

De esta manera, con mayor o menor claridad de rumbo y de sentido común, a partir de 1970 el país comenzó a experimentar en ambos terrenos, pero fue hasta los ochenta, luego de que las locuras populistas quebraron al gobierno, que se inició un proceso serio de reforma, primero en la economía (con la clara intención de hacer innecesaria cualquier reforma política) y luego, cuando esa premisa resultó insostenible, en el ámbito electoral. En ambos rubros, pero sobre todo en el económico, México fue excepcional en tomar al toro por los cuernos, al menos en visión.

Los dos grandes procesos de reforma emprendidos en los últimos treinta años dicen mucho de nuestra forma de ser y proceder: enorme ambición para soñar, pero poca disposición para aterrizar; objetivos grandiosos pero metas pequeñas; comprensión de la urgencia de cambiar pero sin alterar lo esencial; discurso altisonante pero tolerancia a los intereses más cercanos. En una palabra, entendimiento de que el statu quo es insostenible pero falta de decisión o capacidad de aterrizar y llevar a buen puerto los proyectos de reforma que se emprendieron.

Fue así como acabamos con reformas incompletas, muchas de ellas extraordinariamente preclaras, pero inacabadas al fin. La visión transformadora, tanto en los ochenta y noventa como en los últimos tres

años, ha acabado siendo rebasada por la terca realidad. Algunas reformas se atoraron porque se encontraron con poderosos intereses que las paralizaron; otras naufragaron por la mezquindad y/o errores de los implementadores, los conflictos de intereses que los animaban y, en general, por la percepción de costos excesivos de la afectación de los beneficiarios del statu quo, en muchos casos los propios reformadores y sus aliados. Las razones del estancamiento reformista son muchas, pero las consecuencias pocas y específicas: la economía no crece y los costos de la parálisis se apilan en la forma de pobreza, informalidad y desempleo, todo a cuenta de la legitimidad y desprecio del gobernante.

En el ámbito político nunca hubo un proyecto visionario e integral como el que, desde los ochenta, estuvo presente en la economía. En lo político-electoral el proceso fue de negociaciones parciales que finalmente permitieron una plataforma de competencia equitativa a partir de 1996. Sin embargo, aunque se hablaba de transición, nunca se comprendió que una transición requiere una definición precisa y consensuada del punto de partida y del de llegada. En ausencia de un acuerdo explícito, que es como de hecho ocurrió, nadie sabe cuándo comenzó la transición política mexicana ni hay acuerdo sobre cuándo concluirá, lo que deja al país en una transición permanente hacia ningún lado. La conflictividad actual no es producto de la casualidad.

“..lo que deja al país en una transición permanente hacia ningún lado.”

La parálisis en la toma de decisiones gubernamental –algunos le llaman oclocracia– es un tema frecuente en el mundo. Las democracias consolidadas han venido sufriendo el fenómeno de la existencia de grupos de interés que, para defender sus posiciones, han paralizado la toma de decisiones. Ejemplos de esto no solo es México sino también EUA y muchos países de Europa. Es en este contexto que el Pacto por México fue tan aplaudido en el mundo porque, aunque no muy democrático, parecía permitir romper con el cerco de la parálisis. Ahora es claro que, para lograrlo, tendremos que aprender algo más que navegar en el barrio chino. Y solo será posible con el concurso de la sociedad.

Política y crecimiento

La incapacidad de la economía mexicana para lograr altas tasas de crecimiento ha sido tema de controversia desde hace décadas. De hecho, al menos desde

los setenta, no ha habido gobierno alguno que no haya emprendido alguna iniciativa orientada a estimular el crecimiento. Unos lo hicieron con gasto gubernamental financiado con deuda, otros con ambiciosas reformas y algunos más con una administración financiera estable y confiable. Aunque ha habido algunos años buenos, es patente el hecho de que el crecimiento ha sido sensiblemente inferior a las necesidades del país y a lo que los economistas estiman como factible y, en todo caso, estimuladas por motores de crecimiento fuera del control del gobierno mexicano. En 2015, por ejemplo, las dos fuentes principales de crecimiento fueron las exportaciones y el consumo interno, ambos producto de la economía estadounidense a través de las remesas que envían los mexicanos residentes allá y de las importaciones que realizan de fabricantes nacionales.

Hay un sinnúmero de diagnósticos que pretenden explicar el fenómeno. Unos enfatizan problemas de seguridad e infraestructura, otros argumentan la ausencia de Estado de derecho y de capacidad de hacer cumplir los contratos. No tengo duda que todos esos diagnósticos son parte del problema, pero me parece que hay un problema más profundo que explica al conjunto de una manera más convincente. Si uno observa el hecho de que la inversión del exterior crece a tasas sensiblemente superiores a la inversión nacional, no es difícil explicar por qué: mientras que la inversión del exterior goza de garantías legales sólidas gracias al TLC, la nacional es sumamente dependiente del humor del gobierno en turno. El hecho de que un gobierno tenga capacidad de influir, de hecho decidir, la viabilidad de un determinado proyecto, constituye un factor sumamente obvio de que hay algo que está mal porque revela la realidad del poder en México: ausencia de garantías legales a la ciudadanía y, en este caso, a la inversión.

México y el mundo

Los mexicanos viven a la espera de que alguien llegue a salvarlos, una esperanza que se renueva cada seis años. Se trata del anverso del autoritarismo del régimen priista: un vasto sistema de control político que limitaba la capacidad de acción de la población, haciéndole esperar un cambio desde arriba. Si bien el viejo sistema se colapsó, sus formas y su cultura permanecen, incluso después de dos administraciones del PAN, partido creado como reacción al abuso del PRI. Esta circunstancia crea dos realidades paralelas y en cierta forma paradójicas: por un lado, la sociedad mexicana grita pero no se rebela; por el otro, el país cambia mucho más, y mucho más rápido, de lo que parece.

El mundo se ve difícil cuando uno ve hacia adelante y otea los desafíos que México enfrenta y la aparentemente poca capacidad para remontarlos. Sin embargo, cuando uno ve hacia atrás, es impactante que tanto ha cambiado en la realidad del país. Hoy México es una potencia manufacturera en el mundo, la población se expresa con libertad y los niveles de vida han mejorado sensiblemente. Por supuesto, nada de eso disminuye las carencias que caracterizan al país, pero sí las pone en perspectiva.

El contraste en perspectivas es revelador de la forma en que México ha evolucionado en las últimas décadas. Hasta fines de los sesenta, la economía crecía con celeridad y el sistema político autoritario (que gozaba de enorme legitimidad) creaba un entorno de orden y paz. El gobierno federal dominaba toda la vida nacional y cuidaba de la seguridad con los métodos de la época. Ese mundo idílico comenzó a deteriorarse porque no generó válvulas de escape en lo político y porque su sustento económico dejó de funcionar, generando una crisis de crecimiento.

A partir del inicio de los setenta, un gobierno tras otro ha desarrollado respuestas al problema del crecimiento. Algunos llevaron al país al borde de la quiebra (1970-1982), otros construyeron estructuras permanentes, como el Tratado de Libre Comercio de Norte América, que contribuyeron a la transformación de la planta industrial. Sin embargo, al igual que en el ámbito político, ese proceso de cambio económico ha quedado trunco por la presencia de factores de poder que se benefician del statu quo. En contraste con procesos transformativos en otras naciones, en México ha habido ánimo de cambio pero no la disposición o capacidad para modificar la estructura de poder (igual económico que político).

La transición política que el país ha vivido muestra esto de manera patente. Aunque hubo un acuerdo inicial (1996) respecto a la modificación de las reglas electorales para garantizar la equidad de las elecciones, nunca hubo un acuerdo sobre el punto de partida y menos sobre el objetivo a alcanzarse. De esta manera, la política nacional sigue siendo tan contenciosa como antes y los partidos reconocen el resultado electoral siempre y cuando éste les favorezca. Es decir, la elección fue democrática si gano, no lo fue si pierdo. Así, aunque no hay forma de rechazar la profesionalización de los órganos electorales y la transparencia de los procesos de elección, alrededor del 40% de la población piensa que lo relevante no es el proceso sino el resultado⁵.



El poder y la Suprema Corte de Justicia

“La libertad no existe si el poder de juzgar no está separado de los poderes legislativo ejecutivo.”

Montesquieu

En la teoría de la separación de poderes, la Suprema Corte de Justicia juega un papel fundamental. Como uno de los tres poderes públicos, su función medular es la de romper los empates entre los otros dos poderes, el ejecutivo y legislativo, respectivamente. En la realidad política que se vive en el México de hoy, el papel de la Corte es crucial pues se trata de la única de las tres estructuras clave del poder público que fue reformada recientemente y bajo criterios del mundo reciente. En este sentido, el conflicto político que vive el país en la actualidad exige que la Corte asuma una función medular en la conformación de un nuevo régimen. Eso requerirá una Corte mucho más consciente de su función en relación al entorno específico del día de hoy.

La reconfiguración de la Corte en 1995 fue fundamental para su profesionalización y para ganarse el prestigio que ha logrado en estas



“...la Corte ha comenzado a asumir una posición en asuntos no tradicionales, pero no ha acabado de definirse como Tribunal Constitucional.»

décadas, pero es tan solo una parte del sistema de impartición de justicia. Las reformas de 2011 y 2013 complementan aquella reforma pero están lejos de haber logrado un sistema de justicia sólido y profesional que es, a final de cuentas, mucho más importante para el ciudadano común y corriente que el éxito, por importante que haya sido a la fecha, de la Suprema Corte. Independientemente de lo anterior, la trascendencia de la Corte es extraordinaria y no se puede desdeñar.

En años recientes, la Corte ha comenzado a asumir una posición en asuntos no tradicionales, pero no ha acabado de definirse como Tribunal Constitucional. La Corte ha tomado decisiones valientes y roto un precedente tras otro, pero no ha acabado por definir si su función es la de afianzar al gobierno mexicano (entendiendo este término en un sentido amplio) o la de hacerse un lugar especial, un nicho no político, que redefina la política mexicana en una era democrática. En una palabra, la Corte se sigue definiendo como un órgano y componente integral del Estado mexicano en su circunstancia coyuntural y no como un tribunal constitucional.

Un tribunal constitucional se asume como un poder independiente pero idéntico a los otros dos, dedicado a velar por la letra y espíritu del documento supremo que norma la vida en la sociedad. Un tribunal político adapta la letra de la constitución a la realidad cotidiana del país. Es decir,

mientras que en la primera definición la Corte se asume como un poder independiente, no preocupado por los vaivenes políticos del momento, y dedicado a proteger los derechos ciudadanos independientemente de los ajustes que tendrían que llevarse a cabo para hacerlos valer, en el segunda acepción la Corte se ve a sí misma como un órgano muy acotado del Estado, que reconoce los límites y dificultades que éste enfrenta en el ejercicio cotidiano de la función gubernamental, de hecho representando al gobierno ante la sociedad. Se trata de una diferencia no sólo de forma, sino de esencia. En los últimos años hemos visto manifestaciones de los dos tipos de actuar, como si hay timidez o temor de dar un salto fundamental.

Históricamente, la Corte mexicana respondía habitualmente a la realidad política de un país en el que no sólo coincidía el partido en el ejecutivo y en el legislativo, sino que existía un control efectivo de ambos poderes, y de la sociedad, por parte de un poder ejecutivo exacerbado. En ese contexto, la Corte no tenía espacio para desarrollarse ni para cumplir la función que sus pares en naciones democráticas ven como natural e inherente a su esencia. La gran pregunta en el nuevo contexto nacional es si la Corte hará suyo el papel que han asumido cortes constitucionales como la española o la norteamericana de romper sustantivamente los empates entre los otros dos poderes, o si se mantendrá en los linderos, optando por el menos controvertido rol de apearse a los límites estrechos del derecho, con la usual salida de resolver en virtud de tecnicismos en lugar de entrar al fondo de la materia de los asuntos en cuestión.

Un ejemplo dice más que mil palabras: basta recordar los numerosos casos de anatocismo en que diversos quejosos demandaron a las instituciones bancarias porque éstas se rehusaban a reintegrarles lo que según ellos les correspondía legítimamente. Los demandantes aducían haber realizado depósitos por los que recibieron pagarés que estipulaban los términos del contrato. De acuerdo a esos contratos, típicos de los años de elevadas inflaciones, los bancos se comprometían a reinvertir el dinero de los clientes a la tasa pactada, una tasa nominal descomunal, pero típica del momento. Años de reinversión con interés compuesto acabaron arrojando un saldo superior al PIB del país. En su demanda, los demandantes exigían que se les reintegrara lo que conforme a derecho les correspondía. Claramente se había tratado de un error por parte del banco en los términos del contrato: los abogados que los redactaron no cuidaron de establecer un límite en el tiempo o en la tasa de interés. Sin embargo, desde un punto de vista estrictamente jurídico, los demandantes tenían razón.

