

José Ramón Cossío Díaz
y Enrique Florescano
(coordinadores)

La perspectiva mexicana en el siglo XXI

BIBLIOTECA MEXICANA

Otros títulos publicados en Biblioteca Mexicana

Partidos, facciones y otras calamidades. Debates y propuestas acerca de los partidos políticos en México, siglo XIX

coordinado por Alfredo Ávila y Alicia Salmerón, 2012

Enseñar la nación: la educación y la institucionalización de la idea de la nación en el México de la Reforma (1855-1876)

de Beatriz Zepeda, 2012

Ciudades mexicanas,
coordinado por Enrique Cabrero Mendoza, 2011

Un siglo de teatro en México,
coordinado por David Olguín, 2011

¿Qué tan público es el espacio público en México?,
coordinado por Mauricio Merino, 2010

Las elecciones y el gobierno representativo en México,
coordinado por José Antonio Aguilar Rivera, 2010

El siglo del sufragio,
coordinado por Luis Medina Peña, 2010

Historia de la ciencia en México,
coordinado por Ruy Pérez Tamayo, 2010

La biodiversidad de México.
Inventarios, manejos, usos, informática,
conservación e importancia cultural,
coordinado por Víctor Toledo, 2010

Los jóvenes en México,
coordinado por Rossana Reguillo, 2010

La música en México. Panorama del siglo XX,
coordinado por Aurelio Tello, 2010


Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
Kahle/Austin Foundation

https://archive.org/details/isbn_9786075161341

Biblioteca Mexicana
DIRECTOR: ENRIQUE FLORESCANO
SERIE HISTORIA Y ANTROPOLOGÍA

La perspectiva mexicana en el siglo XXI

La perspectiva mexicana en el siglo XXI

José Ramón Cossío Díaz
y Enrique Florescano
(coordinadores)

[c2012]





FONDO DE CULTURA ECONÓMICA
CONSEJO NACIONAL PARA LA CULTURA Y LAS ARTES
UNIVERSIDAD VERACRUZANA
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE VERACRUZ

Primera edición, 2012

Florescano, Enrique y José Ramón Cossío Díaz (coords.)
La perspectiva mexicana en el siglo XXI / coord. de Enrique Florescano, José Ramón Cossío Díaz ; advertencia de Raúl Arias Lovillo. — México : FCE, Conaculta, Universidad Veracruzana, Secretaría de Educación de Veracruz, 2012
432 p. : ilus. ; 21 × 14 cm. — (Colec. Biblioteca Mexicana)
ISBN: 978-607-516-134-1 (Conaculta)
ISBN: 978-607-502-182-9 (Universidad Veracruzana)

1. México — Política — Siglo XXI 2. México — Economía - Siglo XXI 3. México — Sociedad — Siglo XXI I. Cossío Díaz, José Ramón, coord. II. Arias Lovillo, Raúl, advertencia III. Ser. IV. t.

LC F1236 Dewey 972084 F623p

Distribución mundial

Diseño de portada: Héctor Opochma López

D. R. © 2012, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes
Av. Paseo de la Reforma 175; 06500 México, D. F.

D. R. © 8 de octubre de 2012, Universidad Veracruzana
Dirección General Editorial, Hidalgo 9, Centro; 91000, Xalapa, Ver.

D. R. © 2012, Secretaría de Educación de Veracruz
Carretera Federal Xalapa-Veracruz km. 4.5, col. Sahop; 91190, Xalapa, Ver.

D. R. © 2012, Fondo de Cultura Económica
Carretera Picacho-Ajusco, 227; 14738 México, D. F.
Empresa certificada ISO 9001: 2008

Comentarios: editorial@fondodeculturaeconomica.com
www.fondodeculturaeconomica.com
Tel. (55) 5227-4672; fax (55) 5227-4694

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra, sea cual fuere el medio, sin la anuencia por escrito del titular de los derechos.

ISBN 978-607-516-134-1 (Conaculta)
ISBN 978-607-502-182-9 (Universidad Veracruzana)

Impreso en México • *Printed in Mexico*

Índice

Advertencia: perspectivas mexicanas, Raúl Arias Lovillo 9
Presentación, José Ramón Cossío Díaz y Enrique Florescano ... 13

Los déficits de la transición democrática, José Woldenberg 23
Jueces y crisis de la justicia, José Ramón Cossío Díaz 45
Los desafíos del federalismo infame, Mauricio Merino 97
Ciudadanía precaria y crisis de la estatalidad democrática en América Latina: lecciones para México, Alberto J. Olvera .. 118
Cambios en la acción política y social del empresariado mexicano, Cristina Puga 155
La crisis de México y las iglesias cristianas, Jean Meyer 196
Retos de la educación en México, Marco Antonio Fernández Martínez 213
Un cuarto de siglo: ¿el fin de una etapa en la conducción de la educación superior en México?, Manuel Gil Antón 264
La responsabilidad social de los medios, Jenaro Villamil 292
Gobernabilidad y gobernanza, Luis F. Aguilar 309
Seguridad en México: colapso y reconstrucción, Ernesto López-Portillo 344
La identidad internacional de México en el siglo XXI, Guadalupe González González 363

Epílogo, Adolfo Mota Hernández 419
Notas sobre los autores 425

*Advertencia: perspectivas mexicanas**

Raúl Arias Lovillo

En los Coloquios de Otoño de la Universidad Veracruzana, año tras año, académicos e intelectuales mexicanos de primer nivel examinan y debaten acerca de los grandes problemas económicos, sociales y políticos de México.

En el coloquio de 2011 nuestra institución corrobora su vocación por el análisis profundo y por el diálogo, por el ejercicio abierto e inteligente de la crítica. Se trata de una vocación histórica de la Universidad Veracruzana, que consiste en asumir su condición de espacio abierto al pensamiento, a la ciencia y al humanismo, al diálogo y a la tolerancia, a la creación y a la crítica, definición de principio que debo hacer con la intención de reafirmar el hecho de que nuestra casa de estudios es el lugar ideal para que, en condiciones de libertad plena, cada uno de los participantes exponga y debata sus visiones y puntos de vista, los cuales permiten imaginar y esbozar los escenarios sociales y políticos que se habrán de configurar en un momento político electoral como el que México vivirá en 2012.

Tal vez vale rescatar aquí que seguimos recorriendo como nación y como sociedad el "tiempo de los acontecimientos" a que ha aludido el historiador Fernand Braudel, tiempo en el que la dinámica y la naturaleza de los sucesos reflejan a una sociedad que se mueve, que se desplaza con intensidad y entre contradicciones a nuevos estadios de su desarrollo.

El cambio de paradigma en las ideas económicas que llevó al modelo favorecedor del mercado en casi todo el planeta se

* Versión editada de las palabras inaugurales en el Coloquio de Otoño 2011 de la Universidad Veracruzana.

correspondió con una azarosa transición política mexicana, la cual habría de arrojar como resultado una democracia, a la que en su etapa germinal le estamos exigiendo el cumplimiento de tareas y responsabilidades mayúsculas, para las que aún no tiene respuesta, y otras que no tendría por qué asumir como de su competencia.

Pero mientras eso sucede, muchos mexicanos observan atentos, algunos con alarma y cierta frustración, la actual realidad que enfrenta el país en el ámbito económico, político y social, reveladora de un sistema que demanda reformas profundas y conductas diferentes de parte del gobierno, de los partidos y de toda la sociedad en general. La sociedad politizada, los ciudadanos que demandan independencia plena de los órganos electorales y responsabilidad ética y política a los partidos piden también explicaciones y soluciones a los grandes problemas nacionales.

La gravedad que han alcanzado la violencia y la impunidad, los problemas que derivan de la desigualdad, la corrupción, el rezago educativo, la falta de empleo, entre muchos otros, han puesto en riesgo la convivencia democrática. Hay voces autorizadas que advierten los riesgos a que están expuestos los procesos políticos futuros y prevén dificultades que no se habían enfrentado antes. No podemos ignorar que hay grupos interesados en evitar que se consoliden nuestras aún jóvenes instituciones democráticas. Es una realidad que hay pulsiones autoritarias y riesgos de regresiones en nuestra democracia política.

Ante la gravedad de estos riesgos, nuestro país requiere fortalecer y reconstituir un Estado de derecho que garantice libertades y el ejercicio pleno de los derechos constitucionales; requiere de un federalismo que equilibre la realidad asimétrica de un país fragmentado por entidades más favorecidas que otras. Hoy más que nunca se necesita superar la insuficiencia fiscal del Estado; se tiene que hacer un esfuerzo serio y responsable para evitar que los poderes fácticos, legales e ilegales adulteren o sustituyan la voluntad de los ciudadanos; y no debemos restar importancia a la necesidad urgente y prioritaria de superar el rezago y el retraso en materia de desarrollo científico, tecnológico y educativo que actualmente

padece el país, si es que de verdad queremos asumirnos como un país competitivo, con empleos y salarios dignos.

Asimismo, nuestro país reclama ciudadanos que cumplan con sus responsabilidades y sus derechos cívicos. Es verdad que no se pueden tener buenas instituciones democráticas ni leyes justas sin buenos gobernantes; pero tampoco se puede tener buena democracia sin aplicados ciudadanos, es decir, ciudadanos que se asuman sujetos de derechos pero también de deberes.

En la perspectiva mexicana del siglo XXI, es mucho lo que podemos hacer. Las cuestiones están ahí y demandan soluciones concretas. México debe librarse de las amenazas que se ciernen sobre su democracia. Son necesarias otra serie de normas que obliguen a los partidos a respetar los derechos de sus militantes y, sobre todo, que los haga asumir su condición de verdaderos entes públicos y no de franquicias destinadas a satisfacer intereses particulares. Es necesario acabar ya con la enorme desigualdad que fracciona al país, de tal modo que todos los mexicanos tengan resueltas sus necesidades básicas: se suele olvidar la máxima moral inapelable de Salvador Díaz Mirón, el ilustre veracruzano, de que nadie puede tener derecho a lo superfluo si alguien carece de lo estricto.

No tengo la menor duda de que la recuperación de valores y principios por parte de los actores políticos y de la sociedad, poniendo por delante la solidaridad y la justicia, acompañada de la reconstitución efectiva de las bases de un Estado solidario y socialmente comprometido con las fuerzas mayoritarias de la sociedad, hará posible fortalecer el desarrollo democrático de México.

Es altamente satisfactorio para la Universidad Veracruzana organizar el Coloquio de Otoño 2011 a cargo de dos distinguidos académicos, José Ramón Cossío y Enrique Florescano, y compartir responsabilidades con la Secretaría de Educación del gobierno de Veracruz. Estoy cierto, además, de que las ideas y las propuestas de los académicos e intelectuales en este Coloquio de Otoño 2011, enmarcadas en el diálogo inteligente y constructivo, servirán para abrir las puertas que nos llevarán a encontrar para México nuevos caminos de esperanza hacia un futuro de bienestar y de justicia.

Presentación

José Ramón Cossío
Enrique Florescano

Hace 33 años Pablo González Casanova y Enrique Florescano coordinaron los trabajos y la publicación del magnífico libro *México hoy*. En él, y en palabras de sus mismos coordinadores, se planteó en clave socialista el diagnóstico y la solución a muchos de los problemas nacionales de entonces. En esas páginas se escribió de economía, indígenas, campo, movimientos obreros, urbanismo, salud, seguridad, nutrición, educación, ciencia y tecnología, ideologías, derecho a la información, reforma política, democracia y relaciones exteriores, fundamentalmente. En su momento fue un libro iluminador. Se dijeron muchas e importantes cosas, se escudriñó la realidad y se propusieron soluciones interesantes, todo ello en un momento previo a la alternancia del poder y al inicio de la transición mexicana.

Muchos de los problemas que *grosso modo* se plantearon entonces siguen vigentes actualmente; pocos en su forma histórica, muchos en forma distinta, pero prácticamente todos con una génesis y evolución reconocible. La economía ha mejorado en parte y ha empeorado en otra; la pobreza sigue siendo muy alta y la desigualdad se ha incrementado; el país entró, junto con el resto del mundo, en un periodo de globalización. La situación indígena no ha mejorado mucho, aun cuando los integrantes de pueblos y comunidades, y los indígenas en lo individual, tengan reconocidas muchas de sus reivindicaciones en un largo y complejo precepto constitucional. El campo ha variado por las emigraciones, el cambio de cultivos por el TLC y otros elementos, así como por el inicio

de nuevas formas de explotación, inclusive privadas, por ejemplo. Los movimientos obreros de finales de los setenta ya no caben en el inmenso paraguas del Congreso del Trabajo ni la poderosa CTM; se encuentran dispersos en una serie de organizaciones fragmentadas, menos corporativas y más débiles. La salud también ha cambiado, no sólo por la reforma constitucional que le ha otorgado el carácter de derecho fundamental, sino también por la descentralización de que la materia fue objeto, su relación con la desigualdad y la pobreza, la aparición del seguro popular y el cambio general de enfermedades infecciosas a crónico-degenerativas. La seguridad ha pasado de una situación de cierto control o administración de una delincuencia primordialmente nacional, a una generalizada, global y generadora de una amplia conflictividad social, cuando no al rebasamiento del Estado mismo en diversos campos y territorios. El derecho a la información se transformó de una prerrogativa de los partidos políticos derivada de la Reforma Política de 1977, a un derecho extendido y demandado para vertebrar, al menos como posibilidad, a la ciudadanía que lucha por constituirse frente a un poder público cada vez más refractario, débil y, por lo mismo, excluyente.

México hoy no es más, evidentemente, una radiografía del presente, sino de un México ya desaparecido o, al menos, profundamente transformado. El presente de hoy es otro y merece sus propias explicaciones y sus propias propuestas de solución a los problemas que lo constituyen. En los años recientes ha habido varias obras que han intentado hacerse cargo de estas tareas, muchas de ellas preparadas y publicadas a la luz de las dos grandes conmemoraciones de 2010. Tal vez como corte de caja, tal vez como reflexión de lo que sigue, tal vez, inclusive, como acto celebratorio puro, en ese año se editaron varias obras que dan cuenta de cómo fuimos en nuestros 200 años de vida independiente, para luego contrastarlos con lo que ahora somos. Entre los muchos trabajos así aparecidos, destacan los de El Colegio de México y el Centro de Investigación y Docencia Económicas, tanto por su dimensión como por la variedad de sus enfoques y propuestas.

Pasado ese momento y el propósito de inventario perseguido, conviene volvernos a preguntar por lo que ahora, para decirlo con una frase englobante, constituye nuestro país, si no en su totalidad, sí al menos en algunos de sus aspectos estructurales. Si es verdad que en tanto atada a su tiempo cada generación imagina su momento como venturoso o cargado de signos negativos, el que nos ha tocado vivir cuenta con algunos elementos que objetivan bien la segunda caracterización. El espectro compuesto por la pobreza, la desigualdad, la maltrecha ecología, la violencia de Estado y la realizada al margen de éste, la mala educación, la falta de oportunidades, la falta de competencia y de competitividad, las precarias gobernanza y gobernabilidad, la ausencia de reglas o de Estado de derecho así lo ponen de manifiesto. En lo subjetivo, pero ya objetivado y por lo mismo perceptible, el desánimo, el miedo, la falta de expectativas, el desconocimiento así lo acreditan. Nuestros tiempos son interesantes, por la velocidad e incertidumbre de los elementos, la forma en que se suceden y la imposibilidad de seguirlos al menos en la forma en que nos son presentados. Por lo mismo, y por darle cabida al ya común lugar atribuido a la sabiduría china, son también peligrosos, y más aún porque así lo comprendemos y prevemos.

Saber qué es México hoy, en 2012, es una tarea que de no ser emprendida bajo un itinerario "enciclopedista", además de enciclopédico, habrá de ser parcial, lo que desde luego no significa errónea. Saberlo todo, inferirlo todo y preverlo todo es, ya se sabe, un atributo predicable de lo divino, más como uso de un tipo ideal para referir las limitantes humanas, que como aceptación de un ser superior dedicado a trabajos tan poco meritorios. Decir algo y decirlo bien y, en la medida de lo posible, inferir de ello algunos cursos probables de acción a efecto de plantear remedios a los inaceptables y ensanchar las posibilidades de los deseables es un intento satisfactorio en la secuencia del cambio y en la representación que de él tenemos.

En la saga de propuestas que venimos haciendo para, precisamente, entender de dónde venimos, dónde estamos y a dónde debiéramos o podríamos ir, se incorpora esta compilación de

artículos, ahora en la forma de libro. La génesis de unos y otro explica en mucho lo que los convocantes y los autores pretendimos hacer y el tono que quisimos darle a nuestras contribuciones.

En algún momento de los primeros meses de 2011 nos reunimos a pensar de qué modo podríamos presentar ideas críticas sobre nuestra mala situación nacional. Ambos recordamos el luminoso libro de Marc Bloch, *La extraña derrota,* escrito en 1940, poco tiempo después y con motivo de la victoria alemana. Ambos entendimos que el libro está construido en dos partes: la primera, como el testimonio del soldado (que Bloch lo fue) que observa la falta de preparación intelectual de las fuerzas armadas francesas frente a la de sus contrincantes; la segunda, como el relato de un ciudadano que reprocha la falta de compromiso moral de los franceses para con la guerra y las duras condiciones de vida que tan grave acontecimiento debió haber impuesto en sus paisanos. La extraña derrota de la que hablaba Bloch era, en síntesis, consecuencia de una condición intelectual, fundamentalmente por falta de previsión a lo que habría de venir y de una condición moral, debida a la falta de compromiso, sobre todo de las élites francesas, en cuanto a los intereses nacionales, a aceptar sacrificios y a realizar conductas más comunitarias que individuales.

Para nosotros dos, mucho de lo que pasa hoy en día es consecuencia de esos dos factores, actualizados en condiciones históricas diversas. Por una parte, mucho de lo que está sucediendo es resultado de no haber pensado bien y a tiempo lo que se estaba produciendo en el país en una diversidad de frentes. Muchos de los que debimos denunciar no lo hicimos. La crisis de seguridad que vivimos, el incremento de la pobreza, la ampliación de las desigualdades, las nuevas formas de corporativización de diversas relaciones sociales, el deterioro educativo o la incapacidad de generar las redes necesarias para darle eficacia a nuestros compromisos internacionales, tanto en materia económica como de derechos humanos, así lo evidencian. Si por nuestros frutos se nos conocerá, es claro que dejamos de hacer aquello que nuestros compromisos sociales nos demandaban. En palabras de Bloch, y

con todas las diferencias entre las circunstancias que él vivió y lo que ahora nos ha tocado vivir, la nuestra es también una derrota intelectual.

Además de ésta, creemos que, y nuevamente con todos los atenuantes de los que hemos hablado, también hemos sufrido una derrota moral. Es verdad que al no haber estudiado con atención los problemas que vivimos y, menos aún, propuesto soluciones, resultaba difícil actuar. Sin embargo, no se actuó. Sea por la falta de actualización de la realidad que nos desafiaba o por la falta de compromiso para llevar a cabo los estudios correspondientes, no actuamos.

No se emitieron las leyes para corregir los problemas, ni se emitieron las normas reglamentarias para desarrollarlas. Tampoco se hicieron las adecuaciones más básicas para instrumentar los cambios habidos. ¿Creamos instancias completas y adecuadas? ¿Capacitamos funcionarios y actores? ¿Se ordenó de algún modo el ánimo de lucro de nuestros empresarios ante el avance claro y evidente de las actividades ilícitas que los involucraban? ¿Las fuerzas políticas tuvieron la capacidad de acordar algo que enfrentara los problemas? ¿Los medios fueron conscientes de lo que estaban construyendo en el imaginario colectivo? Nadie puede decir que nada se hizo. Hay leyes, hay reglamentos, hay nuevas prácticas, hay cambios de conductas. Ello es indudable. Sin embargo, a nuestro juicio, ni todo lo que se hizo es adecuado, ni todo lo que debió haberse hecho se hizo. La realidad nos muestra las cosas así. Los frutos que podemos recoger o que no recogeremos una vez más así lo evidencian.

¿Esta falta de actuación o, más aún, de correcta actuación, puede comprenderse como "derrota moral"? Creemos que sí o al menos en parte. Lo que tenemos como realidad nacional no es fruto de ninguna catástrofe natural, ni exclusivamente de la falta de estudio. En algunos casos, así sean pocos, conocíamos lo que se nos venía encima y las consecuencias que ello habría de ocasionarnos. Aun así, no hicimos mucho para evitarlo. Ahí radica la crisis moral y, así sea en una parte, tal nota no desaparece. Lo que debimos haber hecho no lo hicimos y no lo hicimos porque no "convenía" a intereses particulares, a "posiciones propias" o a

elementos semejantes. Al concentrarnos sólo y excluyentemente en el bienestar propio y de corto plazo frente a los intereses más generales y de más largo aliento, incurrimos en una conducta que, tomando la expresión en un sentido lato, bien puede ser calificado de inmoral. Aquí también nos derrotamos a nosotros mismos. Con ello dimos lugar a la más grave de las derrotas que pueden enfrentarse: aquella que uno mismo se inflige.

Con estas ideas en mente, convocamos a personas que, supusimos nosotros, podrían compartir nuestra visión y formular algunas críticas y reflexiones a la realidad nacional. Desde un comienzo quisimos concentrarnos en algunos temas, tal vez por considerar que sobre ellos ha habido menos reflexiones o la necesidad de enfrentarlos resulta más apremiante. Bajo estos criterios, ¿qué identificamos? Primero, la necesidad de ubicar dónde nos encontramos en ese largo continuo que es ya la "transición mexicana". No sabemos si al grado de fetichizarla, pero mucho de lo que se dice, se calla, se hace y se deja de hacer sobre la realidad nacional tiene como parámetro explicativo o justificatorio a la transición misma. Si ello ha sido así o si no lo sigue siendo, es preciso enfrentarnos con ese telón de fondo para no seguirlo usando acríticamente o, peor aún, convenencieramente.

Segundo, nos pareció importante explorar qué está sucediendo con la ciudadanía y, en particular, con el cambio que está sufriendo este gran agregado. Cada día son más los elementos que nos advierten de cambios fundamentales en esta forma de separar y agrupar a un segmento de la población. La ciudadanía no es más o, al menos, no es sólo aquello que se denominaba en la Revolución francesa. Es algo más, al mismo tiempo más difuso, pero también más activo. Qué sea hoy "nuestra" ciudadanía y cómo incida ello en otros ámbitos de la vida nacional es un asunto a considerar y, en la medida de lo posible, a proyectar.

Un tercer tema tiene que ver con lo que es la más grande manera de estructurar a nuestro orden jurídico o, lo que viene a ser lo mismo, la manera más general de ordenar jurídicamente la vida de los mexicanos. De un Estado centralizado (que no centralista) he-

mos pasado a uno que, para no calificarlo desde aquí, tiene una gran cantidad de vericuetos y modalidades específicos. De ahí donde, y con todas las exageraciones que se quieran, el presidente de la República, los secretarios de Estado y el aparato priista controlaban o coordinaban muchas formas de relación entre federación, entidades y municipios, hemos pasado a un modelo donde esos mecanismos han sido superados por otros o, de plano, no han sido sustituidos por ninguno. Como la democracia local está produciendo una fuerza centrípeta y la federal está resultando crecientemente atrapada por intereses locales, es preciso reflexionar sobre lo que sea nuestro federalismo. Tenemos que saber qué sí es, qué no es y qué queremos que haga el sistema federal, pues de otra manera no resultará posible enfrentar los problemas que, desde luego, ya están causando el haber actuado más por la coyuntura que por la imposición de una racionalidad nueva, eficiente y eficaz.

Un problema más deriva de no atender los temas relacionados con el ejercicio del poder, específicamente en su división de gobierno, en sociedades donde al lado del respeto a sus derechos los habitantes eligen el otorgamiento de servicios y/o bienes. Para asignarles legitimidad a los gobiernos, es preciso observar el funcionamiento de éstos a la luz de los conceptos modernos que nos permiten identificarlo, diseccionarlo y, en su caso, criticarlo. Todo esto queda comprendido bajo los conceptos de "gobernanza" o "gobernabilidad"; de ahí que nos haya parecido necesario considerarlos para el entendimiento de lo que actualmente sucede en nuestro país.

Un quinto tema a considerar por la manera como puede llegar a afectar el futuro nacional es el relativo a la educación. Si, dicho de alguna manera, todo futuro se inicia en lo que en algún momento fue presente, el del país será poco halagüeño si desde ahora no corregimos, bien y fuerte, al sistema educativo nacional. ¿Qué enseñar? ¿Cómo hacerlo? ¿En qué sitios? ¿Por qué clase de maestros? son algunas de las preguntas que hoy debemos hacernos para, nuevamente, poder corregir aquello que se identifique como inadecuado o, al menos y no sin cierta retórica, no esté funcionando bien.

Dos temas más, que por su enorme gravedad conviene considerar con detalle, son la seguridad pública y la justicia. Pocos asuntos tienen hoy tanta capacidad disruptiva, afectan tanto la convivencia y generan tantas consecuencias sociales como la falta de seguridad y la crisis del sistema de impartición de justicia. En un orden social que en mucho pretende estar regulado por el derecho, es completamente necesario contar con las normas, desde luego, pero también con las instituciones que permitan resolver los conflictos suscitados en esa sociedad. La necesidad de asignar indudablemente derechos y lograr su respeto es un elemento indispensable para el mantenimiento de —y en esto queremos reiterar— la única manera de convivencia por la que queremos guiarnos.

Además de los ya apuntados, existen otros muchos temas de nuestra realidad actual que merecen ser objeto de reflexión: niños, migrantes, comercio exterior, salud, competencia... Son tantas las posibilidades de manifestación social en sus dimensiones social, política, económica, cultural, etcétera, que considerarlos todos sería tanto como actualizar aquel cuento de Borges sobre la creación de un mapa tan pero tan exacto, que terminó reproduciendo la ciudad a la que se quería representar. Frente a esta tan grande posibilidad, fuimos claramente selectivos y quisimos abordar sólo cuatro casos de, sin duda, los muchos a los que pudimos haber convocado. Estos temas son los relativos a empresarios, medios, iglesias y relaciones exteriores.

Identificados los temas, la tarea de convocar a quienes habrían de desarrollarlos fue más fácil. José Woldenberg ha observado, participado y reflexionado sobre la transición mexicana desde sus inicios; Alberto Olvera lo ha hecho en los temas ciudadanos y su modo de relación con la representación política; Mauricio Merino tiene varios años enseñando federalismo en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y ha escrito sobre el tema; Luis Aguilar ha construido sus propios modelos de gobernabilidad y gobernanza y los ha aplicado a la realidad nacional; Marco A. Fernández está concluyendo una larga y completa tesis doctoral en materia educativa y Manuel Gil Antón lleva años reflexionando

específicamente sobre la modalidad superior de ésta; José Ramón Cossío y Ernesto López Portillo enseñan y practican en temas relacionados con la justicia y la seguridad pública; Cristina Puga trabaja desde los años ochenta el tema de los empresarios; Jenaro Villamil es uno de los críticos más agudos de los medios de comunicación y sus condiciones de funcionamiento; Jean Meyer ha observado el fenómeno religioso mexicano desde diversas perspectivas, iglesias y horizontes temporales y Guadalupe González dirige desde hace años la encuesta de percepción sobre el modo en que los mexicanos nos vinculamos con "lo exterior". La selección de cada uno de los exponentes invitados no fue difícil. Agradecemos a todos su enorme compromiso, dedicación e interés para difundir las ideas que arman este libro.

También queremos agradecer a Gabino González, Nelly Palafox y Yenny Enríquez por su amable colaboración para la preparación de este volumen. Igualmente, queremos reconocer al doctor Raúl Arias Lovillo, rector de la Universidad Veracruzana, por su decisivo apoyo para la celebración del Coloquio Veracruzano de Otoño, en el que se presentaron y discutieron las ponencias que hoy publicamos. La hospitalidad que tuvieron para nosotros los días 24 y 25 del mes de noviembre de 2011 fue magnífica. De manera muy especial, agradecemos al licenciado Adolfo Mota, secretario de Educación de Veracruz, su generoso apoyo para realizar el coloquio y publicar sus resultados en el presente libro, que forma parte de la serie Veracruz Siglo XXI. Finalmente, agradecemos al Fondo de Cultura Económica la oportunidad de divulgar estas ideas bajo su magnífico sello editorial.

Sabemos que nuestra convocatoria fue parcial, tanto por los temas como por las condiciones temporales y especiales de quienes atendieron a ello. Es un esfuerzo que, como en el libro ya citado, trata de reflejar el México de hoy. Por el paso de los años este libro será superado. Mucho de lo que aquí pronosticamos no se actualizará y mucho de lo que aquí omitimos se dará. Lo interesante será saber qué de lo que hoy parece ineluctable pudo evitarse, así sea en parte, por lo que aquí dijimos todos nosotros.

Los déficits de la transición democrática

José Woldenberg

México vivió una auténtica transición democrática. Fue un cambio hacia un nuevo régimen político no una ruta al paraíso. Los datos para quien quiera verlos están ahí y son incontrovertibles. En 1977, el presidente de la República, todos los gobernadores, todos los senadores y 82% de los diputados eran del PRI. Hoy, el presidente es del PAN, gobierna al Distrito Federal el PRD, al Estado de México el PRI, ningún partido tiene mayoría absoluta ni en el Senado ni en la Cámara de Diputados. Y tenemos presidentes municipales de siete partidos políticos diferentes.

Esas cifras son algo más que el testimonio del pluralismo que se ha instalado en las instituciones representativas del Estado. Son la base de un nuevo trato entre los poderes constitucionales e ilustran una distribución del poder nunca antes vivida en nuestro país. Pasamos de una presidencia de la República omnipotente a otra acotada por el resto de los poderes constitucionales, de un Congreso subordinado —en lo fundamental— a la voluntad del Ejecutivo a un Congreso con vida propia, de un centralismo exacerbado a un federalismo primitivo, e incluso la Corte, que durante décadas jugó un precario papel en el mundo político, se ha convertido en un auténtico árbitro entre poderes.

Cabe decir que las libertades se han ampliado, que ninguna fuerza política puede imponer su voluntad, que las relaciones políticas se han vuelto más complejas y que acompaña al proceso un desaliento que no se puede —ni se debe– disimular. Vale la pena entonces acercarse a los déficits de la transición democrática mexicana.

De comprensión

Tomo como un ejemplo elocuente e ilustrativo el importante libro de Carmen Aristegui sobre la transición.[1] Varias decenas de políticos, escritores y comentaristas fueron convocados por Carmen para reconstruir algunos episodios de nuestro pasado reciente. Ex presidentes, líderes de partidos, candidatos, académicos, literatos, de las diferentes orientaciones aceptaron platicar con Carmen Aristegui, narrar y repasar desde sus muy particulares puntos de vista capítulos que han conformado el rostro actual de la política mexicana.

Narran o comentan capítulos en los que se vieron involucrados, pero también especulan tratando de llevar agua a su molino; cuentan episodios desconocidos, que transcurrieron en una zona de privacidad y recrean acontecimientos públicos conocidos desde sus muy particulares perspectivas. Todos quieren —queremos— aparecer como personas coherentes, preocupados por el bienestar del país, y no son pocos los que aprovechan para ajustar cuentas con sus adversarios e incluso con sus presuntos compañeros. Se trata de una auténtica pluralidad de voces que ilustra la complejidad de la vida política nacional, filtrada por códigos de interpretación que no son fácilmente compatibles. Leído en esa perspectiva, es una especie de *Rashomon* (1950), aquella película de Akira Kurozawa, donde la violación de una mujer y el asesinato de un hombre eran recreados por tantas versiones como testigos —incluyendo la explicación de la propia víctima—. Cada quien ve lo que quiere ver. Cada quien subraya lo que considera conveniente. Cada quien comprende a partir de una lente preconstruida.

El concierto resulta desafinado. Y no podía ser de otra manera. Los filtros con los cuales los convocados responden a las preguntas de Aristegui son de todas las tonalidades que existen en nuestro arco iris político y por ello sus aproximaciones están plagadas de muy distintas coloraciones.

[1] Carmen Aristegui y Ricardo Trabulsi, *Transición*, Grijalbo, México, 2009, 291 pp. más fotografías.

Son voces interesantes (unas más que otras), rigurosas y fantasiosas, evasivas o puntuales, informadas y sesgadas, pero en conjunto ofrecen una sinfonía expresiva, sugerente y, por supuesto, contradictoria. Se trata de un rompecabezas para armar, de piezas que en muchos casos nos develan más del entrevistado que de los episodios que reconstruye. Recordemos que quien habla —implícitamente— dice más de sí mismo que de los otros.

No hay, por desgracia, un hilo conductor fuerte, una columna vertebral. Por transición —así sin adjetivos— cada quien entiende lo que quiere y algunos implícitamente parecen pensar que se trata o se trataba de un cambio hacia el edén, hacia una sociedad sin problemas, reconciliada consigo misma. Una estación terminal, como si esas estaciones existieran.

Lo que más se asemeja a una columna vertebral son los momentos de las elecciones, sobre todo las de 1988, 1994, 2000 y 2006. Y en eso Carmen Aristegui acierta. Las elecciones han sido momentos estelares que han modificado sensiblemente la correlación de fuerzas políticas en el país. A esa secuencia se suman algunos acontecimientos relevantes: el levantamiento del EZLN, el asesinato de Colosio, el desafuero de Andrés Manuel López Obrador. Pero para mi sorpresa casi no se detiene en los momentos fundamentales de la construcción de las nuevas reglas y de las nuevas instituciones que remodelaron profundamente la política del país. Me refiero a las sucesivas reformas (desde la de 1977 hasta la de 1996, pasando por las de 1986, 1989, 1990, 1993 y 1994). No es que no existan alusiones a ellas, sino que sólo son recordadas de manera superficial. Incluso en la cronología no aparecen varias, incluyendo a la más que relevante de 89-90 que creó al IFE, al Tribunal Federal Electoral y al nuevo Registro Electoral, o la de 1996, la más abarcadora y completa de cuantas se han producido en México. No hay suficiente aprecio por las transformaciones normativas e institucionales que se produjeron desde 1977 y 1996, sin las cuales es imposible comprender la ruta del cambio. El énfasis en las personalidades —que por supuesto son importantes— no deja ver que el marco de la contienda electoral se fue modificando

lenta pero sistemáticamente, acicateado por una conflictividad creciente y demandante.

Aunque Carmen insiste en preguntar por la transición democrática —cuestión más que pertinente—, quizá luego del aluvión de respuestas hubiese resultado pertinente inquirir a los entrevistados por lo que entienden por democracia, porque al parecer el concepto sigue siendo elusivo, informe, multifacético. La transición no ha acabado, dice Denise Dresser; ha sido catastrófica, afirma Porfirio Muñoz Ledo; se echó a perder, señala Lorenzo Meyer. Las fechas de su inicio van de 1968 a 1988 o de 1997 a 2000, según el entrevistado. Babel es la metáfora sin imaginación que se me ocurre.

Fijo mi posición: la transición democrática mexicana es algo que ya sucedió. Se trata de una breve o larga etapa —según el gusto— de nuestro pasado inmediato en que se desmontó un sistema autoritario de gobierno y se edificaron las bases para una germinal democracia. Ello pasó entre 1977 y 1997. Y antecedió a la alternancia en el poder ejecutivo federal. Y no podía ser de otra manera: era imposible pensar siquiera en esa alternancia sin que estuviera precedida de un cambio democratizador.

Cualquier observador medio de la política debería poder verlo: transitamos de un sistema casi monopartidista a un sistema plural de partidos, de elecciones donde los ganadores y los perdedores estaban predeterminados a auténticos comicios —muchos de ellos de pronóstico reservado—, de un mundo de la representación política monocolor a un espacio donde coexiste la diversidad. Y todo ello impactó el funcionamiento de nuestro sistema político.

Ante quienes afirman que el cambio en todo caso sólo fue electoral, sería necesario recordar que esa pieza, aunada a la creación de un auténtico sistema de partidos, modificó de manera radical el funcionamiento de todo el aparato estatal: pasamos de una presidencia omnipotente a otra acotada, de un Congreso subordinado a uno donde ninguna fuerza política puede hacer su voluntad, de una Corte irrelevante en materia política a una Corte árbitro de los litigios entre poderes, de un centralismo agudo a un federalismo primitivo con un buen número de gobernadores que no tienen

auténticos contrapesos en los poderes constitucionales locales. Y, por supuesto, todo ello modificó el clima en el que transcurre la política, haciendo que muchas de las libertades se ejerzan hoy como nunca antes en el pasado.

No fue una ruta sencilla. Estuvo plagada de innumerables conflictos, movilizaciones, reclamos que se desataban en respuesta a normas, instituciones y prácticas contrarias a la coexistencia de la pluralidad. Pero los cambios normativos e institucionales fueron posibles gracias a acuerdos sucesivos que lograron remodelar de manera radical el espacio donde se procesa la política.

Tengo la impresión, luego de leer las entrevistas, de que nuestra incomprensión de esa etapa tiene dos fuentes intelectuales: la del oficialismo de antaño que no podía aceptar la idea de "transición" porque, para éste, México era desde siempre un país democrático que sólo perfeccionaba de vez en vez la democracia. Y la de cierto discurso opositor que nunca fue capaz de valorar los cambios continuos que se sucedieron en esas dos décadas, porque según ese discurso, era hacerle el juego a las posturas oficiales. De tal suerte que cuando la alternancia en el poder ejecutivo federal se produjo, apareció como una especie de milagro, de día cero de nuestra historia.

Ahora bien, la democracia es una forma de gobierno. Nada más y nada menos. Y sus calidades y su eficiencia, su capacidad de inclusión, su funcionamiento, su dinámica pueden resultar venturosos o no. La democracia tiene calidades y la de la nuestra es para preocuparse.

Y por otro lado, como apunta Carlos Fuentes, la debilidad de nuestra democracia (él habla de la mala suerte de la transición) también se explica porque gravitan sobre ella todas las contrahechuras de nuestra vida social. La economía no crece ni el empleo formal. Se incrementa, sin embargo, como una ola imparable, la informalidad. En la pobreza material se recrea la vida de la mitad de la población y las desigualdades son la falla estructural más dramática de nuestra no convivencia social. No existe un sentido de pertenencia a una comunidad nacional, sino adscripciones de clase, de grupo, de corporación, que pesan negativamente sobre

la cohesión social. Nuestro estado de derecho es más una aspiración que una realidad y la ciudadanía no es una, sino muchas, lo que significa que mientras algunos pueden explotar a cabalidad todos sus derechos, otros se ven marginados de los mismos, y son una especie de subciudadanos. Y si a ello sumamos el disruptivo fenómeno del narcotráfico y los retos que de manera reiterada los poderes fácticos ponen a los constitucionales, aparece un cuadro preocupante. Todo ello (y más) gravita negativamente —y con razón— sobre el aprecio a nuestra germinal democracia.

Ahora bien, para afrontar cada una de esas fallas monumentales que erosionan las posibilidades de una convivencia más o menos armónica se requieren políticas específicas, programas bien planteados y ejecutados, operaciones inclusivas que sólo pueden armarse desde la esfera de la política. Una esfera venturosamente democrática pero con altos grados de ineficiencia, una zona donde se aclimata la pluralidad pero con brújulas contradictorias y, en ocasiones, enfrentadas, un espacio inédito en nuestra historia pero sujeto a un desgaste que alarma. Y basta leer los testimonios del libro para corroborarlo.

De percepción

Entre la "realidad" y las percepciones puede mediar una enorme brecha. No obstante, las percepciones —el mundo subjetivo— son parte de la "realidad". Y en ese mundo también tenemos problemas. La nueva entrega de (2011) no nos trae buenas nuevas. Existe y se expande un desencanto con la marcha de la economía y una distancia crítica y anímica con el funcionamiento de nuestra germinal democracia. Nos acompaña un déficit de comprensión de lo que es la democracia y un desaliento preocupante.

A la pregunta: "¿Su país está progresando?", en México sólo 22% dice que sí, mientras el promedio de la región es 35%, y en Panamá la respuesta positiva llega a 64%, en Uruguay a 62% y en Brasil a 51%. Claro, en Honduras solamente alcanza a 7% y en Guatemala a 8%. "¿En los próximos 12 meses la situación eco-

nómica de usted y la de su familia será mucho mejor o un poco mejor?", fue otra de las preguntas planteadas. En México, 39% de los entrevistados contestó que sí, cerca del promedio de la región que fue de 42%. Pero otra vez, estamos muy lejos del optimismo de Brasil (64%) y Colombia (61%), aunque también del pesimismo extremo de República Dominicana y El Salvador (23%).

Sólo 15% de los mexicanos cree que existe una distribución del ingreso justa, el mismo porcentaje que en Brasil. Me sorprende que en Ecuador lo crea 43% y en Panamá 33%. Paradójicamente, en Chile sólo 6% de la población comparte ese enunciado.

A la pregunta de si se gobierna para todo el pueblo, en México sólo cree eso 17%, debajo del promedio latinoamericano que es de 26%. En Uruguay lo cree 54% y en Nicaragua 42%. Por debajo de nosotros sólo se colocan tres países: Honduras y Perú (15%) y República Dominicana (9%).

Eso sí, cuando se nos pregunta a los mexicanos si estamos satisfechos con nuestras vidas, 76% contestamos que sí, colocándonos por encima de la media latinoamericana que es de 72%. No alcanzamos a Costa Rica (88%), pero nos alejamos de los humores depresivos de El Salvador (51%).

La frase "la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno" sólo recibió un respaldo en nuestro país de 40%, 18 puntos porcentuales por debajo del promedio en América Latina. Y sólo otro país de la región, Guatemala (36%), se encuentra por debajo. Estamos muy lejos de los punteros: Venezuela (77%) y Uruguay (75%). A la formulación siguiente: "en algunas circunstancias un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático", en México contestó afirmativamente 14%, pero 36% respondió que le da lo mismo (el más alto de toda la región).

A la pregunta de si piensa "que en su país la democracia está mejorando", en México sólo 16% contestó que sí, mientras el promedio regional es de 21%. Panamá y Uruguay son los más risueños en este renglón (35%) y por debajo de México se encuentran Costa Rica, Chile, El Salvador, Guatemala y Honduras (entre 5 y 14%).

A los encuestados se les preguntó qué le falta a la democracia en sus respectivos países, y llama la atención que el problema fundamental enunciado sea "reducir la corrupción". De los latinoamericanos, 48% apunta en ese sentido, y en México 55 por ciento.

Al enunciado: "la democracia puede tener problemas pero es el mejor sistema de gobierno", en México contestó afirmativamente 55%, muy lejos de la media de la región (76%), para no hablar de Uruguay (90%) o Argentina (88%). Nuestro único consuelo resulta ser Guatemala (49%).

A la frase "sin congreso nacional no puede haber democracia", 55% de los mexicanos contestó que, en efecto, así era. Otra vez por debajo de la media (59%) y muy lejanos de Argentina (80%) y Uruguay (73%). Y a la aseveración "sin partidos no puede haber democracia" exactamente la mitad de los mexicanos (50%) contestó afirmativamente, mientras el promedio de la región es de 58%. Otra vez en Argentina y Uruguay (74%) parece existir una mejor comprensión de lo que es la democracia y cuáles son algunos de sus ingredientes insustituibles.

A la pregunta "¿qué tan democrático es su país?", calificado del 1 al 10, como en la escuela, los mexicanos le damos al nuestro 5.9. Y evaluamos a Estados Unidos, España y Canadá por encima de nosotros (6.8, 6.2 y 6.6 respectivamente) y a Venezuela y Cuba por debajo (4.6 y 3.7).

"Bajo ninguna circunstancia apoyaría un gobierno militar" fue otra de las frases utilizadas para medir nuestros resortes democráticos. De los mexicanos, 53% compartió esa aseveración. Parece buena noticia, pero no lo es tanto porque en América Latina el promedio es 66%. En Costa Rica, 90% contestó afirmativamente, y por debajo de México sólo aparecen Paraguay (52%) y Guatemala (40%).

Sólo alcanzo a ver una buena noticia más allá de ese bosque de cifras: no existe ninguna fuerza política, ninguna corriente intelectual, ninguna agrupación civil que ofrezca una fórmula de gobierno distinta a la democracia.

De gobernabilidad

Si algo bueno pasó en el mundo de la representación en las últimas décadas es que México pudo ofrecer un espacio institucional a su diversidad política. Hoy ninguna corriente medianamente asentada está excluida de los congresos. En esos espacios coexisten, se pelean y se ponen de acuerdo los representantes de la pluralidad, lo que es natural en un país masivo, contradictorio y desigual como el nuestro. Pero, claro, no hay bien que mal no genere. Y como siempre es más difícil forjar acuerdos entre organizaciones que tienen idearios diferentes que cuando uno se pone de acuerdo con uno mismo, surge y se reproduce una nostalgia por la eficacia que tenía el sistema de partido hegemónico: aquellos años en los cuales la voluntad del presidente era la del Congreso, la de los medios, la de la nación.

La inexistencia de mayorías absolutas en ambas cámaras hace tortuoso su funcionamiento y difíciles los acuerdos, y por ello surge la preocupación por cómo construir esa mayoría permanente que acompañe la gestión presidencial. Pero si la preocupación es legítima, algunas de las recetas que empiezan a circular no lo son.

Con un tesón digno de causas mejores, no son pocos los que tratan de inventar una fórmula para que, digan lo que digan los electores, una fuerza se alce con la mayoría absoluta de los representantes. Son como los magos de carpa: "Ahora ven una paloma, la meto al sombrero y sale confeti"; "ahora ven una mayoría relativa de votos, le aplico unos polvos y se convierte en una mayoría absoluta de escaños". Los niños de seis años se sorprenden ante los poderes de los magos (no conocen el truco); los exorcistas de la pluralidad no pueden esconder el truco.

Como en los chistes, Enrique Peña Nieto nos dio una buena y una mala noticia el 21 de octubre de 2011. En Querétaro, en el marco del foro organizado por la Fundación Colosio, retiró su propuesta de reintroducir una cláusula de gobernabilidad, calificada ahora por él mismo como "artificial", pero insistió en la necesidad

de que exista una mayoría absoluta de legisladores aunque no haya logrado los votos suficientes.

A continuación sus palabras:

> La cláusula de gobernabilidad es aquella que permite construir una mayoría de forma artificial, para que a partir de determinada votación mínima, que no mayoritaria en términos absolutos, de manera automática le permita a ese partido [...] alcanzar la mayoría absoluta [...] Es una fórmula artificial que amplía de manera significativa esa mayoría.

Y correctamente criticó que en el Distrito Federal subsista esa fórmula que demanda "apenas el 30% de la votación" para que un partido se convierta en mayoría absoluta en la Asamblea Legislativa. Es de sabios cambiar de opinión.

Pero, al parecer, no de intención. Ahora, su apuesta es la de "eliminar la cláusula de ingobernabilidad" (nótese el chascarrillo). Se trata de la norma que impide que el partido mayoritario tenga más de 8% de asientos en relación a su porcentaje de votos, "y con ello dar lugar a que la mayoría [...] sea quien asuma la responsabilidad de gobernar". Y junto a ello propuso:

> El mecanismo que a mí más me entusiasma [...] que me parece podría realmente favorecer a lograr mayorías legislativas, mayorías absolutas [...] la eliminación de 100 diputados plurinominales, con lo cual se garantiza la participación de las minorías, pero también se garantiza, o al menos se abre un mayor espacio a la construcción de mayorías legislativas [...] Hemos dado una sobrerepresentación a las minorías, que han impedido la construcción de mayorías legislativas y absolutas en la Cámara de Diputados.

Vayamos por partes. Sobre y sub representar se usa para comparar el porcentaje de votos obtenidos con los escaños logrados. Y, cuando hacemos esa operación, por ningún lado encontramos sobrerrepresentación de las minorías, sino más bien de la ma-

yoría. Tomemos los datos de la última elección (2009): el PRI obtuvo 39.8% de los votos en las elecciones para diputados pero alcanzó 239 curules, es decir, 47.8% de los asientos. Ocho puntos más como dice la ley. Mientras el PAN, con 30% de la votación, logró 142 escaños, 28.5% de la Cámara. Y Convergencia, que obtuvo sólo 2.55%, recibió seis curules, 1.2% de la representación. ¿De dónde sale la peregrina idea de que existe sobrerrepresentación de las minorías?

Como es fácil observar, las reglas actuales ofrecen un premio a la mayoría. Pero a Peña Nieto ese premio le parece poco, lo ve como un tope. Al proponer suprimir esa disposición, lo que se pretende es que todos los votos obtenidos por un partido se apliquen en el reparto de los diputados plurinominales, independientemente del número de escaños que ese partido hubiese obtenido en la pista uninominal. ¿Qué se logra con eso? Eliminar el efecto corrector de la sobre y sub representación que deben jugar los plurinominales. Esos diputados surgieron no sólo para dar un espacio a las minorías, sino para atemperar las distorsiones en la representación que de manera "natural" acarrea la fórmula uninominal. ¿No se recuerda incluso que en su origen el partido mayoritario ni siquiera participaba en su reparto?

Pero, además, se pretende pasar de 200 a 100 diputados plurinominales. La propuesta explota una pulsión arraigada: el poco aprecio por los legisladores. Recoge lo que los propios senadores del PRI habían demandado y lo que el presidente de la República propuso hace unos meses: disminuir el número de diputados de 500 a 400. Pero el presidente mantenía la proporción entre uni y plurinominales (260 y 140), para no afectar la representación.

México no requiere de magos, menos de exorcistas para acabar con el pluralismo equilibrado que habita el Congreso y que es expresión de una sociedad diversa. Lo que se requiere son políticos capaces de asumir como un "bien" dicha diversidad y que busquen fórmulas para sumar voluntades. Por ello en los últimos meses se ha abierto paso la idea de reformar nuestro régimen de gobierno para fomentar las coaliciones gubernamentales.

¿A alguien se le hubiera ocurrido plantear un gobierno de coalición en los años sesenta del siglo pasado? ¿Para qué? Resultaba innecesario. Eran los tiempos del "partido casi único", de las elecciones sin competencia (es más, el momento estelar de los procesos electorales era el del "destape", luego del cual seguía un ritual insípido y carente de tensión porque ganadores y perdedores estaban predeterminados), de un mundo de la representación política habitado (casi) por una sola fuerza. El presidente y su partido tenían mayorías calificadas en el Congreso (más de dos terceras partes de los diputados y senadores), lo que les permitía ordenar lo que pasaba en el Legislativo. Un solo partido podía gobernar en solitario. Había pues mucha gobernabilidad en el sentido estrecho del término (la capacidad que un gobierno tiene de hacer prosperar sus propuestas en el Legislativo), pero escasa —muy escasa— pluralidad.

Pero "no hay mal que dure cien años". Un país diverso, masivo, desigual, modernizado generó sensibilidades, visiones, intereses distintos. Y ese "nuevo" México no cabía ni quería hacerlo bajo un solo ideario, una sola organización, un solo partido. La pluralidad política del país forjó distintos referentes partidistas, y éstos, a través de su competencia, modificaron de manera radical el mundo de la representación. En 1988, el PRI perdió la capacidad de cambiar por sí mismo la Constitución; en 1997, ningún partido fue capaz de obtener la mayoría absoluta de los asientos de la Cámara de Diputados; y en 2000 lo mismo sucedió en el Senado. Total, que a partir de 1997 fueron necesarios los acuerdos entre dos o más bancadas para que pudiera aprobarse "algo" en el Congreso. Un pluralismo equilibrado se instaló y a partir de entonces una sola voz, un solo interés, una sola visión, no puede hacer su voluntad. Aprendimos que el diálogo, la negociación, el acuerdo, resultaban necesarios para hacer prosperar cualquier iniciativa. Cada vez que fue aprobada una ley, que se votó el presupuesto o que se acordó una comisión, tras ello existió una coalición. Solamente que esas coaliciones fueron puntuales, volátiles.

Las coaliciones se han armado por necesidad. Porque si no suceden nada se puede aprobar. No han sido un capricho sino

una imposición de la elemental aritmética democrática; no son opcionales, sino obligatorias, si se quiere que una propuesta determinada avance. (Una fuerza política puede optar por ser testimonial, pero eso es harina de otro costal.) Por ello, apenas en octubre un grupo variopinto de políticos y académicos publicamos un desplegado. La virtud —creo— del comunicado que firmamos 46 personas[2] reside precisamente en el reconocimiento de que el pluralismo equilibrado que hoy habita el Congreso es en primerísimo lugar un bien que debe ser preservado, y que dado que la República no demanda exorcistas sino políticos capaces de leer los signos de los nuevos tiempos, hay que transformar la necesidad (que un gobierno cuente con apoyo mayoritario en el Congreso) en virtud. Ello solamente es posible y deseable a través de la construcción de acuerdos. Y por ello es útil pensar en el tránsito de coaliciones efímeras en el Legislativo a coaliciones de gobierno y legislativas estables y permanentes.

Hay, sin embargo, que evitar una confusión. Coaliciones electorales se han dado ya; las han explorado y explotado todos los partidos. La ley las permite y qué bueno que así sea. Hubo un periodo en el que resultaban casi imposibles porque la norma establecía que si dos o más partidos se coaligaban los votos serían solamente para uno de ellos. Porque si dos o más fuerzas quieren ir unificadas a una elección deben tener todas las facilidades para hacerlo. Pero lo que jamás hemos tenido en México son coaliciones de gobierno, acuerdos entre dos o más partidos que pactan un programa de gobierno, otro legislativo y la integración de un gabinete. Y eso se hace —perdón por la insistencia— por necesidad, es decir, cuando quien ocupa la titularidad del Poder Ejecutivo no tiene el suficiente respaldo en el Legislativo.

Por supuesto cualquiera puede aspirar a ganar en singular la mayoría absoluta en el Congreso y entonces no requerirá del expediente de la coalición. Pero, incluso en ese caso, nunca está de más tenerlo a la mano... Otra cosa muy distinta es tratar de

[2] "Por una democracia constitucional", 10 de octubre de 2011.

modificar la ley para decretar una mayoría absoluta de escaños sin haber obtenido los votos suficientes para ello; es decir, la pretensión de que un partido con 35% de los votos, por la magia de la ley, se convierta en un partido con más de 50% más uno de los legisladores.

El desplegado de los 46 hace un planteamiento de carácter general. No presupone una traducción específica en términos de la forma de gobierno adecuada. Bajo ese "manto" caben diversas opciones: el gobierno de gabinete, modalidades de semipresidencialismo, la disposición constitucional de hacer opcional los gobiernos de coalición o el tránsito a un régimen parlamentario. Sigo pensando que esto último sería lo más adecuado, pero... eso nos llevaría a otra discusión.

En materia económica y social

El problema más grave de México es que no es un país sino muchos. Escindidos por condiciones de vida materiales no sólo diferentes sino marcadamente desiguales, el sentimiento de pertenencia a un "nosotros" nacional se vuelve casi imposible. Salvo en las justas deportivas en donde aflora un "nosotros" epidérmico y volátil, y en algunas expresiones culturales, que ofrecen sentido de comunidad, la vida social transcurre por muy diversos rumbos y con escasos puentes de contacto. Son las clases, los grupos, las pandillas, las organizaciones sociales o partidistas, las cámaras empresariales o los clubes deportivos, las organizaciones no gubernamentales o las corrientes musicales y de "moda", donde las personas encuentran identificación, sentido de pertenencia, ambientes habitables.

Y el factor fundamental de ese archipiélago de afectos e identidades (que en sí mismo no tiene nada de malo), que impide la construcción de un sentido de adscripción a una comunidad nacional, es la desigualdad oceánica que tiñe a las relaciones sociales y la pobreza que impide que franjas más que significativas de

ciudadanos puedan serlo. Es decir, carecen de la base material y cultural mínima para apropiarse de sus derechos civiles, políticos, sociales y culturales.

Si ello es así, los temas de la pobreza y la desigualdad deberían estar en el núcleo duro de cualquier agenda (no sólo las políticas). No solamente como un grave problema en sí mismo, sino como los corrosivos más activos del aprecio a la democracia. Quien abra la página electrónica del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) se encontrará con un cuadro elocuente y preocupante. Se trata de un resumen de la evolución de la pobreza en nuestro país entre 1992 y 2006. En síntesis, la pobreza tiende a decrecer a un ritmo lento, lentísimo, pero las crisis económicas hacen que la misma se eleve de manera alarmante.

En 1992, 53.1% de las personas se encontraban en "pobreza de patrimonio", 29.7% en "pobreza de capacidades" y 21.4% en situación de "pobreza alimentaria". Pero en 1996, un año después de la crisis, las cifras habían crecido en forma espectacular: 69% de las personas se situaban en "pobreza de patrimonio", 46.9% en "pobreza de capacidades" y 37.9% en situación de "pobreza alimentaria". Los niveles de 1992 apenas se recuperaron entre 2000 y 2002, y en 2006 los porcentajes respectivos eran de 42.4%, 20.7% y 13.8%. Dos de cada tres personas en situación de pobreza alimentaria viven en las zonas rurales, y a pesar de los porcentajes de decrecimiento relativo de la pobreza, el propio Coneval alerta diciendo que sólo 1.5 millones de personas han abandonado la pobreza de patrimonio entre 1992 y 2006.[3]

[3] Valga una nota metodológica. Coneval entiende por pobreza alimentaria "la incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar en comprar sólo los bienes de dicha canasta"; por pobreza de capacidades, "la insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación, aun dedicando el ingreso total de los hogares nada más que para estos fines". Y por pobreza de patrimonio, "la insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación, aunque la totalidad del ingreso del hogar fuera utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios". Fuente: Coneval, web.coneval.gob.mx.

Y hoy, como hasta el más desinformado sabe, México y el mundo viven una nueva crisis. La economía decrece o crece a tasas insuficientes, lo que significa menos empleos formales y crecimiento de una informalidad aún más precaria, dada la contracción del mercado y, por supuesto y por desgracia, un aumento de la pobreza. Algo de lo avanzado se desvanecerá.

Las cifras ya son escalofriantes, pero la desidia en esta materia es inaceptable. Al parecer es necesario repetirlo: no existe nada más corrosivo para la convivencia social que el decrecimiento económico, el incremento masivo del trabajo informal y el desempleo, la expansión de la pobreza, el ensanchamiento de la desigualdad, la inexistencia de redes de protección social. Y todo ello, por desgracia, está ocurriendo ante nuestros ojos. No se trata de unos puntos más en la agenda, sino de los temas que acabarán o no forjando las condiciones para una coexistencia medianamente armónica.

El INEGI nos informó en 2011 que el ingreso promedio mensual por hogar es de 11 645 pesos. Pero el INEGI no sólo informa eso. Los resultados de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares resultan imprescindibles para medir el pulso de la evolución de nuestra economía ligada a la cuestión social. Y resulta ineludible para repensar la política económica y su impacto.

De 2008 a 2010 el ingreso promedio por familia descendió 12.3%, y si a ello le sumamos la caída entre 2006 y 2008, que fue de 1.6%, tenemos que en cuatro años la pérdida promedio alcanzó 13.7%. Mala noticia, sin duda, pero a la que vale la pena acercarse con más precisión. El INEGI divide los 29 millones de hogares en deciles, y mientras el 10% más pobre recibe como ingreso familiar mensual un promedio de 2 054 pesos, el 10% más rico alcanza en promedio 39 476 pesos. (Valdría la pena aplicarle al decil de los más ricos un tratamiento similar al de todos los hogares, es decir, dividirlo en 10 categorías, porque de seguro encontraríamos en él una enorme polarización.)

El INEGI informa que la merma en los ingresos no fue pareja y que los más altos fueron los que proporcionalmente más perdieron. Mientras los más pobres, los deciles del I al V, perdieron entre 7.6%

y 6.7% de su ingreso, los medios, los deciles del VI al VIII, lo redujeron entre 8% y 9.9%; y los más ricos, deciles IX y X, bajaron 11.5% y 17.8%, respectivamente. En una palabra, malas noticias para todos. Como en el tradicional juego de la pirinola, aparece la peor cara posible: todos pierden. Aunque es de suponer que en los hogares que tienen ingresos más precarios, cada punto porcentual menos significa un estrechamiento mayor de sus condiciones de vida.

En consonancia, el gasto de los hogares en los últimos dos años medidos decreció en 3.8% en promedio. Pero mientras los más pobres dedican 49.9% de su gasto a la compra de alimentos, bebidas y tabaco, los más ricos sólo destinan a esos rubros 22.9%. Y en contraposición, mientras los más pobres sólo dedican a la educación y al ocio 5.4% de sus ingresos, los más ricos le destinan 19.5 por ciento.

Los datos del INEGI apuntan a dos conclusiones: una general —y más que conocida— y otra coyuntural. La primera es que seguimos siendo una sociedad cuyo rasgo fundamental es el de una oceánica desigualdad, aunque en estos dos últimos años los que más perdieron fueron "los de arriba" (muchas familias viven con menos de 68 pesos de ingreso diario, mientras de otras ni siquiera podemos acercarnos a conocer su ingreso). La segunda es que no sólo persiste la desigualdad, sino que en los últimos años casi todos hemos perdido.

Las explicaciones empezarán a multiplicarse y qué bueno que así sea: la fuerte caída de la economía mexicana de 2009, el impacto de la crisis financiera que, iniciada en los Estados Unidos, se expandió a todo el mundo, causando una recesión de alcances planetarios, el incremento en el precio de los alimentos y hasta la secuela de la epidemia de AH1N1 mucho pueden explicar de la triste caída en los ingresos de los hogares mexicanos. Pero las explicaciones, lo sabemos, no consuelan, son apenas el primer escalón para eventualmente empezar a construir una razonable esperanza. Se requiere, por lo menos, una nueva reflexión sobre lo que en materia de política económica se está haciendo en el país.

Pero por lo pronto vale la pena señalar que no se trata de un asunto exclusivo de nuestro país. Por el contrario, el marco

internacional parece estar en consonancia con nuestros problemas. En 2009, Ludolfo Paramio publicó un breve libro: *La socialdemocracia*.[4] En él, ilustra, narra y analiza el cambio de paradigma que sufrieron las sociedades europeas en las postrimerías de la década de los setenta del siglo pasado y sus perturbadores efectos. Un tema que tuvo enorme reverberación en América Latina.

Los "años dorados" de la segunda posguerra habían estado marcados por un "modelo de sociedad" hegemonizado por la socialdemocracia que intentó y logró conjugar de manera eficiente los valores de la libertad y de la equidad. Se trataba de construir una sociedad inclusiva, cohesionada, y ello sólo era posible reconociendo y apuntalando una serie de derechos sociales —la educación y la sanidad universales y un sistema de pensiones por jubilación— que acabarían construyendo el bien llamado Estado de bienestar. Se trató de un proceso en el que el principio de igualdad que preside todo régimen democrático impactó también a la economía y a la sociedad.

Sin desconocer que el "modelo" llegó a sus propios límites y generó una serie de dificultades (estancamiento con inflación), Paramio subraya que se produjo también un "cambio de valores entre las clases medias y las élites europeas", que alimentó "un ascenso imparable de la visión neoconservadora de la sociedad y la economía". Escribió:

> El modelo neoconservador se ha caracterizado durante tres décadas por promover el recorte de los impuestos, la reducción de los servicios públicos, el acoso a los sindicatos, y a lo que representan, y por impulsar la ilusión de que la prosperidad de todos depende de que los ricos aumenten sus ingresos [...] y del acceso a través del mercado a los servicios que en el modelo socialdemócrata de sociedad constituyen servicios públicos universales. La desigualdad como principio de progreso social sustituye a la visión de una sociedad cohesionada, con buena calidad de vida para todos.

[4] Ludolfo Paramio, *La socialdemocracia*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2010, pp. 52-53.

No obstante, sus resultados están a la vista. La crisis financiera que estalló en 2007-2008 y su preocupante secuela, aunada a la profundización de las desigualdades, parecen demandar un cambio de rumbo. "La ortodoxia pro mercado" demuestra no sólo sus límites, sino su carga disruptiva al forjar una sociedad polarizada, insolidaria, quebrada. "El estallido de la crisis ha hecho evidente la necesidad de volver a regular los mercados financieros...", al tiempo que deben revisarse las políticas impositivas —sesgadas a favor de los que más tienen— y apuntalarse los servicios públicos universales.

Adelantándose a Tony Judt, *Algo va mal*,[5] Paramio escribió:

> La alternativa socialdemócrata pasa por resaltar el papel del Estado como regulador —para evitar el capitalismo de casino que ha conducido a la crisis actual—, por la protección social y la defensa de los ingresos de los trabajadores y por la inversión pública para mejorar las infraestructuras, la sanidad, la educación, como condiciones para el crecimiento de la prosperidad a mediano plazo. Por supuesto defendiendo también la tradición de tolerancia y las libertades individuales que la socialdemocracia ha heredado del liberalismo.

Para ello es necesario volver a imaginar un "modelo" de vida en común.

De horizonte

Inicio este último apartado con una frase excesiva: no somos capaces, como sociedad y como sociedad política, de actuar para remodelar nuestro presente, porque estamos cruzados por dos aspiraciones impertinentes: el ansia de reconstruir un pasado que se esfumó, o la apuesta por un porvenir sin las ataduras del pasado.

[5] *Ibid.*, p. 83.

Ambos proyectos, si es que así se les puede llamar, obstruyen, con su bruma, lo que hoy es posible y deseable.

No es difícil detectar en los humores públicos una cierta añoranza por el pasado, que como todos los ensueños tiende a pintar con tonalidades dulces lo que acontecía hace algunas décadas. Existe un resorte nostálgico casi inercial en no pocas franjas de la población. El dicho "Todo tiempo pasado fue mejor" expresa no sólo en nuestro país el desencanto con el presente imperfecto (que nunca dejará de serlo). Y siempre se podrán encontrar ejemplos para ilustrar esa melancolía: ante la ola criminal, el orden y la tranquilidad; de cara al crecimiento de la informalidad, el incremento sostenido del trabajo asalariado; frente al empantanamiento de diferentes iniciativas en el Legislativo, la rapidez de su procesamiento mecánico. No se trata de mentiras sino de medias verdades aderezadas por la nostalgia. Si añoramos el pasado, entonces el futuro debe parecerse a los tiempos idos.

Quienes en materia política creen que el pasado es recuperable, que es un modelo para el futuro, que vale la pena repetir sus partituras, evocan el orden (vertical), la presidencia poderosa (omnipotente), las mayorías legislativas preconstruidas (y alineadas) y ven en el presente caos, debilidad, empantanamiento, morosidad. Proponen entonces la reintroducción de cláusulas de gobernabilidad en el Congreso (o alguna fórmula similar), para que si ningún partido obtiene la mayoría de todas maneras la ley se la otorgue a uno. Se trata de que quien gane no tenga onerosos contrapesos, pueda gobernar sin obstáculos, cuente con los atributos para reconstruir la política de ayer en las condiciones del presente. No pueden pensar el futuro sino como una vuelta al pasado.

Para quienes creen que el futuro puede ser producto de un quiebre radical, de una hora cero de la historia, que reclama una refundación de la República (o algo por el estilo), que sueñan que pueden desprenderse del pasado como si de un fardo se tratara, la salida no se encuentra en dar una vuelta en "u", sino en un salto mágico, sin día ni ruta, a una realidad venturosa despojada de las taras del presente. La propuesta es un inédito marco sin las contra-

hechuras de nuestra historia ni los déficits del presente. Una fuga hacia adelante, incapaz de hacerse cargo de la novedad del pluralismo equilibrado y, por ello mismo, imposibilitada para asimilar las auténticas limitaciones que impone el presente.

Leo en uno de los prólogos que Octavio Paz escribió para la recopilación de su obra:

> El futuro no existe. Más exactamente es una invención del presente. La misión de los hombres, a un tiempo condena y salvación, consiste en inventarlo cada día. Algunas generaciones no se atrevieron y repitieron mecánicamente los gestos del pasado, hasta petrificarse; otras, más cercanas, poseídas por los demonios del cambio y del odio a su pasado, convirtieron el futuro en un ídolo monstruoso [...] Pero la invención del futuro no implica la destrucción del pasado. Ahora sabemos que nunca muere del todo y que es vengativo: a veces resucita en forma de pasiones espantables y obsesiones inicuas.[6]

Paz reflexionaba "sobre el fin de la tradición de la ruptura y de los mitos gemelos que la alimentaron: el futuro y la revolución", pero me recuerda las tensiones que generan dos grandes constelaciones sociales y políticas que, incapaces de hacerse cargo del presente, se anclan, una, en el pasado y la otra en una nebulosa apuesta hacia el futuro.

En efecto, el futuro sólo puede construirse desde el presente, dice también Perogrullo. Un presente marcado por una pluralidad política equilibrada, con pulsiones y programas no solamente distintos sino enfrentados, por lo cual se requieren operaciones de acercamiento, inclusivas, capaces de construir mayoría (no de decretarla), aptas para hacer política en medio de un escenario donde conviven y se reproducen voces, intereses, propuestas, sensibilidades diversas. Ni exorcistas ni magos reclama el presente, sino coaliciones estables, permanentes, que sólo pueden ser fruto de

[6] En FCE, México, 2011, p. 28.

la negociación y del acuerdo. Porque no será conjurando a la pluralidad o imaginando un futuro político con una sociedad idílica como lograremos aquí y ahora atender nuestros rezagos.

Coda

En suma, la transición democrática concluida deja también una estela de saldos negativos: de comprensión, de percepción, de gobernabilidad, de una economía que no crece con suficiencia y una sociedad muy poco integrada, e incluso de horizonte. Todos esos campos requieren políticas específicas.

Bibliografía

Aristegui, Carmen, y Ricardo Trabulsi, *Transición*, Grijalbo, México, 2009.

Judt, Tony, *Algo va mal*, Taurus, México, 2010.

Paramio, Ludolfo, *La socialdemocracia*, FCE, Buenos Aires, 2010.

Paz, Octavio, *Por las sendas de la memoria*, FCE, México, 2011.

Periódico *Reforma*, "Por una democracia constitucional", 10 de octubre de 2011 [comunicado].

Jueces y crisis de la justicia

José Ramón Cossío Díaz

I. Introducción

Comienzo por aceptar el lugar común, no porque lo sea sino porque es verdadero: la justicia está en crisis. Puedo sustentar esta verdad en las cifras de las encuestas de opinión que le asignan un bajo valor a la confianza en las instituciones de justicia; puedo hacerlo con base en los artículos periodísticos que sobre el tema se escriben a diario entre nosotros; puedo hacerlo, sólo por señalar un caso más, fundamentado en algunos de los pocos estudios académicos que sobre el tema se han producido en los años recientes. Cada una de estas fuentes, u otras si es que quisiera identificarlas y utilizarlas aquí, reiterarían lo ya dicho: la justicia está en crisis.

Lo primero que esta afirmación genera es ambigüedad. Sólo para atacar los dos términos que la componen, ¿a qué justicia aludo y en qué consiste su crisis? Ante la diversidad de posibilidades, consideraré únicamente la función del Estado, o mejor: de ciertos órganos de éste, dotados de cualificaciones normativas para dirimir diferencias jurídicas entre partes siguiendo un procedimiento regulado. La justicia vendría a ser una entre las diversas posibilidades funcionales del Estado, repito, llevada a cabo en condiciones particulares y, desde luego, distinguibles. Positivamente, por la cualificación de quienes la ejercen mediante un conjunto de "garantías funcionales" (remuneración, estabilidad, duración e independencia) y orgánicas (autonomía); mediante la calificación material del tipo de asuntos de los cuales deben

conocer en su carácter de conflictos (en términos del derecho anglosajón, "casos y controversias"); mediante actuaciones pautadas dentro de un proceso preciso y detallado y, finalmente, mediante la posibilidad de "decir el derecho" en una resolución final que ponga fin, precisamente, a la controversia que dio lugar al litigio. Negativamente, y frente a otras posibilidades de actuación estatal, la no subordinación de las actuaciones a un principio de jerarquía orgánica ni, por lo mismo, a las órdenes provenientes de un superior ni a la posibilidad de actuar bajo criterios de oportunidad a partir de la configuración (de la autoconfiguración, pues) de los objetivos a alcanzar.

Identificada la función estatal "justicia", pasamos al segundo componente de la afirmación que dimos por buena: su crisis. ¿A qué suele aludirse entonces con la calificación "crisis" cuando se aplica a la justicia? Al hecho de que esa función del Estado no es adecuada respecto a "algo". Comúnmente, el énfasis analítico de los estudios sobre la crisis de la justicia se hace descansar en algunos aspectos aislados de quien es visto como el único encargado de la función de juzgar (el juez), al extremo de constituirlo en una especie de chivo expiatorio al que, en tanto tal, puede asignársele la totalidad, poco más o menos, de los males de la función estatal en su conjunto. Sin embargo, la postulación de la crisis de una actividad debe pasar por el mal funcionamiento de uno, varios o todos sus elementos componentes. Por ello, más que repetir el modelo de "identificación de desviaciones" que suele utilizarse con especial referencia a los jueces, es preciso proceder de otra manera. Primeramente, debo señalar con respeto —pero no por ello sin firmeza— las que estimo son las prácticas judiciales de hoy y, en lo posible, el modo como llegamos a ellas y las razones de su pervivencia. Luego, y bajo los mismos postulados, consideraré las prácticas de quienes directamente intervienen en los procesos en los cuales se realiza la función judicial, así como las de quienes, también directamente, participan o debieran participar en ella de diversos modos.

En este ensayo me limitaré a considerar la mayor cantidad de elementos componentes de las prácticas llevadas a cabo por los juzgadores, tal como si ellos mismos actuaran en una especie de "vacío" y no requirieran de las actuaciones, impulsos, restricciones u otras formas de actuación de una pluralidad muy diversa de sujetos que, insisto, concurren con ellos (directa o indirectamente) en los procesos mediante los cuales se realiza, comúnmente hablando, la justicia. Dejaré para otro trabajo, en cuya preparación me encuentro, la relación de los elementos de actuación del resto de los sujetos y, lo que desde luego resultará más interesante, la manera en la que todos ellos participan en lo que se ha dado en llamar, no sin razón, la crisis de la justicia.

Las consideraciones que haré acerca de lo que he llamado "justicia" no recaerán sobre una actividad particular de ésta ni sobre una modalidad específica de organización. Es decir, no trataré de explicar cuáles son las prácticas en el control de constitucionalidad, ni en el Poder Judicial de tal o cual entidad federativa. En nuestro país existe una amplia diversidad de órganos jurisdiccionales a nivel federal, estatal y en el Distrito Federal, y cada uno de ellos es competente para conocer de una pluralidad de materias. No se trata de considerar ni a los órganos de uno de esos órdenes normativos, ni a los de una materia concreta, ni a los de una jerarquía o instancia particular. Se trata, más bien, de objetivar al sujeto "juzgador" a efecto de, primero, describir sus prácticas y, segundo, las relaciones, también objetivadas, que guardan con otros sujetos (a lo que habrá también que objetivar) en tanto intervengan (directa o indirectamente) en la función judicial. En la severa crisis de justicia que enfrentamos, sin duda alguna es determinante la actuación de los jueces; sin embargo, a ella concurren también litigantes, partes *(stricto sensu)*, profesión jurídica en general, académicos, legisladores, políticos, sectores sociales y sociedad. Creo que sólo a partir de consideraciones hechas con esta amplitud es factible entender la crisis de la justicia de la que tanto se habla y que tan superficialmente se analiza. Aquí me limito a dar cuenta de lo que a ella contribuye uno de los sujetos relevantes.

II. Educación

El juzgador es un profesional del derecho, un sujeto formado para operar con aquello que, en la época en que le haya correspondido estudiar, se acepte y se enseñe como "derecho" y que siga llamándose así en su práctica profesional. Si nuestra preocupación es la crisis de la justicia, y ésta se imparte por personas cuyo rango de edad va, digamos, de los 25 a los 70 años,[1] cabe preguntar: ¿cómo se formaron estas personas y cómo adquirieron las habilidades o el entrenamiento que les permiten desempeñarse de modo específico como juzgadores? Acotados por ese periodo, nuestros jueces más antiguos ingresaron a su escuela de derecho alrededor de 1959 y comenzaron a egresar cerca de 1964; los más recientes, ingresaron en 2003 y egresaron en 2008. ¿Qué se enseñó entre 1959 y 2008 en nuestras escuelas de derecho? Generalizo y distingo tres periodos a los que llamaré imperial, transicional y cultural.

Entre 1959 y, digamos, los años finales de la década de los setenta, la formación se realizó a partir de los siguientes ejes: los libros doctrinales editados por Porrúa a partir de la década de los cuarenta (García Máynez, Borja Soriano, Rojina Villegas, Tena, Burgoa, etcétera); la asignación de un valor relevante al derecho romano y a la teoría general de las obligaciones, con la pretensión de lograr un entendimiento profundo, arquetípico tal vez, del derecho y de sus posibilidades de sistematización; la escasa consideración hacia la jurisprudencia;[2] los exámenes orales fundamentalmente memorísticos; la concentración de la formación en pocos centros de estudios; la escasez de bibliografía complementaria; el desprecio a la práctica como vía de comprensión "profunda" del derecho; la ausencia de atención a los hechos como referentes de

[1] Lo anterior, desde luego, por ser la edad mínima y máxima en que los juzgadores comúnmente están en servicio.

[2] Esto en adición a lo complejo que era obtenerla, tanto por la grave desactualización del *Semanario Judicial de la Federación* como por la especie de exclusividad que tenía la Editorial Mayo.

la significación normativa; la penetración del nacionalismo en el entendimiento y, sobre todo, en la valoración del derecho nacional y la falta de interdisciplinariedad en la comprensión del fenómeno jurídico. A partir de todos estos factores, llamo a este periodo "imperial", por el hecho de que se admitía el carácter autorreferente del derecho de dos maneras: una, mediante la asignación de valor jurídico sólo a las normas generales (primordialmente leyes) en demérito de cualquier otra fuente, y otra más, mediante la suposición de que en las elaboraciones doctrinales sobre esas fuentes el derecho mismo quedaba cabalmente representado.

Es interesante apuntar que este periodo coincide en buena medida con los años finales del priismo en su faceta clásica o, por decirlo más descriptivamente, presidencial-clientelar. No es extraño, entonces, que la percepción del derecho fuera acorde a ese momento, tanto en el aspecto de legitimación como en el de representación-comprensión. Así, si el régimen generaba una visión dominante, integral y coherente, así también debía ser el derecho que "lo sustentaba" o, mejor, "formalizaba". A un régimen pretendidamente sin fisuras debía corresponder también un derecho sin fisuras; para un régimen que buscaba predictibilidad, se requería un derecho predecible; a un régimen míticamente formado en la dialéctica Independencia-Reforma-Revolución debía corresponder un orden jurídico que estuviera cerrado en sí mismo y sustentado en su propia mitología nacionalista-revolucionaria. La jerarquía, la autorreproducción, la mencionada predictibilidad eran características asignadas al derecho del régimen y fueron, también, supuestos autoasignados para la explicación de este último y para la formación de los nuevos profesionales. Por una prestidigitación, se conocía el derecho nacional, una institución concreta o el Código Civil, por ejemplo, a partir de lo que para el Código Napoleón de 1805 hubiesen definido Planiol y Ripert o Bonnecase, o Enneccerus, Kipp y Wolff para el *Bürgerliches Gesetzbuch* alemán, que entró en vigor en 1900, previa elaboración de Borja, reelaborada por Rojina.

La seguridad de que *ahí*, en la definición, estaba *el* derecho, era tan sólida y tan indubitable, que bien puede hablarse de un

"imperialismo" jurídico. La representación que del derecho se tenía por quienes enseñaban en esos tiempos debió haber sido algo así como: hay ciertas esencias jurídicas expresables mediante una definición y dotadas de atemporalidad, gracias a las cuales es posible comprender al derecho mismo. No era relevante lo que mostrara la operación cotidiana de la impartición de justicia o del derecho en general: no podía serlo para entender la esencia de las normas ni, por ende, del derecho. La aparición y aceptación de esta realidad se hacía, sin embargo, a partir de la práctica profesional, siempre de un modo vergonzante y, por qué no decirlo, esquizoide. En una carrera cuyos programas estaban (y están) hechos para que el alumno se incorpore pronto a la práctica profesional —más adelante veremos la relevancia que ello tiene en la formación judicial—, los estudiantes se encontraban (y en buena medida se siguen encontrando) en una situación en la cual, por una parte, los conocimientos universitarios no resultaban de fácil ni mucho menos directa aplicación profesional, y por otra, en la que apenas tenían cabida en la realización profesional los conceptos "puros" aprendidos en la escuela. Lo curioso era que ante esta diferencia palmaria no se generaban dudas acerca de los distintos orígenes de éstos. Más bien, se escindían los mundos teórico y práctico (así denominados) para entenderse que el primero era necesario para obtener el título universitario que permitiera laborar y que el segundo era indispensable para hacerlo.[3]

El problema con esta diferencia no es sólo el relativo a la dicotomía misma, ni a la incapacidad de corregirla. Más bien está en los efectos a que da lugar. Si el derecho era representado como un conjunto de normas generales comprensibles mediante definiciones igualmente generales y atemporales, es decir, dentro de un marco cerrado en sí mismo y prácticamente autorreproducible,

[3] En los planes de estudio ordinarios el único momento de encuentro se quería hacer en la materia de práctica forense, misma que, sin embargo, normalmente se reducía a la copia de formatos ("machotes") de ciertas promociones requeridas en un juicio ordinario de carácter civil, algunas veces proporcionados por el profesor, la mayoría de ellas compiladas en el libro específico de algún autor.

¿cómo podía apreciarse en su aplicación la existencia de hechos o la necesidad de entender los sucesivos momentos de la individualización normativa? ¿Qué necesidad había de incorporar la jurisprudencia como un ejercicio eficiente y constante de desarrollo normativo? Más aún, ¿por qué habría que preguntarse sobre el estatus de las normas en su relación con el régimen político si el derecho era "lo ya dado"? ¿Para qué habría tenido que verse el derecho como un ejercicio diversificado en el que varias respuestas fueran posibles y, por lo mismo, necesitado de una sistemática que las ordenara y comprendiera, ello frente a la suposición de que todas las posibilidades estaban dadas y sólo era cuestión de "aplicar" el concepto (la definición, pues) correcta en el caso concreto para obtener la respuesta adecuada? Con esta visión primaria del derecho los estudiantes se incorporaban a la vida judicial que, por lo demás, tenía sus propias particularidades en cuanto a representación, comprensiones y prácticas, como luego veremos.

Entre los años finales de la década de los setenta y los finales de los noventa, se vivió un periodo que, a falta de mejor término, designaré de *transición*. En él, los antiguos libros doctrinales siguieron teniendo importancia, pero se suscitó un hecho que, más que caracterización cabal, es muestra precisa de lo que aquí quiero demostrar. Al lado de esos libros señeros aparecieron otros que, englobados bajo la idea de "pedagógicos", les disputaron a los primeros el estatus de fuentes del conocimiento universitario. Los nuevos libros (Pereznieto, Bejarano, Ovalle, Gómez Lara, etcétera) se presentaron bajo el ropaje de la pedagogía entonces vigente, con cuadros sinópticos, objetivos, taxonomías y ejercicios, por ejemplo. Su idea, aparentemente, era facilitar la comprensión de los conceptos por parte de los estudiantes pero, paralelamente y tal vez de un modo nuevamente vergonzante, iniciaron una crítica a los trabajos precedentes. El modo de enfrentamiento no es fácil de reconocer. Lejos de presentar un listado enorme de citas doctrinales (¿se recuerda el cliché de que algunos textos eran "casas de citas"?) en las condiciones de generalidad y atemporalidad apuntadas, el autor funda su concepto luego de un breve desarrollo expositivo.

Hecho lo anterior, el autor "extraía" los elementos relevantes bajo las clasificaciones canónicas (elementos formales, reales, personales, etcétera), para después presentarlos en cuadros o resúmenes de fácil comprensión. En un sentido positivo, los libros producidos en esta época lograban superar la curiosa construcción mediante la cual —y a partir de definiciones de muy diversos tipos y ordenamientos— se lograba uno que, de algún modo, venía a explicar el ordenamiento vigente en otro tiempo. En un sentido negativo, se reiteraba la "fetichización" del concepto, de la definición profesoral como única vía de aproximación al derecho.

Además de este cambio bibliográfico, ¿qué cosas permanecieron y cuáles cambiaron en la enseñanza del derecho? En cuanto a lo primero, la jurisprudencia siguió teniendo un papel secundario en la formación de los abogados.[4] Continuó en general la aplicación de exámenes orales memorísticos, si bien con la introducción de la modalidad escrita: tanto el desarrollo de temas, como las baterías de opción múltiple, que privilegiaban, también, la memorización de conceptos cuando no de preceptos. Se ampliaron los centros de estudios, todavía con ciertos niveles de control, más en la expedición de la autorización *(lato sensu)* que en la calidad de los egresados. Se consolidaron y se crearon centros de investigación jurídica.[5] Se ampliaron las lecturas disponibles, si bien modestamente, y se extendió, aquí mucho más modesta, la oferta hemerográfica disponible. Se mantuvo el desprecio por la práctica como vía de formación universitaria. Se dio escasa aceptación a la importancia de los hechos como elementos determinantes de la aparición del derecho. Se iniciaron cuestionamientos al nacionalis-

[4] Lo anterior a pesar de que en 1992 se generó un cambio tecnológico de gran importancia, como fue la recopilación de todo el *Semanario Judicial de la Federación* en un CD, si bien en un inicio de escasa adquisición dado lo desorbitado de su precio.

[5] En uno y otro casos situados dentro de las líneas generales de lo que Enrique Florescano identificó con precisión como "formas de ser" de los centros de investigación de la historia, en particular, y de las ciencias sociales, en general. Al respecto, véase su "Breve incursión a los sótanos del oficio", en *La historia y el historiador*, FCE, México, 1997, pp. 38-62.

mo jurídico.[6] Comenzó la reflexión sobre la necesidad de estudiar el derecho desde otras perspectivas científicas, cuestión ésta que no debe confundirse con la realización de estudios de ese tipo y el inicio de un flujo mayor de estudiantes al extranjero, especialmente a España y, en menor medida, a Estados Unidos.[7]

Llamo a este periodo de "transición" puesto que no terminó de desaparecer aquello que antes había, pero tampoco se produjo la aparición de algo nuevo y diferenciable. Puestos a encontrar las causas que posiblemente darían lugar a esta transición, podemos hablar de coincidencias con el pasmo que representó la crisis de legitimidad del régimen después de la quiebra del modelo tradicional aparecida e impulsada, simultáneamente, de 1970 a 1982. Frente al avance de las oposiciones, la pluralidad política, las dificultades de mantener la legitimidad en la mera invocación al momento fundacional del Estado y de la nación (Independencia-Reforma-Revolución), el acrecentamiento de las diferencias sociales, la ruptura con parte de las clientelas tradicionales (nacionalización bancaria o dispersión del sindicalismo, por ejemplo), la apertura —o, en realidad, globalización o el agotamiento— del modelo soviético y, con ello, las ventajas que nos representó la Guerra Fría, diversas incertidumbres aparecieron o aumentaron.

La representación cierta del derecho y la seguridad de las explicaciones relativas a esa certeza comenzaron a desaparecer. Ya no resultaba fácil ejercer de intelectual o, mejor, de "jurista orgánico" amenazado sólo por el error de grupo o candidato, sino amenazado ahora por el error de partido y, aun cuando tímidamente, de ideología. Tampoco era posible seguir suponiendo la

[6] Desde luego que hubo antecedentes en el tema. De modo muy claro están los esfuerzos, entre otros, de Héctor Fix-Zamudio y Santiago Oñate, para combatir desde la teoría general del proceso las ideas de Burgoa acerca de la comprensión puramente "mexicana" del juicio de amparo expresadas, de modo paradigmático, en las "Palabras previas sobre la sexta edición", *El juicio de amparo*, Porrúa, México, 1968, pp. 21-23.

[7] En el primer caso, estudios doctorales y, por lo mismo, más encaminados al ámbito académico; en el segundo, al LL.M. (por sus siglas en inglés, posgrado en derecho) y, por lo mismo, de corte más profesional.

existencia de respuestas "únicas y correctas" cuando sobre ellas había disputas abiertas en los medios y entre los actores de diverso tipo (político, económico, etcétera). La pérdida de certidumbre en y de lo social *(lato sensu)* produjo que se quebrara la certidumbre de la representación que del derecho había (así sea con toda la modestia que se le atribuyese), así como de las explicaciones que sobre él se daban y, en lo que aquí interesa, del modo como se educaba a sus futuros practicantes.

Al hacerse más pública la vida, al discutirse más lo público —que es una mejor manera de expresarlo—, cayeron algunas de las certezas acerca de la función ordenadora del derecho civil, especialmente del curso de obligaciones. El derecho constitucional y el administrativo comenzaron a ocupar un lugar. En un primer momento, por la vía de repetición de todo lo ya dicho; luego, por la necesidad de repensarlo a efecto de darle a la Constitución —como decía García de Enterría en un libro de enorme importancia entre nosotros y en prácticamente toda Iberoamérica—[8] el carácter de norma jurídica.

La atención hacia lo público, a "su" derecho —se entiende—, se dio mayormente en el campo académico y no sin grandes dificultades. Pasar de La Salle y de Carl Schmitt, de los "factores reales del poder" (priistas, desde luego) y de las "decisiones políticas fundamentales" (prácticamente aquéllas que congelaban cualquier posibilidad de cambio a la Constitución del régimen)[9] a la comprensión de la Constitución como norma no fue fácil. No sólo significaba tener que abandonar el emotivismo ventajoso de quienes decían "amar" la Constitución, sino sobre todo tener que aceptar una racionalidad cuya exposición prometía poco en términos de conquistas políticas y para la cual no se tenía entrenamiento. En el campo práctico, especialmente en el judicial, el cambio no se percibió ni siquiera con la entrada en vigor de la reforma

[8] *La Constitución como norma jurídica y el Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 1988.

[9] Sobre estos aspectos véase J. R. Cossío D., *Cambio social y cambio jurídico*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2001, pp. 106-122.

constitucional de 1987 que, aun cuando primordialmente en una dimensión retórica, le "asignó" a la Corte su carácter de tribunal constitucional.[10] La pérdida de relevancia simbólica del derecho civil y la adquisición de ésta por el constitucional es otro factor para calificar esos años como transicionales.

La falta de referentes nacionales modernos en algunas de las disciplinas en las que la renovación se hizo necesaria dieron lugar a la búsqueda, ejercida de manera creciente, de las soluciones extranjeras, principalmente las españolas. Poco a poco comenzó a renovarse el lenguaje público y, poco a poco también, la conceptualización del derecho. Es en estos años cuando se incrementan las explicaciones, muchas de ellas igualmente normativo-descriptivas, por parte de otras disciplinas, primordialmente de la ciencia política y de la sociología. Una de las constantes en relación con lo que hemos constituido como periodo anterior es la falta de interés y de capacidad, simultáneamente, para tener a los hechos como elemento fundamental de la operación y entendimiento del derecho.

Muy posiblemente como resultado de lo que podemos denominar incertidumbre dentro del periodo a que estamos aludiendo, es importante hacer notar que dejaron de producirse intentos de grandes explicaciones. ¿Qué libros se produjeron en esos años con estas pretensiones? Se dio algo así como la idea de que ante la falta de certidumbre acerca del momento histórico, de la frágil legitimidad del orden jurídico y de los límites en cuanto a las posibilidades explicativas de un orden jurídico así calificado, no resultaba factible o conveniente emprender explicaciones amplias con alcances totalizadores. El género de los tratados o, incluso, de los manuales, fue desplazado por el de las monografías, los ensayos y los artículos. La formación jurídica se vio afectada en tanto dejó de estudiarse en los libros "grandes" —asumidos como si en ellos estuviera la verdad y poco menos—, para comenzar a entender que había necesidad de recurrir a "otros" sitios para lograr conocimientos. El que no fuera del todo claro cuáles eran esos "sitios",

[10] Al respecto véase J. R. Cossío D., *Sistemas y modelos de control constitucional en México*, UNAM, México, 2011, pp. 99 y ss.

cómo acercarse a ellos, cómo ordenar la información disponible, cómo sistematizarla y, sobre todo, cómo precisar la función que cumplían respecto de los tratados y manuales no era obstáculo para iniciar la "búsqueda" de nuevos referentes.

Es en estos años cuando también aparece o, mejor, comienza a aparecer, un uso más sistemático de la teoría general del derecho. Esta disciplina tuvo cultivadores específicos que bien poco se involucraron con el tratamiento dogmático.[11] Con independencia de los muchos trabajos de García Máynez, en especial de su muy influyente *Introducción al estudio del derecho*,[12] el entendimiento del derecho, su enseñanza y la práctica, no se hacían desde esa base metodológica. Más bien, en cada "rama" del derecho se construía la propia y desde ella se generaban las correspondientes explicaciones. En estos años empieza un uso más generalizado de la teoría del derecho en el análisis jurídico y, muy incipientemente, en la enseñanza del derecho.[13]

Como en todo proceso de transición, los cambios asumidos no generaron sentidos unitarios, ni son fácilmente reducibles a una o varias proposiciones. Lo que de manera general sí puedo afirmar es el cambio, así sea éste parcial, de explicaciones y formación con respecto al utilizado en momentos previos de mayor "certidumbre". Como apunté, los alumnos contaban con mayores fuentes, aun cuando en contra de ello no quedara clara la manera en la que deberían usarlas, ni pudieran tampoco definir el alcance de su valor referencial de autoridad.

La tercera etapa comenzó en la parte intermedia o final de los años noventa y, con cambios y adiciones no menores, permanece en nuestros días. La he llamado "cultural" para tratar de enfatizar un aspecto que me parece especialmente importante. A diferencia de las épocas anteriores de mi propuesta de periodización,

[11] No me estoy refiriendo aquí a lo que entonces se entendía por filosofía del derecho, en tanto tenía una dimensión más valorativa, cuando no francamente moral y con poca relación con el derecho positivo y sus problemas.

[12] Este libro apareció en 1940 y a la fecha ha alcanzado 50 ediciones con cerca de 436 000 ejemplares.

[13] Enfatizo "incipiente", pues tales posibilidades se limitaron a la Ciudad de México y, dentro de ella, a unas cuantas instituciones de investigación y docencia.

se ha dejado de enseñar derecho a partir de una representación acabada y pretendidamente comprensible en muy pocos sistemas expositivos, contenidos en libros generales o con pretensiones de serlo. Frente a ello, la enseñanza se ha fragmentado en una pluralidad de posibilidades en cuanto a la identificación de las fuentes, su ordenación, su uso y, sobre todo, las autoridades (juristas) mediante las cuales aquéllas debieran ser explicadas. La falta de certidumbres explicativas produjo en buena medida la desaparición de los enfoques y, con ello, de los objetos a explicar. A partir de estas circunstancias me parece que se ha producido un notable incremento en lo que bien puedo llamar "cultura jurídica", prácticamente correlativo a la disminución del conocimiento dogmático del derecho,[14] tal vez como una manera de apaciguar o enfrentar la crisis profesional producida por la fragmentación apuntada. Con esta afirmación quiero decir que en los cursos de derecho hoy se asignan muchas lecturas, se comentan muy diversos temas a efecto de adquirir una sensación de dominio jurídico, pero se profundiza poco en los problemas jurídicos y en la comprensión rigurosa del derecho. Tataré de justificar esta afirmación sobre la que hasta aquí no he realizado juicio de valor alguno.

Frente a las dificultades ya mencionadas de enseñar derecho a partir de la visión general o, con todo y los problemas que ello pudiera conllevar, partiendo de perspectivas pretendidamente totalizadoras, aumentó el uso de las monografías y de los estudios parciales aparecidos en el periodo anterior. Igualmente, comenzó el uso de artículos, poco a poco de carácter extranjero, como formas de cubrir las necesidades de los cursos que los académicos nacionales no podían satisfacer. Las lecturas, entonces, fueron más cosmopolitas (si bien en buena medida en lengua española) y más diversas.[15]

[14] Por dogmática entiendo, como se dice desde hace siglos, el estudio sistemático de las normas jurídicas y no en modo alguno un ejercicio oscurantista o autoritario.

[15] Desde luego, no me parece mal en modo alguno que cada día se utilicen más teorías o precedentes extranjeros, sino que con ellos no seamos capaces de explorar, reformular nuestro propio orden jurídico, como si la reproducción misma fuera suficiente para explicarlo.

La fragmentación a que dio lugar este modo de presentación del conocimiento generó, me parece, la idea de que el derecho mismo estaba fragmentado y que no era factible reducirlo a una unidad. Ello, a su vez, dio lugar a la pérdida del sentido de sistema y de la necesidad de trabajar así sobre él, lo cual produjo la sustitución de una forma de conocer "derecho" en buena medida prototípica para los abogados, por otra manera de conocimiento en donde lo relevante era conocer "cosas", saber "cosas", relacionadas con el derecho.

Frente a este cambio, y también como resultado de él, se profundizó en la idea de que las dogmáticas jurídicas no eran sino "formalizaciones" exacerbadas que, por una parte, "negaban la vida", la dinámica del derecho y, por otra, si bien sólo de modo indirecto, eran formas descaradas de ejercicio del poder o, inclusive, una forma de avanzar en la dominación política, primordialmente la de signo priista. La identificación dogmática-formalismo-autoritarismo se construyó imperceptiblemente; la propuesta sustituta: antidogmática (saberes múltiples)-antiformalista (abandono del rigor técnico)-democrática se construyó de manera paralela, sin enfrentar nunca ni desmontar en modo alguno los supuestos y los efectos de la técnica jurídica. Lo que fue una forma de construcción que entre nosotros se realizó tardíamente, y que no es sino un signo de modernización del quehacer académico y de la enseñanza, terminó viéndose como expresión de un régimen que vigilaba las libertades, generaba centralización y atentaba contra la democracia. En el avasallamiento intelectual proveniente de las explicaciones sobre el derecho, que no de trabajos dogmático-jurídicos, no se tuvo el talento para discernir lo que de positivo tienen las dogmáticas —al menos, y en palabras de Legendre, la explicitación de los límites racionalizados al ejercicio del poder.[16]

Otros temas y problemas permanecieron idénticos, si bien contextualizados en el ámbito de las nuevas situaciones. La jurisprudencia siguió sin estudiarse de manera general y sistemática

[16] Pierre Legendre, *El amor del censor. Ensayo sobre el orden dogmático*, M. Giacomino (trad.), Anagrama, Barcelona, 1979, pp. 18, 57 y 115-116.

tal como antes se hacía, salvo porque al aparecer poderosas bases de datos se conocía y citaba, pero sin saberse muy bien en dónde se acomodaba y qué función normativa cumplía. En cuanto a la reflexión sobre la parte fáctica del derecho se ha producido un curioso fenómeno del que podemos distinguir tres partes: una, que los hechos siguen sin ser reconocidos como elementos constitutivos, importantísimos del derecho, en tanto condición de posibilidad de las significaciones normativas; dos, que el trabajo sobre los hechos —y sólo hasta tiempos recientes— se ha hecho entre algunos teóricos del derecho, por lo que ha tenido muy escasa presencia en la comprensión y educación jurídica; tres, que a falta de incorporación, los hechos han aparecido por la vía de la sociología jurídica y, muy especialmente, en su vertiente estadística o "muestral". Así, los hechos están ahí pero, al mismo tiempo, de un modo tal que no han podido penetrar al derecho, contribuyendo con ello a la representación fragmentaria a que he venido aludiendo.

La creciente utilización de teorías del derecho, desde luego un poco más allá pero tampoco tanto, de García Máynez, también propicia la idea de fragmentación. Como las teorías del derecho terminan teniendo poca penetración en las dogmáticas, acaban por adquirir un sentido informativo, en ocasiones altamente pedante, y no un papel de "herramienta" para hacer operaciones jurídicas. Alumnos y egresados saben teoría del derecho, pero no entienden cómo utilizarla para darle sentido unitario al fenómeno jurídico.

Sin poder establecer el nexo causal preciso, la trivialización de las comprensiones jurídicas y el aumento de los conocimientos jurídicos coincide o es causa de la proliferación de centros educativos. Simultáneamente, de centros educativos muy deficientemente creados, operados, supervisados y regulados. ¿Qué tan fácil es crear y mantener una escuela cuando el rigor formativo ha desaparecido e informar es un sustituto asequible de formar? Estrictamente no lo sé, pero me parece que es posible advertir una relación entre ambas condiciones. Lo que sí es claro es que al lado de la dispersión, rapsodias, en el objeto y en el método de enseñanza del derecho, podemos sumar la de los centros de enseñanza:

habrá, pues, egresados sin una idea clara de cómo opera el derecho, de qué "es" y qué no "es" y, por si ello fuera poco, muy diversos niveles de información acerca del mismo.

Revisemos la producción bibliográfica y la hemerográfica y el acento creciente hacia las cuestiones relativas a las relaciones del derecho y otros saberes; veamos también el número de libros o artículos con andamiaje técnico riguroso; contemos la cantidad de estudios sistemáticos acerca de las resoluciones judiciales o de la jurisprudencia, o apreciemos (es un decir) el número de escuelas de derecho y la calidad de sus egresados, por ejemplo. Lo que resulta es algo más o menos cercano a lo que acabo de señalar. La gente sabe cosas sobre el derecho pero, lamentablemente, no sabe operar con el derecho. En este contexto es en el que se están formando nuestros profesionales del derecho, juzgadores incluidos, desde luego.

La crisis de la justicia tiene una primera y así sea lejana causa en el modelo general de formación profesional de los abogados que, por requisito constitucional, son los únicos con posibilidades de serlo. Si quien egresa de una escuela de derecho comprende mal el derecho y sus funciones y, además, carece de los medios necesarios para formular una representación mínimamente adecuada de él, es difícil que pueda cumplir con una función que, en lo esencial, parte de la idea de un orden normativo jerarquizado y respecto del cual es preciso realizar una enorme cantidad de operaciones técnicas a efecto de que los resultados puedan llegar a considerarse (socialmente) como normas jurídicas, es decir, como derecho.

Ante la falta de certidumbre en la formación general y ante la falta de herramientas prácticas a fin de constituir una "racionalidad jurídica" diferenciable de cualquier otra racionalidad por parte de los egresados de derecho, la pregunta a resolver es otra: ¿es posible que dentro de la actividad profesional específica de juzgar se creen, se den los elementos necesarios para construir esa racionalidad y, por ello, se les proporcione conocimientos jurídicos técnicos a quienes van a ser o son jueces?

III. Ingreso y formación

Los jueces o los sujetos que participan en los procesos institucionales que les permitirán llegar a serlo fueron formados en las condiciones mencionadas. Algunos llegaron a la función como egresados y otros como estudiantes pero, sin duda, en ambos casos se educaron profesionalmente como *grosso modo* antes lo describí. El hecho de que la formación básica sea la mencionada, u otra que pudiera admitir ciertas variantes, no es razón suficiente para suponer que sólo con base en ella y poco más los jueces actúan. Una cosa es el carácter primario de la formación escolar y otra el conjunto de conocimientos específicos propio de los juzgadores. Algunos de estos conocimientos, los menos, serán adquiridos mediante instrumentos formales (estudios), mientras que la inmensa mayoría lo será por medios informales, específicamente mediante la reiteración de prácticas.

En lo que sigue me interesa establecer la manera como se mantiene el conocimiento universitario en la actividad judicial, el modo como con él o a costa de él se adquiere un conocimiento funcional de "juzgador", y el papel que las prácticas tienen en la formación judicial.

Si hasta ahora hemos precisado que parte de la crisis judicial proviene de la manera en la que se educa a los profesionales del derecho, entre ellos a los jueces, lo que ahora corresponde ver es si la reproducción del conocimiento judicial es factor de la crisis apuntada. Antes, unas palabras sobre los modos de reclutamiento de los juzgadores mexicanos y de sus auxiliares profesionales.

De manera tradicional y generalizada, los integrantes de la actividad de juzgar se incorporaron desde los tiempos estudiantiles bajo la modalidad de "meritorios" o mediante la ocupación inicial de los grados más bajos del escalafón judicial. En el primer caso, se trata de realizar tareas sin existir remuneración y con el incentivo de ocupar alguna de las vacantes que llegaran a producirse; en el segundo, desde luego, mediante la recepción de un pago y con el incentivo adicional de avanzar en el escalafón.

Cualquiera que sea la forma inicial de ingreso,[17] lo cierto es que solía producirse mediante la captación de estudiantes de derecho. Esta forma de ingreso dependía (y en buena medida sigue dependiendo) de dos o tres medios de selección inicial, que suelen ser la existencia de relaciones familiares o de amistad con los juzgadores (o sus allegados), o con los familiares o amigos de éstos, o por la invitación hecha por los propios juzgadores (o sus empleados superiores) de entre los estudiantes más destacados, siempre que dieran clase o recibieran las correspondientes recomendaciones de quienes lo hacían. Esta forma inicial de reclutamiento es importante a efecto de entender el modo como se da el conocimiento y la inserción de los estudiantes y de los egresados en el ámbito judicial.

Si atendemos a los modelos más básicos, resulta que los recién ingresados encontraban, en lo general, poco útiles los conocimientos "puros" adquiridos en la escuela, frente a las realidades prácticas que proporcionaba el trabajo judicial.[18] El recién llegado, suponiéndolo de los últimos semestres de la carrera, no sabía lo que se hacía en el juzgado ni imaginaba que "eso" era derecho y no lo que había estudiado en la escuela. Aquí da igual si se trataba de los conocimientos estáticos de los años sesenta o de los fragmentados de la inicial década del 2000; lo que importa es precisar que lo que sea que haya sido lo aprendido, ello era "diferente" y, finalmente, poco útil para la vida del juzgado. Lo que esta situación producía era la necesidad de abandonar o desplazar los conocimientos "académicos" a efecto de volcarse en la adquisición de los muchos y útiles conocimientos prácticos que proporcionaba la vida en el juzgado.

De la capacidad de discernir ambos mundos dependía, en buena medida, el éxito en cada uno de ellos: las calificaciones y el título dependían a su vez, de la posibilidad de repetir los concep-

[17] De manera aproximativa, creo que el sistema de "meritorios" ha venido creciendo con los años, producto de la mayor demografía profesional y de la creciente relevancia del juzgador.

[18] Conozco el problema de calificar sin más e ingenuamente así las cosas. Sin embargo, no estoy presentando aquí un juicio sobre las posibilidades de escindir ambos mundos, sino más bien presentando la creencia común acerca de su "existencia".

tos profesionales; ingresar y mantenerse en el juzgado, de manejarse conforme a las prácticas de éste.

Si en lo general así eran las cosas, lo que se lograba en estas primeras etapas de formación de los funcionarios judiciales era una compleja separación de conocimientos que, salvo en algunos casos, podían ser unificados. La unificación, en efecto, únicamente podía lograrse en los casos en que tuviera que resolverse una cuestión de fondo en la que resultara aplicable un concepto, asunto que, por otro lado, no es frecuente y, a lo sumo, es parte de una cadena argumental, pero difícilmente cubre todo el "espacio" de una resolución judicial.[19] La falta de vinculación de la enseñanza con la dinámica del derecho produjo y sigue produciendo el que al llegarse a la práctica judicial se rechace o, al menos, se vea con recelo o sospecha lo que tenga tinte académico.

El problema con esta manera de operar es que, finalmente, la práctica judicial no encuentra un modo de renovación con motivo de la incorporación de nuevos cuadros. Antes, al contrario, y con las excepciones notables que siempre es necesario hacer, los nuevos miembros tuvieron que terminar adaptándose a las formas de actuar vigentes en el lugar al que fueren, pues sólo así podían, realizado el acto de ingreso en las vías apuntadas, adquirir "plaza" (meritorios), mantenerse o ascender. No sé si lo que estoy apuntando podrá quedar comprendido mediante la idea general de "mimetización", pues siempre hay "espacio" para pequeñas prácticas diferenciadoras, incorporación de nuevas formas de hacer, rebeldías, etcétera.[20] Sin embargo, y como resultado de una visión general, resulta posible afirmar que respecto de muchos quehaceres judiciales el recién llegado o el aspirante a ascensos adoptaría

[19] Estimo que esto es así pues la resolución de problemas jurídicos (y las sentencias lo son, aun cuando a veces ello no se comprenda así) se realiza mediante una gran cantidad de consideraciones jurídicas y fácticas que conllevan, a su vez, reelaboraciones de elementos previamente atendidos, por lo cual, salvo en pocos casos y en el mejor supuesto como parte de una elaboración, los conceptos académicos son aplicables sin más.

[20] M. de Certeau, *La invención de lo cotidiano 1. Artes de hacer*, A. Pescador (trad.), UIA/ITESO, México, 2010, pp. 29-33, especialmente.

mucho de lo "observado", a efecto de reproducirlo, y esto con independencia de las bromas, apodos u otras formas de la picaresca que puedan construirse para soportar la cotidianeidad.

¿Qué sucede con los siguientes escalafones de la carrera judicial y, en particular, con los titulares de la función? En principio, quienes durante años ocuparon la posición de juzgador en buena parte de los órganos jurisdiccionales provenían de la carrera judicial tanto en el Poder Judicial de la Federación,[21] como en los poderes judiciales locales o del Distrito Federal. Cuestión distinta aconteció con otros órganos jurisdiccionales. En el caso de las juntas de conciliación y arbitraje, existe una condición que bien podríamos llamar mixta, puesto que una parte de los presidentes eran de la carrera, y otra, de personas relacionadas con el sector burocrático o de la seguridad social, primordialmente a nivel federal.

Con el pasar de los años, este mismo esquema mixto, por llamarlo de alguna manera, se dio en otros órganos jurisdiccionales federales y locales, de ahí que sea factible reconocer que en muchos de ellos (agrario, contencioso-administrativo y electoral) hay personas que laboraron ahí a lo largo de los años o estuvieron vinculados con órganos (administrativos) relacionados con la materia de su competencia.

Adicionalmente, debemos dejar un espacio de un tamaño hasta ahora incierto, para darles cabida a las personas designadas directamente por el titular del correspondiente poder ejecutivo de entre quienes no tuvieron una genealogía burocrática especializada (agraria, fiscal, etcétera), ni provenían de la carrera judicial propia de su asignación. Sin embargo, el número de personas que se incorporaron por esta vía tampoco debe magnificarse. Tal como se ha descrito por María del Carmen Pardo respecto de la burocracia federal,[22] a partir de los años sesenta se inició un proceso de profesionalización del que no fue ajena la justicia. Podían darse, como ya apuntamos, nombres o sustituciones entre órganos de

[21] En general, véase J. R. Cossío D., *Jurisdicción federal y carrera judicial en México*, UNAM, México, 1996.

[22] M. del C. Pardo (comp.), "A manera de introducción", *Administración pública mexicana del siglo XX*, BBAPDF/Siglo XXI, México, 2010, pp. 33-37.

justicia y burocracia federal, pero difícilmente insertar a alguien desde un quehacer ajeno por completo a la materia. En estos casos podía quedar comprometida en alguna medida la independencia, pero difícilmente se hablaría de ignorancia.

En los años recientes se han suscitado algunos cambios que pudieron hacer suponer que algunas cosas eran diferentes. Especialmente, y como consecuencia de las reformas constitucionales de diciembre de 1994 que, entre otras cosas, creó la carrera judicial a nivel federal, actualmente se han establecido en diversos tribunales concursos para acceder a ciertos cargos judiciales —desde luego los de juzgador—. Así, podrá suponerse que existen formas de acceso que no requieren de la aceptación e interiorización de prácticas judiciales previas y, por lo mismo, pueden permitir la incorporación de personas con conocimientos diversos. Con todo y que esta posibilidad está abierta, no ha resultado una vía efectiva para darle cabida a personas "ajenas" a la carrera judicial. En primer lugar, por la poca apertura hacia los concursos externos o abiertos, incluido el Poder Judicial de la Federación que expresamente los prevé;[23] en segundo lugar, porque las condiciones de celebración, aun para los llamados casos libres o abiertos, sigue exigiendo la satisfacción de conocimientos adquiribles únicamente mediante la práctica judicial.

Si volvemos al eje central de nuestra exposición, ¿qué resulta de todo lo hasta aquí dicho? En general y, digamos, hasta hace unos 10 años, tal vez menos: situaciones en las que los juzgadores se formaban más por prácticas aprendidas en el ejercicio de sus actividades judiciales, y sólo de manera muy específica por los conocimientos obtenidos en la formación académica. El proceso conllevaba, entonces, adquirir diversos conocimientos, dejar de lado cosas aprendidas y, en última instancia, lograr síntesis propias,

[23] En el ámbito federal, por ejemplo, tratándose de jueces, entre 1995 y 2011 se han celebrado seis concursos libres, 20 internos y cinco de méritos, mientras de magistrados han sido cinco libres, 24 internos y cinco de méritos. Es importante mencionar que aun así, en los libres y de méritos únicamente pueden participar personas que formen parte de la carrera judicial.

más bajo la condición del quehacer cotidiano (práctico) que por las condiciones del estudio previo.

Decía que esta situación fue la prevaleciente hasta hace algunos años, puesto que desde entonces se han iniciado procesos de educación formal ajenos de algún modo a las prácticas mismas. Cada día es más frecuente que diversos juzgadores y su personal ingresen a diplomados, seminarios, cursos, maestrías e, inclusive, doctorados. Lo interesante aquí es entender que a esos cursos ingresan ya como profesionales y, por lo mismo, dotados ya de formación práctica. El aprendizaje es diverso y cumple una función distinta. A partir de la reforma constitucional de 1987 al artículo 116 constitucional, los magistrados y, en buena medida, jueces de los poderes judiciales locales, y a partir de la reforma de 1994, en un grado mayor los del Poder Judicial de la Federación, cuentan con más amplias garantías de estabilidad en el cargo. Se han iniciado procesos de capacitación más amplios a efecto de lograr la profesionalización. Es verdad que los cursos *(lato sensu)* que se toman pueden ser desiguales y reproducir las condiciones de fragmentación prevalecientes en la enseñanza del derecho. Sin embargo, es posible admitir también que los sujetos que se capacitan lo hacen desde una perspectiva y una motivación diversa, de modo tal que de alguna forma todavía no precisa pueden verse influenciados en su quehacer jurisdiccional con motivo de las herramientas que estén adquiriendo.

En lo general tenemos que los juzgadores y su personal son reproductores de las prácticas judiciales mediante las cuales se llevó a cabo su formación, sin agregar mucho a ésta ni utilizarla como medio de cambio de las prácticas que les toca desempeñar. Sin embargo, es posible avizorar algunos elementos de cambio que pueden lograr en el futuro medio ciertas modificaciones. La existencia de un amplio proceso de reformas en materia de juicios penales y mercantiles,[24] la aceptación del control difuso de constitucionalidad[25] y, en general, la reforma de derechos huma-

[24] Para una breve descripción, véase J. R. Cossío D., "La tormenta (judicial) perfecta", *El Universal*, sección editorial, 12 de julio de 2011.

[25] Véase Expediente Varios 912/2010, ponente: maestra Margarita Beatriz

nos que le sirve de base a ésta[26] son incentivos para comenzar estudios formales entre los juzgadores, y que pueden corregir algunas de sus perspectivas sobre el derecho y la forma en que es concebido y practicado por los juzgadores.

IV. Permanencia y ascenso

Dadas las condiciones de ingreso y avance en la carrera judicial, es fácil suponer que, nuevamente en la generalidad de los casos, la permanencia depende de dos motivos: las condiciones estructurales y la mimetización en las prácticas. En cuanto a las primeras, es sólo hasta la amplia e importante reforma al artículo 116 constitucional del 17 de marzo de 1987, que se establecieron las condiciones de estabilidad de los juzgadores locales, si bien primordialmente respecto de los pertenecientes a los poderes judiciales locales. Estas determinaciones han cobrado sentido preciso con motivo de diversas resoluciones dictadas sobre todo por la Suprema Corte de Justicia a partir de lo establecido en enero de 1998, al resolverse el amparo promovido por el magistrado Fernando Arreola Vega (AR 2639/96), en contra de una indebida destitución por las autoridades del estado de Michoacán.[27] A partir de ahí, ha habido otros muchos precedentes que le han dado sentido a la fracción III del artículo 116, tanto en lo que se refiere a jueces como a magistrados.[28] Es a partir de la

Luna Ramos, maestro encargado del engrose: José Ramón Cossío Díaz, resuelto por el Tribunal Pleno el 14 de julio de 2011.

[26] *Diario Oficial de la Federación*, 12 de junio de 2011.

[27] Amparo en revisión 2639/96, resuelto el 27 de enero de 1998. SJF, 9ª, VII, p. 121 (196535).

[28] Al respecto, véase los amparos en revisión 414 y 341 de 2008, resueltos el 22 de enero de 2009, respecto del estado de Baja California; 234 y 783 de 1999, resueltos el 24 de enero de 2000, respecto del estado de Zacatecas, y 2195, 2185, 210, 2083 y 2021 de 2000, resueltos el 11 de septiembre de este año, respecto del estado de Colima. Igualmente, véase las controversias constitucionales 33/2000, resuelta el 18 de marzo de 2003 respecto del estado de Morelos, 4/2005 del 13 de octubre de 2005 respecto de Tlaxcala, 9/2004 del 23 de octubre de 2006 respecto de Jalisco, 3/2005 del 29 de enero de 2007 de este mismo estado,

relación entre esta fracción y lo desarrollado por la Corte, que las condiciones estructurales de permanencia están garantizadas.

En cuanto a las prácticas y, desde luego, supuestas las condiciones estructurales apuntadas, habrá jueces, magistrados o funcionarios que tengan posiciones propias, realicen ciertos movimientos de resistencia o puedan mantener actitudes críticas frente al acontecer cotidiano. Lo común es, sin embargo, la estandarización de las conductas. Para acreditar la situación anterior, pensemos en la incorporación de un sujeto al que le parezca mejor un modo diverso de redacción de sentencias, técnicas argumentativas o enfoque interpretativo que, desde luego, no sea el ordinariamente seguido en el órgano jurisdiccional del que sea titular o, inclusive, en aquél en el cual se encuentre colaborando. En el primer caso es muy posible que el juzgador vea revocadas sus decisiones por parte de los órganos de revisión; si insiste, puede hacerse acreedor a una medida disciplinaria o, en el mejor de los casos, a dejarlo hacer "a su aire", lo cual puede conllevar, a su vez, su "ninguneo" o la sanción no formal al momento de adscripción, promoción o ratificación.[29] Tratándose del colaborador, suele resultar que las ideas "novedosas" se vean prontamente reprochadas, de manera que el órgano jurisdiccional continúe actuando como lo venía haciendo; en caso de que el titular las acepte e incorpore a las prácticas del órgano, se darán las condiciones a que aludimos al referirnos al juzgador mismo.

Ante la dificultad de llevar a cabo un análisis empírico para demostrar qué acontece en la materia en la parte que acabo de mencionar, es posible hacer una reconstrucción indirecta en relación con este segundo aspecto, el de las prácticas. ¿Éstas han cambiado y en qué en los últimos años? En caso de que así sea, ¿cuál es la causa? En una visión general las cosas han cambiado poco: la forma de construir los expedientes (tanto en lo físico como,

45/2006 del 24 de octubre de 2006 concerniente a Guerrero, 99/2008 del 25 de febrero de 2009 respecto de Tlaxcala, 32/2007 del 20 de enero de 2009 relativa a Baja California y 25/2008 del 22 de abril de 2010 concerniente a Jalisco.

[29] Sobre el "ninguneo", sus causas y efectos, véase C. Pereyra, *Crítica de la razón arrogante*, Taurus, México, 1999, pp. 19 y ss.

sobre todo, en lo conceptual) prácticamente no ha variado; el desahogo de las audiencias es semejante; la manera de desahogar las pruebas, también; las sentencias continúan teniendo redacciones similares, etcétera. Lo poco que ha cambiado (y aquí me aventuro a tratar simultáneamente la segunda pregunta) ha sido consecuencia de reformas constitucionales y legales, destacadamente las que se han dado en el ámbito de lo penal, ahí donde se encuentran en realización. Es decir, salvo que se esté frente a situaciones externas y en algún modo dramáticas (como son las reformas legislativas y los cambios jurisprudenciales relevantes), resulta difícil apreciar la existencia de cambios "autogenerados". De ello podemos concluir que los *outsiders,* los *opponents* tienen poca cabida o, si la tienen, en muchas ocasiones es a costa de dejar de serlo.

Igualmente, los avances en la carrera judicial normalmente se logran en la medida en que sea posible reconocer la asimilación del *statu quo,* a partir de los resultados que arrojen los mecanismos dirigidos a reconocer el cumplimiento de tal situación. Pensemos en los dos modelos más comunes de avance en la carrera para comprobar esta afirmación. Si se trata, por una parte, de la designación directa, es difícil suponer que los juzgadores lo harán con aquellos que se apartan de las pautas ordinarias de conducta, pues la existencia de "familias", de *spoils system* o, en general, de cualquier mecanismo que descanse en la discreción, suele depositarse en la lealtad, y ésta a su vez suele tener componentes muy altos de conservación de las prácticas en que se sostiene. Si consideramos el modelo de avance mediante concursos, éstos podrían ser hechos en la modalidad interna o en la externa. La primera se caracterizaría porque son los propios miembros de la institución los que prepararían y calificarían los concursos, de ahí que valga mucho de lo recién dicho en cuanto a la búsqueda de continuidad como "valor" dominante. Por esta razón, la manera de calificar a los aspirantes en los pocos órganos en los que existen exámenes es poner a prueba la memorización de conceptos jurídicos (generales o especializados) y de tesis de jurisprudencia, así como solicitar la resolución de un caso "práctico" a fin de valorar la ortodoxia de los conocimientos y de la redacción.

En caso de que existiera, la posibilidad externa se caracterizaría porque la preparación y calificación de los exámenes o de las evaluaciones podría corresponder a una institución diversa a la jurisdiccional que, por lo mismo, podría admitir la incorporación de "valores" diversos a los que de manera genérica hemos identificado con la continuidad.[30] Sin embargo, esta posibilidad es de realización poco probable en materia judicial, pues parte importante de la constitución institucional y simbólica de la justicia conlleva su autonomía, dentro de la cual suele considerarse la calificación de sus miembros. Esta última es una razón frecuentemente invocada para desechar a los "extraños" tanto en la preparación de los concursos como, principalmente, en la conducción y evaluación de éstos, y es la situación que, en general, repito, prevalece entre nosotros.

V. El juzgador como funcionario

Buena parte de lo aquí dicho podría considerarse, hechos los ajustes correspondientes, propio de cualquier funcionario público y no propio de los juzgadores. Por ello no es trivial preguntarnos, ¿en qué se parecen y en qué se diferencian el juez y el burócrata? Esta pregunta admite varias respuestas. Si consideramos sólo el aspecto regulatorio, las semejanzas son claras: ambos forman parte del funcionariado del Estado y, por lo mismo, reciben un sueldo, están sujetos a un régimen de responsabilidades y deben fundar sus actuaciones en normas jurídicas (artículo 16 constitucional). Sin embargo, más allá de estas semejanzas, existen importantes diferencias: los juzgadores tienen un régimen propio en cuanto a ingresos (garantía de no disminución salarial durante el periodo de desempeño de la función), responsabilidades por causas específicas y duración prefijada en el ejercicio del cargo,[31]

[30] Asunto por lo demás expresamente prohibido en la Constitución respecto de los miembros de los poderes judiciales de la Federación (art. 100) y de los estados (art. 116, frac. III).