Para el poder judicial, el tema podía definirse de dos maneras: como un tema contractual en el que se enfrentaban los derechos de dos partes contratantes o como un asunto de Estado en el que había que proteger el interés del gobierno. Al final del proceso, el poder judicial optó por asumirse como representante de los intereses particulares del Estado, desechando el caso y forzando a una negociación entre las partes. Aunque es evidente que era imposible que los demandantes obtuvieran los montos que solicitaban, la pregunta es cómo actuó la Corte en su fallo.

Este ejemplo es uno de muchos, pero sirve para ilustrar la naturaleza del problema y, sobre todo, de la oportunidad que tiene la Corte frente a sí. La abrumadora mayoría de los asuntos que competen a la Suprema Corte en México tienen que ver con amparos, temas que requieren una estricta interpretación del texto de la ley respectiva. Los temas constitucionales son muy distintos, aunque en términos generales la Corte ha optado por tratarlos como asuntos técnicos. Desde que se reformó la Corte en 1995, la Corte no ha buscado expandir su mandato más que marginalmente (como en los casos de la marihuana, el matrimonio entre personas del mismo sexo y el caso de Florence Cassez), para convertirse en un factor clave en la construcción de un nuevo orden democrático. Con todo, no es posible concluir de algunos casos relevantes que exista un rompimiento con el pasado: los incentivos que caracterizan a los integrantes de la Corte les llevan a procurar satisfacer a actores políticos, líderes de opinión y activistas sociales más que a avanzar la causa de la justicia o el fortalecimiento e independencia del poder judicial.

En términos conceptuales, la Corte tiene dos opciones de entrada: puede juzgar sobre la forma o sobre el fondo. Aunque sin duda ha enfrentado con valentía temas por demás controvertidos en los últimos años, casi siempre lo ha hecho sin entrar al fondo de las disputas. Hasta ahora, ha emitido fallos que resuelven las controversias sin entrar en definiciones controvertidas y disputadas, lo que le hubiera exigido definirse a sí misma, algo que hasta ahora claramente ha preferido no hacer.

El dilema de convertirse en Tribunal Constitucional no es excepcional en la historia de los tribunales supremos, aunque si sea la primera vez que le toca a México sortearlo. Para apreciar la trascendencia del momento y de la circunstancia, vale la pena relatar el momento en que la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos afrontó una tesitura similar y cómo la resolvió, cambiando con ello la historia de ese país. En 1800 triunfó en la presidencia

Thomas Jefferson, el primer presidente Republicano, luego de 24 años de gobiernos del partido Federalista. Muy pronto, el nuevo gobierno se encontró con una tajante realidad en el poder judicial. La administración anterior (de John Adams) había tratado de saturar al poder judicial con jueces nombrados por él antes de partir. Aunque habían perdido la presidencia, los Federalistas seguían en control del poder judicial a través de todos los nombramientos que habían hecho en las décadas anteriores. Lo primero que hizo Jefferson fue lograr la derogación de la ley que había hecho posible que Adams saturara al poder judicial con sus propios correligionarios. Lo segundo fue detener el nombramiento de los jueces que habían sido nombrados por Adams. Uno de ellos, William Marbury, quien ya había recibido el beneplácito del Senado, pero no el documento que oficializaba dicho nombramiento, decidió demandar al Secretario de Estado (James Madison) para obligarlo a que se lo hiciera efectivo. La controversia fue turnada a la Suprema Corte y es conocida como el caso Marbury vs. Madison.

El presidente de la Suprema Corte estadounidense, John Marshall, entendió de inmediato el dilema que tenía frente a sí. Si la Corte emitía un fallo obligando a Madison a entregarle el nombramiento a Marbury, la administración de Jefferson lo ignoraría, con lo que se debilitaría la autoridad y legitimidad de la Corte. Por su parte, si la Corte negaba el derecho de Marbury, su fallo parecería parcial, sesgado a favor del ejecutivo por miedo a enfrentar represalias. Más importante para Marshall, ambas respuestas habrían minado el principio elemental de la supremacía de la Constitución y la legalidad. La decisión final que redactó Marshall transformó al sistema político norteamericano. En lo específico, la Corte indicó que Madison debió haber entregado el nombramiento pero prosiguió con otro argumento: sostuvo que la ley que le confería a la Corte poder para emitir fallos como el que Marbury demandaba, excedían lo establecido por la Constitución y que, por lo tanto, la demanda era inconstitucional.

Con su fallo, la Corte transformó al sistema político porque de hecho asumió nuevas facultades, comenzando por la de poder declarar inconstitucionales actos del congreso o del presidente si éstos excedían los poderes otorgados en la Constitución. En efecto, el fallo estableció que la Corte no tiene nada que hacer interfiriendo con las facultades discrecionales del presidente, a la vez que reprochó el uso partidista que el partido Federalista pretendía hacer de la propia Corte. Pero de mucha mayor importancia fue el hecho de que la Corte se convirtió en el árbitro de la

Constitución, la autoridad última sobre la letra y espíritu del documento fundacional. La Corte se convirtió, *de facto* y *de jure*, en un poder igual a los otros dos y adquirió con ello una enorme respetabilidad y legitimidad. Tan trascendente fue el fallo que la Corte optó por usar su nuevo poder de manera parca: el siguiente fallo de esa naturaleza ocurrió más de medio siglo después.

Hasta la fecha subsiste una gran discusión respecto a las implicaciones y consecuencias del caso Marbury, mismas que podrían ser relevantes para el momento que vive el México de hoy. Para comenzar, el sistema político norteamericano de entonces, como el mexicano de hoy, se encontraba saturado de conflictos, producto esencialmente de la ausencia de instituciones debidamente consolidadas. Los Federalistas despreciaban a los Republicanos por su falta de experiencia; había un rechazo a la autoridad central y un fuerte escepticismo sobre la viabilidad de la democracia: muchos políticos desconfiaban de la capacidad del ciudadano común y corriente de tomar decisiones adecuadas. Es decir, aunque el caso Marbury se refiere a temas muy distintos, el entorno general no era del todo distinto a lo que hoy aqueja a la política mexicana.

En segundo lugar, la decisión asumida por la Corte norteamericana en este asunto desató una fuerte polémica sobre las facultades específicas de la Corte y sobre el papel de la misma en un sistema de división de poderes. Ambos temas son polémicos. Por lo que toca al papel de la Corte en una sociedad democrática, el caso Marbury estableció un precedente singular: que la Corte es un poder igual a los otros dos y, por lo tanto, no puede haber supremacía de uno sobre otros. Se trata de tres poderes que compiten y se equilibran entre sí. La decisión que redactó el juez Marshall estableció este principio de una manera interesante: para él, la clave se encontraba no en decidir sobre un pleito por demás politizado entre los otros dos poderes, sino en asegurar que no se violaran los derechos de un individuo, en este caso el señor Marbury.

Por lo que toca a las facultades, mucho se discutió sobre si la Corte debería limitarse a interpretar el texto constitucional o, por el contrario, construir una resolución con la Carta Magna como punto de partida y de acuerdo a una realidad siempre cambiante a lo largo del tiempo. Aunque hay puristas en ambos extremos, lo que han mostrado diversos tribunales constitucionales alrededor del mundo es que no se puede decidir *a priori* sobre este tema.

El lenguaje es por naturaleza imperfecto y el texto constitucional se debe ir interpretando y adecuando de acuerdo al momento en que se decide un caso. Madison, uno de los redactores originales de la constitución estadounidense, creía fervientemente en una autoridad limitada para la Corte, que debía restringirse a una interpretación casi literal del texto constitucional. Sin embargo, luego del caso Marbury, el propio Madison argumentó que él, como parte del gobierno, al igual que el congreso y la Corte, eran meros agentes de la población y no los dueños del poder. En consecuencia, concluyó Madison, la Corte debe tener las facultades que los dueños, la ciudadanía, decidan que debe tener.

“...la gran pregunta que enfrentan todos los tribunales constitucionales es cómo preservar la legitimidad de la Corte.”

Finalmente, la gran pregunta que enfrentan todos los tribunales constitucionales es cómo preservar la legitimidad de la Corte. La esencia de un sistema de división de poderes reside en que ninguno está por encima del otro: todos se encuentran procurando

un equilibrio entre sí. Para Jefferson, una de las partes en disputa en el caso Marbury, el poder último de decisión no reside en ninguno de los tres poderes, sino en la población misma, en la ciudadanía, que tiene la obligación, a través de su voto, de exigir la rendición de cuentas de los actores en el sistema político. El hecho de que para el ejecutivo se elija a una persona, para el Congreso a muchos representantes, y que ambos poderes tengan la responsabilidad compartida de nominar y aprobar, respectivamente, a los miembros de la Suprema Corte, crea la esencia tanto de la legitimidad como del equilibrio.

Volviendo al momento actual de México, la Suprema Corte ha tenido diversos casos en los cuales se ha presentado un dilema similar al de Marbury, pero ha optado por no asumir el desafío político que implica. De acuerdo al texto constitucional, el gobierno actúa como agente de la sociedad y sus funciones, atribuciones y límites están definidos en función de las garantías individuales. Es decir, la Constitución establece límites al actuar gubernamental a fin de que éste no usurpe los derechos ciudadanos. Definido su papel de la manera tradicional, la Corte se limitaría a aplicar o interpretar restrictivamente la letra del texto constitucional. La alternativa consistiría en desarrollar jurisprudencia que crea norma; es decir, no

limitarse a interpretar técnicamente el texto constitucional (y seguir siendo un órgano que representa los intereses coyunturales del Estado mexicano), sino crear una nueva realidad política y legislativa fundada en la sustancia constitucional.

Es decir, la Corte podría prepararse para que, cuando se presente un caso que desafíe la relación entre poderes, se aboque a la sustancia del texto constitucional, resolviendo sobre el fondo de la querrela, lo que podría involucrar precisiones específicas sobre el veto presidencial (en ésta u otras materias) que no son explícitas en la Constitución, definir reglas del juego relevantes al asunto y colocarse como el árbitro que establece un equilibrio entre los otros dos poderes.

En una democracia constitucional, los tres poderes públicos (judicial, ejecutivo y legislativo) son idénticos, pero el judicial tiene una función especial (aunque no mayor) a los otros dos gracias a su responsabilidad de preservar el imperio de la ley a través de la interpretación de la Constitución. Desde esta perspectiva, la Corte no cuenta, ni debe contar, con facultades para hacer cumplir sus fallos, pues de ser así dejaría de existir la saludable tensión que hace posible el equilibrio entre los tres poderes. Como en el caso de la infalibilidad del Papa, la ley no se deriva por los jueces de la Constitución sino por la población a través de los tres poderes públicos. No se trata de un juego de palabras, sino de una distinción de esencia: el mensajero es el mensaje.

La tensión política que ha vivido el país en torno a diversos asuntos controvertidos en los últimos años ha permitido apreciar tanto las fortalezas como las debilidades de nuestro sistema de división de poderes. Una debilidad evidente es la débil legitimidad de la Suprema Corte de Justicia. Por más que uno de los logros más extraordinarios de los últimos años haya sido el que sus fallos sean aceptados por las partes en litigio (algo sobre lo cual no había ninguna certeza cuando se creó la Corte actual a partir de 1995), la Corte no ha hecho suyas todas las facultades que la Constitución le otorga o que podría interpretar como suyas. Es esta debilidad la que ha hecho posible que se vea como natural que alguna de las partes en disputa pueda tener entrevistas personales (es decir, en lo obscuro) con el presidente de la Corte o algunos ministros, en lugar de que toda interacción pública se lleve a cabo con la solemnidad que la Corte amerita y, por supuesto, en público. De igual forma, un caso único en el mundo,

las audiencias en que las partes presentan sus querellas son privadas pero las discusiones entre los ministros son públicas, creando incentivos perversos para el funcionamiento de la Corte. En todos los tribunales supremos del mundo la práctica es exactamente opuestas: audiencias públicas, discusiones privadas.

La SCJ tiene que ser autónoma y, para poder funcionar, requiere la legitimidad que sólo esa autonomía le permite; para ganársela se necesitan por lo menos tres cosas: a) ser independiente y dar idéntico acceso (y en público) a todas las partes en conflicto en el recinto oficial y no en reuniones o comidas particulares; b) hacer valer su independencia y respetabilidad a través de sus propias decisiones; y c) a través de fallos en relación a los otros dos poderes, contribuir al desarrollo político e institucional del país. Quiéralo o no, la Corte está en el panderero, como se dice en el ámbito político, y no tiene más que dos opciones: sucumbir ante la presión de alguna de las partes (con las consecuencias que eso entraña), o tomar el toro por los cuernos para contribuir a transformar al país.

El problema para la Corte es romper con la inercia del viejo sistema presidencialista, que produjo mucha legislación sin jamás afianzar el Estado de derecho. En un entorno de competencia electoral abierta con experiencia en alternancia de partidos en el gobierno pero enorme fragilidad política, la Corte tiene la oportunidad de construir a partir del texto constitucional y no limitarse estrictamente a la letra del mismo, pero hacerlo de una manera

“Hoy en día, el gran tema pendiente es la institucionalización del poder que con frecuencia se presenta en asuntos que llegan a la Suprema Corte. La Corte ha adquirido respetabilidad pero no es percibida como el Tribunal Constitucional que asume su función como poder igual a los otros.”

juiciosa que le genere legitimidad al ser aceptada por todas las partes.