[31] Esto, sin embargo y desafortunadamente, no para todos los juzgadores,

todo lo cual queda comprendido en el concepto de "garantías jurisdiccionales".

En el plano de escolaridad y formación, también existen semejanzas y diferencias. En cuanto a las primeras, porque buena parte de los cargos burocráticos exigen hoy credenciales universitarias muy semejantes a las exigidas para la vida judicial, especialmente si consideramos la condición de los abogados *(lato sensu)*. En cuanto a las segundas, desde un punto de vista general no hay diferencias en tanto que, dadas las deficiencias prevalecientes en la educación profesional, cualquier egresado tendrá que formarse en términos parecidos en cualquier centro de trabajo. Desde el punto de vista particular, las diferencias existen ya que cada uno de estos centros tiene sus propias características, sus sistemas de aprendizaje, sus ritos, etcétera, de ahí que haya diferencias dentro de las homogeneidades comunes a todos. Los egresados que vayan a laborar como abogados judiciales se formarán para actuar como abogados judiciales y conocerán las condiciones necesarias para ello; los que se incorporen en la carrera para ser fiscales (ministerios públicos) lo harán del mismo modo y así en cada caso.

En cuanto al monto de las remuneraciones, y a pesar de la leyenda negra que se ha ido construyendo al respecto, existen enormes diferencias entre juzgadores y burócratas salvo, tal vez, en los extremos. Veamos. Excepción hecha del Poder Judicial de la Federación y de algunos estados, y ello primordialmente respecto de sus poderes judiciales *stricto sensu*, la mayoría de los jueces y magistrados del país reciben remuneraciones por debajo de lo que corresponde a funcionarios de la administración y de la respectiva legislatura. Preguntémonos, ¿qué estatus le corresponde a un juez o a un magistrado y, determinado éste, qué nivel tendrían funcionarios administrativos o judiciales de rango parecido? Respondido lo anterior, preguntémonos por el nivel de ingresos que corresponde a los que se encuentren en categorías asimilables. Sin duda alguna, el de los juzgadores será, en la inmensa mayoría de

especialmente en algunas actividades, destacadamente las materias laborales de los apartados A y B del artículo 123 constitucional.

los casos, sensiblemente inferior. Fuera de esta relación, sólo en algunos estados y en algunos órganos federales es posible encontrar niveles equiparables. Sin embargo, muy por debajo de la misma relación, y a un nivel francamente vergonzoso por el profundo desprecio a la función que desempeñan sus jueces, se encuentran las remuneraciones a los juzgadores de otros estados. Sintetizando, lo que tenemos es una situación (y con todas las dificultades de homologación que se quiera entre funciones dispares) en la que los miembros de la judicatura perciben remuneraciones más bajas a aquellas que les corresponden a los burócratas. Este asunto no es menor. Si un joven estudiante o un profesionista decide incorporarse al servicio público y el nivel de ingresos es un tema significativo, ¿para qué hacerlo en la administración de justicia cuando los de la administración suelen ser mejores? Tal vez la única ventaja, dejando de lado las cuestiones "vocacionales", sea la estabilidad en el cargo ahí donde se hubiere logrado.[32]

Una cuestión más tiene que ver con lo que de manera general llamaré "prestigio". En nuestro país, ¿es más prestigioso ser burócrata jurídico o ser juzgador?[33] Históricamente hablando, lo primero. Consideremos algunos elementos característicos del siglo xx: la carrera política se hacía en la administración y, en alguna medida, entre ésta y el Congreso; el cargo de jueces estaba destinado a miembros de la judicatura con relaciones políticas importantes con el presidente, sus colaboradores más cercanos o con el partido; algunas designaciones para juzgadores eran consideradas "premios menores" (normalmente frente a las alternativas administrativas), cuando no de plano "castigos". Estas condiciones se reflejaban en elementos tan objetivos como el tamaño del presupuesto de los órganos jurisdiccionales, las condiciones materiales de trabajo o el nivel de las remuneraciones a que antes aludimos. El reconocimiento público a los juzgadores también era bajo, salvo entre los miembros de la

[32] Cabe preguntarse, sin embargo, si resulta racional mantener la estabilidad en condiciones de bajos ingresos.

[33] En algunos casos, se le daba acceso a profesores universitarios que, normalmente, habían cubierto otras posiciones públicas.

profesión dedicados al litigio. Frente al nombre de los secretarios de Estado, subsecretarios o, inclusive, oficiales mayores y directores generales, ¿quién sabía el nombre de los juzgadores? ¿Quién conocía el de los ministros que no hubieran llegado a la Corte con fama previa o sin ser profesores universitarios con texto publicado?

Las cosas han cambiado algo en los últimos años, si bien sólo en algunos niveles, y específicamente en la Corte. Hoy en día las personas, primordialmente las del llamado "círculo rojo", saben el nombre de los ministros. Para un mayor número de abogados *(lato sensu)* la carrera judicial es una opción propia y diferente a la administrativa o la legislativa, lo que no necesariamente está basado en el "prestigio" social del cargo, sino en otros factores. Aquí puede haber un elemento interesante y de algún modo paradójico. Debido a que, por una parte, los juzgadores tienen que desempeñar una carrera judicial y existen dificultades en ocupar cargos no judiciales y, por otra, los cargos político-administrativos siguen teniendo gran relevancia, es posible concluir que en el futuro el desempeño de cargos judiciales (salvo las excepciones mencionadas) no será un factor de prestigio social o profesional. En el margen, pueden adquirir prestigio algunos juzgadores concretos en razón de las actuaciones que lleven a cabo; por ejemplo, mediante lo que en otros países se llamaron "maxi-procesos" o al seguir una causa contra un monopolio o un delincuente conocido.

VI. El juzgador como funcionario jurisdiccional

Hay, sin embargo, una dimensión del juzgador que no puede asimilarse a la de ningún otro funcionario público que es, precisamente, la de juzgador. Se trata de exponer aquí qué es aquello que, fuera de las notas mencionadas en el apartado anterior, a los juzgadores les da especificidad respecto de otros servidores públicos. Desde luego, está lo relativo a la función de juzgar que, de cierta manera, dejamos señalada en la Introducción. No se trata aquí de volver a exponer esos temas en su totalidad ni menos aún de

construir una teoría de la actividad jurisdiccional, sino únicamente de presentar algunos conceptos a partir de los cuales nos resulte posible enfrentar nuestro objetivo: ¿cuáles son las condiciones funcionales y "mentales" a partir de las cuales los juzgadores realizan su función de decir el derecho?

Puedo comenzar señalando que no es lo mismo legislar, administrar o juzgar. ¿Qué hace diferente cada una de estas funciones estatales? Dejando de lado consideraciones generalísimas que sólo a ese nivel son útiles, normalmente se sostiene que lo propio de la actividad jurisdiccional es la resolución de conflictos de carácter jurídico. Esta simple afirmación exige resolver, a su vez, varias cuestiones. La primera es que no toda la resolución de conflictos en una sociedad se lleva a cabo mediante la jurisdicción del Estado. Por el contrario, hay una diversidad de casos en los que actúan instancias formales permitidas o creadas por el propio Estado (federaciones deportivas, cámaras de arbitraje comercial, etcétera) actuando sin relación con éste o, de plano, fuera de él.[34] Segundo, que los conflictos que van a la jurisdicción del Estado (en nuestros tiempos normalmente determinados por el legislador y no por los jueces) habrán de resolverse jurídicamente, esto es, dentro de las condiciones previstas por el derecho lo que, a su vez, puede o no tener que ver con la resolución de la totalidad del conflicto social que por diversos motivos y, sobre todo formas, llegó a transformarse en litigio jurídico. Tercero, y nuevamente dentro de la especificidad de los conflictos jurídicos, que algunos son resueltos por jueces que para enfatizar denominaré "profesionales", mientras que otros son resueltos por funcionarios que carecen de esa calificación específica.[35]

[34] Para dos perspectivas diversas de este tema véase J. S. Migdal, *Estados débiles, Estados fuertes*, L. Andrade Llanas y V. Schussheim (trads.), FCE, México, 2011; M. García Villegas, *Jueces sin Estado*, Siglo del Hombre Editores, Bogotá, 2008.

[35] Es posible encontrar que diversos órganos que, en principio, pudieran no ser considerados judiciales, realizan funciones jurisdiccionales. En los casos límites entre estas dos modalidades, y para los efectos de este trabajo, conviene considerar sólo las acciones de resolución de conflictos que realizan aquellos órganos que satisfacen ambas condiciones, lo cual deriva, además de las fun-

De este modo, lo propio del juzgador será resolver un tipo específico de conflictos sociales *(lato sensu)* en la medida en que los mismos se hayan "juridificado", a través de procesos específicamente reglados, en tanto funcionario profesional (del derecho, se entiende) dotado (en términos generales) de garantías normativas "propias" y con la finalidad de crear (normalmente) normas de ejecución coactiva.

Si la función jurisdiccional tiene esa estructura general, ¿de qué manera se comportan los juzgadores al ejercerla? Describiendo con generalidad, prácticamente en el plano de las representaciones, creo que los juzgadores continúan —y esto es básico— asumiéndose a sí mismos como meros aplicadores de las leyes (y, en el mejor de los casos, de la jurisprudencia federal). Si retomo la caracterización hecha en el párrafo anterior sobre "lo propio del juzgador", todo lo relativo a lo que de manera general puedo comprender como "juridificación" o "normativización" se hace desde la perspectiva de la "mera aplicación" de las leyes. Dicho en otros términos, las operaciones normativas "propias" de la jurisdicción (lo que por lo demás, y como antes lo señalé, entre nosotros viene a comprender la totalidad de sus operaciones "posibles") internamente serán consideradas por sus ejecutores como actos de "mera" aplicación de las leyes emitidas por el legislador y, prácticamente por ello, externamente les corresponde tal cualidad. Desgloso estas afirmaciones.

El primer énfasis lo pongo en la calificación "mera" respecto de la acción de aplicar el derecho. Desde luego, nadie niega que una de las características de los órdenes jurídicos modernos radique en la supremacía razonablemente ordenada de unas normas respecto de otras y en la correspondiente producción a partir de ellas de las jerárquicamente inferiores. Lo que ya no resulta de aceptación generalizada son las explicaciones acerca de cuál sea el grado de discrecionalidad con que cuentan los operadores normativos a efecto de apreciar, primero, el sentido de la norma identificada como superior y, segundo, determinar el contenido de la que hayan de crear. Fuera de las consideraciones abstractas

ciones mencionadas, especialmente de las calificaciones normativas de los titulares del órgano correspondiente.

e ilustrativas de las teorías generales, las condiciones en que estas relaciones se den son de naturaleza histórica y, por ello, apreciables empíricamente. Así, en una cierta época —y, dentro de ella, materia, tipo de órganos, jerarquía de éstos, etcétera— puede predicarse la mayor o la menor discrecionalidad en los márgenes de apreciación y creación mencionados. Por lo mismo, no es posible suponer salvo para quien tenga que describir la operación en un nivel teórico lejanísimo o para quien por razones axiológicas quiera decirnos cuál debiera ser la posición "correcta", cuál es el grado de discrecionalidad con que cuenta el operador jurídico. Fuera de estos dos niveles de investigación o discurso, es preciso reconstruir ese grado tal como se esté realizando o se haya realizado en campos específicos o, si se quiere y a partir de ahí, lograr visiones generales mediante la acumulación de datos históricos concretos.

Lo que a mi juicio existe en general en nuestros órganos jurisdiccionales es la "autoasunción" de una discrecionalidad muy acotada, misma que se traduce, dicho en un lenguaje más tradicional, en la idea de que esos órganos jurisdiccionales son (necesariamente por la misma "autoasunción") "meros aplicadores de la ley". Lo que esta forma de describir las cosas permite mostrar es que los juzgadores asumen que aquello a lo que tienen que dar respuesta (mediante una sentencia) y aquello mediante lo cual tienen que conducirse para hacerlo (proceso) están previstos en las normas generales llamadas leyes o, a lo más, en las interpretaciones (en muchos casos igualmente generales) que por vía de jurisprudencia ciertos órganos jurisdiccionales calificados hayan hecho del contenido de esas leyes.[36] Por darse esa previsión de esa manera, les corresponde realizar un ejercicio de aplicación, de mera aplicación, sin suponer que cuentan con posibilidades creativas o, tal vez, con diversas variantes para arribar a sus soluciones.

[36] Hablo de leyes en sentido estricto, pues buena parte de las materias objeto de resolución por parte de los tribunales, así como de las reglas procesales mediante las cuales deben actuar, se encuentran previstas en ese tipo de normas. No dejo de conocer que hay otras que intervienen en el proceso (Constitución, reglamentos, acuerdos, etcétera), pero en todo caso esto no es lo común en la mayor parte de los órganos jurisdiccionales del país.

Para comprender lo anterior, supongamos que las posibilidades del juzgador se reducen a crear normas mediante un ejercicio intelectual y normativo, o a aplicar las normas que hubieren sido establecidas por otros órganos. En tal caso los juzgadores considerarían que lo suyo es realizar la segunda posibilidad, pues ello es "propio" de quien es juez desde que en ello radica una importante diferencia respecto de quien no lo es (legislador, administrador, etcétera). Lo que me parece importante de este ejercicio simple no es destacar que en la dualidad los jueces asuman esa posición, sino poner de manifiesto que la mantendrían aun cuando no estuvieran constreñidos a actuar binariamente.

Esta manera de ver las cosas por parte de los juzgadores acarrea una pluralidad de consecuencias de la mayor importancia sobre su actividad de juzgar. De manera breve resumo las más importantes. Primera, las consideraciones necesarias para resolver los conflictos serán normativas y poco tendrán que ver con lo fáctico. Los hechos serán meras ocasiones o elementos subordinados por completo a la normatividad y en modo alguno serán considerados como los elementos objetivos a los que las normas deben dar significación. Las condiciones probatorias, la incorporación de elementos fácticos o la reconstrucción de la verdad histórica, por ejemplo, serán elementos subordinados frente a un proceder que supone puede mantenerse exclusivamente en el plano de las normas o, a lo más, entender los hechos como la ocasión para posibilitar una aplicación normativa prácticamente autónoma de ellos. Segunda, y estrechamente ligada a lo anterior, la suposición de que el razonamiento jurídico es igualmente autónomo, de manera tal que puede construirse mediante sus propias cadenas argumentativas, mismas que suponen, básicamente, que la solución es extraíble de la norma general de un modo cuasi silogístico. Tercera, que la creación normativa estricta es propia de los órganos legislativos en tanto la ley contiene la solución que debe ser encontrada a efecto de resolver el caso concreto. Por ello, entre más cercana esté la solución del texto, menos desviaciones habrá por parte de los juzgadores y, adicionalmente, entre menos general sea la solución tomada en la sentencia,

menos invasión habrá al campo de creación, insisto, propiamente normativo. Cuarta, la imposibilidad de asumir la existencia del orden normativo en su integridad, lo que impide suponer la vinculación directa entre su actuar con el resto de las normas, a efecto de privilegiar aquélla que estrictamente contenga la correcta solución del caso. Por ello no es posible que el juzgador suponga que debe realizar un análisis de constitucionalidad o de convencionalidad, ni que pueda lograr la aplicación de otras normas salvo que, repito, en ello esté la solución pertinente al caso. Quinta, derivado en mucho de lo anterior, el juzgador no podrá atender al conflicto material o histórico que dio lugar al litigio por estimar que su función se reduce a resolverlo en la forma y mediante los cauces que la previa juridificación permita. Si la solución normativa "dada" por el legislador y, por lo mimo, "extraíble" de la ley es correcta al interior del orden normativo mismo, ello es suficiente; lo que acontezca en el mundo social que dio origen al conflicto es tarea del legislador en cuanto a su previsión, o de la administración en cuanto a las actuaciones concretas (preventivas o remediales) que deban darse. Sexta: en mucho por lo inmediatamente acabado de decir, el juzgador no tiene por qué llevar a cabo acciones de innovación del orden jurídico ni, por ello, del orden social imperante, en tanto ello es propio de otros poderes. A lo más que está dispuesto es a buscar soluciones innovadoras respecto a las condiciones de aplicación de las normas, dada la problemática que se le plantee en el litigio, pero siempre bajo el entendido de que la mirada celosa del legislador le impide ir más allá de ciertos ajustes acotados. Séptima, y más como un énfasis a lo anterior que como una nueva condición, los juzgadores no se miran a sí mismos como creadores de políticas públicas, sino como aplicadores de las normas que —y sin que ello lo hagan nunca explícito— el legislador decidió "incorporar" en las normas jurídicas que los jueces habrán de aplicar.

Si todo lo anterior está correctamente descrito, ¿cuál es el fundamento de este punto de vista? Y, lo que es igualmente relevante, ¿qué motiva a nuestros juzgadores a asumirlo? El fundamento es asunto antiguo. De manera remota, y como apunta Pierre Legen-

dre, desde el siglo XII el actuar de los jueces occidentales trata de reproducir el orden universal comprendido en el orden jurídico creado por la autoridad y comprensible y vivible por el trabajo de los juristas.[37] Si atendemos a este muy importante entendimiento de las cosas, a partir de ese siglo y pasando por la Baja Edad Media, el Renacimiento, la Ilustración y la Modernidad, los jueces se asumen como partes de un todo que les es superior, al extremo de considerarse sólo como la voz de ese "algo" superior.[38] La continuidad de la "subordinación" apuntada (que no ruptura) se da con los movimientos revolucionarios de finales del siglo XVIII, el cambio en la fuente de la legitimidad política y la expresión de su propia modalidad de creación normativa: la codificación. Como he tratado de demostrarlo en otra parte,[39] al introducirse y aceptarse al contractualismo, se logró, simultáneamente, establecer una nueva forma de legitimidad política: constituir al poder público mediante la representación y ejercer de manera distinta este poder. El poder público emanaba de la voluntad de quienes estaban sometidos a él y en tanto éstos así lo querían, lo cual daba lugar a la necesidad de establecer un algo que los representara ante la imposibilidad de constituirse, todos ellos, en el poder mismo. Los ciudadanos designaban así a los titulares de los órganos que los habrían de representar, a efecto de que, y esto es importante, encarnaran la voluntad de todos los representados, de todos los que habían concurrido a la celebración del pacto.

La manera en que los representantes de todos podían ejercer la voluntad general tenía que ser mediante la utilización de un medio

[37] Ello como tema central de su extraordinario libro, ya citado, *El amor del censor.*

[38] A esto se refería Montesquieu cuando, antes de la aparición de los códigos o de las ideas democráticas generalizadas, sostenía: "Mais les juges de la nation ne sont, comme nous avons dit, que la bouche qui prononce les paroles de la loi, des êtres inanimés qui n'en peuvent modérer ni la force ni la riguer", *Esprit des Lois,* dentro del famoso capítulo VI ("De la constitution d'Angleterre") del *Libro Undécimo* ("Des lois qui forment la liberté politique, dans son rapport avec la constitution").

[39] Véase J. R. Cossío D., *Cambio social..., op. cit.,* pp. 303-328, especialmente, así como la bibliografía ahí citada.

general. Ello se dio en la ley en tanto medio para regular las conductas en condiciones de, además de la apuntada generalidad, abstracción e impersonalidad. En la expresión de la voluntad por medio de la ley se encontraba implícita también la expresión de la naturaleza de las cosas, es decir, y parafraseando la clásica expresión schmittiana, del modo y forma de ser de la unidad social y política. La ley llegó a ser la expresión de la voluntad de todos y no de ningún grupo o facción, en tanto ello, desde luego, sería inaceptable en un cuerpo establecido y dirigido a expresar a la totalidad. El pueblo soberano se organizaba para darse una forma política que le permitiera expresarse, encomendando a sus representantes, constituidos en asamblea nacional, la creación de las leyes mediante las cuales se regularan las conductas de todos los integrantes, dado que esas leyes eran, ya se dijo, la expresión de la voluntad general.

Si esa magnitud e importancia tenían el legislador y la ley, ¿qué papel podía desempeñar respecto de ella el resto de los titulares de los órganos del Estado? Desde luego, no podían contradecirla en modo alguno, pues ello hubiera significado darle cabida a un tipo de interés que no era el general, sencillamente por no estar contenido en la ley misma o, visto de manera contraria, que no podía estar contenido en la ley a individualizar sencillamente por no ser expresión de la voluntad de todos. Por el contrario, lo que correspondía hacer a todos los órganos que de manera directa no encarnaran esa voluntad general era limitar sus actuaciones a lo que de manera estrictísima hubiese postulado el representante de todos. El juez (o la administración) debía entonces dictar sus sentencias atendiendo a la letra de la ley o, en su defecto, a lo que mediante el uso de ciertos criterios pudiera inferirse como su espíritu, como aquello que el legislador hubiera pretendido hacer o lograr mediante las normas por él expedidas.

Esta forma de entender el derecho, conviene siempre recordarlo, tiene sus antecedentes remotos en el Alto Medioevo, si bien a partir de la idea de un rey dominante gracias a su investidura divina. Sin embargo, la misma adquiere su significado político y jurídico moderno a partir de la parte final del siglo XVIII, y su senti-

do pleno a partir de comienzos del XIX con la proliferación de constituciones, códigos y leyes. De todo lo anterior se ha escrito mucho y no es el caso repetirlo aquí. Lo que sí vale la pena mencionar, así sea de modo breve, es cómo fue que el entendimiento apuntado estuvo presente en nuestro orden jurídico y cómo es que se ha mantenido hasta nuestros días, al punto de seguir constituyendo un rasgo distintivo de los jueces mexicanos en la actualidad.

La dimensión tradicional fue recibida en la Nueva España como forma ordinaria del estudio del derecho y de los cánones. La idea de que existía una autoridad superior que se había manifestado de diversas maneras, pero siempre en el sentido de expresar su voluntad, fue así aceptada y dio origen a la manera de actuar de los juzgadores (al igual que de los juristas), en tanto sujetos subordinados a esa voluntad superior y, por lo mismo, competentes sólo para actualizarla. La llegada de los procesos de Independencia sustituyó, así fuera azarosamente, la fuente de la que dimanaba el poder —de Dios y del rey— por el pueblo soberano. Al hacerlo, sin embargo, no se perdió la idea del juzgador respecto de las normas emanadas de la voluntad superior, esta vez incorporada en el órgano legislativo competente para crear leyes.

En los procesos de Reforma esta concepción no sólo no se abandonó, sino que se fue fortaleciendo progresivamente en la medida en que se incrementó la centralización del Estado. Con la codificación iniciada en los años setenta, se avanzó aún más en esta línea, puesto que ese tipo de normas fueron presentadas y admitidas como la emanación de una voluntad unitaria y homogénea, que entendía bien y actualizaba mejor los intereses de todos.

En la crisis del Porfiriato, desde luego ya dentro del siglo XX, las cosas dejaron de funcionar con esta nitidez, pues se entendió que si las leyes eran la emanación de un régimen crecientemente ilegítimo y el actuar de los jueces no era sino la individualización de ellas, las resoluciones judiciales debían estar afectadas en mucho por el mismo mal. Sin embargo, y después de los años convulsos de la Revolución y del periodo inicial de luchas que llevó a la llamada "creación de instituciones", se dio una nueva y profunda

identificación entre la ley emanada del Congreso y la acción legítima de los jueces encargados de aplicarla. Es aquí donde, me parece, se construye en mucho el sustento del actual modo de funcionamiento judicial. Si el legislador es legítimo en tanto adquirió las cualidades de un régimen que en lo general lo es, las actuaciones de los jueces que se constriñan a expresar lo establecido en esas leyes también lo serán. Más aún, si el legislador es la expresión misma del conjunto de ideales y aspiraciones del pueblo mexicano que la lucha revolucionaria y su régimen llegaron a consolidar, las leyes que de él emanen serán, también, síntesis de todos esos ideales, gestas y luchas. Por lo mismo, al juzgador no le está permitido en modo alguno desconocer o ir más allá de lo contenido en las leyes, pues traicionaría esa voluntad de todos. Así como en el modelo decimonónico las expresiones distintas a las del legislador eran "malas" en tanto individuales, en el siglo xx mexicano eran malas por no ser expresión del régimen imperante y, por lo mismo, contrarias a la Revolución.

Si bien es cierto que estoy hablando de la dinámica general del siglo pasado, es posible sostener que muchas de las razones acabadas de describir subsisten actualmente. Es decir, nuestros jueces siguen suponiéndose meros aplicadores de la ley, en parte por la larga herencia del Occidente romanista al que nos ha tocado pertenecer, en parte por la costumbre de hacer lo que siempre se ha hecho y en parte, tal vez más destacadamente, por entender que lo relevante en la sociedad es la representación derivada del pacto social y, desde ella, actualizada en la asamblea mediante un conjunto de leyes generales, abstractas e impersonales.

Cualquiera que sea la composición de los factores recién mencionados (o de otros que pudieran agregarse), parece posible formular ya algunas conclusiones a fin de resolver las preguntas que dejamos planteadas. Lo que parece motivar a nuestros juzgadores a asumir la posición de "meros" aplicadores de la ley (esto en el sentido ya apuntado) es la falta de construcción de una legitimidad funcional propia. El juzgador se ve a sí mismo como el actualizador de los mandatos e, inclusive, de la visión del mundo establecida por el legislador, en tanto creador de normas generales que

articulan la convivencia de todos y le dan cauce y sentido a la colectividad. Así, la legitimidad del juzgador está dada en razón de la función que ejerce, de lo correcto de la manera en la que lo hace, pero no así en razón de dónde proviene o de lo que por sí mismo crea, pues ello corresponde al ámbito de otro, al que estima como "superior" por tener una legitimidad propia fundada en su modo de constitución o en la manera en la que emite sus normas. En el reacomodo de la modernidad esto es muy claro si se observa, por ejemplo, cómo es que en ciertos Estados democráticos en los que no hay problema alguno en situar a los órganos representativos, lo hay para colocar a los de justicia.[40] Un poco como resultado pero también como causa, la asunción de esta posición ha impedido la creación de una racionalidad propia, que no de un discurso, en el sentido de venir construida a partir de elementos de ellos mismos.

Desde luego que los juzgadores tienen un discurso propio, el cual es apreciable para cualquiera que lea una resolución, dada su jerga, su peculiar sintaxis, el uso de gerundios, las largas transcripciones, etcétera; por ello es que no me refiero a este aspecto. Lo que quiero poner de relieve es otra cosa, más sutil y más compleja. Nuestros juzgadores no cuentan con una racionalidad que se construya desde un discurso fundacional de la actividad jurisdiccional, sino que tienen un discurso que, por decirlo así, toma prestados sus elementos de otras funciones normativas, especialmente de la legislativa. Por ello, cuando el juez habla en sus resoluciones, no apela al momento fundacional, repito, de la justicia misma, sino a las cualidades del legislador o de la ley y, desde ellas, construye sus respuestas como si fueran meras aplicaciones. Lo que el juzgador termina haciendo es subordinar su quehacer al del mencionado legislador, dado que no ha llegado a identificar la especificidad de lo que hace, fuera de entender que se está frente a la individualización

[40] El artículo 117 de la Constitución española es un buen ejemplo de ello, al disponer que la justicia emana del pueblo y se administra en nombre del rey por los jueces y magistrados que integran el Poder Judicial. Así, una de las funciones estatales (justicia) emana de un sujeto (pueblo) pero se administra a nombre de otro (rey) y se ejerce concretamente por los miembros (jueces y magistrados) de un poder del Estado (judicial).

de normas generales o dentro de otra rama de la división de poderes. El discurso general de las sentencias expresa la racionalidad del legislador en tanto el juzgador la hace suya, pero no da lugar a una propia en tanto no se han establecido (exhumado, inventado, construido) aquellos que debieran corresponder a la actividad jurisdiccional que, de manera virtuosa, terminaran dando lugar a un nuevo entendimiento, a un entendimiento de lo que los juzgadores hacen.

Una última cuestión. Los juzgadores adquieren este punto de vista a partir de lo aprendido en la universidad y lo refuerzan en sus cotidianas actividades. Lo primero, debido a que el sistema educativo se sustenta en la memorización de definiciones y conceptos profesorales; lo segundo, porque así se efectúan las prácticas a las cuales se incorpora el estudiante o profesional del derecho. Frente a la reproducción del conocimiento en estos términos, resulta complicado extraerse de las condiciones imperantes. Ello supondría lo siguiente, no necesariamente en ese orden: constituir una legitimidad propia distinguible de la legitimidad política general; construir un discurso mediante el cual se expresara una racionalidad propia; sostener los dos elementos anteriores frente a la sociedad y a los poderes públicos y generar un "correcto" comportamiento entre los integrantes de la judicatura, de manera tal que su discurso resulte creíble en razón de los actos.

VII. La acción de juzgar

Teniendo en cuenta los elementos anteriores, puedo concluir con algunas observaciones sobre lo que actualmente es la función judicial y lo que, posiblemente, siga siendo en el futuro próximo. Por ahora veremos sólo lo que atañe al papel que en ella le toca desempeñar al juzgador. Tales observaciones servirán más adelante para darle sentido a las condiciones de acto de "juzgar", entendido entonces como un todo resultante de la conjunción de las acciones llevadas a cabo por la pluralidad de sujetos que (directa e indirectamente) concurren al proceso.

Comienzo con algunas notas de carácter "personal" sobre los juzgadores. Desde luego, la función que desempeñan no es ni será un factor destacado de movilidad política o administrativa, pues tales posibilidades se limitan en general a los avances "dentro" de la propia función. En algunos pocos casos, sin embargo, puede suceder que se logren ascensos administrativos (y desde ahí político-electorales) dentro de la rama en la cual se hubiere actuado como juzgador, primordialmente por razón de los conocimientos técnicos adquiridos. La carrera judicial tampoco suele ser un factor de movilidad social o económica, salvo casos excepcionales en los que, por las cualidades propias de la persona, desde ellas se "salte" a una posición en la que se logren ascensos para luego suponer que el cargo judicial es parte de la evolución (realmente autónoma) alcanzada. Bajo las mismas condiciones, no es un factor de asignación generalizado de prestigio profesional *per se,* salvo que se combine con otras actividades que suelen darlo, tales como la impartición de clases o, primordialmente, la publicación de libros de texto universitarios. La carrera judicial no es tampoco una fuente de recursos económicos importantes (legítimos, se entiende), pues son pocos los órganos jurisdiccionales que otorgan buenas remuneraciones e, inclusive éstas, no son suficientes para formar un patrimonio semejante al que puede adquirirse en otras ramas de la profesión.[41] Finalmente, la carrera judicial no es un modo de adquisición de conocimientos jurídicos universales ni innovadores, sino, en su caso, de conocimientos técnicos específicos. En resumen, podemos decir que la carrera judicial es un ejercicio profesional especializado (y "especializante"), social y económicamente discreto, con caminos propios para la incorporación, formación, capacitación, ascenso y mantenimiento de quienes en ella se desempeñan.

En cuanto a las notas que llamaré "funcionales" u "orgánicas", lo hasta aquí dicho es importante para calificar las condiciones de

[41] Adicionalmente, las pensiones de retiro que se otorgan, excepción hecha de los ministros de la Suprema Corte, son las generales del sistema de pensiones del Estado, en todo caso con un plus adicional de marcha o pequeño sobresueldo, insuficiente por sí mismo para constituir un patrimonio desahogado.

posibilidad del acto de juzgar en sí mismo considerado. Desde luego, y vale la pena reiterarlo para evitar confusiones, no estoy introduciendo consideraciones sobre la totalidad del proceso que finalmente conduzcan o concluyan en el acto de juzgar, ya que por razones analíticas hasta aquí me he concentrado sólo en los juzgadores.

Si nuestros juzgadores se forman (escolar y funcionalmente) como lo hacen, si tienen una representación fragmentada y puramente normativa del derecho, si su actuar se caracteriza por el seguimiento de procesos en condiciones más o menos rutinarias, si entienden su quehacer como "mera" aplicación de las normas jurídicas, si asumen que su discrecionalidad es acotada y si estiman que la legitimidad de su actuar proviene de seguir las normas generales en las cuales el legislador expresó la voluntad comunitaria, ¿en qué consiste entre nosotros, y genéricamente hablando, la función de juzgar? A partir de estos mismos elementos, ¿qué suponen que hacen y qué hacen nuestros juzgadores cuando juzgan? ¿Qué tipo de productos sociales crean en adición a los productos jurídicos (resoluciones, sentencias, precedentes) que establecen? Y ¿qué funciones sociales cumplen al juzgar como lo hacen y cuáles otras dejan de cumplir?

La función de juzgar entre nosotros consiste en decir que se aplica un conjunto de reglas y de prácticas a efecto de resolver técnica y cerradamente, por la vía de un litigio, los conflictos humanos que llegan a alcanzar esa categoría, no sólo por tener cabida dentro de las reglas establecidas por el legislador, sino porque materialmente pudieron plantearse ante el correspondiente juzgador.[42] Es importante notar el orden de los factores, en tanto primeramente di cuenta de la resolución litigiosa (procesal) del conflicto y sólo con posterioridad atendí a la resolución del conflicto humano subyacente, pues el mismo entendimiento

[42] Resulta de la mayor importancia observar el modo en que sólo algunos de los posibles conflictos sociales adquieren la categoría de litigios, cuestión ésta que está determinada por una variedad de factores (sociales, económicos, políticos) y tiene trascendencia respecto a un número igualmente importante de factores sociales *(lato sensu)*. Aun cuando refiere a otro tipo de orden jurídico, véase F. W. Maitland, *Las "formas de acción" en el Common Law*, I, Cremades Ugarte (trad.), Marcial Pons, Madrid, 2005, pp. 47-57, especialmente.

del derecho y de la propia función dispone los elementos a considerar en ese preciso orden.

El juzgador entiende que tiene que dar respuesta a aquello que las partes (por conducto de sus abogados) plantearon en el juicio, sin posibilidad de sustitución. El juzgador tiene que, por una parte, limitarse a darle voz a las normas jurídicas generales emitidas por el legislador pero, por otra, hacerlo sólo a partir de los concretos planteamientos que le hagan las partes en el litigio. Bajo la concepción que tiene de su actividad, el juez se admite atrapado entre dos voces: la de toda la comunidad que se ha expresado por medio del legislador y la del individuo concretísimo que quiere hacer valer sus intereses dentro del cúmulo de contradicciones y diferencias que constituyen esa comunidad. Esta función mediadora entre lo muy general y lo muy particular no se explicita en el quehacer jurisdiccional, pues ello debería producir ciertos efectos: si se aceptara con veracidad, al menos cierto vértigo por entenderse atrapado entre dos discursos en los que poco se puede incidir y es necesario mediar a fin de darles coherencia y expresión; si se aceptara, como creo que en realidad sucede aun cuando no con plena conciencia, de modo disimulado, produciría un disfraz para actuar como mediador entre el todo y las partes, entre la comunidad y el individuo, entre lo que es de todos y lo que cada quien aspira a realizar. En este segundo caso, la manera de construir el disimulo es aceptando la existencia de un continuo (caracterizado evidentemente como "puramente normativo") entre lo que en el modo más abstracto posible dice la ley, a efecto de que todos quepan en las regulaciones que genera, y la búsqueda de reconocimiento de lo que cada cual estima es propio de su individualidad. El modo de constituir el continuo a efecto de no constatar las discontinuidades es recomponiendo los conflictos humanos originarios en específicos litigios jurídicos reglados. No importará lo que las partes piensen, sientan o deseen, sino lo que éstas puedan demandar y probar en un litigio. Complementando a Montesquieu, el juez no es sólo la boca que pronuncia la palabra de la ley, sino también y por otra parte, la

boca que se limita a reproducir las palabras de las partes a efecto de propiciar el encuentro con lo que es del interés de todos, tal como haya sido expresado en la ley; ello para dar (en condiciones disimuladas de pretendido "autómata") a cada cual aquello que "la comunidad" haya definido que es lo suyo de cada quien.

Al tratar la jurisdicción con problemas humanos juridificados a efecto de darles soluciones necesariamente juridificadas, el juez adquiere la totalidad de su poder: se presenta como el mero pronunciador de las palabras de la ley en relación con específicos reclamos, como el único unificador de los discursos, como el que en ingeniería de sonido suele llamarse una "mezcladora" o una "consola de audios", de unas voces que no son la suya, a efecto de producir una nueva, la cual presentará no como composición suya, sino como expresión del estado de cosas existente, y lo cual él, y otra vez en tanto mera boca, se limita a reproducir. El poder del juzgador radica en asumirse como mero ejecutor de dos voluntades que le son ajenas; se disimula así a fin de operar con los elementos "dados" para no mostrar lo que hace.

Es precisamente por esta manera de actuar que las prácticas son más relevantes que los conocimientos universitarios, que a los hechos se les niega relevancia o a la jurisprudencia se le utiliza erráticamente. Si ponemos atención, cada uno de estos elementos debía ser el fundamento de racionalizaciones fuertes de la actividad jurisdiccional. Tener que operar con base en dogmáticas complejas produce la organización de las normas y, por lo mismo, el enfrentamiento de las formas de abordar los problemas y la identificación de los resultados posibles. Introducir y explicitar la dimensión fáctica de los problemas planteados como precondición de las funciones normativas implica construir el objeto litigioso en términos objetivos y ello, a su vez y nuevamente, las soluciones posibles respecto del problema definido y no cualquier otro. Admitir la importancia de la jurisprudencia implica reconocerse sometido a las determinaciones de otros órganos jurisdiccionales y, lo que es más importante, admitir su posición jerárquica y controladora tanto en el modo

de comprender los problemas como las soluciones que a ellos deban corresponder.

La desaparición o, al menos, la disminución del problema humano que posibilita la celebración del problema litigioso es el medio que permite al juzgador apropiarse de la situación, reconstituirla en sus términos, definirla en sus alcances, delimitarla frente a otros campos para, desde ahí, asignarse la condición de única voz, único resolutor de los conflictos, siempre como intermediario entre las palabras de la ley y la de los individuos. El juzgador asume que la ley es la expresión de una voluntad que, por ser de todos, le trasciende, pero toma también la palabra de los individuos como lo que son: seres racionales y autónomos que saben lo que quieren y que buscan conseguirlo, a efecto de mediar entre ellos para —insisto— darle a cada quien lo suyo de conformidad no con lo que él mismo quiera, sino con lo que simplemente le corresponda en el "orden jurídico natural de las cosas". Sólo al declararse esclavo de los discursos de otros, y parafraseando a Cicerón, el juez es libre. Por ello, y desde ahí, reclama autonomía y asume una función que presenta como subordinada (y muy posiblemente en el plano inconsciente así la entienda), sabiendo que lo es más en la representación que de la función se tiene y que él refuerza, pero no en sus concretas condiciones de operatividad.

Esto le da un hilo conductor a las explicaciones que antes hicimos. Simultáneamente, permite asignarle a los juzgadores responsabilidades y dejar de considerarlos (como ellos quisieran) víctimas de las acciones de otros sujetos o de las representaciones jurídicas dominantes, y entenderlos como actores destacados y disimulados de unos procesos de creación normativa y, finalmente, de formalización de la sociedad y de sus componentes individuales en los que claramente participan y se mantienen.

La falta de un discurso fundacional propio se entiende entonces no como resultado de una incapacidad, sino de una estrategia con un borroso grado de consciencia. Al asumirse como partes de un todo superior, los juzgadores no tienen por qué justificar la construcción de una posición propia ni, desde ahí, tratar de generar el

estatus propio de su función.[43] La estrategia consiste en no señalar la existencia de un espacio propio, dado que el mismo existe a partir de transferir las cargas a otros actores sociales y políticos. No es que los jueces no hayan construido su espacio, sino que lo han hecho bajo la idea de que no lo hay. Lo que acontece en el ámbito de las representaciones y de los discursos que las sostienen, y en tanto construcciones hechas por otros, les otorga un cómodo espacio de acción aparentemente subordinado pero funcionalmente autónomo. La estrategia es, entonces, la de subordinarse tanto al discurso de la generalidad del todo expresada en la ley, como al de la individualidad de las partes que saben y persiguen lo que quieren, para en esa relación imposible constituir el espacio propio de su operación discrecional. Al conducir el proceso, pero especialmente al dictar sus resoluciones, los juzgadores pueden llegar a sostener que aquello que el litigio "produjo" es el resultado de la combinación de las voces del legislador y de la parte que acudió a juicio, sin que en ello él tuviera una intervención destacada o determinante. Cuando alguien pierda su propiedad, la custodia de sus hijos o la libertad, ello resultará de la mala decisión del legislador que, a su vez, no hace sino reproducir la voluntad de todos, o de la incapacidad de la parte para plantear con precisión y cuidado sus defensas en un juicio que, por definición, está diseñado para permitir su más amplia expresión. El juez, en tanto boca, poco puede hacer y menos corregir.

La existencia de tal estrategia permite explicar de manera sistemática diversas cuestiones sobre el actuar de los juzgadores, muchas de las cuales fueron tratadas con anterioridad en un plano puramente descriptivo. El modo de redactar las resoluciones judiciales (sentencias incluidas) es largo y obscuro y permite la

[43] Entiendo por "estrategia", con Michel de Certeau, *La invención de lo cotidiano..., op. cit.*, p. 42: "al cálculo (o a la manipulación) de las relaciones de fuerza que se hace posible desde que un sujeto de voluntad y de poder (una empresa, un ejército, una ciudad, una institución científica) resulta aislable. La estrategia postula *un lugar* susceptible de ser circunscrito como *algo propio* y de ser la base donde administrar relaciones con *una exterioridad* de metas o de amenazas (los clientes o los competidores, los enemigos, el campo alrededor de la ciudad, los objetivos y los objetos de investigación, etcétera)".

construcción de un espacio judicial "propio y excluyente"; utiliza largas transcripciones como si de ellas, de la mera agregación de constancias del expediente, fuera posible extraer la verdad del proceso; no tratar de poner de manifiesto los elementos a partir de los cuales debe dictarse la resolución; los hechos quedan reducidos a la narración de las incidencias del juicio (prácticamente de las constancias) pero casi nunca a los elementos fácticos que dieron paso al conflicto que terminó convirtiéndose en litigio. La resolución es presentada como una operación silogística donde el resultado al que llega el juez es producido por "acontecimientos" en los que prácticamente no tuvo intervención. Al final, una sentencia en la que vida, propiedad, papeles, posesiones o derechos quedan formalizados jurídicamente y, por lo mismo, con un nuevo contenido y alcance social imponible, ahí donde ello alcance, mediante el poder coactivo del Estado.

Preguntémonos ahora por el tipo de "productos sociales" que se crean mediante una actividad jurisdiccional así entendida, desde luego en adición a los "productos jurídicos" establecidos mediante ella misma (resoluciones, sentencias, precedentes). Lo que importa saber es ¿qué tipo de bienes sociales producen los juzgadores que puedan ser identificados de manera adicional a los que hemos identificado como propios de su quehacer propiamente jurídico? Con independencia de que aisladamente hemos mencionado algunos de ellos en este último apartado, conviene agruparlos y considerarlos nuevamente. En primer lugar, está el bien de la formalización de la sociedad, no ya a partir de las determinaciones generales y abstractas definidas por el legislador, sino las concretas que dan lugar a situaciones individualizadas. La relevancia de este "producto" radica en que en situaciones de disputa, sólo mediante las determinaciones judiciales cada cual sabe de qué es titular *(lato sensu)*. Desde luego que la formalización se realiza dentro de un sistema específico en el que las posibilidades están contadas y no son admisibles otras, pero dentro de ellas la principal manera de individualizar en caso de conflictos es mediante la mencionada actuación judicial.

Un segundo e importante producto, en buena medida en las condiciones acabadas de apuntar, es que mediante las actuaciones jurisdiccionales se logra la constitución de individuos o individualidades. Es decir, y nuevamente dentro de las condiciones sistémicas apuntadas, aquello que finalmente permita asignarle una posición al individuo será producto de determinaciones jurisdiccionales, así sea que las mismas hayan sido tomadas en las condiciones "cerradas" mencionadas anteriormente. También las formas de actuación judicial generan en algún grado predictibilidad para aquellos que se encuentren en posibilidades de participar (o participen) en el sistema jurisdiccional pero no, claramente, para quienes no estén en esa situación. Desde luego estas prácticas permiten la dinámica de un orden jurídico concreto en tanto posibilitan sucesivos grados de individualización. Finalmente, y a modo de resumen de todo lo anterior, permiten la solución, así sea formalizada y parcial (es decir, estrictamente jurídica) de cierto tipo de conflictos sociales aun cuando, desde luego y por lo mismo, no de otros.

De todo lo anterior es posible admitir que la actuación judicial cumple con algunas funciones sociales importantes. Para no repetir lo que llevamos dicho, y desde lo que podemos llamar la lógica del ordenamiento en general y de la función jurisdiccional en particular, las funciones sociales que se alcanzan tienen que ver con la resolución predecible y ordenada de cierto tipo de funciones sociales en los términos canónicos de un conjunto de procedimientos y funciones normativas que, a fuerza de repetirse, han devenido naturales. Sin embargo, desde una lógica que bien podríamos llamar externa más que al ordenamiento a la función jurisdiccional, lo que la función jurisdiccional así entendida llega a producir es la actualización regular de un ordenamiento que, entre una diversidad de funciones, tiene la de ocultar las formas mediante las cuales reproduce condiciones específicas de dominación. Es decir, al actuar los juzgadores como una especie de correa de transmisión entre lo que las normas generales prescriben y lo que los sujetos "merecen", logra mantener la idea (la ideología, pues) de que aquello que a cada cual se asigna, lo suyo de cada quien, es lo

que a cada cual corresponde en el orden mismo de las cosas, tal como éstas de suyo son. Si retomamos el lenguaje de otras épocas, lo que la jurisdicción hace es ocultar, desde luego, pero de manera sutil, las posibilidades de la dominación social mediante la "mera" aplicación de las normas a partir de los "meros" planteamientos que las partes formulan para constituir el reconocimiento jurídico que mediante una resolución judicial desean alcanzar.

Sin embargo, y desde una perspectiva más amplia, esta forma de actuación no alcanza a cumplir con ciertas funciones sociales que, evidentemente fuera ya de la operación del sistema mismo, es posible percibir. Aquí, y para ir concluyendo, salgo ya de la narración interna que venía haciendo y me coloco en una perspectiva más amplia, a efecto de contrastar lo que los jueces hacen contra lo que acontece y deja de acontecer en la sociedad, dadas sus formas de actuación. Los juzgadores, ciertamente, no son capaces de comprender en toda su dimensión lo que ellos mismos hacen, pues tendrían que realizar un ejercicio de autoconciencia que los alejara de su educación universitaria pero, sobre todo, de sus prácticas judiciales. De hacerlo, perderían parte de los fundamentos de su actuar, al menos —claro está— que adoptaran una posición de cínicos absolutos que, desde luego, no se corresponde con lo que la inmensa mayoría de ellos hace y entiende que hace. Sin embargo, visto su actuar desde fuera, los juzgadores no son capaces de criticar ni enfrentar las condiciones imperantes (sociales, políticas, económicas, etcétera), pues ello supondría, a su vez, cuestionar no sólo esas condiciones, sino el orden que, primero, les confiere la calidad de juzgadores y, segundo y en consecuencia, que les permite actuar como tales en las condiciones en que lo hacen. Si el juzgador cuestionara el *statu quo* o cuestionara el orden normativo que lo sostiene, su actuar perdería referencia pero, sobre todo y por tener que enfrentar la idea de un legislador superior que encarna la voluntad de todos, perdería también su posición de mediador, de sintetizador, entre la voz de esa voluntad común y la voluntad individual que busca quedar inserta en los designios de ésta a efecto de alcanzar su plena realización social.

Por razones muy semejantes, el juzgador no puede verse a sí mismo como un corrector de desigualdades y diferencias sociales *(lato sensu)* que de algún modo el legislador no haya querido resolver, o que habiéndolo hecho, la parte en un litigio no haya sabido plantear adecuadamente. Si en su carácter de intermediario entre la expresión general y la petición individual el juzgador cumple sólo con la mencionada función de "mezclador de voces", a efecto de constituir la propia, no puede considerarse como un resolutor de lo que no le fue "mandado", no le fue "pedido" o de ambas situaciones. Por ello, el legislador no tiene por qué solucionar los conflictos sociales que no le fueren planteados en forma de litigios de su competencia, ni mucho menos de aquellos que ni siquiera hubieran alcanzado tal condición. Al no poder participar de manera no litigiosa en los conflictos sociales, no tendrá herramientas para dar respuesta a ellos ni, claro está, para dar respuestas no jurídicas a los que sí se le hayan llegado a presentar. El juzgador, entonces, no será en modo alguno un medio para solucionar los conflictos materiales de la sociedad, como no sea en la manera en la que los mismos se hayan, insisto, juridificado o, más aún, hayan adquirido un carácter litigioso. Desde su posición de mediador de voluntades a efecto de solucionar conflictos de una manera específica, el juzgador no se considerará apto para construir (al menos explícitamente) soluciones que vayan más allá de la que corresponda al caso concreto. Visualizar su tarea y, nuevamente, al menos abiertamente, como generadora de políticas públicas lo conduciría a sustituirse en la voluntad general, esto es, lo llevaría a presentar su voz en competencia con la del legislador y, por lo mismo, perdería su posición privilegiada de mediador entre los discursos, que es, precisamente, lo que le permite constituir su estrategia de posición y de actuación. Al dejar en manos del legislador (y en parte de la administración) la creación de los discursos generales de los que él resulta "mero" aplicador, el juzgador aparentemente delega en ellos la construcción de su legitimidad, pero sólo lo hace a efecto de constituirse un espacio que él mismo construye, administra, mantiene y guarda.

En la determinación de la amplitud del espacio y posibilida-

des de actuación de los juzgadores participan otros actores y, por lo mismo, la confluencia de lo que todos ellos hacen es lo que le da sentido final no sólo a lo que los juzgadores realizan, sino a lo que es el proceso mediante el cual se actualiza la justicia. Como antes lo apuntamos, para llegar a una conclusión general sobre la crisis de la justicia es preciso considerar la manera en que en el proceso cada sujeto actúa separadamente, para así conjuntar todos los resultados y presentar la visión general objeto de este trabajo: identificar las razones de la crisis de la justicia entre nosotros. Por el momento, hemos hecho lo necesario para separar las que a mi juicio corresponden a los juzgadores.

Bibliografía

Burgoa, Enrique, *El juicio de amparo*, Porrúa, México, 1968.

Certeau, M. de, *La invención de lo cotidiano 1. Artes de hacer*, traducción de A. Pescador, UIA/ITESO, México, 2010.

Cossío D., J. R., *Jurisdicción federal y carrera judicial en México*, UNAM, México, 1996.

———, *Cambio social y cambio jurídico*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2001.

———, *Cambio social y cambio jurídico*, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, 2001.

———, *Sistemas y modelos de control constitucional en México*, UNAM, México, 2011.

———, "La tormenta (judicial) perfecta", *El Universal*, sección editorial, 12 de julio de 2011.

Diario Oficial de la Federación, 12 de junio de 2011.

Florescano Mayet, Enrique, *La historia y el historiador*, FCE, México, 1997.

García de Enterría, Eduardo, *La Constitución como norma jurídica y el Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 1988.

García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, Porrúa, México, 1940.

García Villegas, M., *Jueces sin Estado*, Siglo del Hombre Editores, Bogotá, 2008.

Legendre, Pierre, *El amor del censor. Ensayo sobre el orden dogmático*, traducción de M. Giacomino, Anagrama, Barcelona, 1979.

Lolme, J. M. de, "De las leyes que forman la libertad política en su relación con la Constitución", en *Libro Undécimo*, cap. VI, Desoer, 1817.

Maitland, F. W., *Las "formas de acción" en el Common Law*, I, traducción de Ignacio Cremades Ugarte, Marcial Pons, Madrid, 2005.

Migdal, J. S., *Estados débiles, Estados fuertes*, traducción de L. Andrade Llanas y V. Schussheim, FCE, México, 2011.

Pardo, M. del C. (comp.), *Administración pública mexicana del siglo XX*, BBAPDF/Siglo XXI, México, 2010.

Pereyra, C., *Crítica de la razón arrogante*, Taurus, México, 1999.

Los desafíos del federalismo infame

Mauricio Merino

I

Desde la segunda mitad del siglo xx fuimos olvidando que el federalismo fue un problema no resuelto en la conformación del Estado mexicano. Ese pendiente se nos quedó escondido, agazapado, tras el control del aparato que consolidó las prácticas y las instituciones del régimen pasado. Atrás quedaron las disputas y las inconformidades que se convertían muy rápido en proclamas y luego en rebeliones en contra del poder central. Pero lo cierto es que no fue sino hasta los cuarenta cuando el federalismo dejó de ser una amenaza a la estabilidad política, para convertirse en una pieza más del discurso revolucionario y de la unidad republicana, a condición de dejar de ser federalismo.

Durante la segunda mitad del siglo xx, ese federalismo manso fue en realidad el eufemismo de una república presidencialista y centralizada en todo lo fundamental. No es que los gobernadores carecieran de importancia o que no tuvieran poder propio para intervenir en la política y en los negocios de sus entidades. Hubo entre ellos personajes memorables, para bien y para mal: gobernadores que hicieron mucho daño y algunos que hicieron mucho bien. Pero al nacer el Partido Revolucionario Institucional en su denominación actual, los gobernadores ya habían dejado de ser completamente autónomos y ya no podían seguir tomando decisiones sin el aval del presidente y el abrigo del partido. Quienes lo intentaron pagaron costos ejemplares, como para dejar en claro

que podían gobernar sus entidades siempre y cuando no se salieran del huacal.[1]

Se nos olvida que el arreglo de la sucesión presidencial por periodos sexenales no fue la única clave de consolidación del régimen pasado. También lo fue el control político de la obediencia federal. Y ambas pasaron, como bien sabemos, por el éxito del aparato partidario para premiar lealtades y castigar indisciplinas; para tomar la ley, a un tiempo, como herramienta de poder y como piso de las negociaciones necesarias; para situar al presidente como referencia inexcusable de las decisiones y al mismo tiempo como repartidor de privilegios y prebendas. El presidente omnímodo y esclavo, a una vez, de los arreglos exigidos para mantener vigente al régimen. Si había un acuerdo explícito para obedecer las reglas de la sucesión presidencial, también lo hubo para acatar el predominio del gobierno federal sobre las entidades. De modo que sin borrar del mapa las formalidades del federalismo, el país fue adquiriendo todos los perfiles de una república unitaria, hasta el punto de adueñarse incluso del significado de la palabra federal, que dejó ya de aludir a la división territorial de los poderes para referirse sin más al gobierno nacional. En México, federal quiere decir central, o presidencial, aunque ese uso no se corresponda con su etimología.

II

Desde los cuarenta hasta 1983, el gobierno federal fue expandiendo presupuestos, oficinas, burocracia y decisiones. Fueron los años en los que la administración central creció en exceso y en los cuales, ante el riesgo de que algún gobernador quisiera invocar el principio de los poderes residuales —según el cual las atribuciones

[1] Este planteamiento ha sido desarrollado por Joy Langston y Alberto Díaz-Cayeros, *The Consequences of Competition: Gubernatorial Nominations in Mexico, 1994-2000*, DTEP número 169, CIDE, México, 2003; Joy Langston, *After the End: Mexico's PRI in the Aftermath of the 2000 Presidential Defeat*, DTEP número 172, CIDE, México, 2005; Alonso Lujambio y Horacio Vives, *El poder compartido: un ensayo sobre la democratización mexicana*, Océano, México, 2000.

no otorgadas por la Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas para los estados—, el régimen respondió arrogándose casi todas las materias.[2]

Y lo mismo pasó con el dinero: de 1947 a 1980, el régimen fiscal y la asignación presupuestal se concentraron en las manos del gobierno nacional con fines formalmente redistributivos y de equilibrio fiscal entre las entidades pero, en la práctica, centralizadores. En aquellos años se hicieron célebres las reuniones entre los gobernadores y los sumamente poderosos secretarios de Hacienda del gobierno federal para pedir dinero, más dinero, a cambio de obediencia y prendas para el presidente. Y en el extremo, el presidente José López Portillo se dio el lujo de convocar cada año a la reunión de la república, así llamada porque asistían todos los gobernadores del país para escuchar las instrucciones programáticas del gabinete y el mensaje del titular del poder ejecutivo, en un formato que a du-

[2] Los "años de la administración de la abundancia", como calificaría el presidente López Portillo al sexenio que encabezó, fueron también los de mayor centralización política y burocrática. De acuerdo con María del Carmen Pardo (1992), durante ese sexenio se crearon la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, el Sistema Alimentario Mexicano, la Coordinación de Proyectos de Desarrollo, la Coordinación General de Programas para Productos Básicos, la Coordinación de los Servicios de Salud Pública, la Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación, la Comisión de Gasto-Financiamiento y los Comités Promotores del Desarrollo Económico, entre otros. Aunado a esto, durante este sexenio se creó, a propuesta del presidente de la República, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la cual se dispuso "que sólo por acuerdo presidencial se podrían crear nuevas unidades paraestatales, y facultaba al ejecutivo para integrar agrupamientos de entidades, de manera que las secretarías y los departamentos fueran los encargados de coordinarlas [...] La ley asignó entonces responsabilidad sectorial a las dependencias del ejecutivo que se encargarían de planear y llevar adelante las políticas gubernamentales" (véase M. Pardo, *La modernización administrativa en México*, El Colegio de México, México, 1992, p. 107). En este sentido, para el año de 1980 el país contaba con un total de 903 dependencias, de las cuales 127 eran organismos descentralizados, 518 eran empresas de participación estatal mayoritaria, 195 eran fideicomisos y 63 eran empresas de participación estatal minoritaria (Pardo, 1992). Confróntese la nota con Mauricio Merino, "Nuevo federalismo, nuevos conflictos", en Soledad Loaeza y Jean-Francois Prud'homme (coords.), *Los grandes problemas de México, instituciones y procesos políticos*, vol. XIV, El Colegio de México, México, 2010.

ras penas evocaba la vigencia del federalismo. Si los gobernadores querían incrementar su gasto, tenían que pedirlo al presidente.

Sin embargo, la contrapartida de la expansión del gobierno federal fue la debilidad creciente de las instituciones políticas locales. Los estados fueron perdiendo capacidad de innovación legal, fiscal o de gestión pública de manera sistemática. Las legislaciones estatales se fueron volviendo una réplica más o menos simple de la original dictada en la Federación, mientras que su influencia en la política económica se volvió testimonial cuando no, de plano, tráfico de influencias. En cambio, su tarea fundamental fue mantener la así llamada paz social. Gastar dinero en obras públicas y en otorgar servicios básicos, pagar la nómina para la operación cotidiana del gobierno y dar mantenimiento a la infraestructura ya creada (o sostener con gasto público las ocurrencias del gobernador en turno) se volvieron sus actividades principales, además de transferir recursos a los municipios y a los grupos políticos que reclamara la presión política del día. Hacer política local equivalía a mantener la fiesta en paz y repartir dinero.

Por otra parte, y a diferencia del pacto establecido para garantizar la sucesión presidencial, los gobernadores no tenían la voz definitiva en el nombramiento del candidato sucesor —aunque influyeran con todos los medios a su alcance en ese juego— pues las candidaturas siempre vencedoras se arbitraban en las redes del partido y se dirimían, en última instancia, en las oficinas del Ejecutivo federal. Así que aun a despecho de pertenecer a las mismas siglas partidarias, nueve de cada diez funcionarios públicos locales cambiaban al comenzar cada sexenio. Nunca hubo servicios de carrera, ni burocracias perdurables, ni sistemas de gestión de largo aliento salvo muy contadas excepciones vinculadas con la planeación del gasto que brincaran la frontera del cambio sexenal. Cada nuevo gobernador inauguraba el mundo.

De ahí que, mientras el gobierno federal crecía y se volvía cada vez más grande y más sofisticado, los gobiernos de los estados se estancaran y no desarrollaran instituciones sólidas, ni lograran consolidar gestiones públicas profesionales. Todas las innovaciones

quedaban a capricho de los nuevos gobernantes y, acaso, a la capacidad de dejar la herencia propia en el concreto de las obras públicas, las placas de las inauguraciones y el discurso sexenal.

III

Las cosas comenzaron a cambiar en 1983, pero no a favor de los gobernadores. El disparador fue la crisis económica del año previo y la restricción dramática del gasto público. Pero ante el desafío de mantener la gobernabilidad con recursos limitados, el presidente Miguel de la Madrid no eligió el federalismo sino el municipalismo. Tenía que expandir la capacidad de respuesta del Estado y optimizar el uso de los recursos, y para ello tomó una decisión más propia de la microeconomía que de las fórmulas tradicionales de finanzas públicas: optó por el rendimiento marginal que suponía distribuir más recursos a los ayuntamientos que a los gobiernos estatales, bajo el principio de la descentralización de la vida nacional y con la consigna de gastarlos en infraestructura y servicios públicos urbanos. Les dio a los municipios facultades para cobrar esos servicios y para hacerse del impuesto a la propiedad inmobiliaria —el predial—; de paso, abrió la puerta a la representación proporcional en todos los ayuntamientos.[3] No fortaleció a los gobiernos estatales sino a los

[3] A partir de la reforma al artículo 115 constitucional en 1983, los municipios entran nuevamente a la escena política del país, pues a manera de recuento de las principales modificaciones de dicha reforma, se mencionan las siguientes: primero, reglamentó las causas por las que un ayuntamiento podía ser suspendido por la legislatura de los estados y les ofreció, formalmente, el derecho de audiencia. Segundo, aclaró que los municipios no sólo tienen personalidad jurídica, sino también patrimonio propio, el cual pueden manejar con tanta libertad como les permitan las leyes locales. Tercero, les otorgó facultades para expedir reglamentos administrativos en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones. Cuarto, definió un cuadro de servicios públicos a cargo de la instancia municipal: agua potable, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, y seguridad pública y tránsito. Quinto, precisó las fuentes de ingreso propias de los municipios: los rendimientos de sus bienes, las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, la parte correspondiente de las participaciones federales y los ingresos derivados

municipios, mediante la reforma más importante de todo el siglo XX al artículo 115 de la Constitución. La crisis fiscal del gobierno federal trajo consigo una descentralización de facto y de jure, pero esta última se dirigió hasta el último eslabón de la cadena.

A cambio, a los gobernadores les ofreció una mayor y más activa participación en el gasto federal —sin entregárselo— a través del sistema nacional de planeación democrática, y abrió la puerta hacia la descentralización de los servicios de educación y de salud, que se consolidarían más tarde. No hay duda de que la coordinación del gasto público entre la federación y los estados inyectó una nueva dinámica al federalismo de esos años y exigió de los gobiernos estatales una dosis mucho mayor de profesionalismo.[4] Pero tampoco la hay de que la decisión de fortalecer a los ayuntamientos mucho más que a los estados reflejó una decisión de cálculo político del presidente: era mejor hacer la pinza a los gobernadores que dejarlos sueltos.

Para 1999, una segunda reforma al 115 constitucional afirmaría el régimen de tres niveles de gobierno y les confirmaría a los ayuntamientos las facultades exclusivas que el gobierno de Miguel de la

de la prestación de los servicios públicos a su cargo. Sexto, estableció que los presupuestos públicos de los municipios sólo serían aprobados por los propios ayuntamientos, ya no por las legislaturas de los estados. Séptimo, otorgó facultades a los municipios para "formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal" y para participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, otorgar licencias de construcción y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica. Octavo, amplió el principio de representación proporcional para la formación política de los ayuntamientos a todos los municipios del país, independientemente de su población. Noveno, se ocupó también de la seguridad laboral de los empleados municipales, sugiriendo a las legislaturas de los estados la promulgación de leyes específicas al respecto. Y décimo, abrió la posibilidad de que los municipios suscribieran convenios de coordinación con los gobiernos estatales y entre sí para la atención de problemas comunes a dos o más municipios. Este decálogo se retoma de Merino, 1992, pp. 114-115.

[4] Véase Guillermo Cejudo, *Los gobiernos estatales en los Estados Unidos Mexicanos*, Nostra Ediciones, México, 2007; Enrique Cabrero, *El federalismo en los Estados Unidos Mexicanos*, Nostra Ediciones, México, 2007; y también remito a Mauricio Merino, *Fuera del centro*, Universidad Veracruzana, México, 1992.

Madrid ya les había anticipado, incluyendo las de seguridad pública.[5] De aquí en más, ha sido la habilidad de cada gobernador —sus medios persuasivos, su capacidad de liderazgo y sus artes—, sumada a la composición electoral de las cámaras locales y de los ayuntamientos, la que ha determinado la calidad y el éxito de sus relaciones con los municipios: esos actores que ya no pueden omitirse ni excluirse como en el pasado, sin pagar costos políticos más o menos altos. Pero en estos años también hemos aprendido que el federalismo y el municipalismo no son la misma cosa y que, más bien, se contradicen: que apoyar gobernadores no es lo mismo que apoyar alcaldes.

Pero el hecho que vendría a modificar de manera radical el federalismo fue, con mucho, el pluralismo partidario. Aunque la tendencia haya venido de antes y en 1989 se haya roto el monopolio del PRI en los gobiernos estatales,[6] la verdadera mudanza sucedió a partir del sexenio de Zedillo y, en definitiva, tras la alternancia de 2000. Entre 1994 y 1997 cambió el mapa político de México: la decisión del presidente Zedillo de acatar el resultado de las urnas cambió de tajo la distribución de los poderes en el federalismo mexicano.[7] Y para 1999, cerca de 85% de los ciudadanos mexicanos

[5] Dicha reforma les concedió a los ayuntamientos el carácter de gobierno de pleno derecho, que les otorgó, en definitiva, facultades exclusivas que ningún otro poder o nivel de gobierno podría ejercer en su nombre. Aunque casi todas esas facultades ya estaban comprendidas en el texto constitucional anterior, lo destacable de la reforma promulgada a finales del siglo XX fue la creación de una órbita jurídica municipal exclusiva que, junto con el sistema de controversias constitucionales establecido ya desde 1994, convirtió a los municipios en actores directos del federalismo. Si bien sus atribuciones propias tendrían que estar reguladas por las leyes expedidas por los congresos de los estados, éstos ya no tendrían facultades para disminuirlas o enajenarlas. Confróntese con Mauricio Merino, 2010, *op. cit.*

[6] Es importante señalar que a nivel nacional los resultados de las elecciones para presidente de la República en 1988 fueron los siguientes: el PAN obtuvo 17.07% de la votación, el PRI, 50.36% y el FDN, 30.8%. Véase Woldenberg, Salazar y Becerra, 2000, p. 202. Por su parte, de acuerdo con Soledad Loaeza, la movilización de electores que se produjo en la Ciudad de México para ese mismo proceso electoral "favoreció a las oposiciones con más de 71% de los votos (22% para el PAN y 49% para Cuauhtémoc Cárdenas)". Véase Soledad Loaeza, "Hipótesis para una historia política del Distrito Federal en el siglo XX", *Historia mexicana*, 1995, p. 150.

[7] Como muestra de ello, a finales de 1997 la oposición ya gobernaba en siete

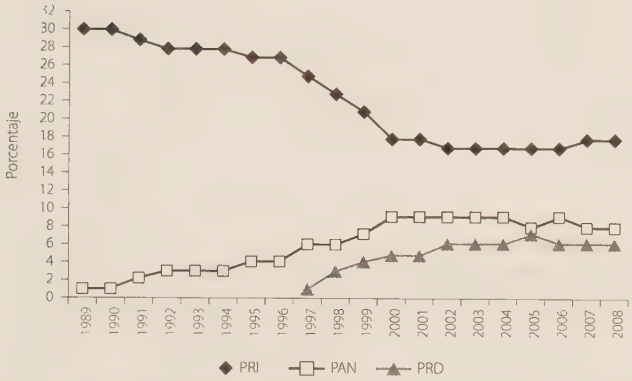
ya habían experimentado algún tipo de alternancia en sus gobiernos inmediatos y ya le habían perdido el miedo al cambio.[8]

Varios autores han documentado, con razón, que la alternancia de 2000 vino de la periferia al centro y es verdad. Pero no todos han mirado con cuidado la otra faz de esa moneda: que al perder la presidencia, el partido antes hegemónico conservaba aún la mayor parte de los gobiernos estatales, de las curules de las cámaras locales y de los ayuntamientos del país. Los más fuertes dejaron de estar en el gobierno nacional pero siguieron en la periferia.

entidades: Baja California, Guanajuato, Chihuahua, Jalisco, Querétaro, Nuevo León y el Distrito Federal. Sin embargo, si comparamos estos datos con el sexenio previo, tenemos que hasta finales de 1994 la oposición gobernaba únicamente en tres estados de la República (Baja California, Guanajuato y Chihuahua). Por otro lado, si tomamos como ejemplo los municipios urbanos ganados por cada partido político, se tiene lo siguiente: en 1988, la oposición ganó 10.8% de estos municipios, cifra que aumentó a 32.7% en el ciclo electoral 1991-1994; mientras que para el ciclo electoral de 1997-2000, partidos diferentes al PRI ya habían alcanzado 52.6% de las presidencias municipales. Véase R. Aranda, *Poliarquías urbanas: competencia electoral en las ciudades y zonas metropolitanas de México*, IFE/Miguel Ángel Porrúa, México, 2004.

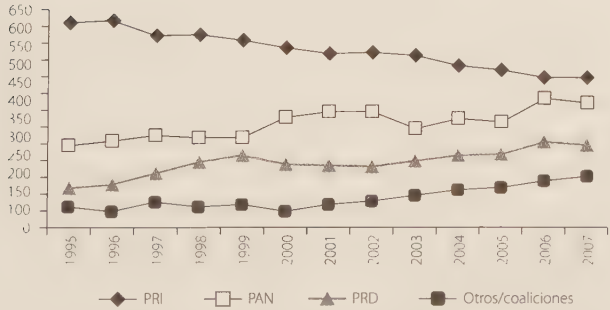
[8] Antes de la reforma electoral de 1996, el PAN había sido el único partido de oposición que había obtenido gubernaturas en seis ocasiones: Baja California (en 1989 y 1995), Guanajuato (en 1991 y 1995), Chihuahua (en 1992) y Jalisco (en 1995). Este bipartidismo comenzaría a transformarse en tripartidismo a partir de la reforma electoral de 1996, pues para finales de 1999, el PRD ya había obtenido la jefatura de gobierno del Distrito Federal en 1997, la gubernatura de Zacatecas en 1998, la de Tlaxcala en 1999 —en alianza con el PT y el PVEM— y la de Baja California Sur en 1999 —en alianza con el PT— (véase A. Lujambio y Horacio Vives, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, Océano, México, 2000, p. 103). Por otro lado, de acuerdo con Rafael Aranda (2004), en términos de los municipios urbanos ganados por cada partido en cada ciclo electoral se tiene lo siguiente: *a)* durante los ciclos electorales de 1988-1991 y 1991-1994, el PAN había obtenido 6.8% y 9.9%, respectivamente, de las presidencias municipales; mientras que el PRD únicamente había obtenido 1.8% y 0.9%, respectivamente; *b)* durante el ciclo electoral de 1994-1997, el PAN obtuvo 30% de las alcaldías y el PRD 11.9%. Y finalmente, *c)* durante el periodo electoral de 1997-2000 y durante el segundo semestre de 2000, el PAN obtuvo 20% de los triunfos electorales de las presidencias municipales alternadas en 1997 y 47.9% en el segundo semestre de 2000, mientras que el PRD había aumentado significativamente su presencia en los gobiernos municipales, obteniendo 20% de triunfos electorales en el primer ciclo y 19.7% en el segundo. Véase Aranda (2004, p. 335).

Gráfica 1. *Número de gubernaturas por partido político, 1989-2008*



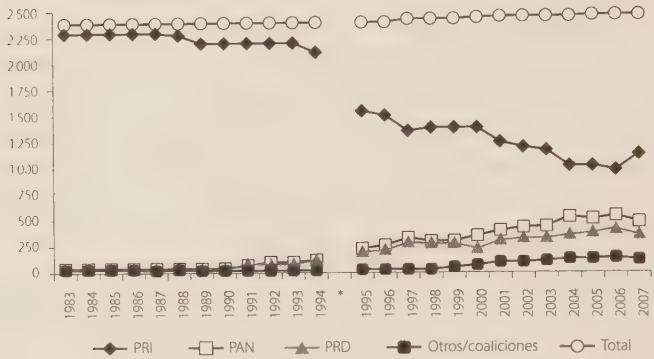
Fuente: elaboración propia con base en datos del Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C. (CIDAC).

Gráfica 2. *Número de diputaciones locales por partido político, 1995-2007*



Fuente: elaboración propia con base en datos del CIDAC. Se tomó el año electoral de cada legislatura local con el número de legisladores electos por mayoría relativa y por representación proporcional y se reprodujo para los años posteriores hasta que hubo nueva elección. En este apartado, los casos de coalición con uno de los tres partidos principales se contabilizó a su favor, excepto en los casos en que éstos formaron coalición entre ellos. Así, el cuadro arroja un número de legisladores para cada año.

Gráfica 3. *Número de presidencias municipales por partido político, 1983-2007*



Fuente: elaboración propia con base en datos del CIDAC. Se tomó el año electoral de cada presidencia municipal y se reprodujo para los años posteriores hasta la elección inmediata posterior. Así, el cuadro arroja un número de presidencias municipales para cada año y para cada partido. En este apartado, los casos de coalición con uno de los tres partidos principales se contabilizó a su favor, excepto en los casos en que éstos formaron coalición entre ellos. Esta gráfica no incluye el Distrito Federal.

Desde entonces y hasta ahora, el federalismo mexicano ha vuelto literalmente por sus fueros. Los gobernadores han duplicado en una década los recursos que tienen a su alcance y han descentralizado 80% del gasto federal; han impuesto nuevas reglas de operación a los programas federales sin comprometerse demasiado con las propias; se han organizado en torno de una asociación civil —que por cierto está prohibida por la Constitución— donde han articulado una voz unánime en los asuntos que consideran medulares (la hacienda pública, la seguridad y la orientación del gasto, entre otros)[9] y han recuperado poco a poco el liderazgo y el control

[9] Cuidando las formas políticas y con un lenguaje democrático y moderado, aquella mayoría de gobernadores de oposición del PRD y del PRI que arrojó la elección de 2000 configuró el Consejo Nacional de Gobernadores (Conago, antes Anago) como una asociación civil con el propósito explícito y declarado de "impulsar la modernización de las haciendas públicas [...] que tenga como princi-

político de sus estados. La alternancia en la presidencia de la república significó un giro radical en las relaciones entre los estados y el gobierno nacional. El siglo XXI mexicano nació con un nuevo régimen político: el régimen de los partidos, pero una década más tarde ese régimen se ha traducido en una nueva forma de gobierno compartido entre el presidente, los poderes federales y los gobernadores. Y en una nuez, las dos novedades políticas incuestionables de este nuevo siglo, en materia de asignación y ejercicio del poder, son los partidos y los gobernadores.

IV

Sin embargo, el rezago que se impuso a las instituciones de los estados y de los municipios hoy está pesando como lápida en esas nuevas relaciones federales. Porque los cambios que he enunciado no significaron un renuevo de las formas de gobierno sino una recomposición de los equilibrios de poder. Los gobiernos estatales vinieron a ocupar el sitio que ahora tienen sin haber mudado casi nada de las viejas formas de ejercer la autoridad y sin poner al día la distribución de las funciones entre la federación y los estados. De modo que si en algún lugar ha sido obvia la desarticulación entre la pluralidad política y la vigencia de las prácticas autoritarias del pasado ha sido, justamente, en los gobiernos estatales del país.[10]

pal premisa la transferencia de potestades, atribuciones y responsabilidades a las entidades federativas en materia de ingresos, deuda y gasto" (declaración hecha en la reunión celebrada en Mazatlán, Sinaloa, el 10 de agosto de 2001, un año antes de la organización formal de la Conago; disponible en la siguiente página web: http://www.conago.org.mx/reuniones/2001-08-10.aspx).

[10] Sobre este particular, remito a Alejandra Ríos Cázares y Guillermo Cejudo, *La rendición de cuentas en los gobiernos estatales en México*, DT-DAP, editado por D.d.A. Pública, CIDE, México, 2009, y a Alejandra Ríos Cázares y Guillermo Cejudo, *La calidad de gobierno y la rendición de cuentas en los estados: una agenda de investigación*, CIDE-PNUD, México, 2009 (México Estatal), disponible en línea en: http://mexicoestatal.cide.edu/uploads/publicaciones/01_Calidad_de_Gobierno.pdf.

En otros lugares he insistido en que el mayor defecto —y paradójicamente, la mayor virtud— de nuestra transición fue su obsesión electoral: la clave del largo recorrido que vivió el país para cambiar de régimen fue el respeto al voto. Casi todas las mudanzas institucionales se centraron en la fuerza de las elecciones como el motor indispensable para mover el resto de las piezas. Y gracias a la fuerza de los votos (con todo lo que ha significado en materia de organización política, de pluralidad, de apertura al debate, de libertades conquistadas y de conciencia ciudadana) es que finalmente podemos afirmar que México inauguró una nueva etapa de su historia y que, en ésta, el único método legítimo para la distribución de los poderes es el voto. A pesar de todo, hemos conseguido instaurar un nuevo régimen político.

Lo que no hemos logrado todavía es que ese nuevo régimen se traduzca, a su vez, en gobiernos realmente democráticos. Si la distribución del poder descansa en la pluralidad y se organiza con el voto, el ejercicio del poder sigue siendo como ayer: singular, autoritario, vertical y oscuro. Al dejar prácticamente intactas las instituciones que organizan y les dan sentido a los gobiernos, hoy los mandos se reparten de conformidad con las rutinas democráticas, pero se entregan a gobiernos que actúan casi igual que en el pasado.

La calidad de los gobiernos estatales sigue dependiendo en casi todo de la discrecionalidad de sus gobernadores. Los puestos se siguen asignando igual que en el pasado: por cercanía política, por amistad, por conveniencia o compromiso, pues no hay servicios civiles de carrera que honren la imparcialidad y el mérito para llegar a las administraciones. Acaso hay atisbos que tienden hacia la profesionalización: sistemas de capacitación, de certificación de procesos, confianza y competencias, o concursos más o menos acotados para ciertas plazas del conjunto. Pero la regla general es que la asignación de puestos en las administraciones estatales obedece a la decisión política de los gobernadores.[11]

[11] Véase R. Martínez Puón, "El servicio profesional de carrera en las entidades federativas de la República Mexicana", *Servicio Profesional de Carrera* 2 (3), 2005, pp. 189-220; R. Martínez Puón, *Servicio profesional de carrera: ¿para qué?,*

En los estados sigue siendo muy difícil asociar tabuladores, jerarquías, tareas y resultados. Lo que se evalúa —cuando se hace— son actividades burocráticas, rutinas procesales y acaso percepción del público. Pero en general, no hay medios disponibles para vincular las funciones asignadas a los puestos con las políticas que emprenden, con los cambios que consiguen y con indicadores eficientes sobre la gestión que tienen en sus manos.[12] En cambio, abundan las evaluaciones de índole práctica que premian la lealtad, la simpatía y la fidelidad. Si los gobernadores y sus equipos más cercanos aciertan en sus designaciones, es probable que obtengan buenos resultados. Pero el buen tino no sustituye la asignación autoritaria de los cargos ni disminuye el peso de la contradicción entre la forma democrática exigida para ocupar los puestos representativos y la discrecionalidad autoritaria con la que se asigna el resto de los cargos públicos.

Y lo mismo sucede con los supuestos que se emplean para decidir políticas y establecer programas. En términos formales, una política pública es una intervención de los recursos del Estado para modificar el *statu quo* en un sentido determinado, en función de los problemas públicos que enfrenta una sociedad. Para ser realmente democráticas, las políticas tendrían que responder con claridad a esos supuestos públicos: ser siempre el resultado de la agenda pública y de la deliberación franca con la sociedad. Atender los problemas que importan a la gente —más allá de banderías políticas circunstanciales—, con decisiones capaces de identificar con nitidez las causas que persiguen y los cambios que quieren producir en un periodo específico. A su vez, cada política tendría que contar

Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos/Miguel Ángel Porrúa, México, 2005; M. Dussauge, *Anatomía del servicio civil*, Foro Internacional, 2002, pp. 745-808; D. Arellano, *La transformación de la administración pública en México: límites y posibilidades de un servicio civil de carrera*, CIDE-DTAP (117), México, 2002; y también remito a Mauricio Merino (ed.), *La gestión profesional de los municipios en México. Diagnóstico, oportunidades y desafíos*, CIDE/Sedesol, México, 2006.

[12] Véase *Resultados del índice estatal de transparencia presupuestaria 2011;* también remito a la consulta del portal México Estatal en http://www.mexicoestatal.cide.edu.

con su propio "paquete evaluativo" desde su primera puesta en marcha, de modo que la sociedad pueda comprender las razones y seguir la acción de los gobiernos, paso a paso.

Sin embargo, esto no es lo que sucede en México. Las políticas que emprenden los estados tienden a responder más bien a la visión puntual del partido al que se deben y suelen emplearse, casi siempre, como si fueran argumentos de campaña. De ahí la enorme dificultad que hay para evaluar esas políticas durante su ejercicio o para emitir juicios razonables sobre la asignación de medios para cada una de ellas. En el mejor de los casos, los supuestos en los que se afinca la gestión de los gobiernos estatales no se presentan sino cuando ya se han realizado, a través de los informes, de las inauguraciones y de los discursos de los gobernadores. Por aquí una institución pública recién creada, por allá un conjunto de obras —edificios, carreteras, hospitales o monumentos— y más allá decisiones burocráticas, subsidios, transferencias o regulaciones, que no se explican en función de una política —o de un conjunto de políticas— destinada a modificar las causas de los problemas públicos desde sus raíces, sino por su visibilidad política y por su beneficio electoral. Y en casi todos los casos, luego de que han sido decididas o incluso terminadas. La coherencia en la que se basa la gestión de los gobiernos se construye siempre *ex post*, en los informes, y no *ex ante*, en las políticas.

La configuración de esos supuestos tampoco se resuelve con la planeación vigente. Aunque se llame democrática, la planeación que se hace en México es más bien una actividad política vertical y autoritaria: los planes sirven para establecer las prioridades del gobernador. Son la culminación de una campaña y el principio de otra. Quien gana la elección fija la agenda y, sobre la marcha, se van viendo resultados. A veces buenos y plausibles, y en otras ocasiones erráticos e incomprensibles.

Y por último, los presupuestos. Aunque en los primeros años de nuestro nuevo siglo se han desarrollado instituciones destinadas a garantizar la transparencia y el acceso a la información pública, a la fiscalización cada vez más acuciosa de las cuentas

públicas y a la evaluación de las políticas sociales (en particular), todavía estamos lejos de contar con una verdadera rendición de cuentas. Las instituciones políticas que he mencionado se han desarrollado con mayor vigor en el entorno del gobierno federal que en los estados, y aun en ese medio nacional se mantienen fragmentadas y en los márgenes. Ninguna ha logrado alcanzar el corazón de la gestión pública, ni afectar la asignación presupuestal.[13]

Sus obstáculos corresponden a las viejas formas de ejercer la autoridad. No contamos con archivos suficientes ni mucho menos con una cultura acreditada de la información como recurso público. A pesar de los esfuerzos emprendidos por los nuevos institutos dedicados a garantizar la transparencia, las normas que regulan la producción, el uso y la distribución de información pertenecen al pasado y obedecen más a la cultura patrimonialista que a la apertura democrática. Las reservas obstinadas, la destrucción o inexistencia de papeles y la falta de archivos y rutinas para garantizar el derecho a saber y conservar siguen siendo prácticas que prevalecen en todos los estados.

Y en este recuento hay que añadir todavía la carencia de cuentas públicas completas, suficientes y verificables a la luz del día. Si los presupuestos se asignan por razones inerciales y políticas, las cuentas se hacen tarde e incompletas. Por fortuna, al igual que en el caso del acceso a la información, ya está en curso un proceso articulado de armonización contable en el país, que puede llegar a ser un instrumento principal para la rendición de cuentas, si consigue forzar a los gobiernos estatales a llevar la contabilidad en tiempo real y a presentarla al público sin maquillajes. Pero de momento es sola-

[13] Sobre esto véase Alejandra Ríos Cázares y Javier Romero, *La fragmentación institucional de la rendición de cuentas*, Seminario Internacional "Hacia una política de rendición de cuentas", Red por la Rendición de Cuentas, México, 2011; Jesús Cantú, Benjamín Fuentes y Mauricio Merino, *La fragmentación de los sistemas de gestión para la rendición de cuentas*, Seminario Internacional "Hacia una política de rendición de cuentas", Red por la Rendición de Cuentas, México, 2011; P. Salazar Ugarte, 2008; S. López Ayllón y M. Marván (coords.), *La transparencia en la República: un recuento de buenas prácticas*, CIDE/IFAI, México, 2007; Mauricio Merino, "El desafío de la transparencia. Una revisión de las normas de acceso a la información pública en las entidades federativas de México", en *Democracia y transparencia*, México, 2005.

mente una promesa. Y aun cumplida, todavía haría falta un largo recorrido para relacionar las cuentas con la responsabilidad pública asumida por cada funcionario.[14]

V

Con todo, creo que no es deseable echar más leña al fuego del federalismo. Del mismo modo en que tendría que suceder con el régimen de partidos que hoy tenemos, al federalismo no hay que pedirle que desaparezca sino que se perfeccione. No es la eliminación de la autoridad que han ganado los estados (y los municipios) lo que ofrece los mejores horizontes democráticos sino el reconocimiento franco de las carencias que entorpecen la gestión de esos niveles de gobierno. En lugar de repetir la historia centralista habría que pugnar por la consolidación local de nuestra democracia y reconocer el desfase que hay entre la distribución pluralista del poder y la gestión autoritaria del gobierno.

Para conseguirlo, pienso en dos vías complementarias. De un lado, hay que imprimirle orden al federalismo a través de una redistribución sensata de las competencias entre niveles de gobierno. Es inútil que todos los gobiernos hagan todo, al mismo tiempo; es incluso absurdo que se disputen los territorios de la autoridad entre el gobierno federal, los estados y los municipios, como si el federalismo no estuviera basado, desde sus orígenes, en la división funcional de los poderes. No hay teoría política ni aproximación histórica que no subraye la necesidad de suspender la disputa por las competencias e iniciar una revisión a fondo de los ámbitos de autoridad (y de responsabilidad) que han de corresponderle a cada uno de los tres niveles de gobierno.

[14] Véase Mauricio Merino, "La estructura de la rendición de cuentas en México: informe sobre la calidad de la información en las cuentas públicas en México", documento de trabajo núm. 228, CIDE, México, 2009; Mauricio Merino y Sergio López Ayllón, *La rendición de cuentas en México. Perspectivas y retos*, SFP, México, 2009.

Necesitamos una verdadera reforma del gobierno y de la distribución de competencias. Es imposible modificar el régimen fiscal sin atender esa mudanza previa. Tan imposible como mejorar la calidad de la gestión pública en toda la república sin asignar responsabilidades específicas a los gobiernos. Los gobernadores del país conocen bien este diagnóstico: la Conago lo publicó desde 2008 y desde entonces está pendiente una reflexión de fondo sobre la reorganización funcional —por ámbitos de autoridad— de los gobiernos mexicanos. No es sensato modificar o interrumpir el curso de la pluralidad política mediante reformas administrativas; lo prudente es actualizar la distribución de competencias para adecuarla al nuevo régimen político.[15]

Cito, en extenso, algunas partes de ese diagnóstico:

> Los municipios habrían de ser los encargados de la planeación y el desarrollo urbano de las ciudades y pueblos, incluyendo la provisión de infraestructura, el equipamiento y mantenimiento de los servicios públicos, así como la regulación de la convivencia en esos lugares [...] En el caso de los gobiernos de los estados, las áreas de competencia habrían de responder, de acuerdo con la experiencia internacional y la historia reciente de México, a dos principios generales: el de territorialidad y el de áreas de política de impacto directo en la población [...] Dado lo anterior se puede esbozar un listado de competencias de los gobiernos estatales: *1)* Las políticas de "desarrollo social" y combate a la pobreza, incluyendo las políticas específicas de educación básica y la de provisión de servicios de salud para la población. *2)* La política de "desarrollo económico" que conlleva la promoción económica, el desarrollo industrial, agropecuario y de servicios, así como todas las acciones públicas tendientes al crecimiento del producto interno de la entidad y el fortalecimiento de su mercado interno. *3)* La construcción de "infraestructura para el desarrollo" (especialmente la relativa a comunicaciones, a la integración del mercado

[15] Véase Enrique Cabrero, Guillermo Cejudo, Mauricio Merino y Fernando Nieto, "El nuevo federalismo mexicano: diagnóstico y perspectiva", en *Federalismo y descentralización*, Conago, México, 2008, pp. 168-170.

local, la que exceda el ámbito de competencia de los municipios y la necesaria para el transporte interestatal). *4)* La política de protección del "medio ambiente" conteniendo todas las acciones públicas de manejo responsable y preservación de recursos hídricos, forestales y biodiversidad. Estas cuatro áreas de especialización proveerían a los estados de competencias claras y, además, de un propósito definido: la gestión del crecimiento y el desarrollo sostenido y equitativo. En otras palabras, los gobiernos estatales se convertirían en los garantes de una mejor distribución del ingreso y del impulso al crecimiento económico de sus distintas poblaciones.

El gobierno federal, por su parte, se encargaría de la seguridad y soberanía nacionales, la cohesión interna, la coordinación de las políticas públicas de alcance nacional, así como de administrar el sistema fiscal; todo, con el objetivo de garantizar la gobernabilidad y la estabilidad económica.

Pero de otro lado, es urgente mejorar la calidad de la gestión en los gobiernos estatales y en los municipios. La clave está en la rendición de cuentas: que la asignación de puestos, de supuestos y de presupuestos no siga siendo parte del botín político que ganan los partidos con las elecciones, sino el resultado de un verdadero sistema democrático. Que los puestos no se distribuyan como premios y prebendas, sino como parte de un servicio de carrera para afirmar la competencia, el mérito y el desempeño como criterios democráticos de las administraciones públicas. Que las políticas públicas sean diáfanas, con propósitos explícitos y verificables durante su implementación. Que los presupuestos se ejerzan a la luz del día, con información completa y con resultados evaluables. Que se rindan cuentas, pues esta condición es la puerta de entrada indispensable para completar el curso de nuestra transición hacia la democracia.[16]

No es una tarea imposible. Muy por el contrario, el país cuen-

[16] Para una revisión detallada al respecto véase Mauricio Merino, *op. cit.*, 2009; Merino y López Ayllón, *op. cit.*, 2009; López Ayllón y Marván, *op. cit.*, 2007; Martínez Puón, *op. cit.*, 2005; Merino, *op. cit.*, 2006; Merino, *op. cit.*, 2005; Arellano, *op. cit.*, 2002; Dussauge, *op. cit.*, 2002.

ta ya con todos los medios necesarios para producir una reasignación sensata de las competencias entre niveles de gobierno y con las técnicas y los recursos suficientes para diseñar una política integral de rendición de cuentas. No estoy diciendo que pueda hacerse de la noche a la mañana. Pero sí es posible hacerlo en el trayecto de un sexenio, si fuéramos capaces de recuperar el proyecto democrático que nos ha traído hasta este punto. El federalismo autoritario se ha convertido en un obstáculo para la consolidación del nuevo régimen, pero el federalismo democrático podría ser uno de sus motores principales.

Bibliografía

Aranda, R., *Poliarquías urbanas: competencia electoral en las ciudades y zonas metropolitanas de México,* IFE/Miguel Ángel Porrúa, México, 2004.

Arellano, D., *La transformación de la administración pública en México: límites y posibilidades de un servicio civil de carrera,* CIDE-DTAP (117), México, 2002.

Cabrero, Enrique, *El federalismo en los Estados Unidos Mexicanos,* Nostra Ediciones, México, 2007.

——, Guillermo Cejudo, Mauricio Merino y Fernando Nieto, "El nuevo federalismo mexicano: diagnóstico y perspectiva", en *Federalismo y descentralización,* Conago, México, 2008, pp. 137-180.

Cantú, Jesús, Benjamín Fuentes y Mauricio Merino, *La fragmentación de los sistemas de gestión para la rendición de cuentas,* Seminario Internacional "Hacia una política de rendición de cuentas", Red por la Rendición de Cuentas, México, 2011, disponible en línea en http://rendiciondecuentas.org.mx/pdf/panel3.pdf.

Cejudo, Guillermo, *Los gobiernos estatales en los Estados Unidos Mexicanos,* Nostra Ediciones, México, 2007.

CIDAC, Portal del Centro de Investigación para el Desarrollo A. C., 2009, disponible en: http://www.cidac.org.

Dussauge, M., "Anatomía del servicio civil", *Foro Internacional,* 170, 2002, pp. 745-808.

IMCO, Índice estatal de transparencia presupuestaria, Instituto Mexicano para la Competitividad, México, 2011.

Langston, Joy, "Breaking Out is Hard to Do: Exit, Voice, and Loyalty in Mexico's One-Party Hegemonic Regime", *Latin American Politics and Society*, vol. 44, núm. 3, 2002.

———, *After the End: Mexico's PRI in the Aftermath of the 2000 Presidential Defeat*, DTEP núm. 172, CIDE, México, 2005.

———, y Alberto Díaz-Cayeros, *The Consequences of Competition: Gubernatorial Nominations in Mexico, 1994-2000*, DTEP núm. 169, CIDE, México, 2003.

Loaeza, S., "Hipótesis para una historia política del Distrito Federal en el siglo XX", *Historia Mexicana*, 45 (1), 1995, pp. 99-158.

López Ayllón, S., y M. Marván (coords.), *La transparencia en la República: un recuento de buenas prácticas*, CIDE/IFAI, México, 2007.

Lujambio, Alonso, y Horacio Vives, *El poder compartido: un ensayo sobre la democratización mexicana*, Océano, México, 2000.

Martínez Puón, R., "El servicio profesional de carrera en las entidades federativas de la República Mexicana", *Servicio Profesional de Carrera*, 2 (3), 2005, pp. 189-220.

———, *Servicio profesional de carrera: ¿para qué?*, Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos/Miguel Ángel Porrúa, México, 2005.

Merino, Mauricio, *Fuera del centro*, UV, México, 1992.

———, "La (des)centralización en el sexenio de Carlos Salinas", *Foro Internacional*, XXXVI, núm. 1-2, enero-junio, México, 1996.

———, *Gobierno local, poder nacional. La contienda por la formación del Estado mexicano*, El Colegio de México, México, 1998.

———, *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, FCE, México, 2003.

———, "El desafío de la transparencia. Una revisión de las normas de acceso a la información pública en las entidades federativas de México", en *Democracia y Transparencia*, México, 2005.

——— (ed.), *La gestión profesional de los municipios en México. Diagnóstico, oportunidades y desafíos*, CIDE/Sedesol, México, 2006.

Merino, Mauricio, *El régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos*, Nostra Ediciones, México, 2007.

——, *Sobre la evaluación de políticas públicas*, Auditoría Superior de la Federación, México, 2009.

——, "La estructura de la rendición de cuentas en México: informe sobre la calidad de la información en las cuentas públicas en México", DTEP núm. 228, CIDE, México, 2009.

——, y Sergio López Ayllón, *La rendición de cuentas en México. Perspectivas y retos*, SFP, México, 2009.

——, "Nuevo federalismo, nuevos conflictos", en Soledad Loaeza, Jean-François Prud'homme (coords.), *Los grandes problemas de México, instituciones y procesos políticos*, vol. XIV, El Colegio de México, México, 2010.

Ornelas, C., "El ámbito sectorial. La descentralización de la educación en México", en E. Cabrero (coord.), *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993)*, CIDE/Porrúa, México, 1998, pp. 300-301.

Pardo, M., *La modernización administrativa en México*, El Colegio de México, México, 1992.

Ríos Cázares, Alejandra, y Guillermo Cejudo, *La rendición de cuentas en los gobiernos estatales en México*, DT-DAP, editado por D.d.A. Pública, CIDE, México, 2009.

——, *La calidad de gobierno y la rendición de cuentas en los estados: una agenda de investigación*, CIDE-PNUD, México, 2009 (México Estatal), disponible en http://mexicoestatal.cide.edu/uploads/publicaciones/01_Calidad_de_Gobierno.pdf.

Ríos Cázares, Alejandra, y Javier Romero, *La fragmentación institucional de la rendición de cuentas*, Seminario Internacional "Hacia una política de rendición de cuentas, Red por la Rendición de Cuentas, México, 2011, disponible en http://rendiciondecuentas.org.mx/pdf/panel2.pdf.

Salazar Ugarte, P. (coord.), *El derecho de acceso a la información en la Constitución mexicana: razones, significados y consecuencias*, IFAI/Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2008.

Ciudadanía precaria y crisis de la estatalidad democrática en América Latina: lecciones para México

Alberto J. Olvera

Introducción

México tiene mucho que aprender de América Latina. La visión que tenemos hoy de nuestro país es muy autorreferente y localista. Para entender lo que pasa en México es preciso observar la experiencia latinoamericana, cuya diversidad política dentro de un compartido marco histórico de largo plazo encierra múltiples lecciones para nuestro país.

América Latina, a pesar de los avances democráticos de las pasadas dos décadas, sigue caracterizándose por la desigualdad material,[1] cultural y política y por el limitado acceso de sus habitantes a la condición de ciudadanía, es decir, por la escasez y la precariedad de los derechos que realmente pueden ser ejercidos.[2] Una ciudadanía parcial y segmentada no puede ser sustento de ninguna democracia duradera.

La explicación de este fenómeno exige dar cuenta de un problema de interpretación teórica que hasta ahora frena nuestra capacidad

[1] De acuerdo con el Banco Mundial, América Latina es la región más desigual del mundo. Mientras que en los países de la OCDE el 10% más rico de la población gana en promedio 9.6 más que el 10% más pobre, en México la cifra es 26.3 veces y en Chile 27.5 veces. Con la excepción de Costa Rica, Argentina y Uruguay, los demás países de América Latina están aún peor. Véase *El País*, sección negocios, 11 de diciembre de 2011, p. 3.

[2] Véase PNUD, *Informe sobre la democracia en América Latina*, Buenos Aires, 2004.

de comprensión. Es pertinente y necesario ofrecer una explicación sociológica, y no solamente política, de las razones de la precariedad democrática. Para decirlo de otra manera, la crisis de la democracia en América Latina, que se expresa como una profunda desafección ciudadana frente a las instituciones centrales del orden democrático —como el parlamento y los partidos[3]—, se conecta a un problema mayor y que diferencia a América Latina de los países europeos.

La ciencia política nos ha acostumbrado a analizar al Estado y a la sociedad por separado, fiel a la tradición liberal. Y si bien es posible localizar una lógica inmanente al sistema político, definido por la búsqueda y preservación del poder, lo cierto es que este proceso está firmemente anclado en las estructuras profundas de la sociedad. Hace ya varios años que el antropólogo, historiador y comparativista Joel Migdal[4] viene insistiendo en que es un error fundamental ver a los Estados como entidades omnipotentes, unitarias y casi sabias, y que es mucho más pertinente analizarlos como actores en competencia con otros poderes de la sociedad, en permanente negociación con ellos, llenos de contradicciones internas y en proceso continuo de cambio. Su enfoque *state in society*, es decir, el "estado en la sociedad", nos debe permitir entender mejor esta mutua co-construcción entre el Estado y la sociedad.

Desde esta perspectiva, la crisis de la política en nuestra región es en realidad una expresión de un modelo de sociedad en donde los actores, los conflictos y los espacios de lo social son muy diversos y muy dispersos, por lo que los Estados nacionales no logran fundarse en pactos sociales duraderos, ni crear estructuras de representación de lo social que den cuenta de la heterogeneidad y de la conflictividad social y las conecte con las instituciones operativas de la política. Estamos hablando de Estados débiles en términos de capacidad operativa e institucional, Estados con esquemas precarios de gobernabilidad, con administraciones públicas de ba-

[3] Véase Isidoro Cheresky (comp.), *Ciudadanos y política en los albores del siglo XXI*, Manantial/CLACSO, Buenos Aires, 2010.

[4] Joel Migdal, *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*, Cambridge University Press, Nueva York, 2001.

ja calidad, especialmente en el espacio local, que expresan y se entrelazan con sociedades altamente fragmentadas y desintegradas. En el caso de América Latina, la ausencia de ese Estado, la imposibilidad de construir ese Estado operativo se explica en parte por la existencia de una sociedad fragmentada, que nunca alcanzó los niveles de autoorganización y de autorrepresentación política que caracterizó a los países centrales. Hablamos de un tipo de sociedad que es distinta de la sociedad occidental moderna, al menos de su modelo de posguerra en el siglo xx, la cual era más estructurada, mucho más autoorganizada, y que ha tenido distintos modos de hacerse representar por partidos políticos que históricamente estaban vinculados con cierta organicidad a las grandes asociaciones de clase y/o ciertos grupos sociales hegemónicos. Ciertamente la globalización y la desindustrialización de los países centrales ha traído consigo el colapso de esa vieja correspondencia entre la representación social y la política. Sin embargo, la sociedad está todavía altamente estructurada y el Estado que resultó de la posguerra resultó ser operativo, un Estado que garantizó por décadas un mínimo de derechos para la inmensa mayoría de la población.

Si algo caracteriza a nuestra región es la precariedad de nuestra democracia, la inestabilidad relativa de sistemas políticos que no logran resolver el problema de la gobernabilidad y que se fundan en diversos modelos de exclusión de las mayorías de las decisiones políticas. Los experimentos de inclusión política que se vienen poniendo en práctica en algunos países de la región no siempre se corresponden con el ideal democrático, y países que son más o menos exitosos manejando la gobernabilidad democrática lo hacen por vías peculiares, muchas veces ilegales y a veces inmorales, como la compra de voluntades de diputados en Brasil y en México, el uso faccioso de las instituciones del Estado para inducir el voto o bloquear a los opositores y el clientelismo descentralizado, sin mediadores partidarios.

En una región del mundo que crece económicamente y se le considera hoy día exitosa, existen democracias muy diferentes, cuya única similitud básica consiste en que las elecciones se siguen

celebrando, y sirven con frecuencia para dirimir conflictos por la hegemonía, pero son elecciones donde no hay opciones programáticas, sino personales, y donde el proceso electoral no resuelve los problemas básicos de la construcción de un Estado democrático eficaz.

El punto aquí es que no estamos simplemente ante un problema de representación. Ciertamente, hoy se habla de una crisis de representación política en todo el mundo, no únicamente en América Latina, pero, siendo estrictos, en nuestra región esta crisis existe como un dato si pensamos en la extrema debilidad histórica de los derechos de ciudadanía, en la precariedad de los partidos políticos y en la fragmentación de la sociedad civil. El déficit de representación política es un vacío de integración entre la sociedad y la clase política, además de un déficit programático, partidario y de liderazgo que se resuelve de maneras peculiares y distintas en cada uno de los países, no sólo ahora, sino a lo largo de la historia contemporánea de la región. Los partidos han sido (y son) más bien movimientos políticos y/o aparatos electorales que bajo distintos modelos de competencia lograron (y logran) mantener la ilusión democrática electoral, sin resolver de fondo los problemas de la representación y de la gobernabilidad democrática.

La precariedad estructural de la ciudadanía[5] es una característica histórica de América Latina, y expresa una doble debilidad: de una parte, de las instituciones del Estado, pues los derechos constituyen una garantía jurídica, un compromiso político del Estado hacia los ciudadanos, que para poder hacerse efectivo precisa de una institucionalidad operativa que garantice su efectivo goce y ejercicio. Si esta institucionalidad no existe o es deficiente, el derecho otorgado es simplemente discursivo y no efectivo. Sobre este punto hay una larga discusión en América Latina, que inicia con la historia del siglo XIX, periodo sobre el cual se ha dicho que se caracterizó por "repúblicas de papel", "ciudadanos imaginarios"; en fin, regímenes

[5] Sobre este déficit véase Alicia Ziccardi (comp.), *Pobreza, desigualdad y ciudadanía*, CLACSO, Buenos Aires, 2001; PNUD, *op. cit.*, y Víctor Manuel Durand, *Desigualdad social y ciudadanía precaria: ¿Estado de excepción permanente?*, Siglo XXI Editores/UNAM, México, 2010.

esquizofrénicos que al mismo tiempo que se dotaban de leyes modernas, mantenían vivas las prácticas de control político más atrasadas y premodernas. Estas definiciones nos hablan de la separación entre el mundo real y el mundo jurídico, "el país real y el país legal", separación que permanece históricamente vigente hasta la fecha.

De otra parte, destaca la debilidad de la sociedad, pues no solamente los ciudadanos en lo individual carecen del poder para exigir al Estado el cumplimiento de los derechos que en las leyes se plasman, sino que también sus asociaciones y movimientos carecen de la fuerza necesaria para cambiar el modo de operar de las instituciones y/o inducir la creación de las instituciones que deberían de resolver este déficit histórico.

La experiencia indica, como los expertos en el tema lo han mostrado una y otra vez, que el acceso efectivo a los derechos de ciudadanía es un resultado histórico de luchas sociales diversas, que terminan cristalizándose en pactos sociales que se traducen en leyes y éstas a su vez en instituciones estatales. Desde el clásico estudio de Marshall[6] acerca del desarrollo de los derechos de ciudadanía en Inglaterra, se han realizado múltiples investigaciones sobre casos nacionales que demuestran que no hay un modelo único en el desarrollo de los derechos de ciudadanía y que su institucionalización es un proceso desigual, con rupturas y avances, que se asocia a circunstancias históricas específicas, como grandes movimientos sociales, guerras, revoluciones, transformaciones sustantivas del orden social que se traducen en cambios políticos, que a su vez redefinen las relaciones entre Estado, mercado y sociedad.[7]

Normalmente estos grandes cambios se plasman en nuevas constituciones, que definen las bases de un orden legal que, de un lado, protege y garantiza los derechos de ciudadanía, y de otro, mediante legislación secundaria, crea las agencias estatales que han de hacerse cargo de la gobernabilidad vía administración y

[6] T. H. Marshall, *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Cambridge University Press, Cambridge, 1950.

[7] Véase, entre otros, Bryan Turner, *Citizenship and Capitalism*, Allen and Unwin, Londres, 1986; Bryan Roberts, *The Making of Citizens*, Arnold, Londres, 1995.

ejecución de políticas públicas, las cuales deben apuntar a la materialización de los derechos de los ciudadanos.[8]

En los países desarrollados la creación del moderno Estado Social de Derecho fue un resultado histórico particular en el que se construyeron simultáneamente los ciudadanos y el Estado democrático. La ciudadanía no es una condición subjetiva, sino un proceso relacional en el que de un lado se producen sujetos dotados de autonomía y portadores de derechos y obligaciones, y de otro, instituciones estatales cuya función es actualizar y garantizar esos derechos. De poco sirven los derechos civiles si no hay acceso a la justicia; de poco los derechos políticos si no hay elecciones libres; de nada los derechos sociales si no hay escuelas y hospitales. Se trata de un proceso de co-construcción de la sociedad y el Estado.

Una explicación de por qué en América Latina y en México no se produjo este desarrollo armónico del Estado y de la ciudadanía debe abarcar por lo menos dos campos problemáticos. En principio, debe ofrecerse una explicación de orden histórico, dado que la democracia precaria que hoy día vivimos muestra muy fuertes rasgos de continuidad con los viejos regímenes autoritarios y reproduce muchos de los fundamentos que normaron y dieron sentido a la específica relación entre el Estado y la sociedad que produjeron esos regímenes. En otras palabras, la transición a la democracia no ha alterado los pactos básicos entre los actores sociales organizados y el Estado, pactos que condujeron a un modelo de acceso segmentado y parcial a los derechos civiles, políticos y sociales.[9]

Por otra parte, el problema que analizamos puede ser interpretado como un déficit de Estado, es decir, como una incapacidad institucional del Estado para operar de acuerdo con las leyes que la propia clase política ha creado. Hay instituciones y prácticas, formales e informales, que contradicen la operación del Estado en

[8] Véase sobre este punto el excelente estudio de Osvaldo Iazzetta, *Democracias en busca de Estado. Ensayos sobre América Latina*, Homo Sapiens, Rosario, 2007.

[9] Véase Alberto J. Olvera, "The Elusive Democracy", en *Latin American Research Review* [edición especial: *Living in Actually Existing Democracies*], Université du Québec à Montréal, Montreal, 2011.

términos de derechos, pues orientan su acción por el fin principal de mantener el control político y la reproducción de un sistema que privilegia los intereses de sus propios componentes. Se trata entonces de un proceso que puede ser aproximado desde dos perspectivas complementarias: la de la cultura política (anclada en condiciones estructurales específicas) y la del déficit de estatalidad.

La precariedad de la ciudadanía y la cultura política

El capitalismo atrasado de la región ha condenado a una proporción muy grande de la población a trabajar en mercados informales. En la estructura misma de la sociedad hay una separación entre aquellos trabajadores que entran en el mundo de la formalidad y aquellos que sobreviven en el mundo de la informalidad.[10] Estar en la informalidad significa estar en la ilegalidad. Como consecuencia, grandes grupos de la población viven en la marginalidad, y no pueden ser entendidos como clases sociales en el modelo clásico de la sociología, sino como "poblaciones", las cuales, de acuerdo a las políticas sociales de nuestro tiempo, son clasificadas con criterios sociodemográficos.[11] El gobierno crea tipologías específicas, por ejemplo, los pobres extremos, los pobres alimentarios, los viejos de setenta y más, los campesinos beneficiarios de algún programa, los jóvenes marginales. Se desarrolla un estudio sistemático de las poblaciones que divide y fragmenta el mundo de lo social, y se crean programas que atienden de manera específica, no universal, a esas poblaciones. Se crean programas sociales federales, estatales, locales, que se adaptan a la fragmentación de lo social y manipulan políticamente a los beneficiarios. Por su parte, los gobernados so-

[10] Un excelente estudio sobre este proceso es Agustín Salvia y Eduardo Chávez Molina (comps.), *Sombras de una marginalidad fragmentada: aproximaciones a la metamorfosis de los sectores populares de la Argentina*, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, 2007.

[11] Véase Mónica Gendreau y Enrique Valencia (coords.), *Hacia la transformación de la política social en México*, Universidad Iberoamericana / Universidad de Guadalajara / ITESO, México, 2003.

licitan al Estado ser atendidos en su concreción y especificidad, y desarrollan métodos de acción colectiva que buscan llamar la atención del gobierno para ser atendidos. En México, por ejemplo, es muy frecuente el recurso sistemático a bloquear calles o carreteras para resolver problemas tan simples como una fuga de agua, la pavimentación de una calle, el manejo de la basura. Grupos e individuos recurren a grandes acciones colectivas para exigir atención a problemas concretísimos que un Estado mínimamente operativo debería resolver sin necesidad de llegar a estos extremos.

Esta cultura política compartida es el sustrato de un modelo de acción del Estado basado en la atención particularizada de problemas específicos y locales. Estas políticas son la expresión de una sociedad fragmentada y de un Estado que responde casuísticamente a estas demandas y que mantiene una especie de diálogo constante con una sociedad movilizada, pero siempre bajo una cultura del particularismo. Los ciudadanos no hablan en términos de derechos, no exigen derechos, sino soluciones. No hay una cultura ciudadana, sino una cultura del particularismo, del localismo, propia de la fragmentación, que conduce a la aceptación de relaciones de dependencia política entre las poblaciones y los operadores gubernamentales, quienes aprovechan esta circunstancia para crear sus clientelas políticas. Hay un altísimo nivel de movilización,[12] pero con efectos políticos muy pequeños en términos estructurales. Hay un lenguaje de la confrontación asumido como parte la vida cotidiana y como idioma de la política, que en realidad expresa un deseo casi desesperado de atención.

Las leyes y las instituciones son los marcos dentro de los cuales tienen lugar las prácticas de los actores concretos, pero éstos se guían también, y con frecuencia principalmente, por una serie de valores, códigos y reglas que no están estatuidos en el orden legal, sino en la trama cultural de la sociedad. Esta cultura política constituye una especie de malla referencial, un conjunto de conocimientos codificados derivados de tradiciones, experiencias,

[12] Particularmente en Bolivia, Perú y México.

aprendizajes empíricos y valores entendidos que nos permiten reaccionar frente a los hechos de la vida diaria y traducir el lenguaje oficial en lenguaje ordinario, las órdenes explícitas en deseos implícitos, las reglas formales en conductas informales.

En países que se caracterizaron históricamente por el peso demográfico y cultural del mundo rural y que tuvieron y siguen teniendo un creciente componente social de pobreza urbana, las relaciones que se han establecido y se establecen entre los gobernados y el gobierno, en los niveles local y federal, están determinadas por una cultura política peculiar. La mayoría de la población ha vivido históricamente fuera de la ley, es decir, sin que su vida cotidiana transcurra ordenada o remitida a un orden jurídico traducido en instituciones. En tiempos contemporáneos, la relación más frecuente que tienen los ciudadanos con el Estado es a través del acceso a algunos servicios públicos, particularmente la educación básica, ocasionalmente y con enormes déficits los servicios de salud y, en tercer lugar —y de manera más eventual y en relación con los gobiernos municipales—, la policía como sujeto de la seguridad pública. Fuera de estos ámbitos, la inserción en el mercado de los gobernados transcurre en un mundo de reglas informales, no por ello menos transcendentes o efectivas, pero no sujetas al mundo legalmente establecido.

Los contratos de compra-venta, los contratos laborales, el pago de impuestos, la obtención de permisos, la aplicación de regulaciones, es decir, las instituciones y reglas que constituyen el mundo del mercado legalmente regulado y de la intervención estatal en la economía, son básicamente inexistentes para la mayoría de los habitantes. Si las relaciones privadas entre los agentes económicos se sujetan más bien a pactos específicos, uno a uno, o grupo a grupo, esto querrá decir que el Estado no constituye una entidad regulatoria y tampoco tiene una trascendencia práctica en la vida cotidiana y en la reproducción material de las personas. Lo mismo aplica en otros órdenes de la vida pública, especialmente en el político. Históricamente los gobernados carecían del estatuto de ciudadanos, pues no tenían derechos políticos ni los demás derechos de ciudadanía. En el orden político los pactos tenían un

carácter más bien específico, temporal, y obedecían a relaciones de fuerza y a acuerdos construidos en cada momento entre fuerzas hegemónicas locales y grupos, comunidades o individuos que no se relacionaban con el poder político como ciudadanos sino como gobernados, es decir, como objetos de la acción de gobierno o como sujetos que en todo caso se protegen de la acción del gobierno.

Es por ello pertinente recurrir a Pharta Chatterjee,[13] un antropólogo y politólogo hindú que nos ofrece una explicación desde el pensamiento poscolonial, que es perfectamente aplicable a las condiciones históricas de México. Chattarjee sostiene que en países donde el estado de derecho es tan precario, donde el acceso efectivo a los derechos de ciudadanía es más un accidente que una norma y donde la vida cotidiana de la gente transcurre en un contexto marcado por la ilegalidad o por la alegalidad, los vínculos entre gobierno y sujetos sociales están básicamente definidos por el par conceptual gobernantes-gobernados. Los gobernados constituyen una masa compuesta por diversos tipos de individuos, agrupaciones, comunidades, incluso movimientos, que no se relacionan con el gobierno como una sociedad civil, es decir, como sujetos individuales o colectivos dotados de derechos que reclaman acceso a los mismos desde su autonomía individual o social y que como iguales tratan con el Estado o resisten las acciones del Estado. Por el contrario, los gobernados se presentan en el espacio público como una sociedad política, es decir, como sujetos que para conseguir algo ejercitan directamente algún tipo de acción o petición que exige mostrar un mínimo de poder político frente a quienes los gobiernan. Estos sujetos no son sociedad civil porque carecen de derechos y no pueden ni siquiera hablar en un lenguaje de derechos, pues no lo conocen ni existe para ellos como una referencia cultural o material en su vida cotidiana. Hablan con el estado el lenguaje del poder: "Nosotros aquí estamos, necesitamos la solución de nuestros conflictos y demandas, tú gobierno nos tienes que atender en función de que nos puedes necesitar políticamente".

[13] Partha Chattarjee, *La nación en un tiempo heterogéneo y otros ensayos*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2005.

En efecto, en México, al igual que en varios países de América Latina, muchos de los problemas sociales se resuelven mediante el recurso a diversos tipos de acciones directamente políticas que justamente expresan esta perspectiva cultural. Tomar una calle, una carretera o una oficina pública no es un acto civil en el sentido moderno de la palabra, porque no se hace apelando a derechos, sino a la necesidad de resolver problemas específicos, no importa cuál sea el mecanismo de resolución. Esto significa que los gobernados exigen que los gobiernen, es decir, resienten y padecen la ausencia del Estado y reclaman que el Estado les resuelva un problema. No importan las vías que sean necesarias tomar para la resolución de ese problema: quieren atención específica y concreta a sus necesidades, no una solución universal y abstracta para todos.

Naturalmente, hay actores y movimientos que hablan un lenguaje de derechos, sobre todo aquellos que han tenido la influencia y el apoyo de organizaciones no gubernamentales (ONG), como grupos de derechos humanos, de desarrollo, de educación y/o salud, o bien una relación con las universidades públicas. Hay un lenguaje de derechos en movimientos sociales más recientes y de orden cultural, como el movimiento por los derechos de las mujeres, el lésbico-gay y en general el movimiento ecologista, todos ellos prototípicamente modernos y que apelan a la esfera pública. Si bien tienen que hacer en determinados momentos demostraciones de poder, lo hacen en la búsqueda de una interlocución con el gobierno, que apela a políticas, leyes y reglamentos de orden general. Pero para la inmensa mayoría de la población, la regla es que para resolver un problema específico hay que actuar como una sociedad política, pues una protesta debe ser una señal de poder, de visibilidad y por ello el recurso tan masivo a la plaza pública, a las acciones colectivas, puesto que ése es el lenguaje en que se relacionan sociedad y gobierno en ausencia de un Estado de Derecho operativo.

Junto con este lenguaje de la negociación política operan otros tipos de lenguajes del particularismo, anclados en el corporativismo y el clientelismo tradicionales. El corporativismo es un lenguaje de una sociedad política porque habla de un sector de la

sociedad que está integrada políticamente en el Estado. En el pasado esta integración estaba mediada por un partido corporativo y autoritario, pero era el Estado el que en intercambio por la lealtad política otorgaba a ese grupo o sector una serie de "privilegios" particulares. El corporativismo es una relación especial, una relación marcada por la distinción, es decir, por el hecho de que el gobierno protege de manera especial a aquellos sectores que de una manera organizada reconocen su inserción política en un partido oficial y, por tanto, dentro del sistema político.

El clientelismo, cuando se ejecuta de manera más bien descentralizada e individualizada, refleja otro tipo de práctica de legitimación individual del político-gobernante frente a sujetos que carecen de la capacidad organizacional para plantear sus demandas de manera colectiva. Puede darse una relación de cercanía que ratifica la voluntad asistencial y paternal del Estado con la población, que legitima en cada momento el simbolismo del Estado como una especie de fuerza protectora de la sociedad. Se trata de una forma preciudadana de vínculo, pues el Estado no otorga los bienes por la vía de un derecho, sino como una graciosa concesión que ratifica, de un lado, su voluntad asistencial, y de otro, legitima la dependencia política de los individuos.

Este tipo de vínculos deconstruyen la ciudadanía, porque borran del escenario simbólico y práctico de la interacción cualquier noción de derechos, de autonomía individual o colectiva, de exigencia de universalización. Por el contrario, este tipo de relación subraya el particularismo, la ausencia de derechos, el pacto específico y la desigualdad de fuerzas. Al mismo tiempo, este modelo de relación implica un reconocimiento del Estado hacia los gobernados, pero entendido como un pacto privado.

Es en este contexto que tenemos que entender el fenómeno de la ciudadanía en América Latina. La ciudadanía es frágil por la precariedad misma del Estado de Derecho en todos los ámbitos y porque culturalmente, con anclaje en las prácticas sociales y políticas dominantes, se ha establecido una tradición de relación entre gobernantes y gobernados que no requiere de la intermediación de

los derechos de ciudadanía para operar. Necesita en cambio de la generalización de una cultura, de unas reglas, de unas prácticas que ratifican a cada paso una relación entre gobernantes y gobernados basada no en derechos universales, sino en el acceso particularista al Estado, en la atención concreta y específica a las demandas, sea desde fuera del sistema político, mediante negociaciones *ad hoc* que implican una demostración de fuerza, sea dentro del sistema político por la vía del corporativismo de las relaciones privilegiadas y especiales entre el Estado y ciertos grupos organizados, sea finalmente por la vía del asistencialismo y el clientelismo, que en su práctica y en su implementación subraya la desigualdad de la relación entre gobernados y gobernantes y la dependencia de aquéllos respecto de éstos.

Al propio régimen político no le conviene modificar este orden de cosas, pues le garantiza una dominación extendida en el tiempo y en el espacio, que evita los riesgos inmanentes a un orden democrático basado en la exigibilidad jurídica. En este orden, la división de poderes no garantiza un modelo de gobernabilidad democrática, sino que es una cadena más de un sistema que en su mayor parte opera fuera de las reglas instituidas jurídicamente.[14]

El problema de este orden político es que profundiza la exclusión de los que carecen de poder, es decir, los más débiles, los más pobres, los menos organizados, que son los que sufren las consecuencias del olvido y del abandono estatal. Un régimen político de esta naturaleza atiende a quienes tienen poder, sea porque están adentro del sistema o sea porque, desde afuera, demuestran tenerlo mediante la movilización y la lucha. Pero aquellos que no tienen fuerza para hacer escuchar su voz, que son tan pobres que carecen de los recursos materiales y organizacionales para hacerse escuchar, serán entonces simplemente ignorados, permanecerán al margen de la vida pública, pues ni siquiera alcanzan la estatura de

[14] Véase una explicación de este problema desde la óptica de la rendición de cuentas en Alberto J. Olvera, *La rendición de cuentas en México: diseño institucional y participación ciudadana*, SEFUPU, México, 2009. Disponible en www.programaanticorrupcion.gob.mx/cuadernos_rc/Cuaderno_de_Rendici%F3n_dos.pdf.

gobernados, pertenecen a un mundo en donde el Estado casi no existe, donde su vínculo con el Estado, si es que hay alguno, será casual y desde una posición de carencia de poder.