El país ha dado pasos enormes en materia de competencia política, elecciones competidas y convivencia entre poderes aun con partidos distintos teniendo el control sobre los mismos. Aunque en ocasiones disfuncionales, estos avances son relevantes y pueden conducir a la

construcción del andamiaje institucional de un país moderno. Hoy en día, el gran tema pendiente es la institucionalización del poder que con frecuencia se presenta en asuntos que llegan a la Suprema Corte. La Corte ha adquirido respetabilidad pero no es percibida como el Tribunal Constitucional que asume su función como poder igual a los otros. Su trascendencia, pero sobre todo su función crítica en el complejo momento que vive el país, es convertirse en una institución autónoma, independiente que se asume como factor de equilibrio entre los otros dos poderes. Aunque sus decisiones han sido generalmente acatadas, nada ha limitado las amenazas que con frecuencia sufre, especialmente por parte del poder legislativo. El país está ávido por que nazca una nueva relación entre el ciudadano y el Estado. La Corte tiene esa posibilidad en sus manos.





PARTE 4.

Elementos para Redefinir el Poder

Las reglas: fundamento del orden político

“Las democracias funcionan mejor cuando las atribuciones de sus políticos están estrictamente controladas. La separación del poder judicial respecto al ejecutivo y el legislativo es un principio largamente establecido. Lo mismo en política económica: los políticos tienen que entender el valor de limitar sus propios poderes.”

Paul Johnson

La convivencia depende del respeto que cada persona tiene por su vecino. Ese respeto, esencia del orden en la sociedad, se deriva de la existencia de reglas –a veces explícitas, en otras implícitas– que establecen derechos, pero también límites a la acción individual. El orden social parte de este principio fundamental: la propensión natural de toda persona es la de avanzar sus propios intereses independientemente de los intereses y deseos de otros, lo cual inexorablemente conduce al conflicto. Las reglas que una sociedad adopta son la forma en que se pretende normar la relación o interacción entre esos intereses a fin de que se pueda lograr un mínimo nivel de armonía y paz⁶.

Desde esta perspectiva, el problema del poder se resuelve en el momento en que una sociedad adopta reglas claras y conocidas para todos y existe, el asunto medular, tanto la disposición para cumplirlas como la capacidad de hacerlas cumplir. El momento en que una sociedad logra esa combinación es aquel en que las instituciones han ganado sobre las personas porque, a final de cuentas, una sociedad de reglas es al mismo tiempo una sociedad de instituciones.

Hay dos maneras de lograr la convivencia y armonía. Una es confiando en que la inteligencia y moralidad de las personas conduzca al establecimiento de acuerdos implícitos, la otra es construyendo reglas explícitas que normen esa convivencia. En el *Leviatán*, Hobbes planteó la necesidad de contar con reglas que eviten la violencia que es, en su lectura, el estado natural. La ausencia de reglas conduce al conflicto, a la vez que su presencia permite resolver conflictos cuando éstos se presentan. La clave reside en la combinación de existencia de reglas y mecanismos para hacerlas cumplir. Esto que es tan obvio en el ámbito del tráfico vehicular tendría que ser igualmente evidente en el entorno político.

“Cuando el poder está muy concentrado, no existe mayor incentivo a adoptar reglas que acoten ese poder.”

En un primer plano, las reglas en el ámbito político son muy claras: el gobierno de la mayoría; elecciones periódicas; pesos y contrapesos; rendición de cuentas, etcétera. El problema es que esas reglas no emergen por arte de magia

sino que son producto de los procesos de negociación política. Cuando el poder está muy concentrado, no existe mayor incentivo a adoptar reglas que acoten ese poder.

Carlos Elizondo⁷ afirma que “la facultad discrecional del presidente está comprendida en la estructura legal”, lo que implica que la realidad del poder se refleja en la naturaleza de las reglas que existen en el país. Otra manera de decir lo mismo es que el problema no es la ausencia de reglas sino su naturaleza: en la medida en que las reglas reflejan y permiten el abuso y el actuar arbitrario, las reglas resultan irrelevantes.

En el ámbito económico, las reglas principales se refieren a los derechos de propiedad, pues estos determinan el nivel de certeza con que cuenta un inversionista para el desarrollo de su actividad. En el ámbito político, las reglas establecen el marco dentro del cual operan y compiten las fuerzas políticas de una sociedad, así como los ciudadanos y sus organizaciones protegen sus derechos. En todos y cada uno de estos niveles, la existencia de reglas constituye el corazón del funcionamiento de una sociedad, mismo que refleja la realidad de la estructura del poder que la caracteriza.

El ejemplo del TLC norteamericano es sugerente: su importancia radica precisamente en que se constituyó como una excepción en la estructura política mexicana. El gobierno mexicano optó explícita y voluntariamente por acotar sus facultades reales y legales en aras de conferirle certidumbre a los inversionistas y lo hizo porque comprendió que sin la existencia de reglas que efectivamente limiten el poder presidencial, la inversión no se materializaría.

El ejemplo del TLC ilustra dos cosas: primero, que existe la comprensión de la dinámica de las reglas en la sociedad mexicana pero se ha optado por no adoptarlas en el actuar del gobierno de manera cotidiana; o sea, el gobierno –y todo el mundo político– no está dispuesto a auto-acotarse más allá de lo que se refiere a la inversión del exterior. Y, segundo, que, de existir la voluntad, sería posible construir un Estado de derecho cabal en el país. En una palabra, la existencia del Estado de derecho depende de la voluntad del gobernante que hoy cuenta con facultades constitucionalmente consagradas para actuar como lo hace.

En *El Contrato Social*, Rousseau plantea una forma de pasar del “estado natural” del hombre al “estado civil”, paso que el autor identifica con la construcción de una sociedad organizada en la que existen reglas que todos conocen, aceptan y cumplen. El argumento de Rousseau es que las reglas no son producto de la casualidad sino de su aceptación consciente por parte de los actores sociales y que el acto de aceptarlas entraña un acotamiento de la libertad individual a cambio del cual obtiene la vida en sociedad con los beneficios que eso entraña.

México se encuentra ante la disyuntiva de construir la

“En otras palabras, no hay forma de recobrar una legitimidad permanente para el sistema político a menos de que exista un acuerdo social que lo sustente y éste no va a poder emerger a menos de que el propio gobierno acote sus atribuciones y se apegue a la letra de la ley, entendiendo por esto reglas claras, conocidas por todos de antemano y no susceptibles a cambios producto exclusivo de la decisión del gobernante.”

sociedad de instituciones de que habló Plutarco Elías Calles hace casi un siglo. Eso se puede lograr como producto de un acuerdo social como el que propuso hace varios siglos Rousseau o se puede lograr si nuestros gobernantes aceptan utilizar sus vastos poderes constitucionales para acotar su propio poder. Dado el entorno de conflictividad y violencia –física y política– que caracteriza al México de hoy, es posible que la única forma en que sería posible lograr un sistema de gobierno basado en reglas sea mediante la concesión gubernamental seguida del acuerdo social. En otras palabras, no hay forma de recobrar una legitimidad permanente para el sistema político a menos de que exista un acuerdo social que lo sustente y éste no va a poder emerger a menos de que el propio gobierno acote sus atribuciones y se apegue a la letra de la ley, entendiendo por esto reglas claras, conocidas por todos de antemano y no susceptibles a cambios producto exclusivo de la decisión del gobernante. La secuencia es clave.

Las reglas y el crecimiento

Quienquiera que haya paseado por las calles de una ciudad europea sabe que los cafés son la sangre de la vida social y comunitaria. Los cafés se extienden hacia las banquetas, donde conviven los comensales con los transeúntes, sin que haya el menor conflicto entre ambos. Los cafés ocupan la banqueta pero no la invaden, reflejo perceptible de una sociedad en la que hay reglas claras que se respetan tanto por parte de los actores privados como por las autoridades responsables de hacerlas cumplir. Aunque en México han proliferado los cafés y restaurantes con mesas sobre la banqueta, el resultado ha sido muy distinto. La comparación es más trascendente y reveladora de lo que uno pudiera imaginar a primera vista.

En sociedades como la nuestra, en que se le otorga muy poca importancia a las reglas, la convivencia cotidiana requiere de mecanismos alternos que la faciliten. En el caso del tránsito vehicular, por ejemplo, la existencia de topes y un sinnúmero de semáforos es sugestivo: a falta de conocimiento y aplicación de las reglas (usualmente cambiantes) del código de tránsito, la autoridad recurre a barreras físicas para forzar a los conductores a comportarse. Siguiendo el ejemplo europeo, en sociedades en que el conocimiento de las reglas es condición sine qua non para conducir, hay muchos menos semáforos y prácticamente no hay topes: la autoridad recurre a glorietas como mecanismo de interacción entre conductores que se dirigen en direcciones distintas de manera simultánea. Detrás del recurso a glorietas hay toda una

filosofía de vida comunitaria que también revela la naturaleza de la autoridad: se espera que todos los conductores conozcan las reglas y se apeguen a ellas. En las glorietas existe todo un procedimiento para entrar, circular y salir: sólo quien conoce las reglas de tránsito puede funcionar en ese esquema.

Los cafés y restaurantes de la colonia Condesa o de Av. Masaryk viven en un entorno de reglas cambiantes, siempre dependientes de la voluntad del delegado o municipio, que también cambia con frecuencia. Es decir, no existe un código permanente que establezca qué se puede hacer y qué está prohibido (y cuyo

“A falta de esa reglamentación clara y transparente, todo está sujeto a una negociación que, en nuestro medio, implica una mordida.”

cumplimiento es igualmente estricto tanto para el individuo o comercio como para la autoridad). A falta de esa reglamentación clara y transparente, todo está sujeto a una negociación que, en nuestro medio, implica una mordida. Cuando un comercio llega a un acuerdo (o sea, le llega al precio al delegado o presidente municipal), el permiso vale por el tiempo en que ese personaje se mantenga en su puesto, razón por la cual el restaurante invade toda la banqueta a fin de explotar cada centímetro del espacio disponible (por el que pagó “por fuera”), a costa de lo que sea. El comportamiento tanto de la autoridad como del restaurantero es absolutamente lógico y racional: los dos están explotando la oportunidad que creó el “acuerdo” y ambos saben que es por un tiempo limitado. Los poderes arbitrarios que las reglas le confieren a la autoridad delegacional o municipal permiten este tipo de arreglos a costa de lo que sea, comenzando por los transeúntes.

Observando estas diferencias resulta claro que existen impedimentos al crecimiento de la inversión y, por lo tanto, de la economía, que trascienden las reformas que con tanto ahínco promovió el gobierno en su primera mitad. Hay factores que inhiben la inversión porque la hacen costosa y, sobre todo, riesgosa. Un restaurantero que no tenga una razonable certeza del espacio que va a poder utilizar va a pensar dos veces antes de realizar su inversión. Lo mismo es cierto para una mega empresa que contemple invertir en el sector energético o en una planta manufacturera de exportación. No es casualidad que quienes más invierten son aquellos que, gracias al TLC, gozan de certeza legal y patrimonial, algo de lo que están excluidos virtualmente todos los mexicanos.

Mancur Olson, un académico estadounidense, clarificó este fenómeno: encontró que cuando una empresa o consorcio tiene un interés particular claramente definido puede obtener prebendas muy amplias comparadas con las que podrían lograr millones de consumidores que carecen de objetivos comunes. De esta forma, un núcleo de empresas y sindicatos puede lograr protección arancelaria o regulatoria que afecta negativamente al consumidor en general porque tiene capacidad de presión efectiva y directa. Siguiendo el ejemplo del restaurantero, ese núcleo de empresas puede llegar a un acuerdo con la autoridad de la Secretaría de Economía que, al beneficiarlo, perjudica no sólo a la población en general, sino que hace riesgosa la inversión en general. ¿Quién querría invertir en un entorno en el que las reglas las fija de manera berrinchuda (es decir, corrupta) la autoridad? Este ejemplo es extensivo a sectores como el de las comunicaciones, agricultura, ganadería y otros. Cuando nos preguntamos por qué no crece la economía, la respuesta debería ser obvia.

“Hoy persisten esas facultades pero la realidad del entorno es la opuesta: en un entorno abierto y competitivo, lo que antes fue (quizá) virtuoso, hoy nos condena a la pobreza y la desilusión.”

Nuestro sistema de gobierno fue construido bajo el principio de que la autoridad debe tener gran latitud para decidir dónde y cómo se va a desarrollar el país. Eso quizá tenía sentido y funcionó hace cien años, luego de la devastación revolucionaria y en el contexto de una economía cerrada y protegida. Hoy persisten esas facultades pero la realidad del entorno es la opuesta: en un entorno abierto y competitivo, lo que antes fue (quizá) virtuoso, hoy nos condena a la pobreza y la desilusión. Nada cambiará mientras la arbitrariedad y la falta de contrapesos sean la norma.