Otro factor de distorsión de los derechos de la ciudadanía es la persistencia de prácticas de clientelismo en el ejercicio de muchas políticas públicas en el campo social. El clientelismo asistencialista que hoy día permea las relaciones entre los gobiernos municipales, estatales y federal con la población pobre (mayoritaria) es un lastre político y cultural que impide la consolidación de una cultura ciudadana.[15]

Para relacionarse con la sociedad, los sistemas políticos dependen de intermediarios políticos locales o sectoriales. La fragmentación social exige la multiplicación de la mediación, mayormente informal, entre gobernantes y gobernados, partidos y clientelas. Esta mediación puede estar organizada por la vía de partidos políticos en países con estructuras partidarias de larga data, como en Argentina (el peronismo y sus "punteros")[16] o en México (estructuras territoriales), y/o por medio de pactos *ad hoc* entre operadores de grupos políticos regionales o locales con líderes sociales o religiosos, caciques locales, etcétera, y cada vez más, con profesionales locales de la distribución clientelar de bienes y la tramitación de demandas específicas. Hablamos de una mediación no democrática, sino pragmática, de carácter clientelar. La política de los gobernados requiere de mediaciones, sean directamente políticas, informales o institucionales.

Déficit de estatalidad

Ésta es sólo una descripción de los formidables retos que enfrenta la construcción del estado democrático en América Latina. Pero debemos de partir de la constatación de que, en la región, el

[15] Véase un excelente análisis histórico-comparativo en Víctor Tokman y Guillermo O'Donnell (eds.), *Pobreza y desigualdad en América Latina. Temas y nuevos desafíos*, Paidós, Buenos Aires, 1999.

[16] Véase Javier Auyero, *La política de los pobres: las prácticas clientelares del peronismo*, Manantial, Buenos Aires, 2001.

aparato institucional del gobierno se caracteriza por su precariedad histórica. Esta precariedad se localiza en varios niveles: el diseño constitucional; las instituciones políticas y el sistema de partidos; la composición, estructura y funcionamiento de la administración pública; la estructura y operación de la rendición de cuentas. Cada país de la región tiene características muy diferentes en estos campos, y un análisis comparado está fuera de las posibilidades de este ensayo.[17] Para los fines que aquí se persiguen es suficiente señalar rasgos y tendencias principales.

El problema del constitucionalismo

En primer lugar, es preciso recordar que una característica peculiar del constitucionalismo latinoamericano contemporáneo es la confusa combinación de elementos de estructura fundamental del Estado, que implican un consenso o contrato básico entre los actores políticos o la imposición de los triunfadores sobre los derrotados en los casos de guerra o revolución *(polity);* las reglas de la competencia política y el acceso al poder en la democracia *(politics);* y los contornos, a veces extraordinariamente detallados, de las políticas públicas *(policy).*[18] En el constitucionalismo democrático, la *polity* es lo central, pues el contrato que garantiza los derechos fundamentales de la ciudadanía y define la naturaleza del Estado (división de poderes, niveles de gobierno, responsabilidades y límites del poder) es el piso básico de la convivencia y el elemento estructural, de largo plazo, respetado por todos los actores políticos y sociales.[19] Por ello

[17] Para una discusión completa de este tema, y la consulta de indicadores específicos, véase *Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina,* PNUD, Lima, 2008.

[18] En lo que sigue seguimos los argumentos centrales de Claudio Gonçalves Couto, "Constitución, gobierno y democracia en Brasil", en Isodoro Cheresky, *op. cit.,* 2010.

[19] Para un vasto estudio comparativo véase Miguel Carbonell, Jorge Carpizo y Daniel Zovatto (eds.), *Tendencias del constitucionalismo en Iberoamérica,* Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2009.

no necesariamente se incluyen en las constituciones elementos concretos de las reglas de la competencia política, que pueden variar en el tiempo (reconocimiento legal de partidos, periodos electorales, instituciones electorales, etcétera), y menos aún elementos de las políticas públicas con que opera un gobierno.

Sin embargo, en las constituciones contemporáneas de América Latina esos tres niveles de la formación y de la acción del Estado están mezclados, como lo están también en la constitución mexicana desde su origen, y cada vez más después del ciclo de abundantísimas reformas sufridas en el periodo neoliberal (1986-2000). Este hecho puede explicarse como la consecuencia de que las asambleas constituyentes trataron de garantizar en el largo plazo la permanencia de su proyecto, así como los intereses colectivos de la clase política en la composición y correlación de fuerzas que tenía en esos momentos fundacionales. Por ello las constituciones parecen más proyectos políticos a ser construidos que leyes a ser obedecidas, siendo el caso paradigmático de este patrón la propia constitución mexicana de 1917.

Este modelo conduce a que la "política constitucional" ocupe una centralidad anómala en la política cotidiana en nuestros países, pues la construcción de un estado democrático exige adecuar los sistemas de competencia política y desarrollar nuevos modelos de políticas públicas. Al tener que cambiar la constitución para poder realizar estos cambios, la política se hace muy compleja, pues exige difíciles y a veces inviables negociaciones entre actores políticos que decidirán sus estrategias en función no del interés de largo plazo de la democracia y de la ciudadanía, sino de sus intereses de corto y mediano plazo. El efecto práctico es que la constitución está siempre en cuestión, la mayor parte de las veces para temas muy concretos y no para asuntos de fondo, lo cual determina una inestabilidad política estructural que hace frágiles a las democracias realmente existentes.

Es por ello que países como Brasil, en donde los actores políticos y el mundo académico reconocen la inoperancia del sistema de partidos, la forma de elección del poder legislativo y la falta de medios para cumplir aspectos centrales de la constitución de 1988

en materia de derechos sociales y civiles, no pueden cambiar ese orden de cosas ante la incertidumbre que genera en la clase política cualquier cambio en un sistema constitucional al cual los actores hegemónicos actuales se han acomodado. Estos problemas estructurales de diseño constitucional han conducido a una judicialización casi absurda de la política y del acceso a derechos fundamentales.[20] El Tribunal Supremo de Justicia está decidiendo temas básicos ante le indefinición de la clase política. Los pendientes en este caso comprenden temas de la *polity* y de *politics*.

En cambio, las transiciones conservadoras, poco profundas, se han caracterizado por no modificar las bases de las constituciones del viejo régimen, pues han sido transiciones negociadas con el régimen autoritario que le permiten a éste mantener una influencia importante en el desarrollo de la democracia naciente. Los casos paradigmáticos de esta continuidad constitucional son Chile y México.

Chile hereda una constitución reciente, la de Pinochet de 1990, elaborada al vapor para preservar para los militares una alta cuota de poder (en el contexto de su inesperada derrota en el referéndum de 1989). La democracia chilena no ha podido modificarla sustancialmente a la fecha. Si bien en Chile se anula el régimen militar y se reconquista la democracia electoral, se trata de una democracia tutelada, pues el régimen militar creó grandes "enclaves autoritarios"[21] que le permitieron al régimen de Pinochet mantener una cuota de poder muy importante dentro del Estado democrático (senadores designados, autonomía presupuestaria y administrativa de las fuerzas armadas) y, además, imponer un sistema electoral binominal que impidió a los ciudadanos darle un triunfo histórico a un polo de centro-izquierda democrática sobre un polo de centroderecha. El sistema de votación garantiza siempre que los derrotados tengan una representación tal que el ganador no

[20] Véase Timothy J. Power, "Brazilian Democracy as a Late Bloomer: Reevaluating the Regime in the Cardoso-Lula Era", en *Latin American Research Review* [edición especial: *Living in Actually Existing Democracies*], Montreal, 2010.

[21] Véase Manuel Antonio Garretón, *Del postpinochetismo a la sociedad democrática*, Debate, Santiago, 2006.

puede modificar la constitución. Existe en Chile una democracia electoral poco sustantiva, pues se elige presidente, se elige al Congreso, pero no ha estado a discusión el orden económico y social neoliberal y el modelo de relaciones entre el estado y la sociedad mediado por el mercado en todas sus partes.

Con esta realidad tuvieron que lidiar los partidos de la Concertación que mantuvieron el poder durante 20 años, y si bien resolvieron problemas estructurales de la sociedad chilena, mediante —entre otros logros— la notable disminución de la pobreza y el acceso cada vez mayor a la educación, a la salud y a la vivienda para millones de chilenos, lo tuvieron que hacer en un formato neoliberal, es decir, bajo un sistema de pago por servicios cuyo costo ha tenido que ser cubierto por los ciudadanos.[22] El sistema funcionó bien mientras duró la expansión económica y mientras no se acumularon las deudas privadas a lo largo del tiempo. Ahora se ha llegado a un punto de quiebre en este modelo, pues las familias de las clases medias bajas ya no soportan el endeudamiento, y los pobres ya no pueden seguir una carrera de ascenso social debido a los costos del sistema. Ha quedado en claro que el éxito del modelo chileno era relativo, una ilusión temporal que ha llegado a sus límites, como lo demuestra el movimiento estudiantil chileno, que ha puesto en cuestión precisamente la piedra angular del sistema, que es la privatización del acceso a los servicios básicos. El modelo neoliberal ha sido puesto en cuestión de una manera radical. Ahora amplios sectores de la sociedad civil exigen la elaboración de una nueva constitución, es decir, de un nuevo pacto social que le dé viabilidad a una convivencia democrática distinta, tarea para la cual el sistema político no está preparado en este momento, por lo que no encuentra salida viable a su dilema.

En México continuamos con la constitución del viejo régimen nacionalista revolucionario, básicamente la misma en lo que se refiere al orden político, a pesar de los 600 cambios sufridos en

[22] Véase Gonzalo de la Maza, *Construcción democrática, participación ciudadana y políticas públicas en Chile*, tesis doctoral, Universidad de Leiden, 10 de mayo de 2010.

el periodo neoliberal. En México se experimenta una transición a la democracia puramente electoral, sin cambios constitucionales sustantivos, es decir, una transición sólo concentrada en *politics*. Esto ha permitido la sobrevivencia de los llamados "poderes fácticos" como poderes reales que tienen un poder determinante en los resultados de las elecciones e impiden los cambios estructurales que el régimen político necesita. Se trata de una democracia tutelada por una serie de intereses corporativos y privados, que los gobiernos democráticos no pueden tocar. Esos poderes fácticos son ampliamente conocidos: los sindicatos, particularmente el de maestros y el de trabajadores petroleros, pero también todos los sindicatos del sector público; los dueños de la televisión y Carlos Slim como dueño del cuasi monopolio de las telecomunicaciones. Junto con esos poderes fácticos de escala nacional se localizan también los poderes fácticos locales, cuya importancia ha crecido a raíz de que la transición a la democracia en México se tradujo en una descentralización del poder que ha convertido al gobierno federal en una institución políticamente débil, al presidencialismo omnipotente en un presidencialismo impotente, sin que haya instituciones que garanticen la gobernabilidad en ausencia de mayorías parlamentarias. Es un sistema con vetos mutuos, con gobernadores empoderados e incontrolados y, por tanto, con muy poca democracia efectiva más allá de la elección de gobernantes dentro de un menú limitado por partidos-maquinarias que representan grupos de interés, facciones y clanes extensos de una clase política profesional impermeable a la influencia de la sociedad. Las elecciones en este modelo se tornan plebiscitarias, se elige a una persona simplemente por vetar a otra, que en el corto plazo representa una discontinuidad con un antecesor que ha caído en desgracia a los ojos de un electorado que carece de opciones programáticas reales. Se trata de una democracia minimalista, de una democracia donde la llamada reforma del Estado no puede ser consumada precisamente porque altera los equilibrios de los poderes fácticos que dominan sectores enteros del mercado y de la política a escala nacional y/o en cada región.

En la América Latina contemporánea las transformaciones constitucionales más radicales han sido las de Venezuela, Ecuador y Bolivia, que han impulsado una refundación del Estado y, en consecuencia, un cambio profundo de las relaciones entre el gobierno y la sociedad. El neoconstitucionalismo ha servido en esos tres países para resolver un conflicto nacional por la hegemonía política entre dos polos de poder y dos proyectos políticos diferenciados, cada uno de los cuales se forjó en el camino mismo de la confrontación. Por tanto, sus constituciones están sobrecargadas de elementos de *polity*, *politics* y *policy*. En los tres países el proceso se ha tornado en una refundación estatal con fuertes rasgos personalistas, fundadas en un conflicto polar entre amigos y enemigos, y en donde, bajo el argumento del empoderamiento popular, se ha pasado por encima de las instituciones definidas en las propias constituciones recientemente emitidas.

En Ecuador se observa que la nueva constitución de 2008 es extraordinariamente avanzada desde el punto de vista normativo, no sólo por la introducción de principios de respeto a la naturaleza y a los derechos de los pueblos originarios y afrodescendientes, sino por la creación de dos nuevos poderes: el así llamado electoral, que organiza las elecciones y el ejercicio de las formas de democracia directa, y el de control, que dirige la transparencia y la rendición de cuentas institucional. En la práctica, la notable ingeniería constitucional no ha podido aplicarse a plenitud y constituye una especie de ficción jurídica, pues hay en realidad una concentración creciente del poder en el presidente de la República. La constitución es un programa de transformación radical del Estado que en la práctica ha derivado, hasta ahora, en una especie de populismo personalizado.[23]

Situación muy similar vive Venezuela, en donde la constitución de 1999 marcó un hito al poner punto final al viejo régimen bipartidario excluyente, abrir el escenario político a más actores y crear una estructura institucional participativa antes inexistente. Chávez gobernó entre 1998 y 2006 a través de un frente multipar-

[23] Véase Felipe Burbano de Lara, "La ciudadanía en la 'revolución ciudadana'. Tensiones y contradicciones del proceso ecuatoriano", en Isidoro Cheresky, *op. cit.*

tidario y, recientemente, a partir de 2007, ha decidido construir un partido político cuasi único y ha consolidado su poder personal. Chávez ha ganado todas las elecciones que ha habido en Venezuela desde 1998 —quince entre elecciones presidenciales y diversos plebiscitos y referéndums—, desarrollando así un modelo plebiscitario democrático. Sin embargo, conforme el proceso de concentración personal del poder ha avanzado, la constitución de 1999 ha sido anulada de facto a través del control casi absoluto por parte del presidente Chávez sobre los poderes legislativo y judicial, y con la creciente limitación de los poderes de los gobiernos estatales y municipales. Hay un "poder comunal" que se ha constituido recientemente que hipotéticamente traslada el poder de gestión local a los ciudadanos de la calle y que en la práctica es una forma de relación directa entre el líder populista y la ciudadanía, que anula a los poderes constituidos locales. El presidencialismo absoluto ha deconstruido las instituciones democráticas que estaban plasmadas en la constitución de 1999.[24]

El caso de Bolivia es aún más radical, pues la nueva constitución de 2009 instituye un nuevo Estado plurinacional y una democracia intercultural, que reconocen la diversidad étnica nacional y la centralidad de los pueblos indígenas en la construcción de la nación. En Bolivia el sistema político se abre a la participación de actores sociales desde los años noventa, lo que permite que un movimiento social indígena se convierta en partido y lleve a la presidencia a Evo Morales. Se trata de un proceso distinto a los de Ecuador y Venezuela porque en este caso sí hubo un movimiento social poderoso detrás del nuevo presidente, en el marco de una disputa hegemónica por el poder entre el nuevo gobierno nacional y los poderes regionales fácticos del este del país, que se resistían al nuevo bloque histórico dominante popular-indígena. Una vez consumado el triunfo de este bloque con la aprobación de la nueva constitución y la reelección de Evo Morales, emerge —recientemente— un conflicto en el interior del propio bloque indígena y popular, pues

[24] Véase Margarita López Maya, "Estado y sujeto popular en el proyecto bolivariano", en Isidoro Cheresky, *op. cit.*, 2010.

elementos del mismo se resisten a la concentración del poder en la presidencia de la República y exigen el cumplimiento de la promesa del estado plurinacional, que debe todavía ser construido.[25]

Clase política y sistemas políticos

La democracia requiere de una clase política más o menos profesional: diputados, senadores, ministros, viceministros, dirigentes y operadores de partidos, gobernadores, alcaldes, etcétera. Si bien los políticos electos son responsables ante sus electores, el grado de responsabilidad efectiva, su capacidad de representar a sus bases y su eficacia en la gestión dependen de factores estructurales tales como la composición del sistema de partidos, las reglas electorales, el grado de descentralización del poder y la existencia de formas de responsabilización, tanto electorales como institucionales.[26]

Hay una gran variedad de sistemas políticos en América Latina. Pero, por diversas razones, ninguno parece garantizar la responsabilización de la clase política y su eficacia como gestores democráticos, probablemente con la excepción de Chile, Uruguay y Costa Rica, países en los que por razones históricas existe una cultura de respeto de la legalidad, relativa estabilidad de los partidos y un cierto estándar de mínimos profesionales exigidos a la clase política.

En sistemas políticos donde hay debilidad de los partidos, donde las reglas electorales inducen una alta rotación de cargos y las estructuras de la rendición de cuentas no operan, la clase política tiende a ser más improvisada y menos responsable. En el caso de México, la prohibición de la reelección en todos los cargos de elección popular obliga a una circulación continua de las élites políticas profesionales, lo cual tiene consecuencias graves, pues no se

[25] Véase Fernando Mayorga, *Dilemas. Ensayos sobre democracia intercultural y Estado plurinacional*, CESU/UMSS/Plural, Cochabamba, 2011.

[26] Véase PNUD, *op. cit.* Y para una perspectiva de interpretación de los déficits democráticos de los gobiernos nacionales, véase Guillermo O'Donnell, Osvaldo Iazzetta y Hugo Quiroga (coords.), *Democracia delegativa*, Prometeo Libros, Buenos Aires, 2010.

acumula la experiencia ni se transmite el aprendizaje político. En la Cámara de Diputados de México hay 50 diputados con experiencia legislativa previa y que son los que manejan toda la cámara, y 450 novatos que no saben nada, que aprenden muy lentamente, que no tienen capacidades profesionales, y que a los tres años de ejercicio, cuando algunos han logrado ya por fin aprender algo, se van sin saber si continuarán su carrera política. El gobierno municipal es el eslabón débil de la estructura del Estado en México, por su corto periodo de ejercicio, por la falta de profesionalización de la estructura administrativa y por la completa ausencia de rendición de cuentas.

En Argentina, en donde hubo cambios constitucionales muy importantes en 1994, el sistema político tampoco ha podido ser cambiado. La democracia se restableció en 1983, pero con los viejos partidos políticos, el radicalismo y el peronismo, y hoy ese modelo ha venido a quebrarse al convertirse el peronismo en una especie de federación de corrientes políticas de todas las orientaciones, bajo el control o dominio último del (de la) presidente de la República, mientras el radicalismo es hoy un fantasma debido al colapso de su gobierno en la megacrisis de 2001. Los partidos políticos propiamente dichos están casi desaparecidos, y el peronismo no opera como partido sino como aparato electoral plural, que realiza pactos *ad hoc* en cada elección, y en donde el peso de las corrientes se dirime en elecciones primarias confusas para un electorado que no tiene manera de orientarse en un mercado donde las marcas no son muy diferenciables. Lógicamente, el sistema funciona a través de una presidencia ultrapoderosa que se impone a los otros poderes pasando por encima de la propia constitución. La clase política se funda en clientelas regionales, en el manejo de feudos locales y en el apoyo de corporaciones sindicales y urbano-populares que sobreviven manejando clientelarmente la política social. Se trata de una democracia que no deja de ser inestable y tendiente a la confrontación como método de solución de conflictos.[27]

[27] Véase Osvaldo Iazzetta, "Elecciones, ciudadanía y Estado en la experiencia democrática Argentina", en Isidoro Cheresky, *op. cit.*

En el caso de Brasil, el régimen democrático nace en el contexto de una gran debilidad de los partidos políticos, debido a su inmenso número, si bien hay dos principales que son federaciones de grupos y líderes políticos locales. La dispersión y fragmentación partidaria se compensa con un hiperpresidencialismo democrático, que paradójicamente cuenta con escaso apoyo parlamentario y se ve forzado a construir coaliciones de gobierno más bien precarias. Hay una gran variedad de regímenes subnacionales en cada uno de los 26 estados federados, la mayoría de los cuales reproducen el carácter delegativo de la presidencia. En la escala municipal se desarrollan tanto regímenes personalistas-populistas de derecha como importantes experimentos de democracia participativa, que poco a poco fortalecen al partido más grande y sólido de la izquierda latinoamericana, el Partido de los Trabajadores. Finalmente, llega al poder el presidente Lula en 2003 sin que se hayan resuelto los problemas estructurales de representación política y de gobernabilidad. El sistema político tiene demasiados partidos, ninguno de ellos verdaderamente nacional, por lo que ningún presidente ha contado con mayoría parlamentaria. Desde el punto de vista formal es una democracia casi ingobernable. De los 5 000 municipios de Brasil, el PT, hoy en la cúspide de su influencia, tiene presencia en sólo 1 000 de ellos. Sin embargo, la gobernabilidad ha sido lograda mediante el hiperpresidencialismo, basado en la atribución extraordinaria al presidente de capacidades legislativas temporales y la negociación permanentemente con los partidos, incluida la compra de voluntades en el parlamento. Los presidentes logran siempre hacer pasar sus proyectos a pesar de que sus partidos son minoritarios (Lula tuvo entre 89 y 94 de 500 diputados).[28] El presidencialismo brasileño permite la sujeción del poder legislativo mediante prácticas legales e ilegales, desde la coalición parlamentaria hasta el famoso método del "mensualazo"[29] del primer

[28] Véase Timothy Powers, *op. cit.*

[29] El "mensalao" fue el descubrimiento por parte de la prensa brasileña de que el encargado de la política interior de Lula pagaba a decenas de diputados una cantidad mensual para que apoyaran las iniciativas del presidente.

gobierno de Lula. Ayuda a esta peculiar forma de gobernabilidad la práctica generalizada del transfuguismo, plenamente vigente hasta 2007, cuando se prohibió por ley, pero que a lo largo de 20 años condujo a que un promedio de 20% de los diputados en Brasil se cambiaran de partido antes de tomar posesión de su cargo.

Aunque la constitución de 1988 creó un sistema político caótico, al mismo tiempo abrió las puertas a la participación ciudadana mediante un mecanismo innovador: las "conferencias nacionales temáticas".[30] Estas conferencias son un mecanismo de concertación obligatorio en el campo de la política social, específicamente en los campos de las políticas para la niñez y la adolescencia, la salud y la educación. El presidente Lula convirtió en obligatorias las conferencias nacionales en virtualmente todos los campos de las políticas públicas en su segundo mandato. De siete conferencias nacionales que hubo de la democratización del 88 hasta 2003, en el gobierno de Lula ha habido 50 conferencias nacionales, y las conclusiones temáticas de cada una de ellas se han convertido en obligatorias *de facto* para el gobierno brasileño. En la práctica, éste es un procedimiento a través del cual el presidente crea su propio *by pass* del parlamento en temas estratégicos Este proceso ha abierto aún más las puertas de la participación ciudadana en un país que contaba ya con una sociedad civil popular sumamente densa desde el momento de la transición. Así, han logrado coexistir de una manera sorprendente la inestabilidad del sistema político multipartidario con una participación ciudadana protagónica local y, en algunos campos, nacional.

En Colombia nunca hubo partidos nacionales. Históricamente hubo dos grandes polos políticos, los Conservadores y los Liberales, que no eran partidos nacionales, sino alianzas regionales de élites confrontadas históricamente entre sí, pero unidas en el propósito común de excluir a otros actores de la política. El Estado nacional fue siempre sumamente débil, a pesar de ser un estado centralista, pues en la práctica se dejaba el control político regional a

[30] Leonardo Avritzer, *Las instituciones participativas en el Brasil democrático*, Universidad Veracruzana, Xalapa, 2010.

las élites locales por fuera de la ley. En un país sin gobierno central operativo era lógico que existieran múltiples conflictos sociales y políticos de larga duración que no tenían canalización política. De ahí la constancia de la violencia como método de resolución de conflictos. El país se vio casi hundido y destruido por una prolongada guerra civil, desde fines de los años cuarenta hasta fines de los cincuenta del siglo xx, hasta que el pacto de los dos grandes partidos se restableció después de una breve dictadura militar. Después, el crecimiento del poder del narcotráfico y de la guerrilla planteó de nuevo la posibilidad del colapso del Estado. Para salir de esa crisis, la clase política decide abrir por primera vez el espacio político a la izquierda y lanzar un proceso constituyente. La reconstrucción democrática que emerge a partir de la constitución de 1990 da nuevo aire a la política colombiana, pues impulsa la refundación del Estado, su descentralización y el inicio de experimentos democráticos en las ciudades grandes del país, que pronto se convierten en referentes internacionales en el terreno de las políticas públicas. El Estado se reconstruye progresivamente con muchas penalidades, con la clase política nacional haciendo alianzas con todo tipo de poderes fácticos regionales y con una esquizofrénica diferenciación entre ciudad y campo, donde las ciudades avanzan notablemente en todos los terrenos, mientras el campo es el escenario de una guerra civil inacabable.[31] La imposibilidad de que en Colombia se resuelva de fondo el tema del Estado radica precisamente en la incapacidad de las élites políticas para actuar en un sentido nacional. Si las élites políticas siguen dispersas y fragmentadas y el Estado sigue siendo débil, no terminarán nunca de derrotar a las fuerzas centrífugas de la derecha criminal, de la guerrilla y del narcotráfico. La construcción del Estado se hace entonces progresivamente y bajo una situación de guerra civil de facto que no termina de resolverse.

El caso de Perú es importante porque también su sistema político se caracteriza por la inexistencia de partidos nacionales. La

[31] Miguel Ángel Herrera (ed.), *Modernidades, nueva Constitución y poderes constituyentes*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2001.

Constitución de 1993 fue impuesta por Fujimori para legitimar, *post factum*, su golpe de Estado al Congreso, clausurado en 1992. El dictador (1990-2000) terminó de destruir un sistema —ya casi colapsado— de partidos políticos. Fujimori creó un gobierno personalista populista, y el ulterior restablecimiento de la democracia contra los intentos de preservación de la dictadura fujimorista trae como resultado nuevos gobiernos democráticos, pero totalmente endebles y en la práctica apartidarios.[32] Alan García, el presidente saliente, quien representaba al último partido político nacional, el APRA, gobernó en realidad sin partido. Fue un presidente solo, aislado, sin base parlamentaria ni política territorial, lo cual explica por qué a pesar de que Perú creció en términos económicos de una manera impresionante durante su gobierno, Alan García fue incapaz de designar un heredero viable del poder y terminó siendo un presidente odiado e impopular, a pesar de su éxito material. Este caso demuestra que puede funcionar una democracia electoral en ausencia de partidos nacionales. Ciertamente, esto ha sido posible porque el largo proceso de descentralización que vivió el país en las dos décadas pasadas condujo a la formación de élites políticas regionales y de gobiernos subnacionales con legitimidad democrática y bases sociales propias.[33] Para las elecciones nacionales se forman alianzas de grupos regionales, con proyectos políticos pocos claros, con una alta personalización de la política, que conducen a elecciones plebiscitarias, como la que acaba de tener lugar, y en la que Ollanta Humala salió triunfante. Esta elección fue una especie de plebiscito moral, entre la hija del ex dictador violador de los derechos humanos y un político externo a la clase política misma, quien representaba la posibilidad de mantener el mínimo piso moral de la democracia. Pero su gobierno es una coalición variopinta de grupos políticos sin base estable.

[32] John Crabtree (ed.), *Making Institutions Work in Peru*, University of London, Londres, 2006.

[33] Véase Eduardo Dargent, *Demócratas precarios: élites y debilidad democrática en el Perú y América Latina*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 2009.

Clase gobernante y gobierno ineficaz

La clase gobernante, o sea, el conjunto de funcionarios de alto rango que administran el gobierno, depende de la clase política para llegar a los puestos de alta responsabilidad. Uno y otro grupo son en realidad dos subconjuntos que se intersectan en mayor o menor medida. Pero conviene diferenciarlos para fines analíticos. En general, podemos afirmar que si la clase política muestra alta rotación, poca estabilidad a causa de la debilidad de los partidos, o depende mucho de presidentes todopoderosos, la clase gobernante será también poco profesional, es decir, poco especializada y poco capaz de impulsar políticas públicas eficaces debido a la incertidumbre en la temporalidad de sus cargos, en la dimensión de su autoridad real y en la capacidad de integrar equipos de trabajo en un horizonte de mediano plazo.

En efecto, en la mayor parte de los países de América Latina se observa una alta rotación de altos cargos, lo cual va en demérito de la calidad del gobierno. Los ministros casi nunca agotan el periodo presidencial. Pero tal vez ello no sería tan grave si hubiera un sistema eficaz de servicio civil de carrera que le diera estabilidad a la administración pública, y pactos políticos que permitieran el diseño y ejecución de políticas públicas de largo aliento. Lamentablemente, esas condiciones brillan por su ausencia en la mayor parte de los países de la región.

En México, por ejemplo, son decenas de miles de funcionarios los que cambian de puesto en cada llegada de un nuevo presidente, aunque éste sea del mismo partido político gobernante, lo cual nos habla de una gigantesca improvisación. En Alemania, cuando cambia el gobierno de un partido a otro, apenas unos pocos miles de funcionarios son removidos. En Europa hay países que pueden estar sin gobierno electo durante un año, como es el caso de Bélgica, y sin embargo el "gobierno administrativo" sigue funcionando.

En México y los países de América Latina la baja calidad del gobierno es muy grave y se llega a la virtual inoperancia de secretarías o ministerios, al menos por periodos en los que el

ministro está en capilla o cuando la incapacidad es demasiada. El autoritarismo intrínseco a los sistemas presidenciales conduce a la personalización de las decisiones en el ejecutivo, quien gobierna básicamente con equipos o comités especiales, no con los ministerios, los cuales reciben órdenes generalmente. Recientemente han emergido nuevas formas de este proceso, como la formación de comités temáticos paralelos al aparato gubernamental.

Por ejemplo, la presidenta Bachelet en Chile creó consejos específicos para resolver los problemas del transporte, de la educación y de la salud. Formaba consejos paritarios entre el gobierno y la sociedad civil y en su seno se definía la política pública, al menos una parte de ella. Éste fue un interesante experimento participativo, pero en la práctica redujo las capacidades de decisión gubernamental en estos campos. Este caso puede ser considerado paradigmático de otra tendencia propia de las democracias contemporáneas: la llamada "democracia continua", o, desde otra perspectiva, "contrademocracia".[34] Se trata de que un conjunto de actores sociales y económicos interpelan al gobierno en lo cotidiano, obligándolo a legitimar sus decisiones de política una a una, a pesar de contar con legitimidad electoral incuestionable. El ámbito de la soberanía estatal se reduce por efecto de la debilidad política de los gobernantes y de la fortaleza de la sociedad civil. La legitimidad está así siempre en juego. A este hecho se aúna la dependencia creciente de la clase política de los índices de popularidad, es decir, de las encuestas que registran los estados de ánimo de corto plazo de los ciudadanos.

Conviene entonces diferenciar la debilidad operativa de los gobiernos democráticos respecto de la de los regímenes autoritarios. En general, los regímenes autoritarios sólo pueden mantener su capacidad de control político y de centralización de las decisiones en el poder ejecutivo mediante la construcción de una institucionalidad fáctica que niega la institucionalidad formal. Por ejemplo, los poderes del presidente en México eran metaconstitucionales, pues

[34] Pierre Rosanvallon, *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*, Manantial, Buenos Aires, 2007.

no estaban establecidos en la constitución, sino que dependían de los usos y costumbres establecidos por el sistema y de su columna vertebral: el partido único. Como consecuencia, las instituciones estatales tenían que ser débiles, permeables, dúctiles, precisamente para estar siempre listas a obedecer las órdenes superiores, sin consideración de las reglas y de las leyes formalmente existentes. La flexibilidad del Estado sólo podía producirse por medio de una deliberada debilidad institucional, organizacional y operativa de sus diversas agencias. Un Estado moderno, con una burocracia profesional, dotada de un *ethos* de la responsabilidad, es antitético a las prácticas de un Estado autoritario centralizado que opera cotidianamente bajo la base de la simulación de la ley. Esta debilidad intrínseca del Estado mexicano, derivada de su naturaleza autoritaria, no ha sido superada en el nuevo periodo democrático y las reglas fundamentales del sistema siguen siendo las mismas.

La construcción de un régimen democrático implica por ello la creación de un gobierno operativo apegado a la ley, formado por una burocracia profesional, vigilado por los otros poderes del Estado y por una sociedad civil activa. Pero esto implica que la clase política debe pactar, consigo misma y con la ciudadanía, la cesión de los poderes discrecionales que la naturaleza inacabada del régimen democrático le otorga. Y esto no es lo que está sucediendo en la mayor parte de América Latina, mucho menos en México. Por el contrario, como hemos visto hasta aquí, la ineficacia del Estado democrático es en gran medida una herencia del viejo régimen a la cual no se renuncia, porque hacerlo implica una pérdida de soberanía de la clase política respecto de la sociedad. En este proceso, los "poderes fácticos", es decir, los grupos organizados de la sociedad incivil, están igualmente interesados en la preservación del viejo orden, pues de ello depende que conserven sus poderes extraordinarios.

La inoperancia estatal más grave de todas, que es imperdonable y criminal, es la del sistema de justicia. América Latina es la región más violenta del mundo, lo cual se explica no sólo porque la nuestra es también la región más desigual del planeta, sino porque esa desigualdad coincide en varios países con Estados

incapaces de construir las instituciones fundamentales del sistema de justicia.[35] La explicación de esta ausencia varía de país a país, pero tiene como común denominador el desinterés de la clase política por solucionar las causas estructurales de la violencia y el cálculo de que desarrollar un sistema de justicia operativo y eficaz cerraría algunos espacios de acción de que hoy goza.

Las causas estructurales de la violencia tienen que ver, en primer lugar, con problemas gravísimos de falta de acceso a la tierra o de franca desposesión de ella, como sucede en terrible escala en Colombia, Brasil, Guatemala, El Salvador y Honduras. En México, el mismo efecto ha generado la prolongada crisis de la economía campesina y la emigración masiva. El problema agrario se ha traducido en una fuerza que impulsa la emigración masiva a las ciudades, en donde la sobrevivencia, absolutamente precaria, depende de empleos mal pagados y de la incorporación a la economía informal, la cual en varias ramas está controlada por organizaciones delincuenciales. Esta condición crea condiciones ideales para el despliegue de la economía criminal. El tamaño del problema es tal que los gobiernos prefieren ignorarlo. Por un lado, la fuerza política de las oligarquías rurales es tremenda en Centroamérica, Colombia y Brasil, lo que históricamente bloqueó la reforma agraria. Por otro, la urbanización incontrolada es una extraordinaria fuente de negocios para las clases política y gobernante en esos países. Finalmente, las poblaciones precarizadas de las periferias urbanas constituyen una apetecible clientela electoral controlable a bajo costo. El problema social se ha vuelto un problema de seguridad en la medida en que la violencia social sistémica se ha combinado con la masificación de la economía del narcotráfico. No es raro que de las 50 ciudades más violentas del mundo, 31 estén en América Latina, y que la mayoría sean ciudades mexicanas y brasileñas.[36]

[35] Hugo Fruhling, Joseph S. Tulchin y Heather A. Golding (eds.), *Crimen y violencia en América Latina*, Fondo de Cultura Económica-Colombia, Bogotá, 2005.

[36] Véase Benito Jiménez, nota en *Reforma*, 14 enero de 2012, p. 12, sobre el *Informe de la violencia en ciudades latinoamericanas*, del Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal (CCSPYJP).

El sistema de justicia en cualquier país democrático debe castigar las faltas a la ley de cualquier ciudadano. En países tan desiguales como el nuestro, el acceso a la justicia, es decir, la garantía institucional de que las víctimas del delito recibirán atención y el daño será reparado y el culpable castigado, está condicionado por razones económicas y políticas. Las políticas tienen que ver con dos tipos de decisiones: a donde canalizar los escasos recursos públicos del gobierno, y los efectos potenciales de la aplicación de la ley.

La justicia cuesta. La procuración de justicia exige instalaciones, personal, equipo y autoridad. Hacerlo bien cuesta mucho. Históricamente, esa inversión no rendía réditos políticos. Los pobres, principales víctimas del delito, no tenían —ni tienen— capacidad de exigir justicia. Los no tan pobres podían pagar por ella, creándose así un boyante mercado de la corrupción institucionalizada en este campo. No es misterio que las peores instalaciones del Estado mexicano y el peor sistema de reclutamiento de personal, evaluación y control del mismo estuvieran en las procuradurías de justicia, en primer lugar, y luego en los juzgados. Lo mismo sucedía —y sucede— en muchos países de la región.

Tener un buen sistema de justicia abre el riesgo de que los políticos sean castigados. En regímenes políticos caracterizados por altísimos niveles de corrupción sistémica (Brasil y México se cuentan entre los países más corruptos del mundo), estaba en el interés de la clase política que el sistema de justicia no funcionara, y/o que dependiera políticamente de ella. Donde se ha autonomizado políticamente el sistema de justicia, como sucede en Colombia de manera creciente, diputados, senadores, ministros y alcaldes han ido a dar a la cárcel. En Brasil, México y Centroamérica eso sólo sucede en situaciones muy excepcionales. En otras palabras, hay una altísima impunidad política.

La ausencia de Estado en materia de justicia se mide por los terribles niveles de impunidad de los delitos. En México se calcula que 96% de ellos quedan impunes.[37] Así, cuando explota la crisis

[37] Para una visión de conjunto sobre el problema, véase Arturo Alvarado (ed.), *La reforma de la justicia en México*, El Colegio de México, México, 2008.

terrible de inseguridad en nuestro país, nos encontramos con un sistema de justicia fallido, cuya inoperancia no importaba en el pasado a la clase política, pero que ahora constituye un verdadero lastre en la construcción del estado democrático. La impunidad es también altísima en Centroamérica, Brasil, Colombia y Venezuela, y fundamentalmente por las mismas razones.

Finalmente, baste una mención a la pésima calidad de los servicios públicos en toda la región. Medida por estándares internacionales, la educación pública y la salud son verdaderamente de muy baja calidad en nuestro país y también en la mayor parte de América Latina. Y no se trata de un problema de recursos, sino de la mala calidad de la formación de los profesores, la falta de supervisión y de ética laboral; en suma, la politización de la práctica cotidiana del trabajo educativo. El eje de este problema es el poder sindical, que en Brasil, México y Perú detiene las reformas necesarias y determina que el sistema funcione con muy altos costos y muy bajos resultados. En los sistemas de salud se supone que se ha logrado en la mayoría de los países una supuesta universalización —en México vía Seguro Popular—, pero la calidad del servicio es pésima, los medicamentos, escasos; los hospitales están saturados y se tiene un retraso monumental en la creación de infraestructura de salud.

En síntesis, sin Estado operativo y responsable no hay ciudadanía.

A manera de conclusión

La construcción del Estado democrático como necesidad imprescindible del desarrollo de la ciudadanía es frecuentemente omitida en los análisis de la política contemporánea. La debilidad de la ciudadanía es una consecuencia histórica de un patrón fallido del desarrollo del capitalismo, de la debilidad estructural del Estado nacional y de la inestabilidad y carácter excluyente de los sistemas políticos.

En efecto, la visión panorámica de los déficits paralelos de ciudadanía y de estatalidad en América Latina que hemos ofrecido

indica que las causas de estos problemas son estructurales, pues derivan no sólo de las falencias de diseño constitucional, institucional y operativo de los gobiernos, sino de la naturaleza de la sociedad misma. En cierta forma, se trata de tipos de sociedad distintos a los del mundo occidental, resultado de una modernización selectiva, excluyente y periférica. Estas sociedades reproducen formas de marginalidad social, exclusión política y denegación de derechos que se suponen superados en las democracias contemporáneas. Atacar esos déficits debería ser la tarea fundamental de la construcción democrática en la región.

Hay una necesidad urgente de repensar la política, la economía y la sociedad de una manera verdaderamente integral, de ir a las estructuras profundas de las sociedades increíblemente desiguales y de los Estados casi fallidos de América Latina. Las reformas necesarias deben pensarse de manera holística, es decir, como reformas que atiendan simultáneamente la creación de condiciones de acceso universal a los derechos de ciudadanía, la apertura de espacios de participación de los ciudadanos en la vida política que promuevan acciones de control sobre el Estado y de influencia y protagonismo en los sistemas políticos excluyentes que hoy limitan el espacio público, y la mejora institucional, funcional y operativa de las instituciones del gobierno.

México puede aprender a desarrollar estrategias dirigidas a esta transformación democrática retomando la experiencia de los países hermanos de América Latina, tanto de sus errores y limitaciones como de sus innovaciones y reformas exitosas.

Bibliografía

Auyero, Javier, *La política de los pobres: las prácticas clientelares del peronismo*, Manantial, Buenos Aires, 2001.

Avritzer, Leonardo, *Las instituciones participativas en el Brasil democrático*, UV, México, 2010.

Burbano de Lara, Felipe, "La ciudadanía en la revolución ciudadana. Tensiones y contradicciones del proceso ecuatoriano", en Isidoro Cheresky, *Ciudadanos y política en los albores del siglo XXI*, Manantial/CLACSO, Buenos Aires, 2010.

Carbonell, Miguel, Jorge Carpizo y Daniel Zovatto (eds.), *Tendencias del constitucionalismo en Iberoamérica*, IIJ-UNAM, México, 2009.

Chattarjee, Partha, *La nación en un tiempo heterogéneo y otros ensayos*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2005.

Cheresky, Isidoro (comp.), *Ciudadanos y política en los albores del siglo XXI*, Manantial/CLACSO, Buenos Aires, 2010.

Crabtree, John (ed.), *Making Institutions Work in Peru*, University of London, Londres, 2006.

Dargent, Eduardo, *Demócratas precarios: élites y debilidad democrática en el Perú y América Latina*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 2009.

Durand, Víctor Manuel, *Desigualdad social y ciudadanía precaria. ¿Estado de excepción permanente?*, Siglo XXI Editores/UNAM, México, 2010.

El País, sección negocios, diciembre de 2011, pp. 3 y 11.

Fruhling, Hugo, Joseph Tulchin y Heather A. Golding (eds.), *Crimen y violencia en América Latina*, FCE, Bogotá, 2005.

Garretón, Manuel Antonio, *Del postpinochetismo a la sociedad democrática*, Debate, Santiago, 2006.

Gendreau, Mónica, y Enrique Valencia (coords.), *Hacia la transformación de la política social en México*, Universidad Iberoamericana/Universidad de Guadalajara/ITESO, México, 2002-2003.

Gonçalves Couto, Claudio, "Constitución, gobierno y democracia en Brasil", en Isidoro Cheresky, *Ciudadanos y política en los albores del siglo XXI*, Manantial/CLACSO, Buenos Aires, 2010.

Herrera, Miguel Ángel (ed.), *Modernidades, nueva Constitución y poderes constituyentes*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2001.

Iazzetta, Osvaldo, *Democracias en busca de Estado. Ensayos sobre América Latina*, Homo Sapiens, Rosario, 2007.

Iazzetta, Osvaldo, "Elecciones, ciudadanía y Estado en la experiencia democrática Argentina", en Isidoro Cheresky, *Ciudadanos y política en los albores del siglo XXI*, Manantial/CLACSO, Buenos Aires, 2010.

Informe sobre la democracia en América Latina, PNUD, Buenos Aires, 2004.

Jiménez, Benito, *Reforma*, nota del 14 enero de 2012, p. 12, sobre el *Informe de la violencia en ciudades latinoamericanas* del Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal (CCSPYJP), México, 2012.

López Maya, Margarita, "Estado y sujeto popular en el proyecto bolivariano", en Isidoro Cheresky, *Ciudadanos y política en los albores del siglo XXI*, Manantial/CLACSO, Buenos Aires, 2010.

Marshall, T. H., *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Cambridge University Press, Cambridge, 1950.

Mayorga, Fernando, *Dilemas. Ensayos sobre democracia intercultural y Estado plurinacional*, CESU/UMSS/Plural, Cochabamba, 2011.

Maza, Gonzalo de la, *Construcción democrática, participación ciudadana y políticas públicas en Chile*, tesis doctoral, Universidad de Leiden, 2010.

Migdal, Joel, *State in Society: Studying how States and Societies Transform and Constitute One Another*, Cambridge University Press, Nueva York, 2001.

Olvera, Alberto J., *La rendición de cuentas en México: diseño institucional y participación ciudadana*, SEFUPU, México, 2009, disponible en www.programaanticorrupcion.gob.mx/cuadernos_rc-Cuaderno_de_Rendici%F3n_dos.pdf.

——, "The Elusive Democracy", *Latin American Research Review (Living in Actually Existing Democracies)*, Université du Québec à Montréal, Montreal, primavera de 2011.

O'Donnell, Guillermo, Osvaldo Iazzetta y Hugo Quiroga (coords.), *Democracia delegativa*, Prometeo Libros, Buenos Aires, 2010.

PNUD, *Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*, PNUD, Lima, 2008.

Power, Timothy J., "Brazilian Democracy as a Late Bloomer: Ree-

valuating the Regime in the Cardoso-Lula Era", *Latin American Research Review (Living in Actually Existing Democracies)*, Université du Québec à Montréal, Montreal, 2010.

Roberts, Bryant, *The Making of Citizens*, Arnold, Londres, 1986.

Rosanvallon, Pierre, *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*, Manantial, Buenos Aires, 2007.

Salvia, Agustín, y Eduardo Chávez Molina (comps.), *Sombras de una marginalidad fragmentada: aproximaciones a la metamorfosis de los sectores populares de la Argentina*, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, 2007.

Tokman, Víctor, y Guillermo O'Donnell (eds.), *Pobreza y desigualdad en América Latina. Temas y nuevos desafíos*, Paidós, Buenos Aires, 1999.

Turner, Bryan, *Citizenship and Capitalism*, Allen and Unwin/Bryan Roberts, Londres 1995.

Ziccardi, Alicia (comp.), *Pobreza, desigualdad y ciudadanía*, CLACSO/PNUD, Buenos Aires, 2001.

Cambios en la acción política y social del empresariado mexicano

Cristina Puga

Desde la mitad de la década de los ochenta, la acción política, social y económica de la clase empresarial mexicana[1] ha experimentado cambios notables. Es posible decir que los empresarios mexicanos se comportan en forma muy diferente de aquellos que en 1975 se enfrentaron airadamente al presidente Echeverría y fundaron el Consejo Coordinador Empresarial o de aquellos que lo defendieron desde la Canacintra. Tienen poco que ver con quienes detentaban el poder económico y la representación política al momento de la nacionalización bancaria en 1982 y han modificado incluso su forma de hacer negocios a partir de la puesta en vigor del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá. Su relación con la política y los partidos se ha modificado drásticamente al tiempo que lo han hecho sus organismos de representación, las modalidades de su intervención en las políticas públicas y su relación con el mundo globalizado.

Los cambios empresariales están directamente relacionados con los cambios en el modelo económico y en el sistema político de México. La implantación del llamado modelo neoliberal, la democratización del país con el consiguiente declive del corporativismo y el nuevo auge de la sociedad civil, el ascenso del PAN

[1] No me refiero a la clase en un sentido marxista como la dueña de los medios de producción, sino, como lo he hecho en trabajos anteriores (Puga, 1993, 2004), a una categoría amplia que comprende a los dueños de las empresas, sus responsables principales y sus representantes en cuerpos representativos diversos.

a la presidencia conjuntamente con la pérdida de centralidad del Ejecutivo y la consiguiente distribución de fuerzas en el legislativo y el judicial, la internacionalización de la economía y el desarrollo tecnológico, entre otros factores, han colaborado a este cambio que hoy obliga a revisar muchos de los supuestos bajo los cuales fueron estudiados los empresarios hace unas décadas.

Dicho a grandes rasgos, la clase empresarial de hace tres décadas manifestaba un poder concentrado en unos cuantos grupos económicos nacionales que utilizaban las grandes organizaciones corporativas, en particular las confederaciones de comercio e industria (Concanaco y Concamin), la gran confederación patronal (Coparmex) y la organización cúpula, el Consejo Coordinador Empresarial, como instrumentos de representación y de presión ante el gobierno y ante la opinión pública. Se trataba de una estructura creada a lo largo de más de 60 años para dar voz, frente al gobierno y a la sociedad, a una clase que había sido excluida deliberadamente del partido único, construido a su vez sobre la base corporativa de las clases organizadas (el sector obrero, el campesino y el popular) y a la que se le negaba incluso la política partidista, a la que solamente habían accedido por la puerta trasera mediante el financiamiento del Partido Acción Nacional en el momento de su fundación (Puga, 1993).[2] Su relación con el Estado durante todo el siglo xx establecía una permanente tensión entre la colaboración y el regateo áspero ya que, por un lado, participaban y se beneficiaban de las políticas estatales de desarrollo económico y contención de conflictos sociales y, por el otro, expresaban, con frecuencia airadamente, su desacuerdo con aquellas medidas que consideraban dañinas para el desarrollo de sus empresas.

En la década de 1980, los reclamos de estos grupos en contra del modelo proteccionista que ya les resultaba insuficiente, aunque les había servido durante cuatro décadas para crecer y prosperar, y a favor de una economía menos reglamentada y cada vez más cercana al nuevo modelo neoliberal, fueron gra-

[2] Una buena síntesis histórica, que recoge el resultado de muy diversas investigaciones sobre el tema, puede encontrarse en Alba Vega, 2006.

dualmente atendidos por una clase política que necesitaba de su actividad económica para resolver las sucesivas crisis. De hecho, esos cambios, acompañados con declaraciones políticas de buena voluntad hacia los empresarios durante los gobiernos de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari, contribuyeron a la transformación de la propia clase. Entre 1985 y 1995, el gobierno abandonó las innumerables medidas proteccionistas que habían cobijado a la producción mexicana durante 40 años, flexibilizó las reglas para el ingreso de la inversión extranjera, redujo su intervención en la conducción económica del país e inició un acelerado proceso de privatización de empresas estatales, incluida la banca recién nacionalizada. Nuevos y no tan nuevos empresarios encontraron un escenario diferente para impulsar sus negocios en medio de un proceso paralelo de transformación política que modificaba al presidencialismo autoritario que había caracterizado durante décadas al sistema político mexicano.

Un nuevo empresariado

La composición y la fisonomía del empresariado mexicano inician su transformación a partir de la nueva política económica que se pone en marcha a partir de 1985, cuando se aprobó la entrada al Tratado General sobre Aranceles y Comercio (GATT) y se inició la reducción del número de empleados en las oficinas del gobierno federal. Cientos de pequeñas empresas quebraron debido a la violenta apertura comercial y fueron reemplazadas aceleradamente por la incorporación de grandes sectores de desempleados al mercado informal, lo que a la larga desembocaría en la creación de una multitud de nuevas empresas pequeñas y micro, por lo general pertenecientes a la llamada "economía informal" y sostenidas por una política creciente de privatización de toda la economía tendiente a crear una "sociedad de empresarios".[3]

[3] En efecto, el proceso se acompañó de una propaganda proveniente principalmente del sector privado a través del Consejo Nacional de la Publicidad,

Este cambio de actores se complementó en las capas superiores del empresariado con la venta de acciones de empresas que estaban en posesión de la recién estatizada banca privada y, más adelante, con el proceso de privatización de empresas estatales y de reprivatización bancaria que permitieron el ascenso de nuevos y más dinámicos empresarios. La gran mayoría de los antiguos banqueros desistieron de la recompra de sus acciones y abrieron las puertas a esta nueva generación, que aprovechó los precios castigados y la urgencia del gobierno por recuperar el ritmo de la economía.[4]

Una segunda etapa de cambios sobrevino con las nuevas directrices establecidas por el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, que abrieron nuevos nichos de inversión y redireccionaron una economía que había estado basada principalmente en la industria petrolera, en el proteccionismo económico y en la producción de unos cuantos grandes grupos industriales, cada vez más limitados por la estrechez del mercado interno y la carestía de insumos provenientes del extranjero (Puga, 2004). Aunque con numerosos altibajos, provocados por al menos dos graves crisis económicas y por acontecimientos inesperados como el derrumbe de las Torres Gemelas en los Estados Unidos y la reciente guerra contra el narcotráfico, esta segunda etapa ha contribuido a un notorio cambio en la fisonomía del empresariado mexicano.

Una primera característica es el crecimiento significativo del número de microempresas manufactureras (véase el cuadro 3), impulsado por la ya mencionada tendencia general a la privatización económica.[5] De acuerdo con el INEGI (véase el cuadro 1), el número

transformado posteriormente en Consejo de la Comunicación, sobre las bondades de un espíritu "emprendedor" para enfrentar las crisis, propaganda que tenía la pretensión de considerar al país como un *país de empresarios*, y que se acentuaría durante el gobierno de Vicente Fox con la promoción de la pequeña empresa (Ruiz Ocampo, 1999; Sosa, 2010).

[4] Un análisis detallado de todo el proceso puede encontrarse en la reciente colección publicada por el Centro de Estudios Espinosa Yglesias (véase A. Espinosa Rugarcía y E. Cárdenas, 2011).

[5] El último censo económico encuentra cinco millones de unidades económicas en el país.

CUADRO 1. *Unidades económicas 2009*

Tamaño	*Número de unidades*	*% del total*	*Número de trabajadores*	*% del total*
Micro (0 a 10 personas)	4 877 070	94.8	11 673 646	42.1
Pequeñas (11 a 50 personas)	214 956	4.17	4 434 010	15.99
Medianas (51 a 250 personas)	42 415	0.80	4 356 330	15.71
Grandes (más de 250)	9 615	0.18	7 263 420	26.48
Total	5 144 056	100.00	27 727 406	100.00

FUENTE: INEGI, censos económicos, 2009.

de unidades económicas en el país creció de 3 900 619 a 5 144 056 entre 1999 y 2009, lo cual equivale a 25% de aumento en el número de negocios en 10 años, un número que es significativo porque el aumento corresponde, primero, a las empresas de menos de 10 empleados (las consideradas micro) y luego, en orden descendente, al resto. Las manufactureras "micro", es decir, con 10 o menos trabajadores, eran 404 561 en 2008, en contraste con las solamente 90 368 que se reportaban en la década anterior (véase el cuadro 2).

En el caso de las empresas manufactureras medianas y micro, la variación es menor en parte por el traslado de capitales al comercio y los servicios, que han crecido considerablemente. En todo caso, se trata de empresas sometidas a los vaivenes de la economía mundial

y generalmente vinculadas a las necesidades y requerimientos de las empresas grandes. Sin pretender un análisis del funcionamiento de la economía en estas décadas y su escaso impacto sobre la mejora del ingreso, el empleo y el bienestar social, una aproximación a los cambios indica un aumento de capital extranjero en el sector de las empresas medianas y grandes, y una mayor diversificación de la producción: la automotriz, las tecnologías de la información, la electrónica —asociada a la producción de automóviles—, la industria médica o las telecomunicaciones. Nuevas áreas en la manufactura (como la aeronaútica) o en los servicios (como la limpieza o servicio de alimentación para industrias o empresas grandes) aparecen en las distintas regiones del país, mientras que nuevas formas de inversión, como las franquicias, favorecen a nuevos empresarios relativamente pequeños,[6] todo lo cual colabora para conformar una clase empresarial de tamaño mediano más distribuida en el territorio nacional y más diversa en cuanto a sus líneas de producción manufacturera, comercial o de servicios.

Pese a que están más sometidas a los vaivenes de la economía mundial, esas pequeñas y medianas empresas son responsables de 31.7% del empleo en México y de generar tendencias innovadoras en la producción, muchas de ellas como consecuencia de su vinculación, como proveedoras, con las grandes empresas de capital extranjero (Barajas y Grijalva, 2009; Contreras, 2007; Valenzuela, 2011). Las empresas maquiladoras forman parte de este nuevo conjunto empresarial. Si bien la mayoría son solamente extensiones de empresas establecidas en otros países, hoy se han incorporado a ese grupo numerosas empresas mexicanas que operan por subcontrato e importan temporalmente componentes del proceso de producción. El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática contabiliza 5 267 establecimientos de la llamada industria

[6] De acuerdo con la Asociación Mexicana de Franquicias (2010), en el país están registradas alrededor de 400 empresas con más de 1000 puntos de venta. Es decir: las empresas que otorgan franquicias son 400, pero cada punto de venta puede pertenecer a un dueño distinto.

Cuadro 2. *México: empresas manufactureras, 1992 y 2008*

1992				*2008*			
*Micro-empresas (1 a 15 trabajadores)**	*Pequeñas empresas (16 a 100 trabajadores)**	*Medianas empresas (101 a 250 trabajadores)**	*Grandes empresas (251 o más trabajadores)**	*Micro-empresas (0 a 10 trabajadores)*	*Pequeñas empresas (11 a 50 trabajadores)*	*Medianas empresas (51 a 250 trabajadores)*	*Grandes empresas 251 o más trabajadores)*
90368	19802	3361	1948	404156	22379	7113	3233

* El número de trabajadores establecido por el INEGI para cada clasificación varió entre los dos años considerados.
Fuente: INEGI, 1992 y 2008.

IMMEX[7] que dan empleo actualmente a 1671000 trabajadores[8] (INEGI, 2010). Sus directores y gerentes, hoy mexicanos en un alto porcentaje, constituyen un sector empresarial activo y dinámico.

Del otro lado, aparece un grupo reducidísimo de empresas que en el cuadro 1 suman poco más de 9 500 con más de 250 trabajadores y que constituye el núcleo central de la economía empresarial en el país. De ellas, las revistas especializadas elaboran periódicamente algunas listas que separan a las 500 mayores, ordenadas según su monto de ventas anuales (expansión), o a las 1000 "top" de acuerdo con una clasificación que toma en cuenta diversos factores (*Mundo Ejecutivo*, 2011).

Aquí también ha habido cambios importantes: el retiro del Estado como inversionista y competidor del capital privado, la desaparición de restricciones a la inversión extranjera, la irrupción del capital extranjero en los bancos después de 1995[9] y el impulso al mercado accionario dieron como resultado una mayor concentración de capital en las grandes empresas, al mismo tiempo que una mayor diversificación en la propiedad de las mismas, hoy distribuidas en manos de grupos de accionistas generalmente difíciles de identificar por completo y con frecuencia representados por el presidente o director general de la empresa (el CEO como se ha dado en llamar),[10] que tiende a ser algún miembro de la familia propietaria de la tenencia accionaria más amplia.[11]

El capital extranjero, atraído por una legislación flexible, por la mano de obra barata y la posición clave del país como centro de

[7] Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación.

[8] Muchos de estos trabajadores, y principalmente trabajadoras, han sido contratados en condiciones adversas de salario y de respeto a derechos humanos, lo cual ha dado lugar a diversas iniciativas, organizaciones y apoyos internacionales, con logros muy modestos (Barajas y Grijalva, 2009).

[9] El Tratado de Libre Comercio no había incluido al sector financiero que se incorporó, como condición del rescate financiero, al gobierno de Zedillo por parte del gobierno de Clinton.

[10] Por Chief Executive Officer, como se les denomina en los países de habla inglesa.

[11] Aunque con frecuencia la permanencia de un CEO mexicano se convierte en parte del paquete de venta a los inversionistas extranjeros.

distribución hacia los Estados Unidos y Sudamérica, ha pasado a ocupar un lugar de enorme importancia en el conjunto de las mayores empresas. Sin embargo, algunos grandes "corporativos" o "holdings", cuya propiedad mayoritaria es de mexicanos, han vuelto en los últimos años a colocarse en los primeros lugares. Estos últimos también tienen características nuevas: conservan en general la presencia del grupo familiar en la organización, lo que caracterizó a las empresas en décadas anteriores, pero han ampliado el número de inversionistas y con frecuencia cuentan con una proporción importante de capital extranjero —por inversión directa, por vinculación con alguna empresa transnacional o por colocación de acciones en el mercado—, combinan empresas con distintos grados de vinculación entre sí, dependen de una organización burocrática moderna y han iniciado un proceso de expansión hacia mercados internacionales.

La presencia en Centroamérica y Sudamérica de importantes grupos constructores, así como la de empresas como Cemex y Bimbo en Estados Unidos, China y Europa del Este, son ejemplos de este proceso de creciente internacionalización de los grandes empresarios mexicanos que también han modificado su relación con la empresa y con el mundo para integrarse a esa dinámica que Baumann ha definido como la "modernidad líquida": viajan continuamente, se comunican por internet y han aprendido a manejar la incertidumbre permanente de los mercados. Sus empresas han incorporado procesos sofisticados, *software* administrativo y organizaciones "sinérgicas". Si su referencia ideal hasta muy recientemente habían sido los Estados Unidos, hoy hablan de Corea, Malasia y Brasil como ejemplos de países que México podría seguir.

De alguna manera, el imperio económico de Carlos Slim resume ese cambio en el empresariado, al mismo tiempo que constituye un capítulo aparte respecto del mismo. Formado como funcionario en la Bolsa Mexicana de Valores, Slim crece como empresario a partir de las devaluaciones del peso en los años ochenta, que le permitieron adquirir empresas en proceso de quiebra con el dinero

obtenido por la especulación en bienes raíces.[12] Su capacidad para adquirir empresas en situación de extrema debilidad, reorganizarlas administrativamente y reorientarlas de acuerdo con las necesidades de una nueva economía de mercado (Trejo, 2011), aunada al proceso de reprivatización bancaria y de desincorporación de empresas estatales en la década siguiente, le funciona como estrategia exitosa y le prepara el camino para la compra de Teléfonos de México,[13] empresa que le permite avanzar en el campo de la telefonía digital y, apoyado en el monopolio del servicio telefónico nacional, continuar con una acelerada expansión económica.

Slim se asemeja a otros miembros de esta nueva generación empresarial —que poco tuvo que ver con la anterior élite financiera desplazada con la nacionalización bancaria— que de hecho aprovecharon la coyuntura de esta última para apropiarse de las acciones de empresas que habían estado en propiedad de la banca, se incorporaron sin titubeos a la economía de mercado, diversificaron su producción y ampliaron sus inversiones hacia otros países. Sin embargo, el ritmo de crecimiento de los negocios de Slim pronto dejó atrás a sus contemporáneos. Catalogado como uno de los hombres más ricos del mundo, actualmente posee acciones en más de mil empresas, que incluyen los ramos de telefonía, construcción, manufacturas diversas, minería, comercio y servicios.[14] La principal de ellas, América Móvil (telecomunicaciones), declara ventas por más de 600 000 millones de pesos en 2010 (véase el cuadro 3)

[12] El padre, que llegó con la migración libanesa de principios de siglo, hizo una fortuna regular en el comercio e invirtió en bienes raíces, los que por su situación en el centro histórico y en otras colonias de la Ciudad de México, aumentaron considerablemente su valor (Trejo, 2011).

[13] Hay una polémica no resuelta acerca de las condiciones que le permitieron a Slim una compra en condiciones enormemente ventajosas: de un lado, una empresa en crisis ofrecida a un precio muy por debajo de su valor real, y del otro, una combinación de información oportuna, apoyo político, liquidez financiera y astucia empresarial favorecieron una transacción que siempre se ha visto con suspicacia.

[14] Trejo (2011) encuentra evidencias de al menos 1 049 empresas que pertenecen a alguno de los corporativos principales de Slim: América Móvil, Carso, Inbursa e IDEAL.

CUADRO 3. *Las 30 mayores empresas, 2010*

*Lista 500 Expansión**	*Empresa*	*Ventas 2010 (millones de pesos)*	*Utilidad neta 2010 (millones de pesos)*	*Empleados*	*Principales accionistas*	*Presidente o CEO*
1	Pemex	1 282 064.3	–47 462.6	147 672	Gobierno federal	Juan José Suárez Coppel (director general)
2	América Móvil	607 855.7	98 905.4	1 150 618	Carlos Slim**	Patrick Slim
3	Walmart	335 857.4	19 564.5	219 767		Scot Rank
4	Comisión Federal de Electricidad	254 417.3	809.1	ND	Gobierno Federal	
5	Cemex	178 260.0	–16 489.0	46 523	Lorenzo Zambrano	Lorenzo Zambrano
6	Femsa	169 701.8	45 290.0	108 572	Familia Garza Lagüera	José Antonio Fernández Carbajal
7	General Motors	158 692.0	ND	12 000		Ernesto Hernández
8	Grupo Alfa	136 395.0	5 669.0	56 332	Familias Garza Sada, Fernández Garza, Garza Medina, Calderón	Armando Garza Sada
9	BBVA Bancomer	121 910.0	27 011.0	34 189		Ignacio Deschamps González
10	Ford Motor	121 000.0	ND	7 677		

CUADRO 3. *Las 30 mayores empresas, 2010 (concluye)*

*Lista 500 Expansión**	*Empresa*	*Ventas 2010 (millones de pesos)*	*Utilidad neta 2010 (millones de pesos)*	*Empleados*	*Principales accionistas*	*Presidente o* CEO
11	Bimbo	117 163.3	5 544.0	106 545	Roberto Servitje Sendra	Daniel Servitje Montull
12	Teléfonos de México	113 563.4	15 371.5	52 062		Carlos Slim Domit (presidente)
13	Grupo BAL	111 564.0	9 006.0	40 323	Alberto Bailleres	
14	Banamex	107 471.0	22 091.0	42 449		Enrique Zorrilla
15	Volkswagen	106 273.0	789.2	14 947		Andreas Hinrichs (presidente)
16	Cocacola Femsa	103 456.0	10 299.0	68 449		Carlos Salazar Lomelín
17	Grupo México	102 750.4	27 632.5	23 931	Germán Larrea ***	
18	Nissan Mexicana	102 530.0	ND	9 800		José Muñoz
19	Telmex International	100 433.0	5 398.2	25 250		Oscar von Hauske Solís (director general)
20	Org. Soriana	93 700.1	3 278.4	83 800	Ricardo Martín Bringas	Ricardo Martín Bringas
21	Techint de México	87 387.0	ND	17 950		
22	Grupo Modelo	85 018.8	15 622.4	36 566	Ma. Asunción Aramburuzavala	Carlos Fernández González
23	Infonavit	79 159.3	10 254.8	4 088		Víctor Manuel Borrás

24	Chrysler de México	78 000.0	ND	ND		Fred M. Díaz
25	Grupo Salinas (Elektra, Iusacell, TV Azteca)	69 123.0	ND	53 146	Ricardo Salinas Pliego	
26	Industrias Peñoles	64 251.0	9 273.0	9 106		
27	Grupo Carso	64 194.1	7 539.8	70 787		Carlos Slim Domit (presidente)
28	Gpo. Industrial Lala	64 178.0	ND	34 431		Eduardo Tricio Haro
29	Femsa comercio (oxxo)	62 259.0	ND	ND	Familia Garza Lagüera	
30	Alpek (Alfa)	61 188.0	2 507.0	4 076	Familias Garza Sada, Fernández Garza, Garza Medina, Calderón	Armando Garza Sada (presidente)

* Los datos económicos de las 500 provienen de *Expansión*.

** Slim ocupa el lugar número 1 en la lista 2011 de los hombres más ricos del mundo, elaborada por la revista *Forbes*, disponible en http://www.forbes.com/wealth/billionaires/list.

*** La fortuna de Larrea ha sido considerada la segunda después de Slim en el país. Tiene el número 39 en la lista de *Forbes*.

ND: no disponbible.

y tiene subsidiarias o inversiones con otras empresas semejantes en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, Uruguay y Estados Unidos (Trejo, 2011).[15] Como mencionaré más adelante, ese poder económico le otorga una independencia política y una capacidad de iniciativa social que no tienen otros empresarios del país.

Todo lo anterior traza a grandes rasgos el retrato de un empresariado mucho más numeroso que antes pero también mucho más polarizado en términos de montos de capital, de tamaño de las empresas, de control corporativo de las mismas y de capacidad para incorporarse a la competencia internacional. Al mismo tiempo, es un empresariado menos centralizado y más disperso en las regiones del país, aunque se concentra en la frontera norte y en algunos estados industriales y que, en su estrato pequeño y mediano, tiene un gran dinamismo, capacidad de innovación y, como veremos, nuevas demandas y formas de participación frente al gobierno y a la sociedad.

Cambios en el sistema de representación

Una consecuencia de los cambios reseñados ha sido el desplazamiento relativo de las viejas organizaciones empresariales, incluido el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), que en la década de los ochenta se consolidó como el gran articulador del discurso del sector privado mexicano y el más autorizado representante de sus intereses ante el gobierno y la sociedad. Aunque siguen siendo las organizaciones reconocidas y los voceros oficiales del sector, estos grandes conglomerados experimentan hoy una pérdida de su representatividad, de un lado, frente a un fenómeno de balcanización organizativa que les empieza a hacer mella; del

[15] En junio de 2010, América Móvil contaba con 211.3 millones de suscriptores de celulares, 27.4 millones de líneas fijas y 8.6 millones de suscriptores de televisión por cable en el continente americano (Trejo, 2012, p. 583).

otro, frente al poder de un puñado de esos poderosos empresarios nacionales y extranjeros que se mencionan en el apartado anterior y que solamente necesitan de algunas organizaciones en momentos coyunturales.

Históricamente, para dar voz a los empresarios mexicanos, ha existido en el país una estructura doble que comprende, bajo una misma organización cupular —el Consejo Coordinador Empresarial—, un pequeño grupo de grandes organizaciones de claro carácter corporativo, que hasta muy recientemente actuaron protegidas por la obligatoriedad de afiliación, regulada por la ley y vigilada por agencias gubernamentales. Por otro lado, el CCE también agrupa a otro conjunto de organizaciones que, pese al carácter funcional de su representación, se han basado en la afiliación voluntaria y la relativa autonomía de pequeñas organizaciones locales. La confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) y el Consejo Nacional Agropecuario manifiestan claramente estas características (véase el cuadro 1). Luna y Tirado (1992) observaron esta oposición entre los que llamaron "polo pluralista" y "polo corporativo" como causa de algunas de las más importantes tensiones en el seno del propio CCE, que al mismo tiempo le confirieron la tarea de unificar posiciones diversas.

En todo caso, unas y otras organizaciones conforman un tejido de gran densidad que abarca prácticamente a todo el país y que incluye 62 centros patronales (con 36 000 afiliados), 230 cámaras de comercio (900 000 negocios afiliados), 193 organizaciones de productores agropecuarios (400 000 productores afiliados), así como 47 cámaras de industria organizadas por rama de actividad, pero con delegaciones en casi todos los estados de la república, y 42 asociaciones industriales (250 000 negocios afiliados). En términos generales, estas asociaciones de empresarios tuvieron una significativa labor de gobernanza, no sólo porque en su momento permitieron al gobierno tener un interlocutor único, sino porque funcionaban simultáneamente como canalizadoras de demandas frente al Estado, intermediadoras entre sus afiliados y representantes del sector en comisiones diversas, incluidas las Juntas de

Conciliación y Arbitraje y la Junta de Gobierno del Instituto Mexicano del Seguro Social. A pesar de frecuentes desacuerdos, a lo largo del siglo xx establecieron numerosos canales de comunicación con el poder ejecutivo y se hicieron cargo de tareas adicionales como la capacitación a trabajadores y la promoción limitada del comercio exterior.

Su función más importante como elemento de gobernancia fue sin duda la obtención de consensos por parte de sus integrantes para las políticas oficiales, lo cual empezó a modificarse hacia fines de la década de los setenta y dio lugar a una actividad más tendiente a influir en las decisiones de política económica, al fomento de los valores democráticos y, crecientemente, a reclamar la participación directa en la elaboración de las políticas públicas (Puga, 2004).

Esta poderosa estructura presenta hoy numerosas fisuras. Las cámaras de comercio locales, las organizaciones patronales pertenecientes a Coparmex y muchas otras pequeñas y medianas organizaciones que manifiestan los nuevos intereses de la clase empresarial han adquirido una nueva relevancia en detrimento de la gran organización corporativa. El monopolio de la representación industrial y comercial que tenían Concamin y Concanaco se desmorona para dar paso a un numeroso contingente de pequeñas organizaciones que surgen de la diversificación de los sectores, del crecimiento regional y de un frecuente rechazo a la imposición de líneas políticas desde la cúpula. Así, se multiplican las asociaciones sectoriales (pequeña empresa, franquicias, maquila, joyería, *software*, productos agrícolas diversos) y las regionales (maquiladores de Ciudad Juárez, maquiladores de Tijuana, industria electrónica de Jalisco, industriales de San Juan del Río), muchas de las cuales figuran en las listas de asociados de las grandes organizaciones que integran el CCE, pero han adquirido una creciente autonomía y libran sus batallas sectoriales o locales por separado, como es el caso de los centros patronales dependientes de Coparmex e incluso de versiones locales del Consejo Coordinador Empresarial.

Cuadro 4. *El sistema del* CCE, *2011*

Organismo	*Presidente o director general*	*Tipo y número de asociados*
Concamin (Confederación de Cámaras Industriales)	Presidente: Salomón Presburger Slovik	47 Cámaras nacionales de industria, 15 cámaras regionales, 3 cámaras genéricas y 42 asociaciones
Concanaco Servytur (Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo)	Presidente: Jorge Dávila Flores	Agrupa: 230 cámaras
Coparmex (Confederación Patronal de la República Mexicana)	Presidente: Gerardo Gutiérrez Candiani	62 centros regionales, 15 delegaciones y 4 representaciones
ABM (Asociación de Bancos de México)	Presidente: Jaime Ruiz Sacristán	42 bancos , 41 bancos afiliados del exterior y 3 bancos afiliados honorarios.
CMHN	Presidente: Eugenio Garza Herrera	ND
AMIS (Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros)	Director General: Recaredo Arias	82 compañías de seguros
CNA (Consejo Nacional Agropecuario)	Presidente: Juan Carlos Cortés García	193 organizaciones de productores
Canacintra (Cámara Nacional de la Industria de Transformación)	Presidente: Sergio Cervantes Rodiles	97 ramas industriales incluidas en 12 sectores

CUADRO 4. *El sistema del* CCE, *2011 (concluye)*

Canaco (Cámara Nacional de Comercio; Servicios y Turismo, Ciudad de México)	Presidente: Arturo Enrique Mendicuti Narro	ND Agrupa diversos sectores en 11 áreas distintas.
AMIB (Asociación Mexicana de Intermediarios Bursátiles)	Presidente: José Méndez Fabre	35 Casas de Bolsa, 32 afiliados (operadores) y 3 afiliados *(brokers)*
Comce (Consejo Empresarial Mexicano de Comercio Exterior, Inversión y Tecnología)	Presidente: Valentín Diez Morodo	ND Empresas exportadoras
ANTAD (Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamentales)	Presidente: Vicente Yáñez Solloa	50 comercios especializados, 38 autoservicios asociados y 18 tiendas departamentales asociadas
Amafore (Asociación Mexicana de Afores)	Presidente: Oscar Franco	17 Afores

ND: no disponible.
FUENTE: página web del CCE, disponible en: www.cce.org.

De igual manera, a las viejas organizaciones independientes como la ANIERM (Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana) se suman otras más recientes como la de Empresarios Independientes (ANEI), fundada en Nuevo León, y la Asociación de Empresarios Mexicanos que, desde la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, representa los intereses de los empresarios mexicanos en San Antonio, Texas.[16] En la última década se han multiplicado las

[16] Los datos sobre asociaciones provienen de noticias de prensa, páginas web y boletines electrónicos recuperados en el último año.

asociaciones de empresarios extranjeros tales como la Asociación de Empresas Francesas en México, la Federación de Empresarios Asturianos, la Unión de Empresarios Gallegos y las de empresarios chinos, Asociación Zhong Hua en México y la Cámara de Empresarios Zhejiang, que se suman a las viejas cámaras como la americana, la italiana y la alemana, existentes desde la primera mitad del siglo xx.

El aumento de las asociaciones empresariales autónomas coincide con un crecimiento del fenómeno asociativo en el mundo que ha sido analizado como un auge de la sociedad civil y que se manifiesta, entre otras cosas, por una confianza en la acción colectiva organizada y reglamentada, para obtener respuesta a demandas específicas. La pequeña asociación con demandas puntuales y mayor participación de los asociados sustituye gradualmente a la gran organización gremial que hablaba por el conjunto de los intereses de una clase (Arditi, 2006; Puga y Luna, 2008).

En el caso mexicano, la pérdida de poder relativo de las grandes organizaciones empresariales se produce paralelamente a las de trabajadores y campesinos, cuyas formas cupulares de relación con el poder son reemplazadas por negociaciones más particularizadas. Para el caso de las empresariales, el movimiento de "descorporativización" se inició en 1996, cuando un fallo de la Suprema Corte de Justicia eliminó la obligatoriedad de la afiliación, por lo cual cámaras y asociaciones vieron mermados sus ingresos y tuvieron que migrar hacia una nueva lógica de retención de la membresía a partir de la oferta de servicios y otros alicientes que justificaran el pago de las cuotas, más allá de la ocasional defensa de intereses ante el gobierno.

Por otro lado, la mayor democracia, con la correspondiente competencia entre partidos y, derivada de ella, la pluralización política en puestos de elección popular, ha ampliado, tanto a nivel estatal como nacional, el universo de negociación, antes concentrado en el poder ejecutivo. Actualmente, la presencia de gobernadores, presidentes municipales y legisladores provenientes de los diferentes partidos colabora a la regionalización y obliga a fortalecer el

sistema de representación de los empresarios a nivel local. Si bien las políticas macroeconómicas siguen dependiendo del gobierno nacional, hay una clara necesidad de garantizar condiciones para el funcionamiento de empresas de muy diverso tipo y con necesidades particularizadas en cada región, en cada estado, en cada ciudad industrial, lo cual refuerza la importancia de las asociaciones locales, cada vez más orientadas a la defensa de las empresas pequeñas o medianas.

La organización de las maquiladoras es un ejemplo interesante de este fenómeno: si en un principio solamente se instalaron las plantas y se buscó la colaboración de agentes y gestores para garantizar las condiciones de operación en las ciudades fronterizas, la progresiva sustitución de gerentes extranjeros por mexicanos y la necesidad de plantear colectivamente demandas compartidas llevaron a la organización de asociaciones que obtuvieran un reconocimiento y pudieran dialogar con los gobiernos locales. Actualmente, además de una Asociación de la Industria Maquiladora y de Exportación con sede en Tijuana, que asegura tener 1 200 firmas inscritas, las cuales representan al menos una cuarta parte de las maquiladoras que hay en el país (página web de la AIM: www.aim.org.mx), hay también un Consejo Nacional de la Industria Maquiladora y Manufacturera de Exportación (http://cnimme.org.mx/) que tiene consejos similares en 16 ciudades y ofrece numerosos servicios a sus asociados. Asimismo, hay asociaciones locales de maquiladoras (independientes de las ya mencionadas) al menos en Mexicali, Matamoros, Ciudad Juárez, Aguascalientes, Nuevo León, Chihuahua, Reynosa, Nuevo Laredo y Sonora. Aunque mantienen buenas relaciones con las ramas locales de Canacintra o con otras asociaciones, ninguna de las mencionadas está incluida en el organigrama del Consejo Coordinador Empresarial.

Los cambios mencionados han reducido comparativamente las tareas del CCE y de todas las organizaciones afiliadas al mismo, que hoy tienen una función primordialmente declarativa, cuando su presidente en turno asiste a diversos foros como conferencista o contesta preguntas de reporteros. Aunque el Consejo Coordinador

Empresarial permanece como el aparente centro de generación de propuestas políticas, a partir del gobierno de Fox fue parcialmente sustituido en la arena pública por Coparmex. En 2005, apenas dos años después de la llegada de Fox a la presidencia, Carlos Abascal, quien había sido presidente de Coparmex, descendiente de una familia de larga tradición ultracatólica y conservadora, fue designado secretario de Gobernación y llevó al gobierno varias de las posiciones de doctrina social cristiana que caracterizaron durante años el discurso de la confederación patronal. Sin embargo, en los años recientes, Coparmex ha modificado radicalmente ese discurso para volverlo mucho más propositivo y moderno, con lo cual nuevamente le roba espacio al más cauto CCE.

Por su parte, hay un segmento privilegiado del empresariado que ha fortalecido su capacidad de influencia, la cual corre paralela a su poder económico. Este sector sólo requiere muy tangencialmente del Consejo Coordinador Empresarial. Al lado de las grandes corporaciones transnacionales que hoy poseen la mayoría de las acciones de la banca y de muchas de las grandes compañías exportadoras, unos cuantos "capitanes" de industria, encabezados por Carlos Slim, controlan, entre otros semimonopolios, los medios televisivos, la industria automotriz, las empresas tabacaleras, las farmacéuticas y la industria del hierro y el acero, y tienen la facultad de imponer directrices y conservar derechos que se oponen a las regulaciones que operan para otras empresas. Son ellos quienes encabezan las propuestas de orientación económica, si bien de manera indirecta, a lo largo de la primera década del siglo XXI. Matilde Luna (2010) califica el proceso como el "desplazamiento del eje financiero gubernamental-privado, como eje rector del desarrollo, a favor del eje exportador".

Es este grupo de los grandes el que mantiene vivo al Consejo Mexicano de Hombres de Negocios, organización que sigue actuando con enorme discreción, como ha sido su política a lo largo de más de 50 años.[17] Su poder económico otorga al CMHN

[17] Para la historia y comportamiento político del CMHN véase Marcela Briz, 2006.

una gran capacidad de negociación y presión sin tener que realizar grandes esfuerzos publicitarios, aunque Carlos Alba (2006) afirma que la salida de los dueños de los bancos, tras la venta de los mismos a varias firmas internacionales, así como la migración de algunos de sus integrantes hacia la política, lo debilitó internamente. Tal vez por eso los grandes empresarios parecieran preferir al Consejo Mexicano de Comercio Exterior (Comce), organización fundada en 1999 a partir de la firma del TLCAN.[18]

Por las características de sus integrantes, todos presidentes o directores de las principales empresas exportadoras del país, Comce es una organización empresarial semejante a las que Ricardo Tirado (2008) ha clasificado como tipo "club". Es decir, está integrada por un grupo reducido de socios que en conjunto representan una fuerza poderosa, por el monto de los capitales que representan y la amplitud de sus negocios.[19] Tiene un comité ejecutivo en el que participan las principales organizaciones empresariales y en su consejo directivo, que agrupa a 32 de los más reconocidos hombres de negocios del país, hay cuando menos 20 que pertenecen al propio Consejo Mexicano de Hombres de Negocios. Adicionalmente, el Comce está ubicado como invitado permanente (es decir, con voz pero sin derecho formal a voto) en el Consejo Coordinador Empresarial. Forma parte del Consejo de Competitividad de América del Norte, integrado en junio de 2006 con representantes de México, Estados Unidos y Canadá (Puga, 2008).

Comce ejerce un doble papel de representación del sector e impulso a la inversión extranjera. Su presidente, Valentín Díez Morodo, en otro tiempo vicepresidente del grupo cervecero Mo-

[18] Es producto de la fusión entre Conacex, fundado en Monterrey en la década de 1980, y el anterior Consejo Empresarial Mexicano para Asuntos Internacionales (CEMAI), fundado durante el gobierno de Miguel Alemán para promover las inversiones extranjeras en México.

[19] De hecho, los socios de Comce no son empresarios, sino empresas que realizan actividad exportadora. Sin embargo, la gran mayoría está representada por sus presidentes o directores generales. Además, el funcionamiento en comités permite en ocasiones la participación de más de un representante de una empresa o de un corporativo.

delo y hoy accionista de Kimberly Clark y participante en decenas de consejos de administración de empresas, tiene una intensa actividad promotora, mientras que el Consejo provee a los exportadores de oportunidades de inversión, asesoría legal y fiscal, vínculos útiles y, con frecuencia, invitaciones a viajes presidenciales.

No obstante su relativo declive, las cámaras y confederaciones han desarrollado una nueva e importante función, que es la de utilizar su capacidad de convocatoria para reunir a sus asociados con los candidatos a puestos de elección popular. Esto, que funciona con eficacia a nivel local, tiene una doble importancia cuando se trata de candidatos a presidente. Las asociaciones brindan el público que el político requiere para exponer su programa y, eventualmente, obtener el apoyo del sector económicamente poderoso. De hecho, un elemento cada vez más importante en una campaña es recibir la invitación empresarial que implica un reconocimiento (aunque no tenga el compromiso del voto) al programa y a la personalidad de un candidato.[20] Sin embargo, esta actividad, que solamente implica la asistencia no comprometida, es diferente a la participación directa y a la negociación con el poder, actividades a las que me referiré a continuación.

Una nueva relación con el poder

Si bien la llegada de Vicente Fox a la presidencia en 2002 fue vista como un símbolo del arribo de los empresarios al poder, también debe ser comprendida como parte de un proceso democrático que, a pesar de haber sido promovido por los propios empresarios, les ha traído nuevos problemas y desafíos.

Desde el golpe político que para el empresariado mexicano fue la nacionalización bancaria en 1982, producto de una decisión presidencial anunciada en el Congreso de la Unión, que puso de

[20] En la precampaña presidencial (2012) han sido los precandidatos de los tres principales partidos quienes se han esforzado por recibir invitaciones por parte de las asociaciones, particularmente en ciudades del interior de la república.

manifiesto la ausencia de voces opositoras en el Poder Legislativo, los empresarios mexicanos iniciaron un movimiento gradual hacia la democratización del país, en el cual destacó, de un lado, la crítica al presidencialismo y al control político del PRI, y, del otro lado, el ingreso de los empresarios a la política militante y a la lucha por puestos de representación popular. No es ajeno a este hecho que los primeros gobernadores provenientes de un partido distinto al PRI hayan sido empresarios locales (Ernesto Ruffo Appel en Baja California Sur, 1989-1995; Carlos Medina Plascencia en Guanajuato, 1989-1995; Francisco Barrio en Chihuahua, 1992-1996)[21] que, formados en las asociaciones empresariales locales y bajo el amparo del Partido Acción Nacional, expresaron una nueva vocación de participación directa, en contra de una tradición de abstención partidista que había sido parte no solamente de su comportamiento político, sino de su doctrina como clase económica. El exponente más destacado de esta nueva vocación política empresarial fue Manuel Clouthier, candidato a la presidencia en la controvertida campaña de 1988, después de haber sido representante de los empresarios agrícolas de Sinaloa y presidente sucesivamente de Coparmex y del Consejo Coordinador Empresarial.[22]

La llegada de Fox, con el apoyo de los empresarios medianos de varias regiones del país, parecía, pues, la culminación de esa etapa de actividad del sector privado que le había abierto las puertas a los puestos de dirección política y, como afirma Luna (2011), había legitimado su actuación frente a la ciudadanía. Fox, anteriormente un gerente local de la Coca Cola, prometía un gobierno "de los empresarios para los empresarios" (Luna, 2011) y anunciaba un programa sostenido en la introducción de métodos empresariales para la conducción del país, con un énfasis en la racionalización

[21] Además, otros destacados empresarios aspiraron a gubernaturas: Manuel Clouthier en Sinaloa, 1986; Adalberto Rosas en Sonora, 1996; a presidencias municipales: Francisco Barrio en Ciudad Juárez, 1983; José Luis Coiundreau en Monterrey, 1985.

[22] Vicente Fox y muchos de sus colaboradores se identifican como discípulos políticos de Manuel Clouthier, quien murió en un accidente automovilístico en 1989.

del gasto público, la comprobación de gastos, la selección del personal más capacitado para ejercer cada puesto y un severo control de las variables macroeconómicas.

Para consolidar esa promesa, Fox incluyó varios empresarios en su gabinete, garantizó condiciones más favorables a la inversión extranjera y estableció un clima de tranquilidad económica que ha proporcionado a empresarios nacionales y extranjeros pocas razones para reclamar cambios importantes, muchos de los cuales ya habían obtenido cuando los últimos gobiernos del PRI adoptaron el modelo económico llamado "neoliberal".

Sin embargo, desde un inicio, Fox no reconoció el liderazgo del Consejo Coordinador Empresarial, tal vez porque lo veía demasiado vinculado al recién derrotado PRI,[23] y como se señaló arriba, prefirió la interlocución con la más conservadora Coparmex, portadora de un discurso de corte católico y moralizador, que fue parcialmente integrado al discurso oficial, incluido el de la esposa del presidente. Los empresarios en el gabinete también procedían de esta rama conservadora del empresariado con sede en el Bajío, en Monterrey y en Guadalajara.

La desconexión del presidente con la cúpula fue preámbulo de la menor visibilidad de ésta e indicio de que el apoyo al sector privado entraba en una nueva etapa dominada por la exportación y las grandes empresas de capital extranjero, pero también anunció la pérdida de poder del presidente por el funcionamiento de una verdadera división de poderes, establecida en la Constitución pero nunca ejercida verdaderamente, hasta que la oposición obtuvo la mayoría en el Congreso en 1997. Así, con el cambio democrático los empresarios tenían a un interlocutor con un poder

[23] El acuerdo entre los últimos gobiernos priistas y el CCE fue tan sólido que Eduardo Bours, el presidente del CCE en el periodo 1997-1999, fungió como coordinador financiero de la campaña del candidato priista a la presidencia, Francisco Labastida Ochoa. Miembro de la familia Bours, dueña de Bachoco, la industria de producción y distribución de huevo más importante del país, Bours fue presidente del Consejo Nacional Agropecuario antes de presidir el CCE. Fue posteriormente senador (2000-2003) y gobernador de Sonora (2003-2009), en los dos casos postulado por el PRI.

disminuido y se veían obligados a un cambio sustantivo en su forma de actuar.

Aunque desde siempre el "derecho de picaporte" fue un privilegio reservado a unos cuantos empresarios poderosos, lo cierto es que las organizaciones empresariales solucionaban muchos problemas directamente con las dependencias del Ejecutivo y que los reclamos colectivos se dirigían fundamentalmente al presidente de la República. El fortalecimiento del poder legislativo con la irrupción en el Congreso de los partidos de oposición integró a éste como un importante actor político, caracterizado por su diversidad interna y su lealtad a principios o racionalidades que con frecuencia rebasan la capacidad de presión de los empresarios y de sus asociaciones.

Los tiempos actuales exigen a los empresarios un acercamiento simultáneo al Ejecutivo, con quien se discuten y aprueban los proyectos, y a los miembros del Congreso, de quienes depende la aprobación de las leyes. Así, han debido aprender a negociar con el poder legislativo, lo cual se pone de manifiesto en la incorporación de secciones de cabildeo en sus organizaciones y en su cada vez mayor involucramiento en los procesos de aprobación de leyes, en particular las de ingresos, egresos y modificaciones hacendarias.

Alba Vega (2006) ha documentado cómo en los primeros años del nuevo siglo los empresarios introdujeron el cabildeo como una de las funciones de sus órganos de representación (a través del CCE y de las confederaciones y cámaras asociadas al mismo), recurrieron a bufetes creados expresamente para realizar estas tareas e introdujeron en las grandes empresas oficinas de "relaciones institucionales" con funcionarios especializados en el cabildeo. Pero si bien esta es una estrategia que Coparmex echa a andar desde hace cuando menos 10 años, no es sino hasta 2010 que el CCE la incluye formalmente como una de sus formas de acción empresarial (Luna, 2011), lo cual, además de subrayar las diferencias con Coparmex (que se expresan también en diferencias discursivas), tal vez expresa la dificultad de la organización cupular para incorporarse

a las exigencias de un sistema político transformado y para reconocer las diferencias entre la capacidad de acción del actual ejecutivo y el que caracterizó a los años del presidencialismo.

En efecto, la relación con el Legislativo ha encontrado no pocas dificultades, y las quejas —con frecuencia procedentes de la mediana empresa— de falta de diálogo, aprobación apresurada de leyes y desconocimiento de los legisladores de las necesidades empresariales son abundantes. La falta de comunicación —e incluso el fracaso del cabildeo— se ha hecho particularmente evidente en el fracaso reiterado de la nueva Ley del Trabajo, que constituye una prioridad en las demandas empresariales, principalmente por parte de Coparmex, y que es un terreno en el cual el Congreso —ya sea por convicción o por conveniencia político-partidaria— ha sido receptivo al rechazo al proyecto de ley por parte de las organizaciones obreras.

El cabildeo con los legisladores es una de dos facetas de la relación con los partidos. La otra es la que tiene que ver con los procesos electorales y el ejercicio del poder que, como se dijo antes, se inició desde la campaña de Clouthier en 1988 y ha continuado con diferente intensidad y resultados. Muchos de los que culminaron con el ascenso a las gubernaturas fueron bastante exitosos. En la mayoría de los casos, el vínculo con el partido se ha mantenido después del triunfo electoral y del cumplimiento del ejercicio (gubernatura, diputación, presidencia municipal), aprovechando la circunstancia de que los empresarios que llegaron a dichos encargos eran muchas veces empresarios relativamente pequeños o directores de sus empresas, no necesariamente propietarios de las mismas.[24]

En otros casos, los empresarios en puestos de dirección política (incluido Vicente Fox) no han sido muy exitosos y su exposición al juicio ciudadano no siempre es favorable al sector. El caso de la asociación Amigos de Fox, encabezada por un prominente empresario de Guanajuato y acusada de diversas acciones ilícitas después del triunfo de su candidato, puso de manifiesto el riesgo de una relación entre dos sectores que se rigen por sistemas

[24] Es el caso de Medina, Barrio y Ruffo, entre otros.

normativos diferentes. Los amigos, casi todos empresarios, aunque se presentaban al público como sociedad civil, aportaban recursos liberalmente y los utilizaban sin rendir cuentas. Aunque al final la mayoría de las irregularidades cometidas por los Amigos de Fox fueron actos en contra de los ordenamientos electorales, la sospecha de malos manejos económicos afectó la credibilidad del PAN y de la clase empresarial.[25] Tal vez por estas y otras razones semejantes, los empresarios han reducido nuevamente su interés en los puestos de elección popular y prefieren el trato directo con los candidatos, lo cual, como dijimos arriba, proporciona beneficios mutuos, ya que mientras los candidatos aprovechan el espaldarazo tácito o al menos el que sus nombres aparezcan en los medios, a los empresarios las entrevistas les permiten no solamente conocer los programas de aquellos, sino, principalmente, expresar sus propuestas por adelantado.

Empresarios y sociedad civil

Tal vez la parte más novedosa del comportamiento empresarial es una nueva relación con la sociedad, que incluye cuando menos tres elementos: *a)* la participación con organizaciones y movimientos de la sociedad civil; *b)* el cambio del discurso con la introducción de la llamada Responsabilidad Social Empresarial; y *c)* la filantropía, cuestión en la que, a diferencia de otros países, no existía una tradición mexicana.

Antes de abordar las tendencias mencionadas, es preciso mencionar la dificultad para analizar la relación entre empresarios y sociedad civil debido a la relativa indefinición de esta última. La sociedad civil, según la mayoría de los autores, es una expresión de la sociedad, situada precisamente en una esfera diferente a la del poder (la política) y a la del mercado (la economía). Al encontrarse en esta tercera esfera, a veces señalada como de la solidaridad o de

[25] Véase, entre otros textos sobre el tema, Tejeda Ávila, 2005.

la comunidad, la sociedad civil se beneficia de una gran autonomía que le permite exigir el cumplimiento de reglas, vigilar la buena marcha de las políticas públicas y colaborar con muy diversas tareas que conciernen al conjunto de la sociedad. Sin profundizar en las distintas teorías, añadiré que en la esfera coinciden asociaciones voluntarias, movimientos y espacios de construcción de discurso, los cuales con frecuencia proveen a la sociedad de principios civilizatorios y acciones fortalecedoras de la democracia.[26]

El que los empresarios, quienes por definición están situados en la esfera económica, también pertenezcan a la sociedad civil es, por tanto, materia de polémica. ¿Abandona el empresario su interés económico cuando habla en nombre de la sociedad? O, dicho de otro modo: ¿se puede ser empresario y hablar al mismo tiempo por la "sociedad civil"? La pregunta viene al caso a raíz de las numerosas organizaciones de la sociedad civil en donde hoy los empresarios participan, incluso muchas veces como cabeza de organizaciones. Su interés por formar parte del sector conduce a que con frecuencia la actividad de la sociedad civil se desestime por parte de sectores de izquierda que consideran que el empresariado manipula los movimientos en su favor. Se trata, sin duda, de una actividad permanentemente limitada por dos lógicas diferentes (lo mismo que sucede en la relación con los partidos, *vid. supra*), ya que la sociedad civil actúa principalmente a partir de razones altruistas, mientras que el sector económico busca la ganancia.

Un ejemplo de empresario a la cabeza de un movimiento es el de Alejandro Martí, dueño de la cadena de tiendas de deportes más importante del país, quien después del secuestro y asesinato de su hijo en 2008 encabeza México SOS, orientado a la lucha contra la inseguridad, y mantiene una actitud crítica y vigilante hacia la actividad gubernamental y legislativa. Otro ejemplo es el Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal, presidido originalmente por el presidente de Coparmex y actualmente con fuerte presencia en los estados del norte del país, que se puso en

[26] Véase, entre muchos otros, Cohen y Arato, 2000; Alexander, 1998, 2006; Olvera, 2003; Oxhorn, 2011.

marcha desde el gobierno de Fox para participar en la lucha por la seguridad.

La organización más destacada en este rubro es el Centro Mexicano para la Filantropía, organización fundada por el empresario Manuel Arango, quien fuera dueño de la cadena de tiendas Cifra, misma que vendió en más de 2000 millones de dólares a Walmart en 1998. Dedicado crecientemente a la filantropía, Arango fundó Cemefi en 1988,[27] primero como organización donante y más tarde reformada como promotora de las organizaciones de la sociedad civil (Gordon, 2008). Cemefi cuenta actualmente con un bien documentado banco de datos sobre las asociaciones civiles en el país, y asocia directamente a alrededor de 130 fundaciones, cerca de 100 grandes empresas y a numerosos empresarios a título personal (http://www.cemefi.org, 2011).

Es justamente Cemefi el que promueve la llamada Responsabilidad Social Empresarial (RSE), derivada de un movimiento de corte internacional más amplio originado en Europa que ha establecido ciertas metas de honestidad, equidad, buen trato a los trabajadores, protección al ambiente y compromiso con la sociedad, que las empresas deben lograr para obtener el reconocimiento social.[28] La RSE propone simultáneamente una acción desde dentro de la empresa —la cual implica una nueva conciencia social y ambiental por parte de sus directivos— y una actitud vigilante por parte de los consumidores, que deberán advertir cuando se violan normas fundamentales.

Cemefi ofrece un premio anual de *empresa socialmente responsable* que hasta la fecha se ha otorgado casi exclusivamente a grandes empresas que forman parte de su Asamblea de Asociados (Gordon, 2008), aunque está en marcha un proyecto de promoción para estimular la participación de las pymes. En todo caso, poseer

[27] Originalmente se llamó Cemif: Centro Mexicano de Instituciones Filantrópicas, y en 1991 cambió el nombre a Cemefi (Gordon, 2008).

[28] La Organización de las Naciones Unidas lleva cinco años desarrollando un programa similar, denominado Principles of Responsible Investment (PRI), destinado fundamentalmente a evidenciar prácticas empresariales deshonestas o dañinas al medio ambiente (véase www.unpri.org).

el distintivo de empresa socialmente responsable se convierte al mismo tiempo en un motivo de orgullo y prestigio en el medio empresarial y un elemento de publicidad hacia los consumidores de sus productos, aunque como dice un crítico del concepto de RSE, al proponer una serie de metas que están en conflicto con los intereses de la propia producción de las empresas, se obtiene solamente un muy pequeño cambio y una alta dosis de simulación: "... a una demanda en gran medida simbólica, se responde con una oferta no menos simbólica y fantasmal" (Leal Carretero, 2007) .

No obstante, el movimiento RSE ha modificado no solamente las prioridades empresariales sino, de manera muy importante, su discurso hacia la sociedad. Hoy, sin duda, en lugar del discurso a favor de la libre empresa como motor del desarrollo que privó en décadas anteriores, e incluso por encima de la promoción de valores cívicos y de la fortaleza familiar, se privilegia el compromiso social de las empresas, su aporte a la educación, a la utilización de envases biodegradables, la reforestación, el buen ambiente de trabajo, el reconocimiento a los empleados y obreros y, más recientemente, la investigación.

El discurso va de la mano con la solicitud de medidas gubernamentales que premien los esfuerzos en los rubros mencionados. Coparmex, que a la fecha es la organización más propositiva, ha planteado al gobierno una serie de demandas que, entre otras, incluyen incentivos fiscales para aquellas empresas que reduzcan emisiones contaminantes, respaldo al desarrollo de fuentes propias de energía por parte de las empresas y construcción acelerada de vivienda *(motor de desarrollo social, económico y ambiental para un México sustentable)* a través de la pequeña y mediana empresa (Coparmex, 2011). Ha sido igualmente importante su respaldo a la solicitud de un mayor presupuesto para la investigación en el país y, junto con ello, para nuevos proyectos de cofinanciamiento y reducción fiscal a través de Conacyt (Foro Consultivo Científico y Tecnológico, 2011).

Al lado de los movimientos y del discurso de la responsabilidad, el nuevo compromiso social de los empresarios incluye su patrocinio a muy diversas iniciativas de apoyo a carencias sociales.

La filantropía, practicada desde principios del siglo xx en muchos países capitalistas, había sido escasamente puesta en práctica por un empresariado que se conformaba con magras aportaciones a las instituciones de beneficencia privada. En la última década, sin embargo, la disminución del financiamiento estatal a los proyectos de bienestar social conduce a una revaloración de la aportación privada hacia la solución de necesidades, a la que también colabora una reforma fiscal que permite deducir impuestos de las donaciones.

En efecto, más allá de la interiorización de los principios de la RSE por parte de las empresas y de una auténtica vocación en favor de los desvalidos, la reducción de impuestos actúa como un estímulo importante. Nuevas leyes fiscales, que vuelven deducible lo invertido en obra social, favorecen las declaraciones anuales al fisco hechas por empresas y empresarios. Muchas veces estas deducciones se logran con la aportación de la propia sociedad, por lo cual le resultan poco onerosas a la empresa. Los bancos y los grandes almacenes, por ejemplo, piden al público donativos para la educación o para la conservación del ambiente. Lo aportado ciertamente se entrega a las buenas causas, pero se declara al fisco como gasto de la empresa financiera, por tanto, deducible de impuestos. En este rubro hay opiniones encontradas, porque si bien se acusa a las empresas de beneficiarse indebidamente de este recurso, muchas fundaciones y organizaciones han solicitado repetidamente que se aumente la base deducible (hoy de solamente 7%) para alentar este tipo de contribución a las buenas causas.

Un segundo motivo para la práctica de la filantropía es la publicidad favorable que genera, como se ha puesto de manifiesto con el Teletón, espacio televisivo anual para promover el apoyo a niños discapacitados, que permite a numerosas empresas hacer donativos espectaculares que son vistos en las pantallas por miles de espectadores. Ciertamente, los resultados del evento benefician a numerosos niños que requieren atención médica, pero al mismo tiempo generan una opinión favorable a las empresas donantes.

Con el mismo doble resultado, las empresas señalan en las etiquetas de sus productos o en la propaganda de sus establecimien-

tos (tiendas de autoservicio, hoteles, restaurantes) su contribución social o anuncian que por cada compra la empresa asignará una contribución a determinada obra social, con frecuencia referida a la preservación de áreas naturales.

Una tercera forma de filantropía es la de las fundaciones, que implican la construcción de una organización que obtenga, administre y distribuya recursos privados destinados a obras o proyectos de beneficio social. Es aparentemente hasta la década de 1980 cuando en México aparecen las primeras fundaciones (Natal, 2003) que, en los años recientes, se han incrementado aceleradamente. Las fundaciones tienen la ventaja, para quienes contribuyen a su formación y las administran, de establecer el destino que desean dar a los fondos. Por otra parte, una sistematización somera sobre las fundaciones más publicitadas permite observar que las familias adineradas, muchas de ellas pertenecientes al grupo de las 500 empresas, destinan a uno de sus integrantes que puede ser la esposa, la hija o el hijo menor, para hacerse cargo de esta parte de la actividad familiar y empresarial.

Dos fundaciones destacan entre las muy numerosas creadas en las últimas décadas: la Fundación Telmex, patrocinada por Carlos Slim, y la Fundación del Empresariado Chihuahuense. Esta última es producto de la decisión de un grupo de empresarios locales para colaborar con la población del estado después de una tromba que afectó a la población de la capital en 1990. En los años siguientes, la fundación estableció un arreglo con el gobierno del estado para establecer un impuesto adicional al impuesto sobre nómina, el cual sería entregado a la fundación. Este arreglo con el gobierno ha permitido a la organización realizar un amplio espectro de acciones que incluyen la ayuda a grupos indígenas, educación para la prevención del SIDA y apoyo a obras sociales diversas (Martínez y Mendiola, 2010).[29]

Por su parte, la Fundación Telmex se constituye en 1996 para apoyar proyectos culturales y educativos. Carlos Slim, quien

[29] Las críticas al trabajo de la fundación se refieren fundamentalmente a la aplicación subjetiva de valores, al decidir hacia dónde dirigir los apoyos económicos (Falomir, 2008; Martínez Carmona, 2011). De hecho, después de más de 20 años, subsisten las profundas carencias en la zona tarahumara.

ya formaba parte de la Fundación UNAM, creada pocos años antes para aprovechar el apoyo de los egresados, inició un programa de becas para estudiantes universitarios de licenciatura, maestría y doctorado, que otorga actualmente apoyo económico a más de 150 000 beneficiarios (Trejo, 2011) e incorporó a los trabajos de la fundación la construcción del Museo de Arte Soumaya y la reconstrucción del Centro Histórico de la Ciudad de México.

Este último proyecto merece mención separada ya que constituye una forma de acción empresarial que vincula a los empresarios con el gobierno y con la sociedad civil y de alguna manera puede considerarse un avance de la gobernanza participativa que empieza a caracterizar a la nueva sociedad política.

Empresarios, gobierno y sociedad civil. La nueva gobernanza

Parte de la nueva actitud "civilista" de los empresarios incluye su participación en "grupos de gobernanza", término que se refiere a una cantidad considerable de grupos en donde diversos sectores sociales convergen en la planeación de acciones conjuntas, solución de problemas o elaboración de políticas.[30] Tal vez el más interesante por su composición es el Foro Consultivo Científico y Tecnológico, derivado de la Ley Federal de Ciencia, Tecnología e Innovación, que reúne a los presidentes de Coparmex, Concamin, Canacintra y Consejo Nacional Agropecuario, con representantes de la Academia Mexicana de Ciencias, la Asociación Nacional de Universidades, Conacyt, la UNAM, el Politécnico y asociaciones profesionales (ingeniería, medicina, ciencias sociales e historia) para discutir la política de ciencia y tecnología del país y hacer llegar al Congreso propuestas diversas en torno a esos temas (véase http://www.foroconsultivo.org.mx).

Hay varios grupos semejantes, creados en la última década por

[30] Véase el trabajo de Luis Aguilar en este mismo volumen.

los propios empresarios, por el gobierno o por el sector académico, que funcionan en un espacio impreciso que a veces puede calificarse como de sociedad civil y otras de diálogo entre sectores, con frecuencia sujeto a algunos de los problemas que la nueva gobernanza genera, tales como falta de representatividad de los actores participantes, dificultad para el diálogo por la diversidad de lenguajes, escasez de tiempo para la deliberación y lentitud en los resultados, pero que también constituyen un espacio de aprendizaje en el que los sectores aprenden a escuchar y a modificar posiciones. Entre otros, se pueden mencionar el Observatorio Ciudadano "Gastar Mejor", creado por el Centro de Estudios del Sector Privado (dependiente del CCE) para vigilar el gasto gubernamental, con la participación de la sociedad civil en los estados de la República; la Fundación Mexicana para la Innovación y Transferencia de Tecnología para la Pequeña y Mediana Empresa (Funtec), que facilita la colaboración entre las pymes y el gobierno federal, la organización latinoamericana Fundes, en la que colaboran organismos internacionales con empresarios y gobiernos en la promoción de las pequeñas empresas, el Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco), que funciona como centro de investigación privado y, más recientemente, el Comexi, producto de una iniciativa académica con el apoyo de la Fundación Telmex, que se ha convertido en un foro importante para establecer vínculos entre investigadores, internacionalistas, empresarios y líderes de diversos países.[31]

La participación en el mercado global, a partir de la firma de tratados comerciales y de la inclusión del país en la OCDE, también ha abierto nuevos foros de participación. Luna y Velasco (2011) analizan el Grupo Mexicano en la Comisión Trilateral que nuevamente reúne a académicos, ex funcionarios gubernamentales y empresarios exportadores en un espacio de discusión de la economía y de la política internacionales y constituye un canal de información hacia el exterior sobre los problemas y proyectos del país.

[31] Las referencias de todos estos grupos provienen de notas periodísticas y páginas web (consultadas en 2011). Para algunos de ellos *cf.* Puga, 2004; Luna, 2011; Luna y Velasco, 2011.

CUADRO 5. *Fundación del Centro Histórico de la Ciudad de México. Resultados 2001-2010*

Desarrollo social y comunitario	
Acciones de salud (beneficiados)	22404
Programa Ver para aprender (donación de lentes)	7514
Acciones para el desarrollo comunitario (consultas, talleres, conferencias, pláticas)	7824
Acciones para el desarrollo social (consultas, talleres, visitas a escuelas) (beneficiados)	42314
Concursos y tradiciones	
Concursos (participantes)	140500
Tradiciones y exposiciones en el Atrio de San Francisco (visitantes)	3919000
Desarrollo económico	
Becas para estudios en Cecati	2728
Microcréditos otorgados	1812
Talleres de capacitación en oficios (beneficiados)	1471
Programa cultural	
Casa vecina (visitantes)	40675
Exposiciones en espacios públicos y plazas (visitantes)	1725000

FUENTE: página web de la Fundación Carlos Slim, http://www.carlosslim.com/responsabilidad_slim_ch10.html.

Caso aparte merece la relación establecida entre Carlos Slim y los gobiernos del Distrito Federal. Si bien Slim mantiene una buena relación con los gobiernos del PAN, en la última década estableció una colaboración con las autoridades capitalinas que ha resultado ventajosa para las dos partes. En ella, Slim encabeza la Fundación del Centro Histórico, en la que ha integrado a dos sucesivos jefes de gobierno del D. F. (Andrés Manuel López Obrador y Marcelo Ebrard), con figuras de la cultura (Carlos Monsiváis,

Germán Dehesa, Guillermo Tovar y de Teresa), de la Iglesia (el cardenal Norberto Rivera) y funcionarios del gobierno federal. Así, la acción del empresario a favor de la reconstrucción del centro y la recuperación de espacios urbanos ha establecido un sitio de encuentro entre figuras importantes de la vida social y política de la ciudad (función que también desempeñan otras fundaciones en el país) al mismo tiempo que le ha permitido fortalecer su empresa constructora, responsable de la gran mayoría de las obras, así como ampliar de manera espectacular su propiedad urbana.

Conclusiones

La diversificación de la actividad empresarial y su nueva orientación exportadora, aunadas a los cambios en el sistema político mexicano, han modificado las formas de organización del sector, su relación con el Estado y sus formas de relación con la sociedad. Al plantear tan sólo una visión panorámica sobre estos cambios, este trabajo no permite llegar a conclusiones definitivas, pero sí apuntar hacia nuevas vetas de investigación y de reflexión sobre la relación entre empresarios, sociedad y política.

Destaca, en primer lugar, la búsqueda de nuevas formas de acercamiento de los empresarios con el poder a través del cabildeo, la negociación localizada y la elaboración de propuestas para la solución de problemas puntuales, en donde la tendencia es la fragmentación de las organizaciones, la creación de otras nuevas y la relación más institucionalizada con los partidos políticos. De igual manera, el gobierno mexicano ha debido recomponer su relación con el sector, en la cual las grandes organizaciones cupulares han dejado de ser tan eficaces como en el pasado y se tiende más bien a la negociación personal o al cabildeo con el legislativo en conjunto con los interesados directamente en cada caso.

En segundo lugar, las tendencias hacia el involucramiento con la sociedad, la mayor preocupación sobre problemas sociales, la participación en grupos de trabajo y el financiamiento hacia

proyectos de desarrollo social pueden estar apuntando hacia una nueva etapa de más compromiso empresarial que, a la larga, exigirá una reducción de las ganancias para propiciar una mejor distribución del ingreso y un mayor bienestar social (incluida la protección del medio ambiente), pero que también puede estar siendo utilizado como una máscara que encubre su permanente desatención a los problemas del país a favor del espíritu de lucro y la protección a las ganancias de la empresa.

En tercer lugar, es interesante la construcción de nuevos espacios de encuentro entre los diversos sectores de la sociedad y el papel que en ello están desempeñando al menos algunos empresarios. Más allá de un discurso frecuentemente limitado por prejuicios, concepciones sociales estereotipadas y defensa de intereses, el diálogo que estos espacios fomentan entre los sectores puede estar abriendo un importante resquicio para la colaboración y el entendimiento.

No he tratado en este trabajo otro aspecto importante, el de la innovación y la creación de conocimiento. Es ésta una tarea en la que algunas empresas y empresarios han empezado a avanzar y en donde se han producido ya algunos resultados exitosos. El interés que los propios empresarios tienen en estos procesos merece mayor atención por parte de los gobiernos locales y nacionales para favorecer el encuentro con la sociedad y con la academia. Tal vez sea momento de aprovechar esa nueva disposición empresarial al intercambio de ideas para fortalecer el desarrollo de tecnologías y procesos propios en el país.

Bibliografía

Aguilar, Magdalena, *Organizaciones empresariales en la construcción del régimen político en México y Brasil: el caso del* CCE *y la* CNI *(2000-2006)*, tesis de maestría en Estudios Políticos y Sociales, UNAM, 2010.

Alba Vega, Carlos, "Los empresarios y la democracia en México", *Foro Internacional*, XLVI/001, El Colegio de México, México, 2006, pp. 122-149.

Alexander, Jeffrey (ed.), *Real Civil Societies*, Sage, Londres, 1998.

———, *The Civil Sphere*, Oxford University Press, Nueva York, 2006.

Barajas, Rosario, Gabriela Grijalva *et al.*, *Cuatro décadas del modelo maquilador en el norte de México*, El Colegio de la Frontera Norte / El Colegio de Sonora, México, 2009.

Briz Garizurieta, Marcela, *El Consejo Mexicano de Hombres de Negocios en la transición hacia un nuevo modelo de desarrollo*, tesis de doctorado en ciencias políticas y sociales, UNAM, 2006.

Cohen, Jean, y Andrew Arato, *Sociedad civil y teoría política*, FCE, México, 2000.

Contreras, Óscar, y Luis Felipe Munguía, "Evolución de las maquiladoras en México, política industrial y aprendizaje tecnológico", *Región y Sociedad*, núm. 19 (núm. especial), El Colegio de Sonora, México, 2007, pp. 71-87.

Coparmex, *Índice de desarrollo democrático en México*, Coparmex, México, 2011.

Espinosa Rugarcía, Amparo, y Enrique Cárdenas (coords.), *Privatización bancaria. Crisis y rescate del sistema financiero*, Centro de Estudios Espinosa Yglesias, México, 2011.

Expansión, en sus siguientes números: 1068, 20 de junio de 2011, "Las 500 empresas"; 1071, 1° de agosto de 2011; 1075, 26 de septiembre de 2011; 1080, 5 de diciembre de 2011.

Falomir Morales, María Eugenia, *Los empresarios y la cuestión social: el caso de la Fundación del Empresariado Chihuahuense*, tesis de maestría, UNAM, 2008.

Fernández A., María José, *El ascenso de una nueva generación de empresarios financieros en México*, tesis de licenciatura en sociología, FCPyS-UNAM, 1992.

Foro Consultivo Científico y Tecnológico, *Evaluación de impacto del programa de formación de científicos y tecnólogos 1997-2006*, FCCyT, México, 2011.

Gordon, Sara, "Eficacia, confianza y legitimidad en el CEMEFI", en C. Puga y M. Luna (coords.), *Acción colectiva y organización. Estudios sobre desempeño asociativo*, IIS-UNAM, México, 2008, pp. 61-94.

Leal Carretero, Fernando, "La responsabilidad social de las empre-

sas: una propuesta de modelo", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 69, IIS-UNAM, México, 2007, pp. 485-516.

Luna, Matilde, "Las asociaciones empresariales y el Estado panista", en Enrique de la Garza (coord.), *La situación del trabajo en México, 2010: El trabajo en la crisis 2008-2009*, Plaza y Valdés/ UAM-I, 2011 [en prensa].

Luna, Matilde, y Cristina Puga, "El estudio de los empresarios y la política en México", en Jorge Basave y Marcela Hernández (coords.), *Los estudios de empresarios y empresas: una perspectiva internacional*, Plaza y Valdés, México, 2007.

———, "Organized Business and Civil Society. An Institutional Redefinition", ponencia en el Primer Foro de Sociología de la International Sociological Association (ISA), Barcelona, 2008.

Luna, Matilde, y José Luis Velasco, "El TLCAN, la Comisión Trilateral y la 'conexión' mexicana: entre la eficacia y la legitimidad", en Alejandra Salas-Porras y Matilde Luna, *¿Quién gobierna América del Norte?: élites, redes y organizaciones*, 2011 [en dictamen].

Luna, Matilde, y Ricardo Tirado, *El Consejo Coordinador Empresarial: una radiografía*, UNAM, México, 1992.

Martínez, Carlos, y Guadalupe Mendiola, "La legitimidad de la Fundación del Empresariado Chihuahuense", 2010 [en dictamen].

Martínez Carmona, Carlos Arturo, *Entendiendo el entorno asociativo de la ciudad de Chihuahua*, tesis de maestría en Desarrollo Municipal, El Colegio Mexiquense, abril de 2011.

Morales, Sara, *El cabildeo transgresor. Las estrategias de las empresas tabacaleras frente a las políticas fiscales y de salud en México*, tesis de doctorado en ciencias políticas y sociales, UNAM, 2010.

Mundo Ejecutivo, 1 000 empresas importantes de México, edición especial, noviembre de 2011.

Natal, Alejandro, "Las fundaciones comunitarias en el tercer sector", *Documentos de discusión sobre el tercer sector*, núm. 27, El Colegio Mexiquense, México, 2003.

Olvera, Alberto J. (coord.), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina. México*, FCE/Universidad Veracruzana, México, 2003.

Pozas María de los Angeles, *Estructura y dinámica de la gran empresa en México*, El Colegio de México, México, 2006.

Puga, Cristina, México: empresarios y poder, Miguel Angel Porrúa/UNAM, México, 1993.

———, *Los empresarios organizados y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, Facultad de Ciencias Políticas-UNAM/Miguel Ángel Porrúa, México, 2004.

Puga, Cristina, "Una doble mirada a las asociaciones: perspectivas teóricas y la experiencia mexicana", en Benjamín Arditi (comp.), *Democracia postliberal. El espacio político de las asociaciones*, Anthropos/UNAM, Barcelona, 2005.

———, "Desempeño de asociaciones en esferas sociales distintas. Tres estudios de caso", en Cristina Puga y Matilde Luna (coords.), *Acción colectiva y organización: estudios sobre desempeño asociativo*, IIS-UNAM, México, 2008.

Ruiz Ocampo, Alejandro, *Consejo Nacional de la Publicidad. Origen, estructura y trayectoria*, Plaza y Valdés, México, 1999.

Sosa Hernández, Georgina, "El Consejo de la Comunicación: portavoz de las empresas en la democracia mexicana", *Revista Andamios*, núm. 14, UACM, México, sept.-dic. de 2010, pp. 69-99.

Tejeda Ávila, Roberto, "Los amigos de Fox. Breve historia de un partido efímero", *Espiral*, vol. 12, núm. 34, Universidad de Guadalajara, septiembre-diciembre de 2005, pp. 67-92.

Tirado, Ricardo, "El poder en la Confederación de Cámaras Industriales", en C. Puga y M. Luna (coords.), *Acción colectiva y organización. Estudios sobre desempeño asociativo*, IIS-UNAM, México, 2008, pp. 93-142.

Trejo Hernández, Raciel, *Carlos Slim y la construcción del grupo Carso*, tesis de posgrado en ciencias políticas y sociales, UNAM, diciembre de 2011 [borrador final].

———, *Carlos Slim y la construcción del grupo Carso*, tesis de doctorado, Programa de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, 2012.

Valenzuela, Alejandro, *La función de la confianza en los procesos de innovación*, tesis de doctorado en ciencias sociales, El Colegio de Sonora, 2011 [borrador final].

La crisis de México y las iglesias cristianas

Jean Meyer

Las iglesias (al filo del agua, 1947)

El pueblo de mujeres enlutadas de Agustín Yañez, regido por los repiques de campana y el calendario litúrgico, "pueblo sin otra música que cuando clamorean las campanas", "horror sagrado al baile", "pueblo conventual, cantinas vergonzantes. Pueblo sin billares, ni fonógrafos, ni pianos", este pueblo ha desaparecido.[1] Así como el paisaje ha cambiado, cuadriculado por autopistas, carreteras, líneas de alta tensión, desmontado, construido por el crecimiento de los pueblos y de las ciudades —entre 1910 y 2010 la población pasó de 15 a 110 millones—, así las casas de los pueblos y de las ciudades han cambiado, tanto en su diseño como en el material usado. Adiós, adiós, adobe y tejas. Y también, ¡adiós caballos, mulas y burros! El cambio en la ropa ha sido espectacular, especialmente en el caso de las mujeres. Las tataranietas de los cristeros y de las mujeres enlutadas de Agustín Yañez, con sus rebozos no tan diferentes del *shador* o del velo de los países islámicos, con sus mangas, faldas largas y enaguas, esas muchachas llevan muy poca ropa y las ombligueras han triunfado por dondequiera. Las campanas han dejado de clamorear, el horror sagrado al baile ha desaparecido, billares, cantinas, antros y juegos electrónicos triunfan, la música ruidosa a todas horas sale de las tiendas, de los coches, de las bocinas instaladas por los ayuntamientos y por los comerciantes, los corridos han dejado de exaltar las virtu-

[1] La población rural representaba más de 80% de la nación en 1920. Hoy, menos de 30 por ciento.

des rancheras y celebran a los narcos, las telenovelas enseñan todo lo que pueden enseñar y la homosexualidad ha dejado de ser un tabú. Después de la Revolución mexicana, y sin relación con ella, vino la revolución cultural mundial que barrió con toda una cultura tradicional en la cual la religión, en su forma católica tridentina, tenía un papel fundamental.

¿Qué pasó con un cristianismo tan ligado a la tradición que bien pudo desaparecer con ella? Contra ciertos pronósticos, esa revolución cultural que podemos llamar secularización-modernización, si bien obligó a la religión a cambiar, no acabó con ella. Algunos pensaron que era el fin de un mundo religioso que el anticlericalismo revolucionario no había podido destruir entre 1914 y 1936. La realidad es mucho más compleja y contradictoria. Lo que Marcel Gauchet llamó hace 20 años[2] "la salida de la religión" no fue una salida, sino un nuevo camino.

Unos años antes, Daniel Bell escribió "The Return of the Sacred? The Argument on the Future of Religion"[3] para preguntar si la religión tenía futuro en el mundo moderno y contestar de manera afirmativa. En 2011 algunos se espantan del "regreso de Dios" y otros prefieren hablar, más sobriamente, de "desecularización".

En aquellos años 1970 el fenómeno religioso más significativo y subestimado era el surgimiento de la cristiandad evangélica. Hoy, esa corriente cristiana —considerada en los Estados Unidos como el cuarto "revival"— es la que crece más rápido en América Latina, África y Asia y es capaz de implantarse hasta en tierra del Islam.