La arbitrariedad es posible porque no existen contrapesos, es decir, se trata de un asunto de poder. En la medida en que una autoridad puede tomar decisiones que afectan vidas, almas y haciendas, sin que medie un proceso de revisión y exista plena claridad entre todas las partes involucradas o interesadas de las facultades de la autoridad respectiva y de los mecanismos judiciales a su alcance, el potencial de arbitrariedad es infinito. Y es la arbitrariedad la que permite y facilita la corrupción. El hecho de que existan autoridades con vastos poderes arbitrarios es, a final de cuentas, un asunto de poder.



Lo que podemos aprender de China

“La historia enseña por analogía, no por identidad.”

Henry Kissinger

Más allá de sus problemas actuales, y de la inmensa y complejísima transición que experimenta la economía china en la actualidad, es impactante su éxito en transformarse de una sociedad pobre y rural en la economía de más rápido crecimiento del mundo por más de tres décadas. La revolución en la creación de riqueza que Deng Xiaoping desató en China no tiene paralelo en la historia moderna del mundo. En sólo quince años, Deng desató innumerables fuerzas y recursos que habían estado reprimidos por décadas de ortodoxia maoísta, logrando con ello una tasa de crecimiento promedio del 9% anual. Cerca de doscientos millones de chinos dejaron atrás la pobreza, en tanto que la población rural, tres cuartas partes del total, vio triplicar sus ingresos reales. Lo que hizo Deng no es muy distinto de lo que sucesivos gobiernos hicieron en México más o menos en el mismo periodo. Los resultados no podrían ser más diferentes.

Como en México, cuando Deng asumió el mando político en China, la norma era una economía autárquica, el reino de la burocracia y un

desprecio absoluto por los mercados como mecanismo para la asignación de recursos. Hoy en día sobrevive una infinidad de empresas gubernamentales (la mayoría en manos de ciudades o de comunas y no del gobierno central), todas ellas involucradas en inversiones y coinversiones, típicamente con empresarios del exterior. Nadie sabe cuánto ganan o pierden estas empresas, pero son el componente principal del déficit fiscal del país. A pesar de ello, por más de tres décadas, China ha sido el destino del mayor volumen de inversión extranjera en el mundo. Un pujante sector privado ha surgido y crecido, literalmente de la nada. Difícil imaginar una transformación más profunda, sobre todo si uno reconoce que el punto de partida era un país autocrático que perseguía fervientemente la mediocridad y la pobreza como mecanismos de control político para mantener la estabilidad en vez de procurarla y a la vez generar riqueza.

Si bien ninguna de las descripciones, análisis o biografías que existen sobre Deng lo pinta como un conocedor de la economía de mercado o como un creyente en sus instrumentos, la innovación que Deng aportó al desarrollo de China fue la de permitir que floreciera la economía a través de las decisiones individuales de millones de personas. Abandonó la pretensión de que la burocracia central sabía -y podía decidir en consecuencia- lo que era bueno para todos y cada uno de los cientos de millones de chinos y, con ello, hizo posible una impresionante revolución.

En el corazón de esa revolución se encuentra un principio muy pragmático que resultó crucial en el éxito económico de Deng. Para el sucesor de Mao, la esencia del desarrollo no se encontraba en lo que hiciera el gobierno, sino en el marco de referencia que se creara para los actores en la economía. Para Deng la existencia de incentivos específicos y bien definidos, así como de responsabilidades prestablecidas, era mucho más efectiva para generar el desarrollo de la economía que cualquier acción gubernamental o cualquier plan de desarrollo.

A pesar de lo anterior, Deng demostró en 1992 que comprendía que el gobierno tenía un papel central que jugar en el desarrollo económico. Cuando el ala conservadora del Partido Comunista intentó echar para atrás las reformas económicas luego de la masacre de Tiananmen en 1989, Deng se dedicó a empujar, convencer y promover a todos los ahorradores e inversionistas de la necesidad de acelerar el crecimiento de la economía. Ejerciendo un inusitado liderazgo, logró que se reactivaran proyectos

de construcción, que los mercados bursátiles experimentaran una súbita recuperación y que los políticos y funcionarios del partido vieran en el desarrollo económico una oportunidad para su propio éxito. La economía retornó al crecimiento en un abrir y cerrar de ojos, logrando tasas de crecimiento promedio de más de doce por ciento entre 1992 y 1996. La suma de incentivos claros, un liderazgo promotor y condiciones propicias para conferir certidumbre a los ahorradores e inversionistas no sólo sacó a China del hoyo en que se había metido, sino que generó una revitalización económica sin precedentes.

Lo irónico de la economía china, -en cuyo proceso de cambio reciente existen enormes paralelos con México- es que si bien se han llevado a cabo muchas reformas, lo que aún no se ha reformado todavía es abrumador. Para comenzar, el dogma prevaleciente sigue siendo que no existe conexión alguna entre la liberalización y el crecimiento de la economía y la gestión de demandas ciudadanas y políticas. El gobierno chino mantiene la noción de que el crecimiento en los ingresos de las personas, la movilidad de los trabajadores, la televisión y, en general, los cambios en el modo de vida de la población que la transformación económica ha traído consigo, no tienen relevancia política alguna. Para Deng, como para nuestros gobiernos recientes, las reformas económicas fueron vistas como un mecanismo para afianzar al sistema político tradicional; su objetivo (y esperanza) era el de mantener el statu quo político a pesar de los cambios en la economía. Es decir, la reforma económica era vista como un soporte del sistema político autocrático.

En el ámbito económico, lo impactante de China es lo poco que se ha reformado y lo mucho que esas reformas han permitido lograr. El sistema financiero y bancario chino es totalmente inadecuado para responder a la demanda de crédito; las empresas paraestatales siguen arrojando pérdidas y sus responsables no se avergüenzan en lo más mínimo al demandar ayudas, subsidios y todo tipo de prebendas. Millones de empresas se encuentran estancadas y paralizadas porque no hay una ley idónea para lidiar con quiebras que a la vez que permita cerrar a las empresas inviables, libere y, de hecho, permita movilizar activos que podrían ser extraordinariamente productivos en manos de otros empresarios. Lo impresionante es que todas estas abrumadoras semejanzas con México no han impedido que la economía china crezca y crezca, aparentemente sin límites.

La diferencia crucial con México no reside en lo virtuoso del manejo económico, pues éste no parece ser particularmente virtuoso en ninguna de las dos naciones. Tampoco parece haber una diferencia medular en el régimen de propiedad pues, si algo, en China ese tema es todavía más confuso que en nuestro país. La corrupción de muchos funcionarios gubernamentales y del sector privado así como de empresarios, el nepotismo y la propensión de la burocracia a meter sus manos en todas las cosas tampoco parecen mostrar diferencias notables. En China también existen muchos renegados que preferirían retornar al mundo idílico de la utopía burocrática. Igual que en México, las reformas económicas, por incompletas e insuficientes que hayan sido, han alterado el orden político, minado la autoridad del partido gubernamental y han descentralizado la vida política, económica y social. En suma, lo que ha pasado en China a lo largo de las últimas dos décadas no parece ser extraordinariamente distinto a lo que ha ocurrido en México. Y, sin embargo, el ingreso per cápita de los chinos ha venido ascendiendo de una manera espectacular en tanto que el nuestro continúa estancado.

“Los chinos – e inversionistas en China- saben a qué atenerse...”

Dada la relativa semejanza en el proceso de reforma, la explicación de la diferencia en resultados parece residir en la certidumbre de que han gozado los chinos. Por dos décadas, el gobierno chino se ha esforzado por mantener la credibilidad en sus políticas. Si bien ha habido altibajos en el camino y varios momentos de ajuste económico orientados a bajar la inflación (otra semejanza), lo que se ha mantenido constante es la búsqueda sistemática de un entorno de certidumbre. Lo anterior incluso a pesar que el chino es un sistema político todavía más encerrado y menos público que el nuestro: la politiquería china no ha impedido que se mantenga la certidumbre ni se ha traducido en cambios permanentes en el actuar del gobierno. Aunque la política económica ha cambiado para adecuarse a las circunstancias, las reglas del juego han permanecido inalteradas. Los chinos –e inversionistas en China- saben a qué atenerse, están seguros de que el gobierno va a mantener el curso de la actividad económica y no tienen que dedicar horas y horas a entender la nueva regulación fiscal o la circular que altera la esencia de su actividad. Esa certidumbre, la mezcla de constancia en el actuar gubernamental y liderazgo claro en el proceso económico, parecen ser las diferencias cruciales con México.



Poder y derechos

“Los pobres algunas veces objetan ser mal gobernados; los ricos siempre han objetado ser gobernados del todo.”

GK Chesterton

México se ha atorado en su capacidad de gobernarse. El gobierno tiene vastas facultades para ejercer el poder pero enfrenta una elevada impopularidad así como movilizaciones sociales y políticas de diversa índole que lo han acabado paralizando. A su vez, la inexistencia de fuentes confiables y permanentes de certidumbre jurídica para el desarrollo de proyectos políticos y económicos se ha convertido en un freno inexorable al crecimiento de la economía. En una palabra, México ha caído en el peor de todos los mundos: con un gobierno que cuenta con poderes reales enormes pero que no tiene capacidad de ejercerlos gracias a la movilización social. El resultado es un sistema político ineficaz que no permite gobernar ni hace posible el desarrollo económico.

Esta fatal combinación de circunstancias es producto de una larga historia cuya raíz reside en el control político que ejerce un grupo muy pequeño que por décadas ejerció el poder con mínimas restricciones. La reserva de credibilidad

y legitimidad del sistema emanado de esa base política se fue agotando en el tiempo tanto porque fue exitosa en generar una transformación social (el crecimiento de una moderna sociedad urbana), como porque generó enormes y crecientes costos en la forma de crisis económicas, abuso de derechos sociales y una incontenible violencia e inseguridad pública.

La problemática ha sido reconocida desde hace décadas y es la fuente de los acuerdos que gradualmente fueron consagrando diversas reformas electorales y cuyo producto ha sido la alternancia de partidos en el poder y la abierta competencia electoral. Sin embargo, ninguna de esas reformas logró alterar la estructura del poder ni la cultura que lo sustenta. Paradójicamente, fue el retorno del PRI más viejo y recalcitrante el que generó la crisis de legitimidad que hoy nos caracteriza.

“La inexistencia de contrapesos al poder hace imposible el florecimiento de un Estado de derecho cuya esencia radica en la certidumbre para toda la población de que sus derechos serán protegidos.”

La verdadera medida del poder reside en la existencia de restricciones y contrapesos a su ejercicio. Un régimen democrático existe en la medida en que quienes ostentan el poder son incapaces de discriminar en contra de las minorías o de negarle una efectiva igualdad de oportunidades y acceso ante la ley al conjunto de la población. En ausencia de restricciones al poder, el régimen

político no constituye una democracia integral así incluya derechos políticos, como elecciones regulares, porque entraña una estructura de sistemático abuso de los derechos de la ciudadanía. La inexistencia de contrapesos al poder hace imposible el florecimiento de un Estado de derecho cuya esencia radica en la certidumbre para toda la población de que sus derechos serán protegidos.

Las restricciones al ejercicio del poder pueden ser de diverso tipo. En algunos casos se trata de estamentos legales, en otros de carácter administrativo. Algunos países ostentan sistemas constitucionales muy avanzados en tanto que otros cuentan con mecanismos consensuales que funcionan y se hacen cumplir de manera autónoma y automática. El corazón del asunto es que los contrapesos constituyen medios a través de los cuales se equilibra el ejercicio del poder pero no se elimina la capacidad de acción por parte del gobierno; es

decir, se trata, idealmente, de mecanismos que limitan el ejercicio abusivo del poder pero que no impiden que funcione un gobierno de manera eficiente y eficaz dentro de ellos.

En la literatura política se ha estudiado el fenómeno de las democracias que no llegan a cuajar más allá de algunos aspectos, particularmente el electoral. Fareed Zakaria acuñó el término “democracia iliberal” para caracterizar a las sociedades que organizan y respetan elecciones de manera regular pero que violan los derechos de la población de manera rutinaria. En un estudio reciente, Mukand y Rodrik⁸ argumentan que hay tres tipos de derechos – patrimoniales, políticos y civiles– y que la dinámica del avance de cada uno es muy distinta. Los derechos patrimoniales protegen a los dueños del capital; los derechos políticos garantizan elecciones libres y confiables; y los derechos civiles garantizan igualdad ante la ley. Su planteamiento es que, con excepción de los países en que el proceso de industrialización llevó a la movilización social que a su vez le confirió el poder a las masas para hacer valer sus derechos civiles, la mayoría de las democracias recientes nunca los consolidaron. Es decir, que pocas sociedades cuentan con los tres tipos de derechos.

Aunque México realmente no entra en el esquema que plantean estos autores en términos de su evolución, el problema es real: un sistema político efectivo requiere la existencia y protección de los tres tipos de derechos. Una de las características irónicas de México es que, en sentido contrario a Mukand y Rodrik, la protección de los derechos patrimoniales es mucho más sólida para los inversionistas extranjeros que para los nacionales. Es decir, la fortaleza histórica del régimen revolucionario fue tan grande que su capacidad para imponerse incluso sobre los derechos que estos autores consideran evidentes no es cierta en México. Es por ello que el gran desafío de México reside en la construcción de un sistema político-legal que consagre los derechos de la sociedad en sus diversos planos y componentes y le confiera no sólo certidumbre a la población, sino mecanismos efectivos de gobierno.