Los "secularizadores", los "laicistas" se equivocaron al pensar que la religión podía (y debía) limitarse al fuero interno del individuo y entre los cuatro muros del templo. No entendieron, no entienden que la religión penetra la cultura (cultura en su sentido más amplio) y, por lo mismo, impacta todos los aspectos de la vida en sociedad.

Al insistir en la dimensión cultural de la religión, hay que re-

[2] Marcel Gauchet, *Le désenchantement du monde*, Gallimard, París, 1985.

[3] Daniel Bell, "The Return of the Sacred? The Argument on the Future of Religion", *The British Journal of Sociology*, vol. 28, núm. 4, diciembre de 1977, pp. 419-449.

cordar que la palabra "secularización" tomó su sentido original durante las guerras de religión en Europa en el siglo XVI, para designar la "desamortización", la expropiación de las propiedades de las autoridades eclesiásticas. En ese sentido, secularizar significa, como para los regalistas del siglo XVIII y para nuestros liberales ulteriores, separar la Iglesia (en ese momento la única era la católica) de la economía y de la política. La "separación de la Iglesia y el Estado" es su símbolo y esa separación afectó todas las esferas de la vida pública, y no sólo política: registro civil, panteones, hospitales, educación, artes... hasta pretender limitar la religión a la vida privada. La secularización realizó su programa en los dos últimos siglos, al grado de que Max Weber pudo dar como un hecho irreversible, hace cien años, la *Entzauberung*, el desencanto, la desmagificación del mundo. Sin embargo, la religión es todavía un conjunto de instituciones, creencias y contestaciones a las preguntas existenciales que enfrentan todos los grupos sociales. Estas tres dimensiones, cada una a su manera, adaptan la religión a los cambios socioeconómicos y políticos. Ciertamente el mundo, y México es parte del mundo, ha sido secularizado y profanizado, pero eso mismo ha dado una nueva vida a la religión, cuando el consumismo le ha quitado la función de opio del pueblo que le atribuía Marx. El éxito de los evangélicos y de sus equivalentes católicos (los carismáticos) señala que es un error concentrarse sólo sobre la Iglesia católica porque, hoy en día, ninguna Iglesia tiene el monopolio religioso y la religión desborda las instituciones eclesiásticas. ¿Para ponerle frenos a la Modernidad? En tal caso anticiparía sobre las necesidades que nos interpelan: limitar el crecimiento (y el despilfarro y las ganancias), limitar la destrucción del ecosistema, limitar las guerras, la violencia... la lista sería muy larga.

I. La Iglesia católica es mayoritaria

En 1825, en su obra *Nuevo cristianismo*, Saint-Simon escribía al papa:

> Vuestros predecesores han suficientemente perfeccionado la teoría del cristianismo. A Ud. Le toca ocuparse con la aplicación de la doctrina. El verdadero cristianismo debe hacer los hombres felices no sólo en el cielo, sino en la tierra. Vuestra tarea consiste en organizar la especie humana según el principio fundamental de la moral divina. No debe Ud. limitarse a predicar que los pobres son los hijos predilectos de Dios, debe Ud. usar franca y enérgicamente todos los poderes y recursos de la Iglesia militante para mejorar prontamente el estado moral y físico de la clase más numerosa.[4]

Según Saint-Simon, le tocaba a la Iglesia dirigir la gran reforma social que necesitaba el mundo. Cincuenta años más tarde, Isaac Pereire, discípulo de Saint-Simon, pedía lo mismo a León XIII, puesto que "el catolicismo es la única Iglesia suficientemente fuerte para ejercer una gran acción social".[5] La encíclica *Rerum Novarum* dio a la Iglesia católica su famosa "doctrina social".

En los años 1950, la Iglesia había vuelto a la doctrina social, preocupándose por la "cuestión" obrera, campesina, educativa y... política. Fueron los años de apogeo del Secretariado Social (ss), con sus cajas populares, sus cooperativas agropecuarias, centros sociales, centros de capacitación técnica y talleres. Esa gran actividad laica, controlada todavía por el paternalismo clerical, tuvo un símbolo vivo: el padre Pedro Velázquez, director del Secretariado Social desde 1952. Desde el primer día, en la línea de la pastoral colectiva de 1951, el padre Pedro Velázquez criticó la injusticia social reinante e hizo suyas las tesis del padre Lebret S. J., fundador de Economie et Humanisme e inspirador del Concilio en cuestiones de desarrollo con justicia. Las revistas y los libros publicados por el ss denunciaron una economía que reducía al hombre a un trabajador explotado; en colaboración estrecha con la ACM dio la mayor difusión a la doctrina social de la Iglesia. De lo que más tarde se llamaría "concientización" a la politización, había sólo un paso y

[4] "Le Nouveau Christianisme", en *Oeuvres de Saint-Simon* publicadas por Olinde Rodríguez, París, 1832, pp. 138-149.

[5] Isaac Pereire, *La Question Religieuse*, París, 1878.

no es sorprendente que el padre Pedro Velázquez haya publicado un libro suyo, *Iniciación a la vida política* (1957), para recordar a los católicos sus deberes políticos: que el derecho de voto implica el deber de votar, que hay que escoger el mal menor, etcétera…

Esa publicación provocó una reacción violenta de los gobiernistas "liberales", al grado de que el Episcopado le quitó un tiempo la dirección del Secretariado Social al padre Velázquez. Un tiempo breve, puesto que la jerarquía no estaba en desacuerdo con el padre. El 10 de octubre del año anterior, el propio episcopado había redactado unas declaraciones sobre los deberes cívicos de los católicos, muy comparables. Hay que notar que de 1955 a la fecha, los obispos han siempre exhortado a los católicos a votar, recordando que ejercitan "un acto teologal, que colabora con Dios para dar al pueblo mexicano una buena Cámara de diputados que, junto con la de senadores, dé a México buenas leyes que redunden en bien del pueblo y gloria de Dios". Buscaba la famosa "tercera vía", tan ridiculizada por los fascistas, nazis, socialistas y comunistas; probablemente la siga buscando. Experimentó el catolicismo social, la democracia cristiana (el Partido Católico Nacional), la Acción Católica, utilizó al mismo tiempo el sinarquismo y el Partido Acción Nacional, de modo que la ambigüedad ha sido, es su característica fundamental. Se encuentra en constante mutación, es institución, obra apostólica, celebración, fuente de sacramentos y ritos, organización social, cultura, escuela, universidad… Es oportunista, elitista y plebeya, adapta los medios a unos fines que no cambian. Es Proteo y no logramos amarrarla en la cama de torturas de la ciencia política.

¿Hoy en día, frente a la crisis que nos aflige, será la Iglesia católica "suficientemente fuerte para ejercer una gran acción social", como lo pedía Isaac Pereire en 1878?

II. Las otras iglesias cristianas

Entre 1950 y 2000, la Iglesia católica perdió su histórico monopolio de ser la única Iglesia cristiana.

Cuadro 1. *Estados Unidos Mexicanos. Distribución porcentual de la población de cinco y más años, por religión, 2000*

Religión	*Población de cinco y más años*	
	Absolutos	*Porcentaje*
Población total	84 794 454	100.0
Católica	74 612 373	88.0
Protestantes y evangélicas		
Históricas	599 875	0.7
Pentecostales	1 442 637	1.7
Otras	2 365 647	2.8
Bíblicas no evangélicas		
Adventistas	488 945	0.6
Mormones	205 229	0.2
Testigos de Jehová	1 057 736	1.2
Judaica	45 260	0.1
Diversos	261 143	0.3
Sin religión	2 982 929	3.5
Sin especificar	752 630	0.9

Fuente: inegi, XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

Como en el resto del mundo, los evangélicos conocen una expansión rápida en México, a diferencia de las viejas iglesias protestantes. En competencia tanto con ellas como con la Iglesia católica, ofrecen una respuesta al cambio acelerado que vive el país, especialmente para los más pobres, pero también para cierta clase media urbana (J. P. Bastian). La evolución religiosa, como la biológica, no es un proceso continuo, sino que se caracteriza por lo que los biólogos describen como "equilibrio puntual". Periodos de relativa estabilidad y de cambio gradual son interrumpidos por fases de transformación acelerada. En la cristiandad mexicana, la ruptura conciliar para los católicos ocurre 10 años después de la irrupción inesperada del evangelismo.

El cristianismo evangélico moraliza de manera fundamental al erradicar el alcoholismo, el adulterio, la violencia. Denuncia el pecado, exige darle la espalda a la Prostituta de Babilonia, estructura pequeñas comunidades donde la ayuda entre los hermanos y las hermanas es la regla. Esta moralización permite una pequeña pero evidente "acumulación primitiva del capital" y las mujeres son las primeras conscientes de la superioridad —en cuestión de efectos concretos— de la conversión, del renacer *(born again)* en el evangelismo.

Los evangélicos creen con firmeza en la inspiración divina y en la autoridad de las Escrituras, comparten la experiencia de haber "renacido" y tienen el compromiso de llegar a los que no saben que Jesús es su "Señor personal y Salvador". Van casi todos los días a sus pequeñas pero vibrantes y comunitarias asambleas de Dios; rezan, dan su testimonio, dan gracias a Dios, estudian la Biblia, bautizan, intentan amar a sus vecinos y cambian radicalmente su vida: los hombres renuncian al alcohol y a las drogas, lo que provoca una revolución de incalculables consecuencias en la vida de la familia, en su economía, en el trato a las mujeres y a los niños, etcétera... La vitalidad de estas innumerables pequeñas iglesias (un pastor para 300 fieles en promedio, cuando hay un sacerdote para 7 600 católicos) corresponde a su expansión.

De cierta manera es una reacción vigorosa de gente que pertenece a la "mayoría silenciosa" que no está de acuerdo con la mo-

dernización en términos sexuales (de "liberación"), que no ve con buenos ojos la unión libre, el cambio de pareja, la homosexualidad, el aborto —para no hablar de la eutanasia—. Además, a estos campesinos (indios o no), artesanos urbanos, clase media baja y no tan baja, siempre les han gustado devociones sencillas, homilías directas, lecturas y discusión de las Escrituras: el evangelismo les ofrece todo esto que la Iglesia católica había olvidado y también una pequeña calurosa estructura comunitaria que se pierde en las grandes parroquias de la civilización urbana.

¿La Iglesia católica estuvo y sigue en conflicto con las ideas de la Ilustración y del liberalismo? Los evangélicos más aún, pero sin divisiones ni complejos, lo que los lleva a chocar con el laicismo mexicano. Ante el surgimiento del evangelismo popular, el Estado mexicano, antes de que el PRI perdiera la presidencia de la República en 2000, tuvo que regular activamente los cultos en medio de una paradoja. Siendo que la pluralización religiosa conlleva la fragmentación de los actores y debería conducir a la privatización de la religión, produce más bien una incursión decidida de lo religioso dentro de la esfera pública, cuyo rasgo más notable es la confesionalización de la política a través de la integración de decenas de pequeños partidos evangélicos en todos los países de América Latina desde los años ochenta.

Eso obliga a pensar de otra manera la religión y a olvidar el tema archiclásico de las relaciones entre el Estado y la Iglesia (en singular = católica). Es un proceso nuevo que sorprende al laicismo combativo de la tradición anticlerical y defrauda las esperanzas de una privatización de la religión.

Como en México la geografía del evangelismo se superpone en gran medida a la de la miseria y la marginación, no es sorprendente encontrar en Chiapas el porcentaje más alto de evangélicos y el más bajo de católicos, especialmente entre la población indígena. Tampoco sorprende que Chiapas haya visto a la Iglesia católica —incluso antes de la llegada de monseñor Samuel Ruiz en 1959— imitar a los evangélicos para contestar a este tremendo desafío. La innovación religiosa evangélica produjo la innovación religiosa católica.

Se equivocan los que afirman que "hoy, es un hecho que el México mayoritariamente católico y 100% guadalupano está en proceso de extinción", y quienes piensan, como Bernardo Barranco, que "hay una relación indiscutible pero inversamente proporcional entre las apetencias materiales y políticas de la Iglesia católica mexicana —exacerbadas en los tiempos recientes— y la pérdida de sus fieles".[6] No entramos en la fase final de la secularización, sino en una etapa de des-secularización y reencantamiento del mundo, el hecho subrayado por Jean-Pierre Bastian del desplazamiento del evangelismo hacia la acción política corporativista, la traducción de las demandas religiosas con órganos políticos. Pero eso el Movimiento en Defensa del Estado Laico, en su obsesión por los obispos católicos, no lo ve o no lo entiende. Resulta que en el país más laico de América progresa "la confesionalización larvada o manifiesta de la acción política".[7]

III. La Crisis

La Santa Muerte como revelador

Un periodista francés, con un antepasado polaco judío, me dice, a propósito de las fosas comunes encontradas en San Fernando, Tamaulipas (2011), que los escuadrones de la muerte de los narcos matan exactamente como los temibles *Sonderkommandos*, los "destacamentos especiales" nazis en Polonia y otros territorios invadidos por el ejército alemán durante la segunda Guerra Mundial. Después de un silencio, pregunta:

> ¿Por qué lo hacen? No entiendo, algunos dicen que matan a los que se niegan a entrar a su servicio, pero todos los analistas afirman que sobran candidatos entre los jóvenes para matar a cambio

[6] Ricardo Rocha, "México creyente", *El Universal*, 20 de marzo de 2008.
[7] J. P. Bastian, "Pluralización religiosa en América Latina", *Historia y Crafía*, núm. 29, Universidad Iberoamericana, 2007, pp. 168-194.

de dinero y prestigio, con toda la parafernalia de lentes oscuros, coches Hummer, armas, etcétera... Los nazis tenían su racionalidad genocida, pero racional: exterminaban a los judíos que habían designado como su enemigo mortal. Los verdugos nazis perseguían la aniquilación total de un grupo humano definido. ¿Por qué los narcos obligan a los centroamericanos, ecuatorianos y demás a cavar la fosa y luego les dan un tiro en la nuca? No entiendo. Es monstruoso.

Claro que es monstruoso, y le contesté que caímos en el "estado natural" definido por Tomás Hobbes, en el siglo XVII, cuando el hombre se vuelve un lobo para el hombre. Nuestros abuelos, los bisabuelos de mis hijos, vivieron un momento semejante en los años 1914-1919 de la Revolución mexicana, cuando el caos imperante permitió el surgimiento de "lobos" como Inés Chávez García y el *Mano negra*, ambos mencionados por Luis González en su inmortal *Pueblo en vilo;* monstruosos matones sádicos, ordenadores de exterminios. Entonces "un sudario de sangre cubrió a México". ¿Por qué? En la lucha contra el usurpador Huerta, en la lucha entre las facciones revolucionarias después de la eliminación de Huerta, el Estado desapareció y con él desapareció el monopolio que tenía del uso de la fuerza. Hoy en día tenemos todavía un Estado federal, pero en varios estados de la Federación el Estado no existe. El Estado federal ya no tiene el monopolio del uso de la fuerza, lo que según Max Weber es la base de la legitimidad. El segundo pilar de la legitimidad es la buena impartición de la justicia y todos sabemos que la justicia en México está en una profunda crisis, como sus policías.

¡Qué inconsciencia la nuestra! Sé de una tienda de artículos bastante caros que se llama *Sicario* y no faltan antropólogos, cineastas y artistas para admirar a la Santa Muerte como una prueba de la vitalidad, de la inventiva de nuestro genio nacional. A la Santa Muerte había que tomarla en serio desde su primera aparición. El grito de "¡Viva la Muerte!", el uso de la calavera sobre dos tibias cruzadas ¿a poco no les recuerda nada? Es todo un programa y se

está realizando. Sin duda la pulsión de muerte, la de matar al prójimo es tan vieja como la humanidad. Los hombres se han desollado y masacrado desde hace por lo menos 10 000 años (antes no). Los matones necesitan de un culto, de una religión a las antípodas del cristianismo, porque Cristo abolió la afinidad entre la orgía de sangre, el terror y lo sagrado. La Santa Muerte apadrina el gozo obsceno de atormentar, mutilar y matar, su liturgia espeluznante es una variante de la "noche del mundo", cuando los vampiros salen de sus tumbas, es una negra parodia del carnaval, celebrado en medio del consumo de drogas y alcohol; no se aleja nunca del cementerio, es la cultura pura del instinto de muerte: la muerte del otro, claro, aunque sabemos, por estudios serios a base de entrevistas con los jóvenes sicarios, que muchos escogen esa vida a sabiendas de que van a morir pronto: 40 000 muertos en cinco años…

¿Qué pasa con las enseñanzas de las iglesias?

El domingo muchos mexicanos pueden escuchar a San Pablo decir:

> Hermanos: No tengan con nadie otra deuda que la del amor mutuo, porque el que ama al prójimo, ha cumplido ya toda la ley. En efecto, los mandamientos que ordenan: "No cometerás adulterio, no robarás, no matarás, no darás falso testimonio, no codiciarás" y todos los otros, se resumen en éste: "Amarás a tu prójimo como a ti mismo", pues quien ama a su prójimo no le causa daño a nadie. Así pues, cumplir perfectamente la ley consiste en amar [Romanos: 13, 8-10].

"Ama a tu prójimo y "ama al desconocido" no son vagos mandamientos acerca de los sentimientos que uno alberga en su corazón, sino algo bastante específico. "Amor" significaba: "Utiliza pesas y medidas exactas"; "No siegues tu campo hasta la linde, sino que has de dejar algo para los pobres"; "No retengas los salarios que debes"; "No te aproveches de los ciegos ni de los sordos";

"No seas parcial en tus juicios"; "No calumnies" [...] y así todos los versículos de Levítico 19: 9-19:

> Cuando coseches la mies de tu tierra, no siegues hasta el borde de tu campo, ni espigues los restos de tu mies. Tampoco harás rebusco de tu viña, ni recogerás de tu huerto los frutos caídos; los dejarás para el pobre y el forastero: Yo, Yahvé, vuestro Dios. No hurtaréis ni os defraudaréis unos a otros. No juraréis en falso por mi nombre; profanarías el nombre de tu Dios. Yo, Yahvé. No oprimirás a tu prójimo, ni lo despojarás. No retendrás el salario del jornalero hasta el día siguiente. No maldecirás a un sordo, ni pondrás tropiezo ante un ciego, sino que temerás a tu Dios. Yo, Yahvé. Siendo juez no hagas injusticia, ni por favor del pobre, ni por respeto al grande: con justicia juzgarás a tu prójimo. No andes difamando entre los tuyos; no demandes contra la vida de tu prójimo, para que no te cargues con pecado por su causa. No te vengarás ni guardarás rencor contra los hijos de tu pueblo. Amarás a tu prójimo como a ti mismo. Yo, Yahvé. Guardad mis preceptos.

¿Qué pasó con las nociones de Bien y Mal? ¿Se perdieron? Luis González decía que le había tocado ver, con sus ojos de niño, la respuesta popular a la persecución religiosa, que le tocó ver la cristiada que los campesinos lanzaron contra sus maestros de irreligiosidad, y concluía: "Nuestra cultura moderna se ha estrellado una y otra vez en la roca de la religión del pueblo".

Ahora bien, ¿qué ha pasado con esa religión indestructible? Cuando leo en la prensa las hazañas de los narcos y de sus sicarios, me topo de repente con nombres de pueblos que fueron cristeros y apellidos de familias cristeras y me pongo a pensar que los abuelos y bisabuelos de estos jóvenes matones y traficantes los habrían fusilado... Y Luis González se moriría de coraje al ver actuar a *La Familia Michoacana.*

¿Le echaremos la culpa a la "civilización moderna", a la "cultura moderna"? ¿Hablaremos del triunfo del consumismo y de su consecuente nihilismo? ¿Qué pasó con los valores, las obligaciones

morales, las conductas sociales compartidas por los católicos y por los jacobinos, por los clericales y los anticlericales? ¿Desaparecieron el orden, la continuidad, la inteligibilidad y la sociabilidad, para dejar todo el lugar al consumo, las sensaciones, la satisfacción de los impulsos y de los deseos irracionales? Eso provoca una profunda desorientación de toda la personalidad, que lleva a la agresión destructiva y/o al suicidio. Eso ha pasado en varias ocasiones, a lo largo de la historia de la humanidad, y de México: la Conquista, las guerras de Independencia y de Reforma, la Revolución. En la presente y cuarta ocasión, no hay la dimensión política que marcaba las anteriores, de tal manera que la violencia, el mal, queda en estado puro, absoluto.

Después del mortífero incendio criminal del Casino Royale en Monterrey, que causó la muerte de 53 personas, Sara Sefchovich escribió:

> El mal, dicen los filósofos actuales, no puede verse como si fuera la otra cara del bien, ni como una privación o carencia. Pensar de esta manera nos remite a la vieja idea de que es posible eliminarlo, siendo que la realidad no es así. "Hacemos las cosas malas no en sí mismas, sino porque buscamos un bien para nosotros en ello." Así lo admitió San Agustín en sus *Confesiones* cuando trató de explicar lo que lo llevó a robar unas peras: no era porque tuviera hambre sino por hacer el mal.
>
> El mal está en nosotros como parte de nuestra forma de ser. Y lo ejercemos porque sí, de la misma manera que ejercemos el bien. Es pues lo que muchos pensadores definen como una "condición de realidad" del ser humano [...] Esto es terrible, pero más vale reconocerlo que negarlo: la parte oscura existe y que tire la primera piedra el que no lo haya experimentado.
>
> Ahora bien, según Javier Prado Galán, "el mal toma hoy la forma de la crueldad". Ésta, dice citando una encuesta reciente, "se lleva la palma en la clasificación de los pecados capitales contemporáneos, es el pecado capital por antonomasia".[8]

[8] Sara Sefchovich, "El mal", *El Universal*, 4 de septiembre de 2011.

Tal diagnóstico no debe llevarnos a una visión cortamente zoológica del hombre, tal como la formulan el reduccionismo biológico y cierta sociobiología mal entendida. Ciertamente tenemos una herencia increíble debida a nuestra historia filogenética. Nuestra violencia es un ejemplo de esto: todos los grandes monos, especialmente los machos, son de una extrema violencia con algunos de sus congéneres. Los machos de los monos antropoides, entre los cuales los humanos, son globalmente violentos con las hembras. Pero no tenemos por qué someternos a esta herencia: es posible armar estrategias que permitan administrar esta violencia: la educación, la cultura pueden mucho, y las iglesias, como otras instituciones formadoras, tienen un papel estratégico que puede ser decisivo.

Las instituciones educativas han perdido pie frente a la marea de la violencia, pero primero lo perdieron frente a las normas difusas, sin magisterio moral, que surgieron de lo que llamaré, por comodidad, "la sociedad de consumo y de espectáculo". Por el hecho mismo de que circulan con estas características, dichas normas no se parecen a las normas antiguas, las nuestras de ayer. Dicha presión normativa, profetizada por Tocqueville como "dulce y anónima", ha reducido escuelas e iglesias a la impotencia. Mercado, publicidad, series televisivas, *malls, outlets* son mucho más poderosos, y también lo que Robert Castel llama "cultura psicológica generalizada".[9] Si es cierto que el psicólogo ha desbancado al sacerdote y que la confesión, ausente entre los protestantes, está en decadencia entre los católicos, uno puede tomar la medida del declive de la influencia moral de las iglesias.

Siempre hubo una corriente para decir que la dimensión moral de la religión era una ilusión y que las iglesias, igual que el islam o el budismo, no hacían progresar moralmente a la humanidad. Pero la moralidad separada de la religión, tal como se desarrolló a partir del siglo XIX, especialmente en la empresa educativa, se encuentra hoy en la misma impotencia —por lo menos ahora y para unos años— que la ética predicada por pastores y sacerdotes, rabinos e imames.

[9] Robert Castel, *La montée des incertitudes*, Seuil, París, 2009, p. 428.

Fernando Savater, autor de *Ética para Amador* (1991), al afirmar hoy que "la ética no es un sustitutivo de la religión", constata que ambas se fueron diluyendo, de modo que la ética es "como un engrudo en el que cualquiera mete mano [...] Las sociedades democráticas han de ser laicas, la intromisión de la Iglesia expulsa la razón del ejercicio de la ética". Pero este buen anticlerical añade que "los adversarios de la sociedad democrática son los que quieren desvirtuar la enseñanza de la ética, equiparándola con cualquier otra enseñanza, incluida la enseñanza religiosa".[10]

Dos autores católicos franceses piensan de otro modo. Para Jean-Pierre Denis:

> el cristianismo aparece no solamente como una de las solas instancias críticas (¿la única?) sino también como una de las solas (¿la sola?) fuerzas a cargar con el proyecto de reunificación de nuestra cultura. La mal llamada "contra-cultura cristiana" es la única que puede formular una crítica sintética de una civilización que privilegia exclusivamente los bienes pagaderos sobre los lazos gratuitos, el consumo antes que la contemplación, la prelación y no la preservación.[11]

No es la hora de recalentar conflictos de retaguardia. Michel Foucault nos dijo que "hay momentos en la vida en que se vuelve indispensable la pregunta de saber si uno puede pensar de otra manera y percibir de otra manera que de costumbre".[12]

Nos encontramos en uno de estos momentos, cuando la violencia que azota México se cruza con un fenómeno que va mucho más allá de México: vivimos un momento de "desrepublicanización" que es profundamente el mismo que el movimiento de descristianización, disimulado por la proliferación de las iglesias. La misma

[10] Fernando Savater, entrevistado en *El País*, 14 de julio de 2011: "¿Qué Ética para Amador en 2011?", p. 26.

[11] Jean-Pierre Denis, *Pourquoi le christianisme fait scandale*, Seuil, París, 2010. En pesimista, Chantal Delsol, *L'Age du renoncement*, CERF, París, 2011.

[12] Michel Foucault, *Histoire de la sexualité*, Gallimard, París, 1984, vol. II.

esterilidad deseca la Ciudad, la Polis, y la cristiandad, la ciudad política y la ciudad cristiana, el civismo y la moral. No digo que sea para siempre, pero es la característica y el reto del tiempo presente.

Que concluya Mario Vargas Llosa:

> Una sociedad democrática no puede combatir eficazmente a sus enemigos —empezando por la corrupción— si sus instituciones no están firmemente respaldadas por valores éticos, si una rica vida espiritual no florece en su seno como un antídoto permanente a las fuerzas destructivas, disociadoras y anárquicas que suelen guiar la conducta individual cuando el ser humano se siente libre de toda responsabilidad [...] Mientras no tome el poder político y éste sepa preservar su independencia y neutralidad frente a ella, la religión no sólo es lícita, sino indispensable en una sociedad democrática.[13]

Bibliografía

Bastian, J. P., "Pluralización religiosa en América Latina", *Historia y Grafía*, núm. 29, Universidad Iberoamericana, 2007, pp. 168-194.

Bell, Daniel, "The Return of the Sacred? The Argument on the Future of Religion", *The British Journal of Sociology*, vol. 28, núm. 4, diciembre de 1977, pp. 419-449.

Castel, Robert, *La montée des incertitudes*, Seuil, París, 2009.

Delsol, Chantal, *L'Age du renoncement*, CERF, París, 2011.

Denis, Jean-Pierre, *Pourquoi le christianisme fait scandale*, Seuil, París, 2010.

Foucault, Michel, *Histoire de la sexualité*, vol. II, Gallimard, París, 1984.

[13] Mario Vargas Llosa, "La fiesta y la cruzada", *El País*, 28 de agosto de 2011, p. 23.

Gauchet, Marcel, *Le désenchantement du monde*, Gallimard, París, 1985.

Pereire, Isaac, *La question religieuse*, París, 1878.

Rocha, Ricardo, "México creyente", *El Universal*, 20 de marzo de 2008.

Rodríguez, Olinde, *Le nouveau christianisme*, en *Oeuvres de Saint-Simon*, París, 1832.

Savater, Fernando, "¿Qué Ética para Amador en 2011?", *El País*, 26, entrevista del 14 de julio de 2011.

Sefchovich, Sara, "El mal", *El Universal*, 4 de septiembre de 2011.

Vargas Llosa, Mario, "La fiesta y la cruzada", *El País*, 23, 28 de agosto de 2011.

Retos de la educación en México

Marco Antonio Fernández Martínez*

Durante las últimas dos décadas ha crecido el consenso internacional que reconoce la importancia de la educación como herramienta para el desarrollo de las personas y de las sociedades. La educación trae beneficios para el individuo, ya que contribuye a mejorar su salud, fortalece su inclusión social y le brinda una mayor probabilidad de insertarse en el mercado laboral (OCDE/UNESCO, 2003). Asimismo, la inversión en capital humano se traduce también en beneficios socioeconómicos para los países que han buscado invertir en esta política social. La educación promueve el desarrollo económico (Psacharopoulos, 1995; Banco Mundial, 1993), contribuye a la reducción de la pobreza (Banco Mundial, 1995), es una herramienta que ayuda a atemperar las desigualdades sociales y de género (Birdsall y Sabot, 1997; Birdsall y Londoño, 1998),

* Algunas de las ideas que se desarrollan en el presente ensayo forman parte del informe nacional de Avances y Retos de la Educación en México de Cara a los Objetivos del Milenio, presentado en la reunión del Consejo Económico Social de las Naciones Unidas (ECOSOC, por sus siglas en inglés), en julio de 2011, así como de mi proyecto de tesis doctoral: *Maestros, protestas, partidos y elecciones: la economía política del gasto educativo en nuevas democracias*. Agradezco a Federico Estévez, Javier Ferreiro, Rafael Freyre, Ezequiel Gil, Rosa María Giorgana, Sandra Ley, Diego Martínez, Karen Remmer, Héctor Robles, David Soskice y Guillermo Trejo sus comentarios y sugerencias para la realización de este ensayo. Tanto la Unidad de Evaluación de Políticas Educativas de la Secretaría de Educación Pública como el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación han sido generosos al compartir sus estadísticas para realizar el presente análisis. Finalmente quiero agradecer a Javier Patiño por su excelente trabajo como asistente de investigación en este proyecto. Toda posible omisión, así como las interpretaciones que se presentan en este trabajo, son responsabilidad del autor.

produce externalidades positivas para mejorar la salud y para abatir el crimen (Psacharopoulos, 2004) e incrementa la capacidad de innovación tecnológica, que se hace más necesaria en el contexto de globalización e integración comercial del siglo XXI (World Economic Forum, 2006-2007).

Por tanto, la importancia de la educación invita a reflexiones que permitan identificar los avances y desafíos presentes hoy en el país, con el fin de buscar políticas públicas que contribuyan al fortalecimiento de aquélla. La democracia ha abierto parcialmente ventanas para observar lo que ocurre en el interior del sistema de educación. Aun cuando hoy en el país se brindan mayores espacios educativos a los niños y jóvenes, tal mayor número es insuficiente para garantizar oportunidades adecuadas de educación para todos ellos. En su recorrido escolar muchos de los estudiantes se rezagan y terminan por abandonar sus estudios para explorar alternativas distintas, ya sea en el mercado laboral o migrando en busca de oportunidades fuera del territorio nacional. Y aun más preocupante es que algunos viven sin trabajo y sin empleo e, incluso, optan por involucrarse en actividades del crimen organizado.

A las estadísticas sobre cobertura educativa se han sumado resultados de pruebas estandarizadas que nos ayudan a identificar uno de los talones de Aquiles del creciente sistema educativo nacional: su baja calidad. Si bien la información con la que se cuenta es todavía insuficiente, los resultados de las pruebas ENLACE (Evaluaciones Nacionales de Logro Académico), Excale (Exámenes para la Calidad y el Logro Educativos) y PISA (Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes) permiten afirmar que los niños y los jóvenes mexicanos no están aprendiendo lo esperado en el salón de clases. Los conocimientos y habilidades que está adquiriendo la mayor parte de los estudiantes mexicanos no son adecuados para garantizarles un desarrollo laboral productivo. Dichos conocimientos podrán ser funcionales en algunas ocasiones para los trabajos que ofrece el sector informal pero no lo son para la creciente competencia global que enfrenta el país.

Todos los actores de este rubro en el país hablan de la importancia de la educación, pero en los hechos las medidas que han acompañado a los debates y análisis del sistema educativo no han terminado de generar políticas públicas suficientes para incrementar su calidad con la velocidad y consistencia requeridas para el desarrollo del país. En los diagnósticos en cuanto al estancamiento del crecimiento económico nacional, reiteradamente se considera la educación como uno de los motores descompuestos en la maquinaria mexicana. Es preciso entender cuáles son las características de la gobernanza del sistema educativo que propician la persistencia de esta situación deficitaria en la educación y soslayan las correspondientes penalizaciones para quienes promueven un *status quo* dañino para el abatimiento de la desigualdad y la pobreza en el país.

Por tales motivos, en el presente ensayo se busca, en primer lugar, contribuir a la identificación de los avances logrados en términos de la cobertura. Mediante un acercamiento más detallado a las estadísticas educativas, se identifican problemas graves de deserción y egreso no oportuno de los niños y jóvenes en el sistema educativo nacional. Igualmente, se establecen algunas de las problemáticas principales a superarse si es que, como lo han prometido en los mandatos legales nuestros legisladores, el país brindará servicios educativos en preescolar y en educación media superior para todos los niños y jóvenes en un futuro no muy lejano.

En el recuento de los desafíos educativos, el presente ensayo enfatiza en lo señalado en las pruebas estandarizadas referidas. La calidad de la educación en el país no es satisfactoria, en general. Además, al deficiente aprovechamiento escolar mostrado en las aulas mexicanas se debe sumar la desigualdad producida por el sistema educativo, en cuanto a las modalidades y tipo de sostenimiento de sus escuelas. Estas oportunidades diferenciadas en la calidad de la educación reproducen esquemas de desigualdad y pobreza dañinas para la sociedad en su conjunto. En estos casos la escuela está muy lejos de representar una escalera vital para el ascenso social. Su baja calidad provoca que una mayoría abrumadora

de los niños y jóvenes que reciben menores oportunidades educativas vean truncada su posibilidad de lograr futuros laborales adecuados para una mejor calidad de vida.

Una de las tesis principales de este trabajo es que tanto la forma en que se descentralizó el sistema educativo en 1992 como la falta de precisión de las competencias en materia educativa de los diferentes órdenes de gobierno han terminado por diluir los incentivos de las autoridades para desarrollar políticas efectivas para el mejoramiento de la educación en el país. Estas circunstancias han sido aprovechadas por diversos actores del sistema educativo, en especial por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), para perpetuar privilegios y moldear a su favor las propuestas de política pública diseñadas precisamente para acotar su influencia.

Finalmente, aunque las perspectivas del futuro educativo pudieran considerarse poco optimistas en un primer momento, hay espacios importantes de acción que deben ocuparse para implementar políticas que transformen el funcionamiento del sistema educativo en el país. Mecanismos de competencia al interior del sistema público, así como el fortalecimiento de la calidad y transparencia de la información son rutas necesarias para que la calidad educativa no sea privilegio de unos cuantos, sino una realidad en la mayoría de las aulas del sistema educativo mexicano.

Cobertura educativa

En el ámbito de la educación básica hay avances en la cobertura de los tres subniveles (preprimaria, primaria y secundaria). Sin embargo, hay retos importantes en su eficiencia.

Educación preescolar

El Congreso de la Unión modificó en 2002 la Ley General de Educación con el fin de establecer la obligatoriedad de la educación

preescolar para niños de tres a cinco años, lo cual se alcanzaría paulatinamente. Así, la tasa neta de matriculación en educación preescolar creció de 50.2% en el ciclo escolar 2000-2001 a 70.8% en el ciclo 2010-2011. El tercer año de preescolar comenzó a ser obligatorio a partir del ciclo 2004-2005, mientras que el segundo año lo fue a partir del ciclo 2005-2006. Las cifras muestran que durante los últimos 20 años la cobertura ha aumentado sustantivamente para este nivel educativo, pero también sugieren que hay aún un largo camino por recorrer. De los 6 535 234 niños de entre tres y cinco años de edad reportados en el censo de 2010, sólo 70.8% (4 628 460 niños) asiste a un plantel de educación preescolar. La situación es particularmente cuesta arriba en el caso de los niños de tres años de edad, ya que sólo 37.7% de ellos acude a una institución de educación preescolar. El poder legislativo estableció un mandato legal para la obligatoriedad de este nivel educativo pero no lo ha acompañado de las partidas presupuestales suficientes para alcanzarlo. Las autoridades estatales tampoco han provisto los recursos propios necesarios para complementar las transferencias federales con las cuales atender la demanda educativa en este nivel. De acuerdo con la Secretaría de Educación Pública, el gasto público en promedio por alumno en 2010 en educación preescolar fue de 14 190 pesos. Si se considera que faltan por incorporarse 1 906 774 niños al sistema de educación preescolar, México tendría que invertir más de 27 000 millones de pesos para poder atender esta demanda. Dichos recursos son imprescindibles para la construcción de cientos de escuelas y para la formación y contratación de miles de maestros especializados con los cuales se pueda atender el 100% de la demanda potencial en este nivel educativo.

En los estados se observan avances diferenciados en la cobertura de educación preescolar. Los datos sugieren que dichas diferencias son independientes de los niveles de marginación existentes en los estados. Guerrero (82.9%), Oaxaca (76.4%) y Chiapas (79.6%) tienen coberturas por arriba de la media nacional (70.8%), pese a ser estados con muy alta marginación. En contraste, estados

con baja marginación como Chihuahua (61%), Sonora (62%) y el Estado de México (64%), o con muy baja marginación como Baja California (57%) y Aguascalientes (60%), tienen coberturas por debajo de la media en el país.

Educación primaria

En el caso de educación primaria, las cifras de cobertura invitan en primera instancia al optimismo, ya que el país ha avanzado para alcanzar la cobertura universal en este nivel educativo (véase el cuadro 1). En el ciclo escolar 2010-2011, la tasa neta de matriculación en primaria fue de 102.6%. Este indicador muestra la proporción de alumnos de seis a 11 años que están cursando estudios a nivel primaria. Asimismo, la tasa bruta de matriculación en este nivel educativo fue de 111.8%. Es necesario precisar que ambos indicadores superan el 100% de matriculación debido a la extraedad. Al igual que ocurre en otros países, las tasas mayores a 100 se deben a que en su construcción se utilizan distintas fuentes de información. En el caso mexicano se utilizan los registros de matrícula escolar compilados por la SEP y el número de niños en edad escolar reportado en el Censo de Población y Vivienda, realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en 2010, así como las proyecciones poblacionales del Consejo Nacional de Población (Conapo).

Las tasas de cobertura superiores a 100% no equivalen a que todos los niños entre seis y 11 años se encuentren estudiando la escuela primaria. De hecho, de acuerdo con lo reportado en el Censo Nacional de Población de 2010, 96.31% de los niños en el rango de edad mencionado acudieron a la escuela. De seguir la misma dinámica de crecimiento en la asistencia escolar a primaria, será hasta 2015 cuando México logre que 99% de los niños de seis a 11 años de edad acudan a escuelas de este nivel educativo.

Igualmente, en la transición de primaria a secundaria en el sistema educativo mexicano se observan retos complementarios.

Cuadro 1

Indicador	*1990*	*1995*	*2000*	*2005*	*2010*
Tasa neta de matriculación en primaria 6 a 11 años de edad	98.1	97.7	100.7	101.1	102.6
Porcentaje de asistencia escolar de la población de 6 a 11 años de edad	89.4	91.8	94.2	96.4	96.31
Tasa bruta de matriculación en educación primaria	111.4	110.6	110.3	109.8	111.8
Eficiencia terminal en educación primaria	70.1	80.0	86.3	91.8	94.5

Fuente: Secretaría de Educación Pública con base en las Estadísticas Básicas del Sistema Educativo Nacional, las Proyecciones de Población de Conapo (2005), Conteos de Población y Vivienda 1995 y 2005 y los Censos Generales de Población y Vivienda 1990, 2000 y 2010 (inegi).

Mientras que en el ciclo 1995-1996, 87% de los estudiantes que ingresaron a la secundaria lo hicieron a los 12 años de edad, como contempla la norma, en el ciclo 2009-2010, 95.7% de los estudiantes tuvieron una matriculación oportuna en este nivel educativo. De mantenerse la tasa de crecimiento actual en este rubro, se espera que en 2015 se alcance una tasa de matriculación oportuna de 82.7% y será hasta aproximadamente en 2040 cuando se logre 100.5% de matriculación (inee, 2011). Los desafíos para el desarrollo nacional hacen imprescindible que se acelere el paso en este rubro.

Educación secundaria

En contraste con la educación primaria, en el caso de la educación secundaria la cobertura universal está aún lejos de lograrse. Como parte de las reformas implementadas durante la década de los noventa, México estableció, en 1993, la enseñanza en este nivel educativo como obligatoria. Así, durante dos décadas la cobertura ha ido en aumento, al pasar de 53.3% en 1993 a 82.8% en el ciclo escolar 2009-2010. Simultáneamente, el país logró disminuir el número de estudiantes que abandonan sus estudios de secundaria a una tasa de 6.0% para el ciclo escolar 2009-2010. Avances importantes pero aún insuficientes porque mantienen al país lejos de su objetivo de cobertura universal en este nivel educativo.

Igual a lo señalado para el caso de la educación primaria, en secundaria la tasa de egreso oportuno indica que pese a los avances hay mucho por hacer para proveer adecuadamente los servicios educativos en este nivel. De cada 1 000 jóvenes que ingresaron a secundaria en el ciclo 1998-1999, 719 alumnos terminaron sus estudios en el tiempo normativo. Diez años después, este número ha aumentado en el ciclo escolar 2008-2009 a 754 de cada 1 000 estudiantes. Sin embargo, 28% de los jóvenes egresaron con un año o dos de retraso, mientras que 21.9% no concluyeron sus estudios de secundaria. En su conjunto, las cifras de absorción, de deserción y de egreso oportuno señalan que en el caso de educación secundaria hay pendientes importantes que deben ser atendidos.

Educación media superior

En educación media superior, el Congreso de la Unión aprobó el pasado 13 de octubre una modificación constitucional a los artículos III y XXXI de la Carta Magna, con el fin de hacer obligatorios los primeros 12 años de formación educativa de los mexicanos. El nuevo mandato contempla un avance gradual en la cobertura de este nivel a partir del ciclo escolar 2012-2013 para alcanzar la cobertura

Cuadro 2

Indicador	*1990*	*2000*	*2005*	*2010*
Tasa neta de cobertura en educación media superior	23.4%	34.5%	44%	51.7%*
Tasa bruta de cobertura en educación media superior	36%	38.4%	58.6%	66.7%
Deserción en educación media superior	18.8%	17.5%	16.5%	14.9%*
Tasa de demanda potencial	ND	ND	84.1%**	84.7%***

La tasa neta corresponde al rango de 15 a 17 años de edad, mientras que la tasa bruta al rango de 16 a 18.

* Datos estimados correspondientes al ciclo 2009-2010.

** Datos estimados correspondientes al ciclo 2003-2004.

*** Datos estimados correspondientes al ciclo 2006-2007.

ND: no disponible.

Fuente: Secretaría de Educación Pública, Series históricas y de pronósticos de indicadores educativos, y cálculos del INEE (2011), con base en las estadísticas continuas del formato 911, SEP-DGPP.

universal en el periodo 2021-2022. Durante los últimos 10 años se ha observado un incremento de 40% en la cobertura neta de educación media superior, al pasar de 34.5% en el año 2000 a 51.7% en el ciclo escolar 2009-2010 (véase el cuadro 2). Sin embargo, las perspectivas de alcanzar una tasa de 100% de cobertura neta dentro del periodo contemplado por los legisladores no son halagüeñas.

Independientemente de los estudiantes que no han ingresado, que tienen un retraso académico importante o que han abandonado sus estudios de educación básica, hay además un número significativo de jóvenes que no han cursado la educación media superior pese a tener estudios de secundaria. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos en los Hogares de 2008 (ENIGH), 7.3 millones de jóvenes de 15 a 29 años con estudios de secundaria no asisten al siguiente nivel educativo (INEE, 2011). Como lo sugieren diversas conversaciones y entrevistas con nues-

tros legisladores federales, esta situación ha inquietado al Congreso y ha sido uno de los motores detrás de la referida modificación constitucional aprobada. No obstante, un periodo de 10 años como el contemplado en el nuevo ordenamiento jurídico parece francamente insuficiente, en particular si se considera la tasa actual de cobertura neta (51.7%), además de tomar en cuenta los retos antes señalados con relación a la eficiencia y cobertura de los subniveles de educación básica.

Para alcanzar la meta de 100% de cobertura es necesario resolver los pendientes de eficiencia terminal, deserción y egreso oportuno, tanto en el nivel de la educación primaria como en el de la secundaria. Asimismo, sería necesario desarrollar medidas para garantizar una tasa de 100% de absorción en el tránsito de educación primaria a secundaria y de ésta a media superior. Complementariamente sería necesario eliminar la deserción observada precisamente en educación media superior, la cual, aunque ha disminuido a lo largo de las últimas dos décadas, todavía es muy alta (14.9%).

Por otra parte, es preciso subrayar que el reto de la cobertura varía a lo largo de la geografía nacional. Las diferencias observadas entre las entidades federativas en sus niveles de cobertura y deserción en este nivel educativo sugieren que no necesariamente los estados con niveles de mayor marginación tienen una atención menos adecuada en educación media superior. Baja California y Nuevo León son dos de las entidades con menores niveles de marginación en el país. Sus tasas de cobertura neta en este nivel educativo (50.1% y 47.5%, respectivamente) son menores a las de estados con mayores niveles de marginación pero con mayor cobertura neta en media superior (Hidalgo, 57.7%; Tabasco, 65% o Veracruz, 52.8%).[1] Los retos para la cobertura en las entidades federativas serán diferenciados, y particularmente mayores para

[1] La correlación entre la cobertura neta en educación media superior y el índice de marginación calculado por Conapo es de –0.40. Aunque dicho coeficiente es estadísticamente significativo al 98%, la relación entre ambas variables no es grande y difícilmente sugiere que para este nivel educativo los estados más pobres forzosamente tienen tasas menores de cobertura neta.

estados como Quintana Roo o Baja California, con presiones migratorias importantes.

En el ciclo 2009-2010, de los 4 054 709 jóvenes matriculados en este nivel, 605 567 dejaron de estudiar. Es necesario entender los motivos socioeconómicos y personales detrás del fenómeno de la deserción escolar en el sistema educativo en su conjunto, pero en especial en educación media superior, dada la alta cifra de jóvenes que abandonan la escuela. ¿Los desertores provienen de familias más pobres, con padres menos educados, de comunidades menos desarrolladas? Por ejemplo, situaciones como un embarazo no deseado o una perspectiva sombría respecto a los beneficios económicos de seguir estudiando son motivaciones radicalmente diferentes que requieren propuestas de solución diferenciadas.

De acuerdo con el Censo Nacional de Población 2010, en México hay cerca de 30 millones de personas entre los 15 y 29 años de edad. De ellas, 6.7 millones (22.6%) tienen entre 15 y 17 años de edad, la edad considerada como "típica" para cursar la educación media superior. No obstante, si se observa la evolución demográfica de la población en este rango de edad, se puede afirmar que tras haberse alcanzado un máximo en 2008 con cerca de 6.4 millones de jóvenes, en los próximos años la curva de crecimiento poblacional permite anticipar una disminución paulatina en el número de individuos en este grupo de edad, particularmente a partir de 2016.

Esta evolución en el crecimiento poblacional sugiere que la presión por la cobertura en educación media superior es inmediata para el próximo sexenio. Lamentablemente, es probable que sea muy tarde para brindarles una oportunidad educativa y de calidad a todos los jóvenes de entre los 11 y 16 años de edad, quienes deberían ocupar las nuevas aulas en este nivel educativo durante los próximos seis años.

Como parte de los esfuerzos para ampliar la cobertura en este nivel, las autoridades han puesto en marcha mayores opciones de educación media superior, entre las que destaca particularmente la modalidad a distancia. De acuerdo con la subsecretaría del ramo, en los diversos sistemas de educación abierta y a distancia se atendió

en el ciclo escolar anterior (2010-2011) a 618 941 alumnos (7.0% más respecto al ciclo escolar anterior). Sin embargo, como se señalará más ampliamente en el siguiente apartado, esta expansión, aunque debe ser reconocida, también debe ser analizada a detalle con relación a los conocimientos y habilidades que les brinda a sus alumnos. La experiencia de la expansión de la educación secundaria a través de la opción a distancia (telesecundaria) apunta a problemas importantes en una calidad diferenciada de la educación que el sistema público mexicano está proveyendo a sus alumnos. Telesecundaria ha tenido retos diversos —incluidos los de modernizar los equipos de enseñanza utilizados, el material que se brinda a los educandos y la eficacia de las asesorías de los profesores a la distancia—, desafíos que muy probablemente se presentarán conforme crezca este tipo de opciones en la educación media superior.

En los retos para la demanda educativa en México, es necesario entender tanto el sistema educativo en su conjunto como las particularidades de cada uno de los niveles que lo integran. Un informe en relación con los retos de la obligatoriedad de la educación media superior por parte de la subsecretaría del ramo, presentado en el marco de la XXVI reunión ordinaria del Consejo Nacional de Autoridades Educativas (Conaedu), retrata con claridad los retos de la trayectoria educativa de los ciudadanos mexicanos a lo largo de las aulas del sistema escolar en su conjunto. El país ha sido incapaz de retener a la mayor parte de los educandos conforme avanza su formación escolar. De cada 100 niños que inician la educación primaria, sólo 28 logran continuar sus estudios en alguna de las opciones de educación superior. A ello deben agregarse los cerca de cuatro niños que en promedio no logran acceder aún a la educación primaria. Finalmente, de esos 28 estudiantes no se sabe cuántos terminan sus estudios y, de quienes lo hacen, cuántos lo logran en el tiempo marcado por los planes académicos. En resumen, en términos de cobertura y eficiencia, el sistema educativo en su conjunto, pese a tener avances en sus distintos niveles educativos, dista aún de proveer satisfactoriamente las oportunidades escolares que el propio país se ha impuesto como meta y obligación.

La calidad educativa: una deuda pendiente

Durante el siglo xx, dados los niveles altos de analfabetismo e inasistencia escolar que se observaban a principios de éste, el principal reto del sistema educativo mexicano fue aumentar la cobertura de la educación —en especial de la educación básica—. Como la sección anterior demuestra, el país ha alcanzado prácticamente la cobertura universal en educación primaria y ha avanzado en la cobertura de los demás niveles educativos, pero tiene que acelerar el paso para proveer aun mayores oportunidades educativas a sus ciudadanos. Paralelamente a la necesidad de complementar la cobertura en el resto de los niveles educativos, el país hoy enfrenta un reto fundamental: que la educación sea de excelencia. La calidad educativa es hoy sin duda el punto central que requiere mayores esfuerzos por parte de toda la sociedad.

Los beneficios de la educación tanto para el individuo como para la sociedad (crecimiento económico, disminución de la desigualdad, productividad y capacidad de innovación tecnológica) se incrementan conforme aumenta la calidad de la enseñanza en las aulas. Los beneficios de una mayor cobertura educativa, pero con conocimientos y habilidades deficientes, serán limitados. Los esfuerzos desarrollados por el país, particularmente en la última década, estableciendo mecanismos de evaluación de lo que se enseña en sus aulas, deben servir como instrumento fundamental para orientar políticas públicas encaminadas a mejorar la calidad educativa.

Conforme el cambio democrático en México ha avanzado, la agenda de la calidad educativa se ha fortalecido. Así, en la Cumbre del Milenio realizada en la sede de las Naciones Unidas en septiembre de 2000, al compromiso de alcanzar la universalidad de la cobertura en educación primaria, las autoridades mexicanas añadieron la persecución de metas complementarias en materia educativa. Una de ellas fue establecer el compromiso de "lograr que una mayoría significativa de los estudiantes de educación

primaria y secundaria alcance niveles de aprendizaje satisfactorios en las asignaturas de lenguaje y matemáticas, conforme a los estándares y los exámenes establecidos por un organismo independiente de evaluación" (Fernández, 2011).

Es por ello que en 2002, al crearse el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), se comenzó a depurar la calidad técnica de los instrumentos de evaluación y se tomaron las medidas pertinentes para difundir ampliamente sus resultados. El sistema de evaluación educativa se ha fortalecido sustancialmente en los últimos 10 años mediante el creciente uso de las pruebas estandarizadas. En este rubro destacan tres esfuerzos complementarios entre sí, los cuales buscan contribuir al diagnóstico de lo que están aprendiendo los niños y jóvenes en las aulas del país:

1. Las pruebas Excale realizadas por el INEE cada cuatro años a una muestra de alumnos en los grados considerados clave de cada nivel de formación y que se rotan cada año (tercer año de preescolar, tercero y sexto años de primaria, tercer año de secundaria y último año de educación media superior). Estas pruebas permiten evaluar en qué medida los estudiantes están logrando adquirir los aprendizajes establecidos por el currículo nacional. Sus resultados son a nivel de grandes grupos (edad, sexo, estado y modalidad educativa) y no a nivel individual.
2. La prueba ENLACE realizada por la SEP desde 2005 a todos los estudiantes de cuarto de primaria a tercero de secundaria.[2] En ella se evalúa el aprendizaje de los estudiantes tanto de español como de matemáticas, con una tercera asignatura que se rota cada año para ir cubriendo el currículo completo.
3. Finalmente, México entiende que, como parte de la comunidad internacional, es necesario participar en esfuerzos de evaluación educativa que le permitan medir las capacidades de sus estudiantes y entender su desempeño respecto a

[2] Posteriormente se incorporó también a los estudiantes de tercero de primaria y tercero de educación media superior.

lo logrado en otros países. Así, como miembro de la OCDE, México participa desde 2000 en la prueba PISA, en la cual se evalúan las competencias de los jóvenes de 15 años de edad en lectura, matemáticas y ciencias para valorar su pericia en analizar y resolver problemas, manejar información y enfrentarse a la vida cotidiana. Con estas pruebas, los países evaluados buscan obtener un panorama del desempeño de sus sistemas educativos, proporcionando información cada tres años para establecer estándares educativos y poder comprender causas y consecuencias de las deficiencias observadas en sus resultados.

Con base en las evaluaciones tanto nacionales como internacionales mencionadas, es posible señalar que la calidad del sistema educativo mexicano es preocupantemente deficiente. En los casos de educación primaria y secundaria, los resultados globales de ENLACE apuntan a que en todos los niveles de educación básica evaluados, los niños y jóvenes mexicanos tienen en su mayoría un desempeño insuficiente o elemental, tanto en su aprendizaje del idioma español como de las matemáticas. En el primer año de su aplicación, ENLACE detectó que en el caso de tercero de primaria 70% de los niños tenía un desempeño deficiente o elemental en español y 77.04% en matemáticas. El desempeño era peor en los grados más avanzados. En el caso de sexto año de primaria, 82.16% de los niños evaluados tuvo un desempeño deficiente en español y 85.93% en matemáticas. En secundaria la situación fue aún más dramática con 85.27% y 95.80%, respectivamente. Cinco años después y con exámenes adicionales a primero de secundaria y a educación media superior, los resultados siguen siendo preocupantes, pese a que en algunos grados se observan mejoras moderadas. En el caso de tercero de primaria, el porcentaje de estudiantes con desempeño deficiente y elemental en español y matemáticas disminuyó a 51.81% y 56.90%, respectivamente; en sexto se redujo a 58.91% y 67.36%. En el caso de educación secundaria, prácticamente no hay ninguna mejoría: en primero de

secundaria, 81.54% de los jóvenes tiene un desempeño deficiente o elemental en español y 85.48% en matemáticas, mientras que sus compañeros de tercero continúan teniendo un mal aprovechamiento escolar, con 84.14% y 84.86% en las áreas del conocimiento mencionadas.

Además de los niveles alarmantes de estudiantes que no están aprendiendo lo que debieran en las aulas del sistema educativo mexicano, los resultados invitan a dos reflexiones fundamentales.

La primera es que el sistema educativo mexicano exhibe desigualdades considerables tanto entre las modalidades de servicio que brinda como por el tipo de financiamiento. Además de las diferencias observadas entre lo que enseñan las escuelas en los diferentes estados del país, los exámenes exhiben una calidad educativa diferenciada entre las escuelas públicas y privadas. En todos los niveles educativos evaluados, los estudiantes de escuelas privadas en promedio tienen mayor aprovechamiento que sus contrapartes de los planteles públicos. Aun cuando hay excepciones notables de escuelas públicas con un mejor desempeño académico que algunos colegios privados, los promedios nacionales advierten que los niños en el sistema público reciben una menor calidad que sus contrapartes de escuelas particulares.

Las pruebas también apuntan diferencias importantes en el interior del sistema público. En el caso de la educación primaria, los niños que estudian en escuelas indígenas y dentro del sistema Conafe (Consejo Nacional de Fomento Educativo) reciben una educación de menor calidad respecto de los niños de primarias generales. Una situación similar se observa al comparar el desempeño de los alumnos en las distintas modalidades de secundaria. Los alumnos de secundarias privadas tienen en promedio un mayor aprovechamiento respecto de los jóvenes de escuelas públicas. En el caso de quienes acuden a los planteles financiados por el Estado mexicano, los estudiantes de telesecundaria tienen sistemáticamente un menor desempeño que sus contrapartes de secundarias técnicas y generales.

Estos resultados apuntan a que existen grupos de la socie-

dad mexicana más proclives a recibir una formación educativa deficiente. Las modalidades mencionadas —indígena, cursos comunitarios en localidades pequeñas y apartadas en zonas rurales del país, educación para niños de padres migrantes y las opciones educativas a distancia por televisión— atienden a los segmentos más vulnerables del país. De ahí que las implicaciones de las desigualdades en la calidad del sistema educativo sean aún más alarmantes. Es trágico que haya problemas graves en el aprovechamiento escolar en todos los niveles y modalidades. Lo es aún más cuando la educación más deficiente es la impartida a los grupos más vulnerables de la sociedad, porque entonces la educación deja de convertirse en una ruta para la movilidad social y contribuye, por el contrario, a perpetuar la inequidad.

El efecto de programas como Oportunidades, con las becas educativas que crecientemente se han distribuido entre los sectores más pobres del país, puede verse reducido de forma significativa si las alternativas educativas para sus beneficiarios son profundamente deficientes. El programa ha buscado contribuir tanto a ampliar la cobertura como a disminuir la deserción escolar. Si bien los datos arrojan avances en esta dirección, las estadísticas referentes a la calidad de las instituciones educativas a las que acuden los beneficiarios de Oportunidades advierten una limitación mayor del programa.

El sistema educativo no ha logrado establecer fórmulas compensatorias eficaces que atemperen de forma efectiva las diferencias iniciales entre los estudiantes que acuden a las diferentes modalidades escolares. Una mala calidad educativa a su vez se traduce en una débil productividad futura y por ende en una fuerza laboral poco competitiva. Esto a su vez reduce los prospectos de crecimiento económico del país y con ello la posibilidad de abatir eficazmente la pobreza. El reto educativo para México tiene por tanto varias aristas: por un lado tiene que buscar fórmulas para resolver los problemas mencionados de cobertura, deserción y eficiencia. Por el otro, al explorar posi-

bles soluciones como las mencionadas opciones de educación a distancia tanto en secundaria como en media superior, el Estado debe desarrollar mecanismos para mejorar sustantivamente la deficiente calidad de la educación impartida en el país. De lo contrario los beneficios educativos estarán considerablemente limitados.

Los resultados también sugieren —y ésta es la segunda reflexión— la necesidad imprescindible de fortalecer la transparencia de la información generada con las pruebas estandarizadas. Un verdadero ejercicio de rendición de cuentas tiene que ir más allá de los reportes que los padres de familia reciben. La información a nivel individual, de distrito escolar, de municipio y de estado tiene que hacerse del conocimiento público. Habrá así la posibilidad de realizar estudios a mayor profundidad acerca de las razones detrás del mal desempeño de los educandos en el país.

En la última sección de este ensayo se retomarán con más detalle posibles vías de solución en esta materia. Es necesario señalar que dentro del diagnóstico arrojado por las pruebas estandarizadas hay un fenómeno potencial de copia que debe preocupar a todos los involucrados en la comunidad educativa: padres, maestros y autoridades. Esto fortalece precisamente la necesidad de transparentar los informes de las pruebas estandarizadas para su escrutinio.

Existen, y es necesario señalarlo con toda claridad, algunas resistencias para expandir la cultura de evaluación estandarizada en el sistema educativo nacional. En estados como Michoacán y Oaxaca, la negativa de un grupo considerable de maestros para incorporar estos mecanismos ha limitado seriamente su aplicación. Por ello, los resultados mostrados muy probablemente serían aún más dramáticos si se pudiera evaluar lo que ocurre en las aulas de estas dos entidades federativas, máxime si se considera que en estos estados se pierde un número importante de días de clase debido a las marchas y huelgas magisteriales llevadas a cabo todos los años.