El dilema: qué y cómo cambiar

“Para alcanzar el poder es necesario exhibir absoluta mezquindad, algo que cualquiera puede lograr, pero para ejercerlo es necesario mostrar verdadera grandeza y generosidad.”

Napoleón

En la novela *El cero y el infinito* de Arthur Koestler, Ivanof, un burócrata leal a las órdenes del Número 1 de la Revolución, interroga a Rubachof, uno de los viejos líderes revolucionarios que ha sido arrestado por tener dudas sobre el destino que ha tomado su país después del triunfo de la Revolución. Rubachof, desilusionado, increpa a Ivanof con una afirmación lapidaria: “Nosotros hicimos historia; ahora vosotros hacéis política”.

En su perspectiva, Rubachof peleó para cambiar la historia y mejorar la situación del pueblo. Sin embargo, para él, el partido y el Estado dejaron de representar los verdaderos intereses del progreso humano después del triunfo revolucionario. Los gobernantes, dirigidos con mano de hierro por el Número 1, se dedicaron más a conservar el poder que a promover el bienestar de la mayoría. La realidad política eclipsó al idealismo histórico. ¿Ivanof o Rubachof? La eterna disyuntiva de los gobiernan.



“ Es imposible ignorar la existencia de dos
Méxicos, presentes en todos los ámbitos:
en lo económico, político y social.”

México enfrenta el dilema de cómo resolver su incapacidad crónica para gobernarse. Aunque el entorno político dominante nunca se ha planteado, al menos “oficialmente”, el problema como uno de poder, a nadie escapan las contradicciones y limitaciones que han caracterizado al país en las últimas décadas. El viejo modelo político-económico se colapsó a partir de los sesenta porque dejó de tener viabilidad, pero nunca se consolidó un nuevo proyecto con el mismo grado de consenso. A partir de los setenta, el país ha vivido una permanente y polarizante división entre dos conceptos del desarrollo que no acaba por resolverse. Si bien la economía ha prosperado, una parte enorme de la población sigue apegada al viejo modelo agrícola e industrial, que hace tiempo dejó de arrojar resultados positivos. El sistema político, si bien se ha reformado, no ha mejorado en su capacidad de gobernar al país. El dilema es medular, de esencia.

Es imposible ignorar la existencia de dos Méxicos, presentes en todos los ámbitos: en lo económico, político y social. Además, cada uno retroalimenta al otro: la ausencia de un sistema efectivo de gobierno impide integrar los dos componentes de la economía (y asumir los costos inherentes a ello), a la vez que la persistencia de la vieja economía campesina e industrial impide romper con los círculos viciosos que fomentan la permanencia de la pobreza. En el fondo, los desarreglos del poder explican las lacras de nuestra realidad.

“El México moderno demanda predictibilidad, anatema para un sistema político fundamentado en la capacidad de sesgar los procesos y decisiones sin tener que rendir cuenta alguna.”

El México moderno demanda predictibilidad, anatema para un sistema político fundamentado en la capacidad de sesgar los procesos y decisiones sin tener que rendir cuenta alguna. El México moderno, ese que produce más riqueza y empleos y cuya derrama económica permite la sobrevivencia del

viejo México, requiere reglas nuevas y un gobierno funcional y eficaz. Por su parte, el México viejo requiere amplios márgenes de discrecionalidad para favorecer a grupos e intereses afines, clave de la vieja coalición priista que emergió, en su origen, de la gesta revolucionaria. El primero demanda instituciones que garanticen procesos predecibles y conocidos de antemano, el otro vive de decisiones inherentemente discriminatorias que son incompatibles con la transparencia que hoy se ha convertido en mantra en la sociedad mexicana como de la rendición de cuentas que es indispensable en una sociedad caracterizada por instituciones fuertes.

En la medida en que el punto de referencia para el gobierno del país radica en no afectar los intereses clave que sustentaron aquella vieja coalición, la reforma del país se vuelve imposible. El sector petrolero es un caso evidente porque refleja la lucha intestina entre los dos modelos de economía y de poder: independientemente de la organización industrial que pudiese ser deseable para el sector petrolero en el futuro, no hay forma de construir una industria competitiva a menos de que se reforme la empresa que está en el corazón del sector, PEMEX. Inexorablemente, reformar a PEMEX implica afectar grupos e intereses que, por décadas, han sido una de las principales fuentes de poder y dinero para la coalición gobernante. En PEMEX se puede apreciar la contradicción inherente a un proyecto reformador que quiere preservar la coalición gobernante y modernizar a la entidad, dos objetivos contradictorios.

Si uno acepta el diagnóstico que presenta este libro –que el problema del país es, en su corazón, un problema de poder– la pregunta es qué se puede hacer para resolverlo y, en su caso, cómo. En este libro he argumentado que el sistema político mexicano se estancó en el siglo XX y ha sido

incapaz de adecuarse a la cambiante realidad tanto interna como externa. Implícitamente, la pregunta que me hice a lo largo de la primera parte de este texto fue: ¿por qué otros países lograron la transformación de sus sistemas de gobierno de forma tal que pudieran responder ante las demandas de sus sociedades modernas? En contraste con México, innumerables sociedades han tenido una extraordinaria capacidad de reformarse y adecuar sus estructuras de gobierno para responder ante una cambiante realidad. Más allá de los elementos históricos o incluso antropológicos que pudiesen dar luz a las causas de estas diferencias, lo relevante para fines de este texto es cómo podría México responder ahora: qué tendría que hacer para construir nuevas estructuras, o adecuar las existentes, a fin de que la capacidad de gobierno empate las necesidades y demandas de un país complejo en un mundo tan competitivo y en el que la información es ubicua.

España, Sudáfrica y algunas de las naciones al sur del hemisferio ilustran distintas modalidades de transición política, algunas más exitosas que otras, pero todas relevantes como punto de comparación. Esos casos muestran experiencias críticas (dictaduras, sistemas autoritarios, guerras civiles, alienación), que constituyeron el punto de partida hacia la construcción de un nuevo sistema político. En prácticamente todos esos casos, la democracia y el Estado de derecho acabaron siendo medios para la toma de decisiones y como muros de contención frente a la inevitable propensión de diversos sectores de sus sociedades a reconstruir un pasado autoritario.

En un libro anterior, *Una utopía mexicana: el Estado de derecho es posible*, argumenté que hay tres formas en que se puede lograr un cambio en el sistema de gobierno. Una sería producto de un liderazgo excepcional que logra romper con la inercia; una segunda sería producto de una gran crisis (económica y/o política) que fuerza el reordenamiento de todo el sistema gubernamental; y la tercera se originaría en una sociedad organizada que se impone frente al sistema de poder y lo obliga a transformarse. Los ejemplos mencionados en el párrafo anterior ilustran momentos de rompimiento que permiten una transformación, pero hay un sinnúmero de casos similares que no acabaron bien. Argentina, por citar un caso obvio, ha padecido varias dictaduras militares y nunca logró la transformación estructural que caracterizó a Chile. De la misma forma, a juzgar por la literatura que ha surgido en las décadas posteriores a la exitosa transición española luego de la muerte de Franco, hubo enormes fuerzas que presionaban por un proceso muy distinto.

El punto nodal es que una crisis no es algo a desearse ni mucho menos constituye una garantía de transición exitosa. Lo mismo se puede decir de un liderazgo iluminado que igual prueba ser exitoso como el de Mandela en Sudáfrica que fallido como el de innumerables líderes ambiciosos como Perón, Idi Amin, Echeverría, Chávez y tantos otros. Por su parte, las sociedades se organizan por sí mismas o no se organizan; no hay forma de provocar su organización, lo que, en todo caso, revertiría a un ejercicio de liderazgo.

En consecuencia, la pregunta relevante es, dadas sus características, ¿cómo puede transformarse el país? En concepto, hay dos formas: procesos radicales, vertiginosos y críticos o procesos incrementales que, poco a poco, van sedimentando nuevas estructuras institucionales. No hay otra forma.

La virtud de los procesos críticos es que abren oportunidades de transformación que no son concebibles de manera incremental: cuando se está inventando una nueva realidad es fácil imaginar, como si se tratara de los planos de una casa nueva, instituciones perfectamente articuladas, reglas del juego limpias e impolutas y una legislación, comenzando por una nueva constitución, que se construye con criterios de eficiencia política y económica. Algunas naciones, muy pocas, han logrado crear semejante realidad, pero son la excepción. En décadas recientes, Sudáfrica, Taiwán, Chile, Corea y España construyeron algo que se asemeja a la descripción anterior. Estados Unidos es un ejemplo de un país que se crea luego de largas y arduas discusiones sobre la mejor forma de gobernarse. Desde luego, una cosa es lo fundacional y otra muy distinta son las fuerzas sociales y las tradiciones que, a lo largo del tiempo, van dando forma a la vida cotidiana. Sudáfrica cuenta con una gran constitución pero su realidad política se ha deteriorado en la medida en que el grupo en el poder hace sentir su peso, en detrimento de la propia constitución; España nunca se liberó de las estructuras sindicales y sus efectos; Estados Unidos se caracteriza por procesos paralizados de decisión política. En una palabra, no existe el Nirvana.

Los procesos de cambio incremental son los que se dan como producto de la interacción cotidiana entre los diversos componentes de una sociedad y sus estructuras de representación política. Cada negociación, cada discusión, cada sentencia de la Corte y cada manifestación, de cualquier tipo, va a agregando al proceso de construcción institucional y al cambio en la sociedad. Estos

procesos pueden acelerarse o sesgarse de distintas formas de acuerdo tanto a la existencia de liderazgos efectivos como a la capacidad de presión de diversos grupos y personas. En todo caso, todas las sociedades, incluyendo aquellas que de inicio construyeron proyectos fundacionales como los antes mencionados, acaban experimentando procesos incrementales, característica inherente a la naturaleza humana. Es decir, en el tiempo, todos los países van modificando sus legislaciones, adoptando nuevas formas de resolver problemas y reformando sus estructuras, todo ello producto de la negociación e interacción política.

La propuesta de este libro, que se explica en los siguientes capítulos, es netamente incremental. El país requiere cambios fundamentales en su forma de gobernarse, pero también requiere instituciones y procesos de decisión que confieran certidumbre y predictibilidad a la toma de decisiones. Lo primero exige reformas que, en su esencia, implicarían el acotamiento del poder arbitrario que hoy caracteriza al país; lo segundo implica construcción sistemática de espacios institucionales dedicados a crear certidumbre pero sin impedir que se puedan tomar las decisiones que el país requiere. Ese equilibrio no se puede lograr en una crisis: siempre será producto de la interacción política y social.

En adición a lo anterior, es importante partir del reconocimiento de que el sistema político mexicano ya se descentralizó. Por más que la administración del presidente Peña Nieto ha intentado concentrar nuevamente el poder, el hecho es que hay un sinnúmero de factores que están fuera de su control. En consecuencia, la única forma de construir un sistema de gobierno que empate las circunstancias actuales reside en la construcción incremental de instituciones que fortalezcan y vayan dando cabida a pesos y contrapesos efectivos.

El país requiere un proceso de institucionalización consistente y predecible, es decir, producto de una transformación constante y gradual, si bien puede ser impulsada por sentencias judiciales o reformas legislativas grandes y ambiciosas en diversos momentos. La propuesta de este libro es la de ir adoptando el equivalente de “candados”: es decir, ir creando mecanismos que fuercen la adopción de reglas transparentes que garanticen la predictibilidad.



El debido proceso como camisa de fuerza

“El poder, en cualesquiera manos, rara vez es culpable de auto limitarse.”

Edmund Burke

El argumento de este libro es que México enfrenta un permanente *impasse* político debido a la ausencia de certidumbre jurídica y procedimientos confiables para la conducción de los asuntos nacionales. Diversos grupos de la sociedad –desde los campesinos más modestos hasta los empresarios más encumbrados, pasando por las organizaciones civiles, sindicatos, partidos políticos e instituciones públicas y privadas de la más diversa índole– reclaman certidumbre y fuentes de confianza que el sistema de gobierno que nos caracteriza ha sido incapaz de proveer. Los mecanismos que antes funcionaban han dejado de ser eficaces y la pretensión de que una persona puede, con actitud distinta, alterar los destinos del país ha resultado falaz. El gobierno actual, así como diversos potenciales candidatos que aspiran a la presidencia, han pretendido que su personalidad y habilidades de liderazgo y conducción pueden determinar el destino del país, sólo para encontrarse con que la población no está dispuesta a seguirlos y, más importante, que el gobierno ya no cuenta con mecanismos idóneos para controlarla. Lo que antes era factible hoy resulta inviable.

“En adición al fracaso político que esto representa, la incapacidad de generar fuentes de certidumbre perdurables se ha traducido en bajas tasas de inversión, baja popularidad presidencial e interminable búsqueda por parte de la población de alternativas mesiánicas.”

En adición al fracaso político que esto representa, la incapacidad de generar fuentes de certidumbre perdurables se ha traducido en bajas tasas de inversión, baja popularidad presidencial e interminable búsqueda por parte de la población de alternativas mesiánicas. El problema, sin embargo, no es de personas sino de procedimientos e instituciones. El país no puede depender de la voluntad cambiante de gobernantes temporales y la parálisis actual así lo revela. Lo que México requiere es la certeza de un régimen legal que se respeta y se hace cumplir.

El México de hace algunas décadas permitía y favorecía el ejercicio casi unipersonal del poder. Hoy las circunstancias tanto nacionales como internacionales hacen mucho más difícil, si no es que imposible, semejante escenario y, en el fondo, quizá ahí reside la paradoja de un gobierno que avanza exitosamente una agenda pero no logra una popularidad equivalente. Una característica medular del país de hoy –y de la economía global- es la descentralización del poder y de la actividad productiva. Los controles centrales ya no son funcionales y, en muchísimos casos, posibles. Lo que el país requiere es una claridad de dirección para el desarrollo, lo que implica, paradójicamente, hacer posible la multiplicación de los liderazgos sectoriales y funcionales, todos ellos igual de acotados que el propio presidente.

Para que el país rompa el *impasse* será necesario avanzar hacia el Estado de derecho, lo que en el corto plazo implicaría establecer un conjunto de reglas de procedimiento que serían conocidos por toda la ciudadanía y que

obligarían a todos, comenzando por el gobierno, a apegarse a ellas. Esas reglas de procedimiento podrían, de preservarse y cumplirse, convertirse en la plataforma inicial de un Estado de derecho consolidado en el futuro.

En un primer momento, una forma de lograr la rápida legitimación de un proyecto de esta naturaleza sería adoptar un principio de derecho de los países desarrollados que, por esa razón, podría, presumiblemente, adquirir amplia aceptación. El “debido proceso de ley”, como se conoce el concepto, implicaría una camisa de fuerza que es, a final de cuentas, lo que permitiría la confiabilidad.

En su definición más básica, el “debido proceso de ley” es un requerimiento legal de que el Estado debe respetar los derechos de las personas. El debido proceso equilibra el poder de la ley y protege al individuo de ella. Cuando un gobierno afecta a una persona sin haber seguido con precisión los procedimientos que establece la ley se está violando el debido proceso, debilitando al Estado de derecho.

El concepto de debido proceso se deriva de la Magna Carta, el documento de 1215 en que el rey de Inglaterra se comprometió a apegarse a la ley, convirtiéndose en el precedente más antiguo que sigue teniendo vigencia al día de hoy en materia de equilibrio de poderes y respeto a los derechos ciudadanos. El rey Juan I de Inglaterra se comprometió a que “ningún hombre libre será aprehendido, encarcelado, privado de sus derechos y posesiones, exiliado o proscrito... ni se procederá con uso de la fuerza en su contra... excepto siguiendo los procedimientos legales establecidos por sus pares o por la ley”⁹. Con esto, la Magna Carta estableció el Estado de derecho en Inglaterra no sólo obligando a la monarquía a obedecer la ley, sino también a limitar al monarca en la forma en que la ley podría ser modificada.

En la Constitución estadounidense se aterrizó el concepto de debido proceso al convertirlo en una salvaguarda para evitar que el gobierno actúe fuera de la ley y de manera arbitraria negando la vida, libertad o propiedad de las personas. La cláusula provee cuatro fuentes de protección: debido proceso en el procedimiento en casos civiles y criminales; debido proceso sustantivo (no sólo el respeto a los procedimientos sino también al espíritu de las leyes); prohibición de emitir leyes vagas en su contenido; y un procedimiento para la implementación de la carta de derechos ciudadanos. Desde esta perspectiva, el debido proceso implica la protección de los derechos ciudadanos independientemente de qué partido o grupo goce de una mayoría legislativa o de los intereses del gobernante. La legalidad entraña un trato de acuerdo

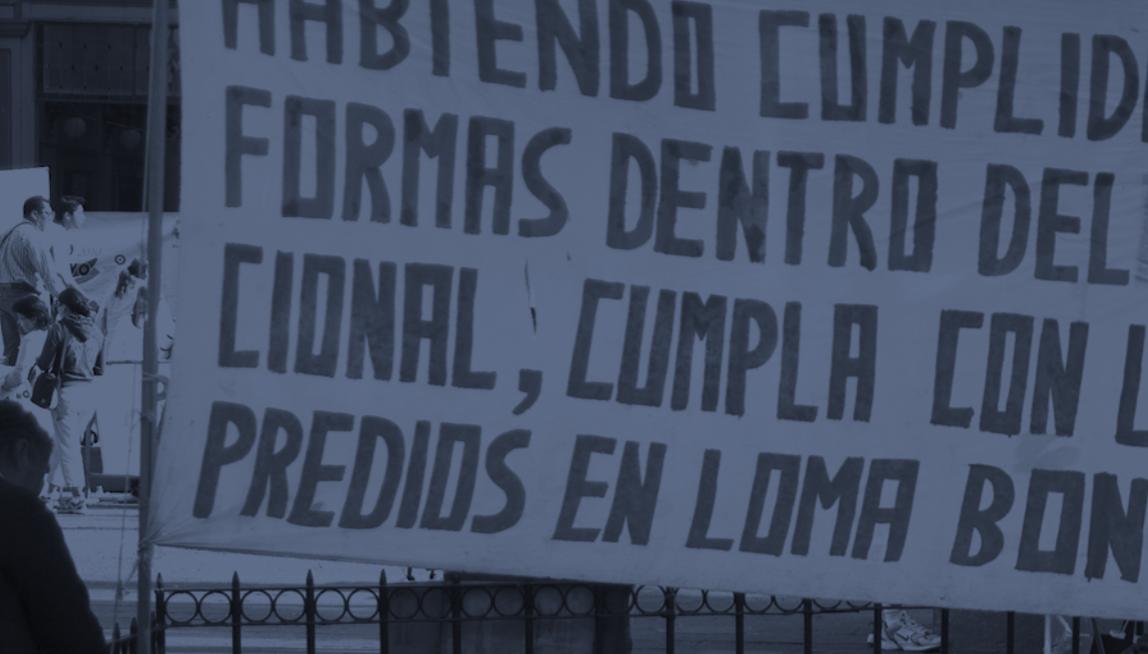
(procedimiento) con principios generales y con apego a esos principios (su contenido o substancia).

Aunque en apariencia se trata de un asunto conceptual y teórico, en realidad se trata de algo muy concreto que con gran frecuencia acaba determinando la legalidad de un acto. En el caso de la francesa Florence Cassez, acusada de secuestro, su liberación fue producto del reconocimiento de que sus derechos habían sido violados al negársele el debido proceso, algo excepcional en la historia del país. Es decir, esta protección, la más importante en términos jurídicos, obliga al gobernante a apeгarse estrictamente a un procedimiento a fin de que todas las partes (acusados, inversionistas, víctimas) tengan certeza de que sus derechos serán respetados.

¿Qué es lo que diferencia a un gobierno de una banda de criminales? Ambos siguen rituales y protocolos, pero sólo un gobierno apeгado a la legalidad sigue procedimientos que son generales, conocidos de antemano y razonables. La legalidad termina siendo un conjunto de procedimientos a los que el gobierno y sus componentes están obligados para protección del ciudadano.

¿Qué tiene esto que ver con el México de hoy? El gran desafío político de México en la actualidad reside en una combinación grave de dos circunstancias: por un lado, un sistema de gobierno incapaz de gobernar (a todos los niveles e independientemente de las personas) y una sociedad incrédula que ya no reconoce como legítimo al gobierno ni acepta sus decisiones. Esa combinación obliga a repensar la concepción misma del sistema gubernamental y a buscar alternativas que permitan remontarla de manera expedita. Por supuesto, no existen soluciones mágicas ni inmediatas, pero es inaceptable la noción de que el país tiene un destino fatal que no puede ser alterado por parte de la sociedad o del gobierno o, idealmente, con la concurrencia de ambos.

Adoptar un conjunto de reglas de procedimiento sería el principio de un proyecto de resurgimiento que no sólo tendría la virtud de generar una base confiable de certeza jurídica y confianza entre la población, sino que limitaría la capacidad de acción arbitraria del propio gobernante, el actual y los futuros. En lugar de temer a presidentes futuros, el país debería construir estructuras institucionales que impidan actos arbitrarios independientemente de la persona. El debido proceso sería un buen lugar para comenzar.

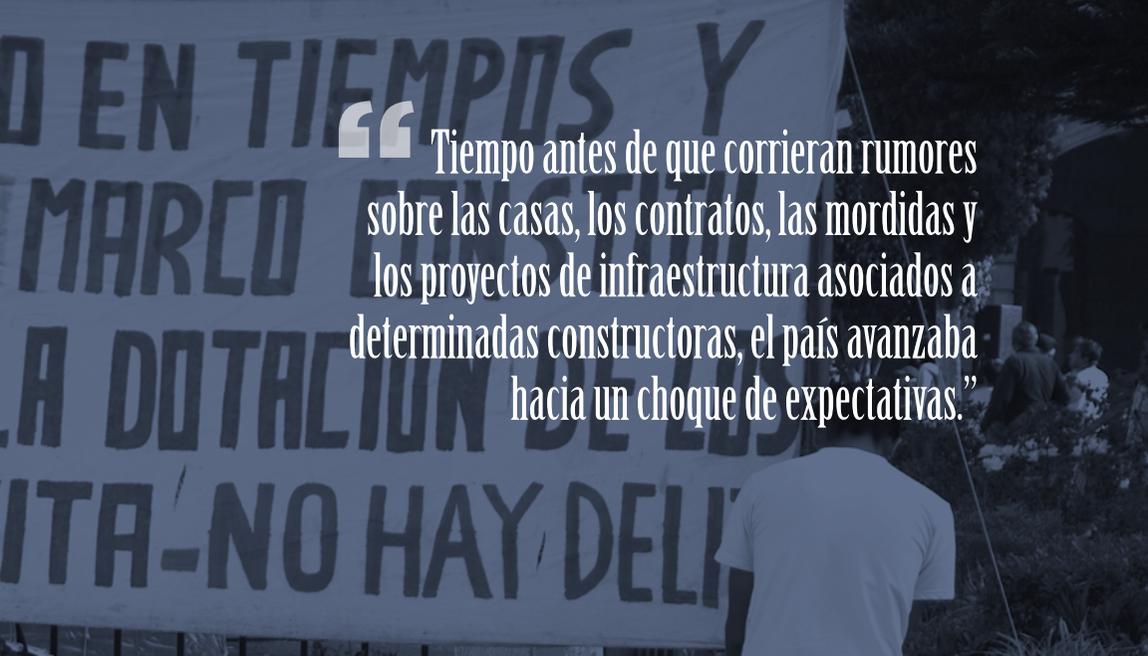


Que sigue

“Es aleccionador observar como Martin Lutero se movió de la tolerancia hacia el dogma en la medida en que su poder y certeza crecieron ... se volvió difícil para un hombre de carácter fuerte y positivo como el de Lutero abogar por la tolerancia luego de que su posición se había hecho relativamente segura. Un hombre que estaba seguro de que él tenía la Palabra de Dios no podía tolerar su contradicción.”

Will Durant

Procurar «más ser padres de nuestro porvenir, que hijos de nuestro pasado», sentenció Unamuno, el inteligente filósofo español que enfrentaba las hordas del fascismo en el momento de la guerra civil. El gran asunto de la sociedad mexicana radica en cómo sería posible relanzar la vida política y económica nacional -construir el porvenir- a la luz de la parálisis que vivimos y la irracionalidad -en ocasiones no distintas a la de una guerra civil- que parece dominar la desazón colectiva actual.



“Tiempo antes de que corrieran rumores sobre las casas, los contratos, las mordidas y los proyectos de infraestructura asociados a determinadas constructoras, el país avanzaba hacia un choque de expectativas.”

Lo único que no está en disputa es que la desazón es generalizada y atraviesa clases sociales y regiones del país. La causa del fenómeno es más compleja, pero no tengo duda que en su corazón yace un enorme desencanto con el gobierno, la política y los políticos. Aunque la corrupción se ha convertido en la explicación que muchos dan de su propio desánimo, mi impresión es que hay mucho más que el factor corrupción en el ánimo colectivo ya que ésta no es algo nuevo ni excepcional en el país.

Tiempo antes de que corrieran rumores sobre las casas, los contratos, las mordidas y los proyectos de infraestructura asociados a determinadas constructoras, el país avanzaba hacia un choque de expectativas. El gobierno había iniciado su sexenio a tambor batiente, no dando cuartel alguno. Tiempo antes de su inauguración ya había convencido a publicaciones de enorme influencia internacional sobre su proyecto transformador, prometiendo cosas que jamás eran realistas pero que, sin embargo, sirvieron de auto promoción. El embate fue multifacético y generó una mezcla inmediata de expectación, temor y repudio. Para algunos la promesa de un proyecto reformador satisfacía la esperanza de que, por fin, el país daría un paso adelante. Para otros, el control de los medios, despido forzado de periodistas y la censura implícita que esto conllevó anunciaba un retorno a los tiempos menos encomiables de la vida nacional. Los cambios que se dieron tanto en el plano constitucional como fiscal llevaron a un amplio repudio en otras partes de la sociedad. Pero el gobierno no cejó en su paso.

Para mí era evidente que había un problema de fondo en el proyecto gubernamental porque no parecía haber conexión entre la ambición inherente a sus reformas y la actividad política necesaria para poder implementarlas y llevarlas a buen puerto. Era claro que en el gobierno se suponía que, una vez aprobadas, las reformas se consolidarían por sí mismas. De esta forma, el diagnóstico parecía ser que el verdadero obstáculo a las reformas no era la realidad de cada actividad o sector sino el congreso: por consiguiente, con suprimir al congreso se eliminaba el obstáculo. Dicho y hecho: con el soporte del Pacto por México se obvió al congreso y se aprobaron las reformas. El problema es que la realidad no cambió ni jamás cambiará si no se implementan las reformas, lo que inexorablemente implica afectación de intereses, muchos de ellos esenciales a la coalición política que sostiene al presidente.

Así, el choque era inevitable y obvio. Lo que para mí fue sorpresivo fue la incapacidad del presidente para responder y ajustarse al cambio en el entorno. A final de cuentas, el presidente había mostrado una extraordinaria capacidad de negociación en su vida política y una gran astucia en su estrategia para hacer suya la candidatura a la presidencia. ¿Cómo, en este contexto, explicar la parálisis? El tiempo me ha llevado a entenderlo mejor.

Para muchos la política es algo sucio y corrupto, pero no hay sociedad en el mundo y en la historia que sobreviva sin políticos porque siempre hay intereses irreconciliables, objetivos contrapuestos y numerosas fuentes

“La política es la actividad que persigue resolver conflictos, canalizar diferendos y conciliar posiciones disonantes. En una democracia, la política tiene la función adicional de sumar adeptos, convencer a la población y cultivar el favor del apoyo popular.”

de conflicto. La política es la actividad que persigue resolver conflictos, canalizar diferendos y conciliar posiciones disonantes. En una democracia, la política tiene la función adicional de sumar adeptos, convencer a la población y cultivar el favor del apoyo popular. Es decir, la democracia exige no sólo la negociación entre intereses sino también el convencimiento de la sociedad y cada uno de sus componentes.

En los ochenta México vivió el inicio del proceso de transición en la naturaleza de su actividad política: de la política concentrada en las luchas palaciegas del mundo priista a una actividad política orientada a ganar el apoyo popular así como de los sectores productivos, la opinión pública y los diversos intereses sociales. Es decir, a partir de entonces México comenzó a vivir una política más abierta e incipientemente democrática. El proceso no fue terso pero incontenible y todos los políticos fueron aprendiendo a manejarse en ambos mundos, algunos con un impactante éxito.

El gobierno actual, como si hubiera descendido de Marte, pretendió regresar al país a la era del primitivismo priista de los cincuenta, suponiendo que la participación de la población y sus diversos componentes habían sido producto de una concesión gubernamental y no una realidad política. En este contexto es que me explico la parálisis y la incapacidad del gobierno de adecuarse al siglo XXI. Así, la desazón no es producto de la casualidad sino de una combinación muy mexicana: un gobierno que no entiende y un excesivo peso del gobierno por su enorme capacidad de imponerse en todo tipo de temas gracias a las facultades arbitrarias de que goza. Combinación fatal porque impide el desarrollo de un gobierno idóneo para el siglo XXI y porque facilita y favorece la corrupción.

La gran pregunta ahora es si, por una parte, la sociedad ya está fija en su ánimo y, por la otra, si el gobierno tendrá la disposición a cambiar. En una economía abierta, el gobierno tiene que explicar, convencer y sumar porque esa es su única posibilidad de avanzar sus proyectos y objetivos. Las oportunidades son tan grandes que sería lamentable que éstas se fueran por la borda ante la cerrazón del propio gobierno.



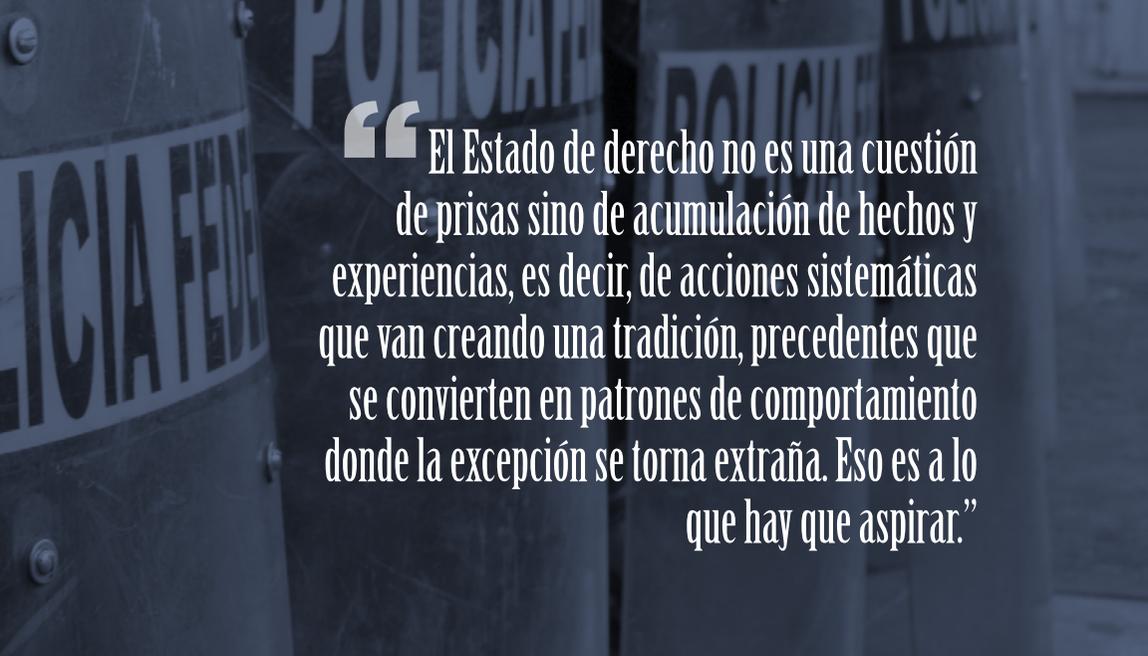
¿Es posible?

“Todo poder corrompe, pero alguien tiene que gobernar.”

John le Carré

No existen soluciones mágicas para la transformación de un país ni para la construcción de estructuras institucionales que la hagan posible. El Estado de derecho no nace del aire ni se afianza por la voluntad de la ciudadanía o de un gobierno que se convence de su importancia. El Estado de derecho tampoco es algo absoluto que existe o no existe. Como se discutió con anterioridad, en México conviven espacios de legalidad con otros de absoluta impunidad. Se avanza en unos campos y se retrocede en otros. Sin embargo, lo importante, lo que se podría modificar es el patrón: en lugar de que un proceso de esta naturaleza fuese casuístico, buscar la forma en que se logre una acumulación sistemática que, poco a poco, vaya convirtiéndose en ubicua y universal.

La gran pregunta es cómo lograr esto. El Estado de derecho no puede ser resultado de la voluntad de una persona, pues el planteamiento mismo



“ El Estado de derecho no es una cuestión de prisas sino de acumulación de hechos y experiencias, es decir, de acciones sistemáticas que van creando una tradición, precedentes que se convierten en patrones de comportamiento donde la excepción se torna extraña. Eso es a lo que hay que aspirar.”

entraña su inviabilidad. Sin embargo, un presidente dispuesto a avanzar el proceso podría tener una mucha mayor incidencia en el resultado que un ciudadano en lo individual. El impulso que un presidente podría conferirle a un proceso de construcción institucional ciertamente permitiría alinear esfuerzos y fuerzas políticas; sin embargo, esa difícilmente parece una opción viable al día de hoy. Cuando se presentaron los casos de corrupción a finales de 2014 y principios del 2015, el presidente Peña Nieto se encontraba en una situación excepcional para liderar un proceso de esta naturaleza por el mero hecho de que eso habría implicado un reconocimiento de sus propias acciones anteriores. Sin embargo, en la medida en que pasa el tiempo, semejante posibilidad se torna cada vez más remota, improbable y, sobre todo, poco creíble.

El Estado de derecho no es una cuestión de prisas sino de acumulación de hechos y experiencias, es decir, de acciones sistemáticas que van creando una tradición, precedentes que se convierten en patrones de comportamiento donde la excepción se torna extraña. Eso es a lo que hay que aspirar. El asunto no es de grandes reformas sino de un mejor sistema de gobierno, lo que implica sistematicidad, constancia y acciones consecuentes que crean predictibilidad. En la medida en que los gobiernos a lo largo y ancho del país van cumpliendo con sus propias normas, regulaciones y leyes y, sobre todo, que la sociedad y las organizaciones civiles se los

van demandando, la suma de muchas pequeñas acciones puede acabar construyendo los andamios del Estado de derecho.

Este capítulo final plantea un sendero que podría seguirse para ir construyendo una salida institucional conducente a la eventual consolidación del Estado de derecho y, dentro de éste, del debido proceso. Comienzo por discutir el tipo de gobierno que tendría que emerger como condición sine qua non, seguido de ejemplos sugerentes de lo que esto implicaría. El capítulo concluye con el asunto de esencia: el reto de México reside en que las autoridades –municipales, estatales y federales– se ganen el respeto de la ciudadanía gracias a su actuar cotidiano. Son las pequeñas acciones que sientan precedente las que importan, no las grandes reformas que rara vez se aterrizan. Es la autoridad quien tiene que ganarse su legitimidad y no al revés.

Gobernar

El primer gran reto de México es el de ser gobernado. Se dice fácil pero ese es el gran déficit del país. Tenemos un sistema de gobierno que fue construido en otra época y bajo otras circunstancias y que fue funcional y logró plena legitimidad por muchas décadas. Lo que se requiere es algo cualitativamente distinto: de alta calidad. Quizá la pregunta pertinente sea ¿qué quiere decir «alta calidad»?

Gobernanza o gobernabilidad son términos que se emplean con frecuencia para denominar la capacidad de un gobierno de lidiar con los retos que se le presentan. Según Fukuyama¹⁰ la gobernanza depende de dos cosas: alta capacidad del Estado y alto grado de autonomía burocrática. El primer

“..la gobernanza depende de dos cosas: alta capacidad del Estado y alto grado de autonomía burocrática.”

elemento describe la capacidad del gobierno para recaudar impuestos y distribuirlos de una manera eficiente, eficaz y justa en la forma de infraestructura física, servicios sociales y otros bienes públicos. El

segundo elemento de la fórmula de Fukuyama describe la capacidad de las instituciones administrativas de un país de establecer objetivos de largo plazo y operar sin demasiada interferencia política. En la perspectiva de este autor, la autonomía burocrática sin alta capacidad del Estado entraña las semillas

de un régimen débil e interminables oportunidades para que crezca una cleptocracia y un mundo de corrupción. Por su parte, una alta capacidad del Estado sin autonomía burocrática conduce a un control político de la toma de decisiones administrativa y técnica, haciendo muy difícil la protección de los derechos individuales y los de propiedad.

El punto de Fukuyama es que un país puede ser gobernado con eficacia y profesionalismo aún sin instituciones democráticas fuertes, siempre y cuando existan esos dos componentes: alta calidad del Estado y alto grado de autonomía burocrática. Cualquier observador de la historia del México post revolucionario podría concluir que nunca hemos tenido entidades burocráticas autónomas y que el Estado tuvo una gran fortaleza y capacidad de acción por muchas décadas a lo largo del siglo XX pero que esa capacidad se fue mermando hasta llegar a su ineffectividad actual. Pero el marco conceptual que plantea este autor sirve para establecer los parámetros del reto que enfrenta el país.

La vida cotidiana

Si uno observa el devenir de la vida diaria en México, no faltan oportunidades para observar la ausencia de gobierno; incluso en las cosas más elementales, lo impactante es la imposibilidad o indisposición de las más diversas autoridades a hacer lo que les corresponde. Es razonable preguntar si no se hace por desidia, temor, falta de instrumentos o decisiones políticas, pero el hecho es que hay un sinnúmero de circunstancias en que grupos de presión doblegan al gobierno, poderosos sindicatos fuerzan a los causantes a pagar sus excesivas prebendas, los maestros no asisten a clases, los coches se estacionan en doble fila, etcétera. En algunos casos, la inacción puede reflejar la decisión de no confrontar a manifestantes, por violentos que estos sean, o a tomar la salida más fácil en resolver un determinado problema. En otros casos, no hay duda que existe temor: cuando un policía intenta parar un robo, por ejemplo, es obvio que tiene temor no sólo de perder la vida sino que después le puedan imputar cargos de uso indebido de la fuerza u homicidio. Cualquiera que sea la causa, las autoridades, desde el municipio más modesto hasta el gobierno federal, se distinguen más por no hacer su chamba que por su eficacia.

El caso de la CNTE, la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación es sugerente. Por años chantajeó al gobierno de Oaxaca y al

federal. Para intentar apaciguarlos, le entregaron la secretaría de educación estatal, con lo que le regalaron fondos, autoridad y un extraordinario conflicto de intereses. Emplearon toda clase de medidas de presión para exprimir la hacienda federal, o sea, para hacer negocios, pretendiendo forzar la excepcionalidad de la ley a su favor. Al quitarle el control de la secretaría de educación oaxaqueña, el gobierno no hizo sino aplicar la ley. Y no pasó nada, absolutamente nada. Décadas de extorsión acabaron en volver al gobierno -estatal y federal- incapaz de entender su responsabilidad y actuar en consecuencia. Una vez aplicada la ley, la CNTE se desinfló. Todo era cuestión de hacer valer su autoridad.

Al escribir estas líneas el país salió bien librado del huracán *Patricia* que azotó las costas occidentales del país. El gobierno se preparó, organizó a los cuerpos de rescate y actuó con diligencia. Me pregunto ¿por qué no actuar con exactamente la misma claridad de miras en la aplicación cotidiana de la ley? Un país no vive de huracanes o detenciones de alto valor mediático; un país se construye con el actuar cotidiano de una burocracia eficaz y de un gobierno que separa sus objetivos políticos de su responsabilidad de gobernar. ¿Existe una incapacidad «genética» para lograrlo?

A partir de 1968, la imagen de cientos de personas muertas en Tlatelolco marcó la vida política del país. Pero la lección que de ahí se derivó fue errada. Lo que ocurrió fue que el gobierno optó por nunca más aplicar ley alguna; la racionalidad implícita fue que es mejor que haya revoltosos a pagar las consecuencias de la brutalidad de una policía pobremente entrenada. Pero la consecuencia fue mucho más amplia: no sólo dejaron de

“A partir de 1968, la imagen de cientos de personas muertas en Tlatelolco marcó la vida política del país. Pero la lección que de ahí se derivó fue errada.”

reprimirse las manifestaciones sino que el gobierno dobló las manos y, poco a poco desapareció. Lo que se requería, lo que se sigue requiriendo, es una policía profesional, bien entrenada, que mantenga el orden y se asegure que se respeten

los derechos, tanto de quien se manifiesta que de quien quiere circular en la ciudad. Es decir, el verdadero déficit comenzó cuando en 1968 se falló en comprender que el sistema político había llegado a su límite y que urgía construir un Estado de alta capacidad en conjunción con una burocracia profesional y autónoma.

Las asignaturas pendientes del Estado mexicano –desde el gobierno federal hasta los municipales– son múltiples y demandan soluciones que, por necesidad, tienen que consistir en la construcción consciente y sistemática de capacidad de acción y de desarrollo de legitimidad. Esto no es otra cosa que aprovechar las cosas pequeñas para ir dándole forma a las cosas más grandes, pero no al revés.

El caso de la corrupción es ilustrativo. Hoy existe la convicción en el país de que la corrupción domina todo y que la impunidad al respecto es total. Por más que se han ido dando pasos legislativos para potencialmente lidiar con este mal, nada va a cambiar hasta que no comience a haber evidencia de que, efectivamente, se hace algo con quien participa en un acto de corrupción. Se han hecho grandes reformas al respecto pero faltan las acciones pequeñas que vayan sentando precedente. En lugar de ignorar el caso de las casas, por citar uno evidente, probablemente suponiendo que el asunto desaparecería de los medios, hubiera sido mejor convertirlo en un ejemplo y en un precedente: por ejemplo, estableciendo reglas severas para cualquier caso futuro similar. Más que grandes transformaciones que rara vez se materializan, la construcción del Estado de derecho requiere un actuar sistemático en las cosas que hacen la diferencia en la vida cotidiana.

La ciudad de México está inaugurando un nuevo reglamento de tránsito dirigido a sancionar severamente a los automovilistas que comentan alguna infracción. Ese es sin duda un buen principio, pero sólo funcionará en la medida en que se hagan esas «pequeñas cosas» que le ganen credibilidad a la autoridad y no sólo se conviertan en un nuevo, renovado, instrumento de corrupción en manos de la cleptocracia policiaca. Un buen ejemplo son las combis y microbuses, pero también las bicicletas, que obstruyen calles, se paran en segunda fila e impiden el tránsito normal. Lo mismo es cierto de los comercios informales que venden artículos robados y otros productos de la piratería. A menos que la autoridad actúe con diligencia y claridad en estos “pequeños” ejemplos, es imposible que gane credibilidad. La clave reside en que la autoridad se gane la legitimidad, es decir, que la ciudadanía comience a apreciar la función gubernamental en los hechos.

No hay soluciones mágicas para los problemas de México, pero sí hay mucho que los gobiernos en el país pueden hacer para cambiar radicalmente la realidad. El gobierno (todo, desde el municipio para arriba) ha abdicado su responsabilidad en todos los ámbitos de la vida nacional, con lo que no

sólo no cumple su cometido más básico, sino que incluso ahonda y acentúa los problemas y las desigualdades.

Malos servicios públicos generan opciones privadas que resuelven el problema genérico pero no para todos. Por ejemplo, el servicio de correo es infame, pero ese es el que es crucial para la abrumadora mayoría de la población; la inseguridad afecta desmedidamente a la población menos pudiente porque no tiene alternativas. El punto es que es crucial comenzar por lo pequeño para construir lo grande.

El gran desafío de México es construir un gobierno capaz de gobernar y eso implica buenos servicios públicos, seguridad para los ciudadanos, eficacia en las decisiones y buena infraestructura –desde el bache hasta el puente más vistoso. Lo que tenemos es un sistema de gobierno que trabaja para sí mismo, no para la ciudadanía o para el progreso del país. Esa es la esencia del problema: cuando el gobierno se retiró en 1968 olvidó que su función es básica y tiene que ser, en palabras de Fukuyama, de alta capacidad, eficacia y eficiencia. Eso hoy no existe en México.

La mala fama del gobierno está bien ganada y por eso le corresponde al gobierno recuperar su credibilidad. Eso no requiere grandes reformas sino una labor continua, consciente y clara en el cumplimiento de sus obligaciones cotidianas. Los gobiernos tienen que hacer valer sus reglamentos de tránsito y pavimentar las calles, a la vez que supervisan a sus operadores y policías para que no asalten a la población. En la medida en que avancen en estas materias irán recuperando la credibilidad perdida hasta que el sistema en su conjunto goce de plena legitimidad.

“Por su parte, la sociedad tiene que exigir el cumplimiento de las obligaciones del Estado y observar la forma en que éste las satisfice.”

Por su parte, la sociedad tiene que exigir el cumplimiento de las obligaciones del Estado y observar la forma en que éste las satisfice. Ese es el nuevo equilibrio que México tiene que lograr: un gobierno que ve al ciudadano como su razón de ser y una ciudadanía que ve en el actuar

gubernamental el profesionalismo y eficacia que son necesarios para el cumplimiento de su responsabilidad.

¿Cómo salir del hoyo?

Lo evidente en estos tiempos es que se requieren cambios estructurales, no meras respuestas mediáticas que no hacen sino posponer los problemas cuando no los atizan. El asunto ya no es de discurso sino de construcción institucional.

Habría varias formas de enfocar el problema institucional, pero lo relevante es la definición del problema. Lo que la sociedad mexicana requiere es reglas clara que sean cumplibles, que todo mundo las conozca y cumpla y que no cambien de un gobierno a otro. Es decir, requiere un Estado de derecho.

¿Por dónde comenzar? Hay varias formas de avanzar en la dirección de la consolidación del Estado de derecho. El punto no es retrotraer una colección interminable de códigos y leyes que a nadie importan porque siempre han podido ser modificadas por el presidente del momento. El punto es un conjunto de reglas que no cambien y que sí sean confiables para que se conviertan en la base de la transformación política. Todos esos códigos podrán servir o ser modificados después, pero no servirán (ni sirven) para el propósito de generar credibilidad, legitimidad, certidumbre y confianza a menos que exista una base de reglas creíble

En estas circunstancias, la pregunta es cómo implantar esas reglas elementales. Una forma, la más expedita, sería la de un liderazgo presidencial que convenza a la población de su importancia y se comprometa a cumplirlas y hacerlas cumplir. El presidente Peña ha tenido esa posibilidad en sus manos por mucho tiempo pero, en la medida en que se desgasta, la va perdiendo. En ese sentido, va creciendo el riesgo de que en lugar de que se implante el corazón de un Estado de derecho, la situación de hoy conduzca a que el país pase a una era de líderes propensos al abuso, las prácticas dictatoriales y la imposición en lugar del acuerdo social. Los tiempos en esto sí hacen diferencia.

Una manera de comenzar, como se propone aquí es construyendo lo que en la ley se llama el “debido proceso”, que constituye la forma en que deben seguirse los procedimientos legales para que gocen de cabalidad credibilidad y respeto por parte de la ciudadanía. Sin embargo, el desafío es mayúsculo porque entraña la profesionalización integral del sistema de gobierno del país, es decir, un cambio radical en su naturaleza e historia.

El asunto no es del ejecutivo. Si algo han demostrado los últimos años es que la transformación institucional que México requiere para poder progresar y prosperar no puede depender de un líder o un político hábil. El problema de seguridad que enfrenta el país es sugerente: más que corrupción, drogas o violencia, lo que revela es la ausencia de un sistema funcional de gobierno, sistema que incluye a los tres poderes públicos federales pero también a los gobiernos estatales y municipales. Ninguno de estos se ha profesionalizado ni se ha consolidado como un gobierno funcional, competente y eficaz de manera independiente a los vaivenes políticos frecuentes.

El sistema creado por el priismo sirvió al país pero ya no es capaz de satisfacer las demandas y necesidades de una población harta del abuso y deseosa del progreso. Peor, el sistema, dedicado a satisfacer a los políticos, no sólo aliena al ciudadano, sino que mina su propio poder. La discusión pública es ideológica porque eso evita una discusión sustantiva: pero es lo sustantivo lo que sumará al ciudadano y permitirá romper con los círculos viciosos que caracterizan al sistema gubernamental.

La disyuntiva acaba siendo muy clara y simple: avanzar o perseverar en un proceso de cambio en el que se apuesta permanentemente al futuro pero nunca se llega a él. La forma de funcionar de la política mexicana es, típicamente, dos pasos hacia adelante y uno hacia atrás. Esto es lo que explica que, efectivamente, se avanza, pero el costo de no haber logrado consolidar lo prometido implica un costo que se acumula permanentemente. Se aprueban reformas que luego no se concluyen; se prometen tasas elevadas de crecimiento pero se viola un principio de estabilidad fiscal; se amenaza a la sociedad en lugar de darle certidumbre y explicarle el proyecto gubernamental.

México es un gran país, mucho más grande que sus problemas. Gracias a la tolerancia de su población, ha logrado mantener la paz ciudadana, incluso bajo el acoso del crimen organizado. Lo que no ha logrado es un crecimiento estable y un desarrollo sostenido. En ausencia de reglas claras y confiables, lo único que logrará será acentuar las diferencias y las desigualdades. Los dos Méxicos están ahí porque eso es lo que el sistema ha creado. La apuesta debería ser unificar al país en un solo México: el que es claramente exitoso.

“No hay soluciones. Sólo hay trade-offs, intercambios imperfectos.”

Thomas Sowell

Notas

- 1 McKinsey Global Institute, A tale of two Mexicos: Growth and prosperity in a two-tier economy http://www.mckinsey.com/Insights/Americas/A_tale_of_two_Mexicos?cid=other-eml-alt-mgi-mck-oth-1403
- 2 Fadiman, Clifton and Bernard, André, Bartlett's Book of Anecdotes, Little Brown, Boston 1985, p 118
- 3 Brinton, Crane, The Anatomy of Revolution, Vintage, New York, 1965, pp 237-239
- 4 Huntington, Samuel, Political Order in Changing Societies, Yale University Press, Clinton, MA, 1968, capítulo 5
- 5 encuesta mensual, Francisco Abundis en www.Parametria.com.mx
- 6 Brennan and Buchanan, The Reason of Rules, p16
- 7 Carlos Elizondo, La Importancia de las reglas, FCE, p20
- 8 <http://www.voxeu.org/article/political-economy-liberal-democracy>
- 9 <http://www.bl.uk/magna-carta/articles/magna-carta-english-translation>
- 10 Fukuyama, Francis, What is Governance? TOC, Vol. 26, Issue 3, July 2013, pp 347-368

One Woodrow Wilson Plaza
1300 Pennsylvania Avenue, N.W.
Washington, DC 20004-3027

 www.wilsoncenter.org/mexico

 mexico@wilsoncenter.org

 facebook.com/MexicoInstitute

 [@MexicoInstitute](https://twitter.com/MexicoInstitute)

 202.691.4325