Cuadro 3. *Alumnos de educación básica por nivel de logro en español y matemáticas según pruebas Excale (2005, 2007 y 2008)*

Desempeño insuficiente

Español

	6º de primaria			*3º de secundaria*	
Estrato escolar	*2005 (%)*	*2007 (%)*	*Estrato escolar*	*2005 (%)*	*2008 (%)*
Urbana pública	13.2	10.6	General	29.7	34.7
Rural pública	25.8*	20.5	Técnica	31.1	33.7
Educación indígena	47.3	42.4	Telesecundaria	51.1	50.1
Educación privada	2.0	1.6	Privada	8.1*	11.9
Nacional	18.0*	13.8	Nacional	32.7*	35.9

Matemáticas

	6º de primaria			*3º de secundaria*	
Estrato escolar	*2005 (%)*	*2007 (%)*	*Estrato escolar*	*2005 (%)*	*2008 (%)*
Urbana pública	13.6	12.5	General	50.5	50.5
Rural pública	23.7	19.9	Técnica	52.0	54.0
Educación indígena	43.2	37.4	Telesecundaria	62.1	62.1
Educación privada	2.7	2.4	Privada	23.7	24.5
Nacional	17.4*	14.7	Nacional	51.1	51.9

Desempeño avanzado

Español

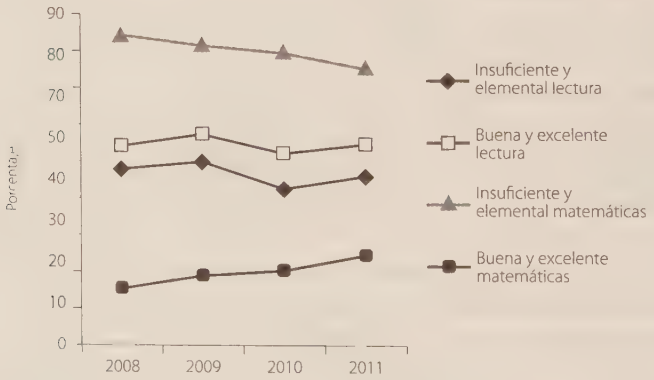
	6º de primaria			*3º de secundaria*	
Estrato escolar	*2005 (%)*	*2007 (%)*	*Estrato escolar*	*2005 (%)*	*2008 (%)*
Urbana pública	6.6	8.3	General	4.6	5.7
Rural pública	2.2	3.4	Técnica	4.5	6.0
Educación indígena	0.5	0.6	Telesecundaria	1.2	1.4
Educación privada	29.0	30.0	Privada	22.2	21.2
Nacional	6.6*	8.5	Nacional	5.3	6.1

CUADRO 3. *Alumnos de educación básica (concluye)*

Matemáticas					
	6º de primaria			*3º de secundaria*	
Estrato escolar	*2005 (%)*	*2007 (%)*	*Estrato escolar*	*2005 (%)*	*2008 (%)*
Urbana pública	7.3	8.7	General	1.1	1.6
Rural pública	2.9	4.0	Técnica	0.9	1.7
Educación indígena	0.6	0.9	Telesecundaria	0.5	0.9
Educación privada	24.5	23.5	Privada	7.0	9.7
Nacional	6.9	8.4	Nacional	1.4	2.1

* Diferencias estadísticamente significativas.
FUENTE: INEE, 2011.

GRÁFICA 1. *Porcentaje de alumnos por logro educativo para el último grado de educación media superior (2008-2011)*



FUENTE: Cálculos propios con base en SEP, 2011.

Finalmente, tanto los resultados de ENLACE para educación media superior como los resultados de PISA advierten que las deficiencias en la formación académica de los jóvenes en México continúan arrastrándose en niveles educativos posteriores. Los

jóvenes tienen problemas para comprender los textos y, de forma similar a lo que ocurrió cuando eran niños, no tienen un dominio adecuado de las herramientas matemáticas, ya que tres cuartas partes de los jóvenes evaluados en esta materia tienen un desempeño insuficiente o elemental. Los resultados globales de ENLACE sugieren un avance marginal entre 2008 y 2011 dentro de las distintas instituciones de educación media superior.

De forma similar, los resultados de PISA también son consecuentes con lo exhibido en las pruebas nacionales. Una parte importante de los jóvenes mexicanos no ha alcanzado niveles altos o por arriba de lo considerado como mínimo para desempeñarse en la sociedad contemporánea. Un comparativo entre el puntaje promedio obtenido entre 2000 y 2009 en lectura (422 y 425) y ciencias (422 y 416) apunta poco progreso en estas áreas. En el caso de las matemáticas hay signos alentadores, en tanto México ha sido uno de los países con mayor avance en los resultados estandarizados respecto de sí mismo: ha logrado una mejora importante en los puntajes promedio de los jóvenes de 15 años al pasar de 385 en 2003 a 419 en 2009 (OCDE, 2011). El progreso en matemáticas se explica principalmente por una reducción en el porcentaje de alumnos con un nivel insuficiente o menor, el cual era de 66% en 2003 mientras que en 2009 fue de 51%.

En el caso de la lectura, una aproximación más detallada apunta a que, si bien en promedio los jóvenes mexicanos tienen un puntaje superior a la media en América Latina (425 *vs.* 408 puntos), su desempeño es inferior al de sus contrapartes en países con niveles económicos similares o no muy distantes del de México, como Chile (449), Rusia (459) o Turquía (464). La diferencia es aún más dramática si se compara el desempeño de los estudiantes mexicanos con relación al promedio de la OCDE (493) o con el de economías más avanzadas con los puntajes promedio más altos, como Corea del Sur (539), Finlandia (536) o casos particulares como la provincia de Shanghái en China (556).

A partir de 2003, en la aplicación de la prueba PISA las autoridades mexicanas solicitaron aumentar el número de pruebas

aplicadas a sus jóvenes con el fin de tener un tamaño de muestra suficiente para tener representatividad no sólo nacional sino también estatal. De esta forma se puede observar que en lectura hay diferencias importantes entre las entidades del país. Hay estados con puntajes promedio sustantivamente mayores a la media nacional de 425 puntos, como el Distrito Federal (469), Aguascalientes y Chihuahua (ambos con 449) y Nuevo León (450). En contraste, hay entidades muy por debajo del promedio del país: Oaxaca (395), San Luis Potosí (399), Tabasco (391), Guerrero (374) y Chiapas (364).

Sin duda, los análisis de los sistemas de evaluación en su conjunto tienen que hacerse con cuidado para incorporar diversos factores socioeconómicos, estructurales y de orden familiar que impactan en el aprovechamiento de los educandos. La incorporación de esta información debe fortalecer, no debilitar, ejercicios de evaluación con los cuales se puedan identificar los factores que no permiten a los estudiantes mexicanos obtener una educación de calidad. Es necesario recordar que, similar a lo ocurrido con los maestros de Michoacán y Oaxaca, hay resistencias para las evaluaciones en algunos sectores de la educación media superior. Cuestionamientos sobre la validez del contenido de las pruebas y sobre su capacidad para poder medir el aprendizaje y aprovechamiento académico de los jóvenes han sido argumentos esgrimidos por las autoridades de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) para no aplicar la prueba ENLACE en las preparatorias y bachilleratos bajo su control. El secretario general de esta casa de estudios ha manifestado: "No consideramos que este sea el instrumento adecuado para medir y, sobre todo, para proponer modificaciones y mejoras al sistema educativo nacional" (Poy Solano, 2009). Asimismo, se descalifica la prueba por su incapacidad para hacer un diagnóstico adecuado de lo que ocurre en el interior de las instituciones educativas haciendo comparaciones inadecuadas. El rector José Narro, refiriéndose a este tema, preguntó en 2009: "¿Por qué queremos comparar lo que no se puede? ¿Por qué no diferenciar y tomar el resultado en otro sentido?" (Olivares, 2009).

Cuadro 4. *Resultados globales de México en la prueba* PISA *(2000-2009)*

Año	*Lectura*			*Matemáticas*			*Ciencias*		
	Media	*L.I.*	*L.S.*	*Media*	*L.I.*	*L.S.*	*Media*	*L.I.*	*L.S.*
2000	422	411.2	432.7	387	376.4	398.2	422	411	432
2003	400	386.5	413	385	373.4	397	405	394	416
2006	410	403.9	416.1	406	400.3	411.7	410	405	415
2009	425	421.1	428.9	419	415.5	422.5	416	412	420

Fuente: Rafael Vidal y María Antonieta Díaz (2004). Resultados de las pruebas PISA 2000 y 2003 en México, INEE.

Gustavo Flores Díaz y Felipe Martínez (2007). PISA 2006 en México. Estimaciones de la Dirección de Indicadores Educativos del INEE.

María Antonieta Díaz y Gustavo Flores (2010). México en PISA 2009. Estimaciones de la Dirección de Indicadores Educativos del INEE.

La gobernabilidad del sistema educativo y la calidad de la educación: ¿una cuestión de voluntad política?

Los indicadores educativos revisados en la sección anterior sugieren que el país tiene frente a sí un reto mayúsculo en el ámbito educativo. Inevitablemente dos preguntas acompañan al diagnóstico: ¿por qué razón, pese a las señales de que el sistema educativo tiene una crisis importante, no hemos logrado transformar radicalmente su esencia? ¿Cómo permite la gobernabilidad del sistema político mexicano en general y del aparato educativo en particular una situación de esta índole?

Una respuesta satisfactoria a estos cuestionamientos es una condición necesaria para delinear rutas de acción factibles. De lo contrario, puede caerse en simplismos analíticos poco útiles como las afirmaciones de diversos analistas, quienes reducen el diagnóstico del problema educativo a una falta de voluntad política de los actores gubernamentales. La gobernabilidad del sistema educativo nacional es mucho más compleja que voluntarismos,

posiblemente bien intencionados pero poco analíticos y útiles para encontrar una salida a la deficiente calidad de la educación en México.

Tres factores contribuyen a que la gobernabilidad del sistema educativo no persiga la excelencia:

a) La forma en que se descentralizaron los servicios educativos en el país
b) La influencia del sindicato magisterial
c) La ausencia de una ciudadanía exigente y participativa en el ámbito de la educación

Un camino a medias: la descentralización educativa en México

La descentralización de la educación en México ha sido un largo, difícil e incompleto proceso que ha durado más de cuatro décadas. En 1992 se acordó finalmente devolverle la administración del sistema de educación básica a los estados de forma tal que el gobierno federal mantuviera la rectoría sobre aspectos claves del aparato educativo. Se respetó el monopolio de la representación sindical de todos los maestros de las primarias, secundarias y escuelas normales públicas del país en la figura del SNTE. Se asumió que con el nuevo arreglo jurídico las autoridades estatales serían actores clave en la renovación de la educación en el país. Prácticamente 20 años han pasado desde la firma del Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación Básica (ANMEB), y sus limitaciones hoy se traducen en la incapacidad de una adecuada coordinación entre los diferentes niveles de gobierno para lograr un funcionamiento efectivo, encaminado a brindar educación de excelencia a los estudiantes mexicanos.

La descentralización educativa respondió fundamentalmente a una decisión del gobierno federal que, ante la reducción de márgenes de maniobra por las crisis económicas de la década de los

ochenta y que significaron el agotamiento de la estrategia de desarrollo realizada hasta entonces vía la sustitución de importaciones, se vio forzado a llevar a cabo una serie de reformas estructurales con el fin de adelgazar el tamaño del aparato estatal y hacer eficiente su funcionamiento (Franko, 2007; Grindle, 1996; Lustig, 1998). La administración central del sistema educativo había exhibido ya por mucho tiempo su anquilosamiento. Todo aspecto de la política educativa, desde el diseño y la planeación del contenido de los planes de estudio, la administración de las escuelas, la formación y capacitación magisteriales, etcétera, era realizado por la SEP y por el SNTE (Ornelas, 1995). De esta forma, el sistema educativo, a través de la SEP, se convirtió en la burocracia más grande del país y en el segundo de mayor tamaño en América Latina (Trejo y Jones, 1998).

Sin embargo, descentralizar los servicios educativos no fue una tarea fácil. Al menos cuatro intentos anteriores se habían frustrado por una oposición férrea del sindicato de maestros, el cual temía que si las autoridades subnacionales se convertían en los principales encargados del funcionamiento del sistema educativo, se abriría la posibilidad de exigir también una descentralización de la representación magisterial a nivel estatal (Arnaut, 1998). Por ello el proceso de reforma educativa fue una decisión unilateral del gobierno federal con negociaciones principalmente con los liderazgos del sindicato magisterial y de forma secundaria con los gobernadores (Cabrero y Martínez, 2000).

La descentralización educativa de 1992 se hizo en condiciones políticas diametralmente distintas a las hoy observadas en el país: entonces, 30 de 31 gobernadores, 61 de 64 senadores y 320 de 500 diputados federales —junto con una mayoría abrumadora de presidentes municipales y diputados locales— pertenecían a un mismo partido. Difícilmente se pueden dar condiciones de mayor predominio político de una misma fuerza partidista. Aun cuando entonces se hablaba del presidencialismo mexicano, cuyo titular era considerado como el jefe político de todo el aparato estatal (Weldon, 1997), el otrora poderoso Estado mexicano no pudo lograr una reforma que estableciera políticas fundamentales para lograr una mayor

eficiencia en la impartición de la educación en México. ¿Las limitaciones que acompañaron a la reforma educativa de 1992 se debieron a la falta de voluntad política de quien la diseñó? ¿O sus restricciones reflejan realidades políticas complejas difíciles de cambiar?

La nueva Ley General de Educación surgida de la reforma de 1992 hizo más complejo el marco jurídico que regula al sector educativo al establecer con poca precisión las responsabilidades de cada nivel de gobierno en diversos rubros de la materia educativa. La ley fue particularmente vaga sobre las responsabilidades de financiamiento público de la educación. La iniciativa discutida en el Congreso enfatizó, como una virtud, la concurrencia de los órdenes de gobierno para lograr mayores presupuestos educativos. Sin embargo, los legisladores omitieron cualquier precisión sobre el criterio de cómo y con qué cantidad deberían financiar los niveles gubernamentales sus responsabilidades educativas. En el caso de la educación media superior y superior, la ley estableció una responsabilidad compartida para proveer dichos niveles de educación sin clarificar la forma en que los distintos gobiernos brindarían las oportunidades educativas correspondientes. En la educación básica el nuevo marco jurídico reflejó una esquizofrenia político-jurídico-administrativa que ha dominado desde entonces la relación del gobierno federal con las entidades federativas.

Los promotores de la descentralización buscaban que las autoridades estatales fueran corresponsables del proceso educativo en el país. La mayor parte de los estados contaba entonces con sistemas educativos pequeños o eran inexistentes en algunos casos, como Oaxaca. La mayoría de los estudiantes se formaban en escuelas primarias, secundarias y normales financiadas por la Federación. Por ello, había una insistencia en que los estados asumieran una mayor responsabilidad educativa. Como parte de un proceso político a lo largo del siglo xx, las entidades habían renunciado a la mayor parte de sus potestades fiscales a cambio de que a sus élites gobernantes se les garantizara el monopolio del ejercicio del poder político a través del partido hegemónico y bajo la condición de recibir transferencias federales para compensar los

recursos que dejarían de recaudar (Díaz Cayeros, 2006). Por ende, la descentralización educativa operó en un contexto de un federalismo altamente dependiente de los recursos de la Federación, lo cual se tradujo en la exigencia de recursos económicos suficientes para que los estados atendieran adecuadamente sus nuevas responsabilidades. Pero, al tiempo que las autoridades federales buscaban que sus contrapartes subnacionales tuviesen un papel más activo en materia educativa, también quisieron mantener su rectoría sobre el sector. Para ello se reservaron como facultades exclusivas del gobierno federal aspectos clave tales como:

a) Determinar para toda la República los planes y programas de estudio para la educación preescolar, primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica.
b) Establecer el calendario escolar aplicable en todo el país.
c) Elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos y autorizar su uso para la educación preescolar, primaria y secundaria.
d) Regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica.
e) Realizar la planeación y la programación globales del sistema educativo nacional, evaluar a éste y fijar los lineamientos generales de la evaluación que las autoridades educativas locales deban realizar.

En las discusiones de las responsabilidades gubernamentales por el estado que guarda hoy la educación en el país se observa un constante juego de acusaciones mutuas entre los diferentes niveles de gobierno. El marco legal vigente sirve de coartada legal perfecta para que las autoridades evadan su responsabilidad. Una de las promesas de la reforma de descentralización fue la corresponsabilidad financiera en el tema educativo. Si bien es cierto que el gasto en educación ha aumentado de forma sistemática en las últimas

dos décadas, las estadísticas muestran un cambio marginal en la contribución de cada nivel de gobierno al financiamiento público de esta política social. En 1990, 83.75% del financiamiento público total en educación provenía del gobierno federal. Este porcentaje, 20 años después, no es diametralmente distinto: 80.44%. La contribución de los gobiernos municipales para efectos prácticos es nula, con 0.22% del total del gasto público educativo.

Asimismo, un acercamiento a las diferencias estatales revela que sólo dos entidades federativas destinan más de 15% de sus presupuestos totales al rubro educativo: Baja California y Chihuahua. La gran mayoría destinan menos de 10% de sus presupuestos a educación. Este dato es sorprendente si se toma en consideración que sistemáticamente, y en particular desde 1997, cuando por primera vez hubo gobierno dividido a nivel federal, los estados han recibido transferencias educativas crecientes, así como aportaciones con las cuales podrían complementar sus aportaciones presupuestales en esta materia.[3]

Es necesario entender que, en los esfuerzos diferenciados por parte de los gobiernos estatales, se debe considerar su relación particular con las secciones sindicales del magisterio, con sus instituciones de educación superior y sus respectivos sindicatos. Es importante recordar que en el ANMEB los estados aceptaron la relación laboral con las diversas secciones del SNTE. La descentralización educativa fragmentó la autoridad del Estado mexicano en la materia sin hacer lo propio con el sindicato magisterial. De esta forma, el más férreo opositor de la reforma descentralizadora fue su principal beneficiario.

[3] Los cálculos excluyen del análisis el gasto en educación media superior debido a inconsistencias y omisiones en la información correspondiente a este nivel educativo por parte de un número importante de entidades federativas que reportan a la SEP a través de los Cuestionarios de Financiamiento Educativo. La poca transparencia en los presupuestos educativos estatales apuntan justamente a que, al no existir definiciones precisas en los marcos jurídicos en la materia educativa y presupuestal, se crean espacios para diluir responsabilidades de los niveles de gobierno en cuanto a cumplir con las metas educativas establecidas en la ley.

Desde el punto de vista estrictamente laboral el sindicato ha logrado brindar a sus agremiados beneficios materiales importantes, pese a problemáticas de poca transparencia y democracia internas. Si los incrementos a los salarios magisteriales logrados desde 1992 se tradujeran en óptimos resultados en calidad educativa, los señalamientos críticos al comportamiento del SNTE perderían fuerza. Aun cuando en términos comparativos el país gasta mucho en educación, y pese a los crecientes esfuerzos presupuestales importantes en esta materia, no se están alcanzando los resultados en términos de eficiencia y calidad educativa planteados como meta. En 2008, 20.6% del gasto público total se destinó al rubro educativo, porcentaje superior al promedio (12.9%) de los países de la OCDE (OCDE, 2011). México está gastando mal en educación y la forma en que se descentralizaron los servicios educativos no ha contribuido a conseguir una mejoría ni tampoco ha permitido aumentar la corresponsabilidad entre las autoridades. Más grave aún, ha brindado beneficios económicos al magisterio sin obtener a cambio una planta docente de excelencia en las aulas del sistema público nacional.

La descentralización parcial de la educación en el país fue producto tanto de la influencia del sindicato de maestros —que se aseguró de evitar medidas que pusieran en peligro sus canonjías— como de la falta de convicción y voluntad de la autoridad federal para devolver a los estados la responsabilidad educativa. Al querer mantenerse facultades de rectoría en el sistema educativo —como característica, entre otras, del federalismo mexicano—, en especial su alta dependencia en transferencias federales, el arreglo que rige hoy al sistema educativo ha brindado espacios a la irresponsabilidad en las entidades federativas que pueden siempre argumentar un apoyo insuficiente del gobierno federal para llevar a cabo sus tareas educativas. Ha habido casos extremos: hace algunos años la entonces gobernadora de Zacatecas, Amalia García, amenazó con devolver la administración del sistema de educación básica a la Federación si no se le proporcionaban a su estado mayores transferencias.

Se ha argumentado que la competencia económica, asociada a la globalización, ha reducido el papel de los sindicatos en el mundo. Sin embargo, en el caso de las organizaciones magisteriales la amenaza externa es inexistente. Si los maestros deciden marchar o irse a huelga, se carece de opciones para buscar su sustitución por otros maestros externos al sistema educativo público. Algo muy diferente ocurriría, por ejemplo, con sindicalistas de la Volkswagen en Puebla, quienes si estiran la cuerda demasiado en sus demandas laborales pueden poner en peligro sus trabajos ante posibles decisiones de reubicación de procesos productivos en Brasil u otras plantas en el mundo, situación obviamente impensable en el ámbito educativo.

Dado el número de niños atendido, el efecto disruptivo de las acciones magisteriales pone inmediatamente en una situación difícil a los padres de familia, quienes tienen que buscar alternativas de permanencia para sus hijos mientras duran los movimientos de protesta magisterial. Quienes realizan estas acciones saben de su efecto persuasivo sobre los gobiernos y actúan en consecuencia. Esta estrategia ha sido efectiva para el sindicato por muchos años. Lo fue durante la época autoritaria y lo es también en la actual democracia. Como parte de una investigación en curso, se ha logrado documentar que entre 1992 y 2008, en México se han realizado más de 4800 protestas, manifestaciones, huelgas, plantones y demás acciones disruptivas por parte de los maestros de educación básica. Dichos actos, condenables por sus efectos negativos en el aprovechamiento de los estudiantes, que pierden clase o que ven reducido el material cubierto en aulas, han sido rentables desde el punto de vista salarial y de prestaciones para quienes los llevan a cabo. Tanto las autoridades federales como las locales han respondido positivamente a las exigencias económicas de los maestros que se han manifestado en las calles y han brindado, en consecuencia, mayores presupuestos a educación básica (Fernández, 2011). Com-

plementariamente, el sindicato ha logrado expandir su presencia en la estructura de los sistemas educativos de todo el país. Desde finales de los años cincuenta había preocupación entre las autoridades educativas por la creciente penetración del sindicato en el aparato educativo nacional (véase las *Memorias* de Torres Bodet, 1959). Este control se ha expandido a lo largo de todo el territorio nacional y ha permitido complementar la estrategia disruptiva de marchas y protestas con el fin de asegurar mayores beneficios para los maestros de educación básica.

La capacidad de acción colectiva del sindicato ha convertido a éste en un agente efectivo de movilización electoral. Si en el pasado sus servicios fueron brindados al único posible comprador en el mercado electoral, la creciente competencia política le ha permitido diversificar sus alianzas político-electorales con las distintas fuerzas políticas en el país. Este comportamiento estratégico no es exclusivo de la parte institucional, también ha sido emulado por la disidencia magisterial. Estas características les permiten a los maestros organizados ser actores con poder político real, atractivos aliados y potenciales temibles enemigos. El descarrilamiento de políticas encaminadas a eliminar el control sobre el aparato estatal de educación en Chihuahua durante la gestión del entonces gobernador Francisco Barrio Terrazas, el boicot sistemático de los actos de campaña del otrora candidato presidencial del PRI, Roberto Madrazo Pintado, la huelga magisterial en Oaxaca durante 2006 y las distintas alianzas electorales que los maestros han tejido —desde la creación de su propio partido político— con el PAN, el PRI y el PRD dan cuenta del músculo político de esta fuerza gremial.

La opinión pública y la transparencia en el sistema educativo

Los ejercicios de revisión del ejercicio del gasto público realizados por la Auditoría Superior de la Federación dan cuenta de un problema extensivo de corrupción y mal manejo de los recursos en

el sector educativo. Innumerables académicos y periodistas han abordado el tema. La venta y herencia de plazas, los comisionados en labores sindicales, individuos con doble plaza en estados no continuos, reportes de riqueza inexplicable de los principales líderes del magisterio, aunado a los resultados negativos en las pruebas estandarizadas antes mencionadas llevaría a pensar que la opinión pública sería crítica y que evaluaría negativamente al sistema educativo. Sin embargo, diversas encuestas señalan algo distinto. Cerca de 70% de padres encuestados en 2008 y en 2011 ha manifestado sentirse satisfecho con la educación que reciben sus hijos. Es más, 52% considera que la educación otorgada hoy es mejor que la que ellos recibieron. Los datos revelan padres poco exigentes y poco informados de lo que ocurre en las aulas mexicanas.

Uno de los puntos nodales en la rendición de cuentas que se ha tratado de desarrollar con la implementación de las pruebas estandarizadas en México es la entrega de los reportes de los resultados de ENLACE a los padres de familia. Nuevamente los datos sugieren una ciudadanía poco informada. En una reciente encuesta en los domicilios de la Ciudad de México, 65% de los padres manifestó desconocer el resultado obtenido por el salón o por la escuela de su hijo en la prueba ENLACE. La incapacidad de observar el desempeño escolar individual y en su conjunto, al igual que los niveles de satisfacción alta que manifiestan los padres de familia sobre la educación nacional, merman la posibilidad de un ejercicio efectivo de rendición de cuentas.

Esta desinformación y poca exigencia ciudadana, frente al éxito de las protestas magisteriales y el control administrativo creciente del SNTE sobre el sistema educativo, explican por qué bajo estas condiciones se observan esfuerzos poco efectivos y constantes para depurar la transparencia y la operación de los distintos aparatos educativos en el país. A los gobiernos en México —federal y estatales— se les exige poco en materia educativa. Los políticos están conscientes de ello y entienden, dadas las experiencias anteriores, que frente a sí tienen a un actor que puede redituarles apoyos no despreciables en términos electorales, particularmente

en contextos de elecciones competitivas, y que si se busca atajar frontalmente su poder el resultado es de pronóstico reservado cuando no poco halagüeño. Sus aliados potenciales, los ciudadanos, no están exigiendo un cambio a la forma de operar el sistema educativo. Los políticos saben, además, que si deciden enfrentarse con el sindicato corren el riesgo de que en la diversificación de alianzas político-electorales el magisterio apoye a sus contrincantes partidistas. Todos los actores de las distintas fuerzas políticas pareciesen entenderlo, pues más allá de las declaraciones en medios en contra de la corrupción magisterial las acciones en términos de política pública para acotarla han sido escasas y poco efectivas.

La educación es un tema de opinión pública en el que todo mundo dice estar a favor y en el que todos enfatizan la necesidad de invertir más y lograr una mejor calidad. Sin embargo, en los hechos estas afirmaciones no son acompañadas por un ejercicio transparente de recursos públicos, por un comportamiento participativo y exigente acorde con la supuesta preocupación por la educación de nuestros niños y jóvenes, ni se han traducido en mecanismos para desarrollar información clara y accesible en cuanto a lo que ocurre en las aulas del país. Dadas estas circunstancias, las afirmaciones que reducen la solución del problema educativo a la falta de voluntad política son francamente fútiles y reflejan ignorancia de la gobernabilidad del sistema educativo. No obstante, una tragedia de esta envergadura no puede asumirse con resignación. Por tanto, cabe la pregunta: ¿cuáles son algunas avenidas factibles para transitar hacia una mejor educación en el país?

Rutas para reformar el sistema educativo nacional

La información debe ser uno de los aliados de las autoridades interesadas en la transformación del sistema educativo y una exigencia ciudadana para incentivar su puesta en marcha. Se necesita más y mejor información de lo que ocurre en el sistema educativo. Una de las debilidades aún no corregidas está relacionada con la

estadística educativa. Las cifras superiores a 100% en la cobertura de educación primaria sugieren imprecisiones en la información reportada a través de los 911 cuestionarios enviados de vuelta por los directores de escuela a las autoridades educativas del país. Conforme se avance en el establecimiento de mecanismos como la cédula de identificación única, se podrán acotar los espacios para evitar un doble conteo de los estudiantes en los planteles educativos. Entrevistas con autoridades y maestros en el sistema educativo sugieren, en muchos de los casos, omisiones y equivocaciones atribuibles a errores en el llenado de los formatos. No obstante, también hay casos que obedecen a una lógica distinta, relacionada con la permanencia de grupos adicionales y dobles turnos que justifiquen la existencia de plazas magisteriales. Estas prácticas de corrupción en las escuelas mexicanas deben ser erradicadas. La calidad educativa no puede construirse bajo prácticas que alimenten el engaño, la trampa y el fraude.

Por ello, consistente con la rendición de cuentas característica de los regímenes democráticos, se necesita lograr la transparencia de los presupuestos educativos comenzando con lo que acontece en la escuela. Hoy se ha avanzado con la puesta en marcha de una página de Internet en la cual se puede consultar el padrón de planteles educativos con algunas de sus características (véase http://cct.sep.gob.mx/padron/principal.jsp). Sin embargo, aún es imposible saber cuál es el presupuesto de cada escuela pública. Tenemos información incompleta acerca de los maestros, cómo se capacitan y a quiénes se les está reconociendo por su excelencia docente. Más allá de cuántos profesores están dentro del programa de Carrera Magisterial, no se tiene un recuento detallado de quiénes son y en qué escuelas enseñan.

La misma vehemencia para exigir mayor rendición de cuentas en otros ámbitos del sector público nacional debe acompañar las peticiones de transparencia sobre lo que sucede en el interior de los salones de clase. Necesitamos saber los logros y limitaciones del sistema educativo con el fin de identificar áreas para mejorar su funcionamiento. En el caso de las referidas pruebas estandarizadas, es

necesario poner todas las bases de datos a disposición de quienes se interesen en conocerlas y analizarlas. Argumentos como la protección de la identidad de las personas no deben ser pretexto para mostrar resultados parciales del aprovechamiento escolar de los alumnos.

En el aprovechamiento y desempeño de los estudiantes el maestro juega un papel fundamental. El maestro debe ser aliado y no enemigo en la persecución de la excelencia académica. La razón para considerar las pruebas estandarizadas como al servicio de maestros y directores de escuela es conocer y entender las fortalezas y debilidades de su labor. Si no se discuten y analizan seriamente los resultados de las pruebas estandarizadas con ellos, su utilidad será limitada.

Al igual que ocurre con las evaluaciones a estudiantes, diversos sistemas educativos en el mundo han comenzado a incorporar exámenes estandarizados dentro de sus esquemas de evaluación magisterial. Desde 1992, México ha implementado un sistema de estímulos a los maestros, conocido como Carrera Magisterial. Este programa no implica, hasta ahora, una evaluación universal de los maestros ni contempla la valoración periódica de aquellos profesores beneficiarios de los estímulos económicos brindados por el programa. Aunque uno de los elementos a considerar es el aprovechamiento escolar de los alumnos, las comisiones mixtas de evaluación que operan en Carrera Magisterial no han logrado desarrollar mecanismos adecuados para incorporar mediciones eficaces de este aprovechamiento en las evaluaciones de los profesores beneficiarios del programa. Los resultados son prácticamente inaccesibles para la ciudadanía. Una rendición de cuentas democrática debe permitir conocer esta información. El acuerdo entre la SEP y el SNTE para establecer nuevos mecanismos de evaluación en este programa abre la posibilidad de hacer correcciones favorables al reconocimiento verdadero de los mejores docentes en el país. Sin embargo, aún no se concretan los detalles finos que permitan asegurar pasos firmes en la dirección correcta en esta materia.

Las evaluaciones magisteriales deben ser cuidadosas para evitar atribuir injustamente deficiencias que escapan al control

docente. La experiencia internacional en otros sistemas educativos (Israel e Inglaterra, por ejemplo), o experiencias estatales (Texas y Carolina del Norte en Estados Unidos) apuntan al desarrollo de técnicas estadísticas adecuadas que permiten controlar los diversos factores que afectan el aprovechamiento escolar, ajenos al control de los profesores. Circunstancias tales como la escolaridad de los padres, las condiciones socioeconómicas de las familia, el acceso a herramientas tecnológicas como computadoras e Internet, el estado de la infraestructura escolar, la gestión del director, etcétera, pueden ser incorporadas mediante técnicas estadísticas adecuadas y lograr valoraciones que permitan entender la contribución del maestro al desempeño educativo de los alumnos (Podgursky y Spinger, 2006).

Uno de los argumentos recurrentes para resistirse a la cultura de la evaluación ha sido la igualdad y estabilidad laborales. No obstante, cabe la pregunta: ¿por el único hecho de que dos maestros acudan a un salón de clases con características similares deben recibir una misma paga, independientemente de su esfuerzo para lograr la excelencia académica de sus estudiantes? Bajo el manto de la igualdad se ha defendido un *status quo* que no está produciendo los resultados educativos adecuados. Con ello se está contribuyendo abiertamente a perpetuar inequidades que afectan negativamente el desarrollo social y económico del país.

El acuerdo para la evaluación universal de los maestros, así como la incorporación de ENLACE como criterio en el programa Carrera Magisterial, hacen imprescindible el acceso a los resultados detallados con el fin de analizarlos e identificar fraudes académicos y alteración de las calificaciones, como anteriormente se ha apuntado. Estas prácticas son mucho más factibles debido a sus consecuencias económicas. En el desarrollo de la evaluación universal de los maestros hay lecciones en cuanto a Carrera Magisterial que deben tomarse en consideración seriamente para evitar problemáticas similares. Por ejemplo, se ha demostrado que en las evaluaciones realizadas por los directores a los docentes en sus escuelas, prácticamente todos han recibido los puntajes más altos

posibles sin que haya una diferenciación entre los individuos bajo análisis, lo cual sugiere poca efectividad de estas evaluaciones (McEwan y Santibáñez, 2005). Complementariamente es necesario seguir ajustando las pruebas estandarizadas para evitar la tentación de privilegiar la enseñanza del material evaluado a costa de otras materias relevantes para la formación de los alumnos y que no son evaluadas dentro de los instrumentos estandarizados.

Los resultados tanto de las pruebas estandarizadas como de los primeros concursos para la asignación de nuevas plazas magisteriales develan un fenómeno preocupante: la formación de los maestros en México es deficiente. No se trata tan sólo de problemas en la pedagogía del español, la lectura o las matemáticas. Si esto fuese el problema, aunque grave en sí mismo, podría solucionarse con cursos de actualización que remediaran estas deficiencias. Los resultados sugieren que en los cursos de formación vigente existe un problema aún más delicado: muchos de nuestros maestros tampoco tienen un conocimiento adecuado de los conceptos que deben transmitir a sus alumnos. En las escuelas normales donde se forma a los futuros profesores, los planes de estudio parten de un supuesto equivocado: los maestros ya conocen, por ejemplo, los conceptos matemáticos y por ende centran su atención en la pedagogía de esta materia, antes que en remediar los defectos de formación. Si como alumnos en los grados anteriores, los maestros en formación no aprendieron adecuadamente materias como las matemáticas, difícilmente se puede esperar que puedan transmitir su conocimiento de forma exitosa a sus futuros alumnos. Existe un número importante de graduados de las normales con promedios de calificaciones altos que tienen un rendimiento mínimo o por debajo de éste al presentar los exámenes por el concurso de plaza. Asimismo, a los jóvenes normalistas no se les está capacitando adecuadamente en el manejo de las herramientas informáticas. Estos jóvenes comienzan su labor docente con lagunas y debilidades preocupantes, que a su vez se reflejan en un mal desempeño de sus alumnos. Por ende, una condición *sine qua non* en la discusión de cómo transformar la calidad

de la educación será el replanteamiento de los planes de estudio en las escuelas normales junto con la capacitación y renovación de la planta docente que enseña a sus futuros colegas profesores. Esta transformación implica un reto no sólo de orden académico, sino también político. La experiencia de las dos décadas anteriores sugiere que cualquier intento de transformar la vida de las escuelas normales se ha enfrentado a marchas, protestas y huelgas por parte de un sector importante de su comunidad. Quienes decidan reformar las escuelas normales tendrán que considerar este desafío político, al tiempo que deberán sensibilizarse en cuanto a las consecuencias profundamente negativas si deciden privilegiar un *status quo* ubicado en el centro de muchas de las problemáticas que aquejan a la calidad educativa en el país.

Por otro lado, dos de los programas desarrollados para fortalecer la calidad educativa son escuelas de tiempo completo y planteles de jornada ampliada. El número promedio de horas de un alumno de primaria en las escuelas públicas del país es de cuatro al día. Esto es francamente insuficiente para resolver las deficiencias que se están observando en la formación de los educandos. Así, los programas referidos buscan aumentar el tiempo de los alumnos en las aulas. Bajo la modalidad de escuelas de tiempo completo, 2 000 planteles de primaria en el país tienen jornadas de 8:00 a 16:00 horas, en las que de forma complementaria al trabajo de las asignaturas del plan de estudios, los alumnos pueden aprender una segunda lengua, incursionar en las tecnologías informáticas o practicar actividades de educación física y artística. En este esquema la autoridad educativa brinda alimentación a los estudiantes de las escuelas participantes. De forma similar, las escuelas de jornada ampliada extienden dos horas sus horarios de clase con el fin de fortalecer la lectura y la comprensión de las matemáticas y de las ciencias, la adquisición de inglés como segunda lengua y el desarrollo de habilidades en el uso de las computadoras. Dichos esfuerzos han sido recibidos con entusiasmo por muchos padres de familia. Sin embargo, la falta de información adecuada no permite saber si el propósito primario de mejorar la calidad educativa de la

enseñanza se está cumpliendo en estos planteles o si es necesario hacer ajustes en su funcionamiento.

Muchos años y muchos recursos se han invertido sin que hasta el momento se haya logrado una mejora sustantiva de la calidad educativa en el país, razón por la cual deben explorarse alternativas serias que permitan crear incentivos para la transformación del sistema público en su conjunto. Uno de estos caminos podría ser las denominadas *charter schools* o escuelas por estatuto que operan en Estados Unidos y que, debido a sus resultados positivos, han comenzado a ser adoptadas en otros 14 países del mundo.[4] Dichos planteles son financiados con presupuesto público pero su funcionamiento está bajo el control de grupos privados e independientes a través de un contrato con las autoridades educativas locales. Dichos grupos contratan directamente a su planta docente, la cual debe contar con un mínimo de requerimientos pedagógicos y escolares similares a los del sistema público educativo tradicional. Los planteles bajo este esquema privilegian el principio de libertad de acción y de elección. Debido a ello, ningún maestro bajo el sistema de educación pública puede ser obligado a enseñar en una *charter school* y ningún niño puede ser obligado a estudiar en una escuela de este tipo. Estas escuelas son responsables del desempeño académico en las pruebas estandarizadas de su alumnado y, en caso de no cumplir con una mejora del mismo, el contrato que les da origen se cancela. De esta forma, estos planteles se comprometen a rendir cuentas a sus promotores, a los padres que las escogen y a la autoridad que las financia. Esta alternativa podría favorecer el avance en tres rubros todavía no desarrollados por el actual sistema público de educación: contribuir a la igualdad de oportunidades educativas, incentivar la competencia dentro del sistema público y fortalecer la responsabilidad de los resultados educativos obtenidos (Bifulco y Ladd, 2006; Brewer y Hentschke, 2009; Hoxby *et al.*, 2009; Payne y Knowles, 2009).

[4] Otros países con *charter schools* son: Argentina, Australia, algunas provincias de Canadá, Chile, algunas provincias en China, Francia, Inglaterra, Japón, Holanda, Nicaragua, Pakistán, Qatar, Singapur y Tanzania.

Sin duda, una alternativa de esta naturaleza produciría fuertes resistencias. Se descalificaría por "neoliberal", por ser un intento oculto de privatización de la educación, por distraer recursos del Estado para debilitar la escuela pública y por mermar la estabilidad laboral de los maestros. No hay privatización, en tanto quienes acuden a esta opción educativa no pagan cuota alguna. Es importante resaltar que actualmente un padre de familia, cuyos hijos acuden a una escuela particular, tiene la posibilidad de cambiarlos de escuela si así lo considera conveniente. Esa opción no existe para quienes acuden a las instituciones públicas de educación básica. La falta de competencia en el interior del sistema público en educación básica no ha permitido incentivos para lograr una mejoría sustantiva de la calidad de la educación. Por ello, los estados podrían explorar programas piloto y favorecer el establecimiento de este tipo de escuelas. Uno de los beneficios en el debate de la discusión que ha acompañado el establecimiento de las *charter schools* en Estados Unidos es que, ante la competencia que implica una alternativa pública al sistema tradicional, los actores del *status quo* educativo se han visto en la necesidad de aceptar la ampliación del uso de las pruebas estandarizadas para evaluar el desempeño docente. Estas escuelas no son perfectas, aquellas con un desempeño deficiente han sufrido las consecuencias con su eventual cierre ante la cancelación de sus contratos. Sin embargo, la incorporación de este tipo de planteles ha cambiado los términos del debate de evaluación en Estados Unidos y otros países que las han establecido y ha servido para fortalecer un ambiente favorable a la rendición de cuentas de los planteles escolares.

Finalmente, la sinergia que acompaña al sistema educativo en su conjunto no debe ser despreciada en el diseño de propuestas de reforma educativa. La OCDE y otros analistas han sugerido que para avanzar en la agenda de la calidad es necesario brindar autonomía a las escuelas. Sin embargo, una propuesta de esta naturaleza ignora la realidad de la gobernabilidad del sistema educativo vigente. No se ha logrado aún un proceso de selección por concurso ni de los directores ni de los inspectores de zona

escolar. Diversos estudios sugieren que muchos de estos actores no responden a las exigencias de las autoridades educativas, sino a los intereses sindicales (Trejo *et al.*, 1992; Ornelas, 2008). En consecuencia, antes de brindar autonomía se debe transparentar lo que ocurre en las escuelas mexicanas. Aunque el concurso de nuevas plazas es un avance para lograr una mejor selección docente, es preciso entender cómo se están asignando aquellas por sustitución (jubilación, reemplazo por enfermedad o fallecimiento, etcétera), las cuales continúan siendo asignadas bajo procesos de selección poco claros, normados por comisiones mixtas SEP-SNTE. Conocer con más detalle a los maestros de cada escuela puede contribuir a transparentar su sustitución cuando sea el caso. En este esfuerzo, los padres de familia, como actores de primera línea, deben exigir pero también contribuir al buen funcionamiento de los planteles escolares. El establecimiento de los llamados consejos de participación social debe ir acompañado de evaluaciones que permitan retratar cómo están operando y así entender si es necesario fortalecerlos o no.

Consideraciones finales

El país ha avanzado en ampliar las opciones educativas para sus niños, especialmente en primaria. No obstante, los esfuerzos han sido insuficientes para garantizar el acceso a la mayoría de los jóvenes en los demás niveles educativos.

La calidad de la educación que brinda es insuficiente. Por tanto, la sociedad en su conjunto debe analizar seriamente las consecuencias negativas para el desarrollo nacional y para la reducción de la pobreza. La calidad educativa no puede ser privilegio de unos cuantos, definida por el código postal en el que se viva. Las desigualdades existentes entre las opciones pública y privada de educación, y en el interior del sistema público mismo, advierten la necesidad de redoblar esfuerzos para que la educación sea un eficaz instrumento contra la desigualdad de oportunidades y

contribuya a romper efectivamente círculos viciosos de pobreza entre los sectores menos favorecidos de la sociedad.

La agenda de la calidad educativa requiere el uso eficaz de la información generada a partir de las pruebas estandarizadas establecidas. Persiste una transparencia limitada al interior del sistema educativo, aspecto contrario al ejercicio de rendición de cuentas característico de todo régimen democrático. El sistema educativo está a punto de poner en marcha una evaluación universal de todo su profesorado en educación básica, la cual será periódica en los años por venir. Sin embargo, aún falta precisar cuál será el contenido en los instrumentos de evaluación. Asimismo, la incorporación como criterio evaluador de las pruebas estandarizadas advierte la necesidad de implementar y desarrollar mecanismos que eviten distorsiones en su uso.

Aun cuando las pruebas estandarizadas son instrumentos perfectibles, su mejoramiento no debe ser excusa para evitar su aplicación, pues sus resultados permiten conocer lo que están aprendiendo nuestros niños y jóvenes. Resistencias como las observadas en Michoacán, Oaxaca o por parte de los planteles de educación media superior de la UNAM no pueden ser aceptables en la persecución de una agenda de calidad educativa nacional.

La transparencia exigida al funcionamiento de la educación básica debe permear también el resto de los niveles educativos. En el caso de la educación superior, la autonomía universitaria no debe ser pretexto para no rendir cuentas. La venta y herencia de plazas en el nivel básico es tan condenable como prácticas similares detectadas en algunas instituciones de educación superior. La misma transparencia, honestidad, uso eficiente y correcto de los recursos públicos exigidos al SNTE debe ser una demanda común que se extienda a los sindicatos universitarios. Bajo argumentos de privacidad de información personal, hoy es imposible conocer con precisión los términos de los contratos colectivos en muchas de nuestras instituciones de educación superior. Tampoco son públicos los criterios de evaluación de los profesores en las universidades (Zaldívar, 2011). No sabemos si como forma de

complementar los recursos que la Federación y los estados brindan a las instituciones de educación superior se han logrado desarrollar exitosamente programas de vinculación con el sector productivo nacional para que, al tiempo que se financie la investigación, se logre también abrir brechas de innovación para la productividad del sector industrial. Información de este tipo facilitará discusiones más precisas sobre políticas públicas para fortalecer la calidad en este nivel educativo.

Por último, la diversidad entre los logros de los sistemas estatales de educación en las entidades federativas pone de relieve la necesidad de las autoridades locales para abrazar con mayor fuerza la agenda de cobertura y calidad de la educación en el país. Las autoridades educativas de los estados deben convertirse en actores primordiales del trabajo por la calidad de la educación. La corresponsabilidad entre los niveles de gobierno en este ámbito tiene un amplio camino por recorrer. Las entidades federativas carecen en su mayoría de instrumentos en los cuales se reporten con claridad las acciones presupuestales, las políticas de evaluación propias y los mecanismos de incentivos complementarios a la docencia que operan en los sistemas estatales de educación en el país. Tan sólo en las cifras reportadas por los estados sobre los ejercicios presupuestales, tanto de las partidas federales como de sus propios recursos para educación, se revelan inconsistencias preocupantes. Los legisladores y órganos de fiscalización locales no están asumiendo su tarea para lograr un ejercicio claro y abierto de los recursos destinados al sector educativo.

Una de las tareas pendientes es, por tanto, fortalecer la precisión de las responsabilidades de los niveles de gobierno en el orden educativo. Esto será particularmente importante para lograr la consecución de metas como la cobertura universal en educación preescolar y la recién aprobada cobertura en educación media superior. De no tomarse en serio dichas precisiones, las expectativas de un cumplimiento adecuado de los mandatos jurídicos y promesas políticas serán endebles, por decir lo menos. Si en el avance de alcanzar estos objetivos no se corrigen los

problemas de calidad predominantes en todo el sistema educativo en su conjunto, sus beneficios serán francamente limitados. Es por ello que la sociedad mexicana debe concientizarse de la gran problemática que tiene en esta materia y ponerse al frente de los esfuerzos para su solución. De esa manera se creará la presión suficiente y los incentivos políticos adecuados para obligar a las autoridades federales y estatales a actuar en consecuencia. Si no por convicción, por conveniencia política.

Bibliografía

Ames, Barry, *Political Survival. Politicians and Public Policy in Latin America,* University of California Press, Los Ángeles, 1987.

Arnaut, Alberto, "Gestión del sistema educativo federalizado 1992-2010", en Alberto Arnaut y Silvia Giorguli (eds.), *Educación,* El Colegio de México, México, 2010, pp. 233-370.

———, "La federalización de la educación básica y normal (1978-1994)", *Política y Gobierno,* 1 (2), 1994, pp. 237- 274.

Baum, Matthew A., y David A. Lake, "The Political Economy of Growth: Democracy and Human Capital", *American Journal of Political Science,* 47 (2), 2003, pp. 333-347.

Bifulco, Robert, y Helen F. Ladd, "The Impacts of Charter Schools on Student Achievement: Evidence from North Carolina", *Education Finance and Policy,* 2006, pp. 50-91.

Birdsall, Nancy, David Ross y Richard Sabot, "Education growth and inequality", en Nancy Birdsall y Jaspersen (eds.), *Pathways to Growth: Comparing East Asia and Latin America,* Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D. C., 1997.

Birdsall, Nancy, y Richard H. Sabot, *Virtuous Circles: Human Capital, Growth, and Equity in Washingtong, East Asia,* material mimeográfico, Banco Mundial, 1997.

Birdsall, Nancy, y Juan Luis Londoño, "No tradeoff: Efficient growth via more equal human capital accumulation in Latin America", en Nancy Birdsall, Carol Graham, y Richard Sabot

(eds.), *Beyond Trade-offs: Market Reform and Equitable Growth in Latin America*, Banco Interamericano de Desarrollo/Brookings, Washington, D. C., 1998.

Blair, Harry, "Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries", *World Development*, 28 (1), 2000, pp. 21-39.

Brewer, Domini, y Guilbert C. Hentschke, "An International Perspective on Publicly-Financed, Privately-Operated Schools", en Mark Berends, Matthew G. Springer, Dale Ballou y Herbert J. Walberg (eds.), *Handbook of Research on School Choice*, Routledge, Nueva York, 2009, pp. 227-246.

Brown, David, y Wendy Hunter, "Democracy and Human Capital Formation. Education Spending in Latin America, 1980 to 1997", *Comparative Political Studies*, 37 (7 de septiembre), 2004, pp. 842-864.

Bueno de Mesquita, Bruce, Alastair Smith, Randolph Siverson y James Morrow, *The Logic of Political Survival*, MIT Press, Cambridge, 2003.

Cabrero, Enrique, y Jorge Martínez, "Assigment of Spending Responsabilities and Service Delivery", en Marcelo M. Giugale y Steven B. Webb (eds.), *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization*, World Bank, Washington, D. C., 2000, pp. 139-176.

Consejo Nacional de Fomento Educativo, *Conafe. Preguntas frecuentes*, 2008, recuperado el julio de 2009 de http://www.conafe.gob.mx/gxpsites/hgxpp001.aspx?5,1,172,O,S,0,MNU;E;1;4;MNU.

Consejo Nacional de Población, *Índices de marginación 2005*, 2006a, recuperado el 9 de septiembre de 2008 de http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/indice2005.htm.

———, *Proyecciones de la población de México 2005-2050*, 2006b, recuperado el 30 de octubre de 2009 de http://www.conapo.gob.mx

Cook, Maria Lorena, *Organizing Dissent: Unions, the State, and the Democratic Teachers' Movement in Mexico*, Pennsylvania State University Press, University Park, Pennsylvania, 1996.

Cullen, Julie, y Randall Reback, "Tinkering Towards Accolades: Scool Gaming Under a Performance Accountability System",

en T. Gronberg y D. Jansen (eds.), *Improving school Accountability: Check-Ups or Choice, Advances in Microeconomics 14*, Elsevier Science, Amsterdam, 2006, pp. 1-34.

Dasgupta, Partha, *An Inquiry into Well-Being and Destitution*, Clarendon Press/Oxford University Press, Oxford, Nueva York, 1993.

Di Gropello, Emanuela, "Educational Decentralization Models in Latin America" *CEPAL Review*, 68 (agosto), 1999, pp. 155-177.

Díaz-Cayeros, Alberto, *Federalism, fiscal authority, and centralization in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge, Nueva York, 2006 (Cambridge Studies in Comparative Politics).

Drazen, Allan, "Redistribution", *Political Economy in Macroeconomics*, Princeton University Press, Princeton, Nueva Jersey, 2000, pp. 309-371.

Fernández, Marco Antonio, "The Decentralization of Education in Mexico", Duke University/Center for US-Mexican Studies, UCSD, 2011.

———, *Informe nacional de México sobre los avances y retos en materia educativa de cara a los Objetivos del Milenio*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, México, 2011.

———, *Teachers, Protests and Parties: the Political Economy of Educational Transfers in Mexico*, presentado en the Research Seminar at the Center for US-Mexican Studies, UCSD, La Jolla, California, 2011.

Foweraker, Joe, *Popular Mobilization in Mexico: The Teachers' Movement, 1977-87*, Cambridge University Press, Nueva York, 1993.

Franko, Patrice M., *The Puzzle of Latin American Economic Development*, 3ª ed., Rowman & Littlefield, Lanham, 2007.

Go, Sun, y Peter H. Lindert, "The Curious Dawn of American Public Schools", University of California, Davis, 2008.

Greaney, Vincent, y Thomas Kellaghan, *Assessing National Achievement Levels in Education*, World Bank, Washington, D. C., 2008.

Grindle, Merilee Serrill, *Despite the Odds: The Contentious Politics of Education Reform*, Princeton University Press, Princeton, Nueva Jersey, 2004.

Grossman, Gene M., y Elhanan Helpman, "Electoral Competition and Special Interest Politics", *The Review of Economic Studies*, 63 (2), 1996, pp. 265-286.

———, *Special Interest Politics*, MIT, Cambridge, 2001.

Guevara Niebla, Gilberto, *La catástrofe silenciosa*, FCE, México, 1992.

Hanushek, Eric, y Ludger Wößmann, "The Role of Education Quality in Economic Growth", 4122, World Bank, 2007.

Hanushek, Eric, y Margaret E. Raymond, "Does School Accountability Lead to Improved Student Performance?", *Journal of Policy Analysis and Management*, 24 (2), 2005, pp. 297-327.

Hoxby, Caroline, Sonali Murarka y Jenny Kang, *How New York City's Charter Schools Affect Achievement, August 2009 Report*, New York City Charter Schools Evaluation Project, Cambridge, 2009.

Instituto Mexicano de la Juventud, y Centro de Investigación y Estudios sobre la Juventud, "Encuesta Nacional de Juventud. Resultados preliminares", 2006, recuperado el 8 de noviembre de 2011 de http://www.redetis.org.ar/media/document/docdetrab.encuestanacionaldejuventud2005.institutomexicanodejuventud.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *II Conteo de Población y Vivienda 2005*, México, 2006a.

———, *XII Censo General de Población y Vivienda de 2000*, [base de datos], México, 2000, recuperado de http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/ccpv/cpv2000/default.aspx

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, *México en PISA, 2009*, México, 2010.

———, *El aprendizaje en tercero de secundaria en México*, México, 2009a.

———, *El derecho a la educación*, México, 2009b.

———, Informe anual, México, 2011.

Kaufman, Robert, y Joan M. Nelson, *Crucial Needs, Weak Incentives: Social Sector Reform, Democratization and Globalization in Latin America*, Woodrow Wilson Center Press/Johns Hopkins University Press, Washington, D. C., Baltimore, 2004.

Kellaghan, Thomas, y Vincent Greaney, *Using Examinations to Improve Education: A Study in Fourteen African Countries*, World Bank technical paper, Washington, D. C., 1992.

Kellaghan, Thomas, y Daniel L. Stufflebeam, *International Handbook of Educational Evaluation*, Kluwer international handbooks of education, v. 9, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, Boston, 2003.

Koretz, Daniel M., *Measuring up: What Educational Testing Really Tells Us*, Harvard University Press, Cambridge, 2008.

Ladd, Helen F., "Holding Schools Accountable Revisited", presentado en The Spencer Foundation Lecture in Education Policy and Management, Washington D. C., 2007.

Lake, David A., y Matthew A. Baum, "The Invisible Hand of Democracy: Political Control and the Provision of Public Services", *Comparative Political Studies*, 34 (6), 2001, pp. 587-621.

Latin American Public Opinion Project, "Mexico Survey", *Latin American Public Opinion Project*, Center for the Americas at Vanderbilt/Mitchell A. Seligson/Agency for International Development/Vanderbilt University, Nashville, 2008.

Lindert, Peter H., *Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*, edición reimpresa con correcciones, 2 vols., Cambridge, Reino Unido/Nueva York, 2005.

Lustig, Nora, *Mexico, The Remaking of an Economy*, 2ª ed., Brookings Institution Press, Washington, D. C., 1998.

Mayhew, David R., *Congress. The Electoral Connection*, Yale University Press, 1974.

McEwan, P. J., y L. Santibáñez, "Teacher incentives in Mexico", en Emiliana Vegas (ed.), *Beyond Pay: Motivating Teachers to Raise Student Learning. Lessons from Latin America*, Banco Mundial, Washington, D. C., 2005.

Meltzer, A. H., y Scott F. Richard, "A Rational Theory of the Size of Government", *Journal of Political Economy*, 89, 1981, pp. 661-694.

Mourshed, Mona, Chinezi Chijioke, y Michael Barber, *How the World's Most Improved School Systems Keep Getting Better*, McKinsey & Company, 2010.

Murillo, María Victoria, "Recovering Political Dynamics: Teachers' Unions and the Decentralization of Education in Argentina and Mexico", *Journal of Interamerican Studies & World Affairs,* 41 (1), 1999, pp. 31-58.

Nelson, Joan M., "Elections, Democracy and Social Services", *Studies in Comparative International Development,* 41 (4, invierno), 2007, pp. 79-97.

Olivares, Enrique, "En la UNAM, ni prueba Enlace ni bachillerato único, dice Narro", *La Jornada,* México, 2009.

Olson, Mancur, "The Logic of Collective Action; Public Goods and the Theory of Groups", *Harvard Economic Studies,* v. 124, Harvard University Press, Cambridge, 1965.

———, *Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships,* Basic Books, Nueva York.

Organización de las Naciones Unidas, Objetivos del Milenio, 2000b, recuperado de http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/bkgd.shtml.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, "Financial and Human Resources Invested In Education", *Education at a Glance,* París, 2011.

———, *Lessons from PISA for Mexico, Strong Performers and Successful Reformers in Education,* París, 2011, disponible en http://dx.doi.org/10.1787/9789264107243.

———, *The High Cost of Low Educational Performance: The Long-run Economic Impact of Improving PISA outcomes,* París, 2010.

———, "Measuring the Effects of Education on Health and Civic Engagement", The Copenhagen Symposium, Centre for Education Research and Innovation, París, 2006.

———, *Niños pequeños, grandes desafíos II: educación y atención prescolar,* París, 2006.

Ornelas, Carlos, *El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo,* FCE, México, 1995.

———, *Política, poder y pupitres: crítica al nuevo federalismo educativo,* Siglo XXI Editores, México, 2008.

Parametría y Secretaría de Educación de la Ciudad de México, *Mo-*

vimiento por la Educación: Resultados, Secretaría de Educación de la Ciudad de México, México, 2011.

Payne, Charles, y Tim Knowles, "Promise and Peril: Charter Schools, Urban School Reform and the Obama Administration", *Harvard Educational Review,* 79 (2, verano), 2009, pp. 227-239.

Persson, T., y G. Tabellini, "The Size and Scope of Government: Comparative Politics with Rational Politicians", *European Economic Review,* 43, 1999, p. 699.

Podgursky, Michael, y M. G. Springer, "K-12 public school finance in Missouri: An overview", *Regional Economic Development,* 2(1), Federal Reserve Bank of Saint Louis, Saint Louis, Missouri, 2006, pp. 31-50.

Poy, Laura, "Detecta SEP innúmeras anomalías en el primer padrón de docentes", en *La Jornada,* 35, México, 2010.

Psacharopoulos, George, y Harry Anthony Patrinos, "Returns to investment in education: A further update", *Education economics,* 12(2), 2004, pp. 111-134.

Rhoten, "Education Decentralization in Argentina: A Global-Local Conditions of Possibility's Approach to State, Market, and Society Change", *Journal of Educational Policy,* 15 (6), pp. 593-619.

Robles, H. (coord.), F. Dander, A. Pedroza, J. Hernández *et al., Panorama educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2009. Educación Media Superior,* INEE, México, 2011.

Robles, H., J. Hernández, M. Escobar, L. Zendejas *et al., Panorama educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2009. Educación básica,* INEE, México, 2009.

Robles, H., J. Hernández, L. Zendejas, O. Palma *et al., Panorama educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2008,* INEE, México, 2008.

Robles, H., *et al., Panorama educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2007,* INEE, México, 2007.

Robles, H., y F. Martínez (coords.), J. Hernández, L. Zendejas, M. Pérez, M. Escobar *et al., Panorama educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2006,* INEE, México, 2006.

Root, Hilton L., *Capital and Collusion. The Political Logic of Global Economic Development*, Princeton University Press, Princeton, 2005.

Secretaría de Educación Pública, "Series históricas y de pronósticos de indicadores educativos", México, 2011, disponible en http://www.snie.sep.gob.mx/indicadores_y_pronosticos.html.

———, *Cuarta convocatoria. Formación docente para educación media superior*, SEP/UPN/ANUIES, 2010.

———, *Tercer informe de labores. Ciclo 2008/2009*, DGPP/SEP, México, 2009, recuperado el 30 de noviembre de 2009 de http://dgpp.sep.gob.mx/Rendicion%20de%20cuentas/3erInformedeLabores.pdf.

———, Programa Sectorial de Educación: 2007–2012, SEP, México, 2007.

Stasavage, David, "Democracy and Education Spending in Africa", *American Journal of Political Science*, 49 (2), 2005, pp. 343-358.

Stufflebeam, Daniel L., George F. Madaus, y Thomas Kellaghan, *Evaluation Models: Viewpoints on Educational and Human Services Evaluation*, 2ª edición de *Evaluation in education and human services*, Kluwer Academic Publishers, Boston, 2000.

Subsecretaría de Educación Media Superior, *La obligatoriedad del Bachillerato: retos para las autoridades educativas*, SEP, México, 2011.

Torres Bodet, Jaime, *Memorias*, Porrúa, México, 1959.

Trejo, Guillermo, y Claudio Jones, "Political Dilemmas of Welfare Reform: Poverty and Inequality in Mexico", en Susan Kaufman y Luis Rubio (eds.), *Mexico under Zedillo*, 67, Lynne Riener, Boulder, p. 100, 1998.

Trejo, Guillermo, *et al.*, *Educación para una economía competitiva. Hacia una estrategia de reforma*, Diana/CIDAC, México, 1992.

Weldon, Jeffrey A., "The Political Sources of Presidencialismo in Mexico", en Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, Nueva York, 1997, pp. 225-258.

Zaldívar, Trinidad, *La transparencia y la universidad pública mexicana*, presentado en el Seminario de Transparencia Universitaria: Retos y Oportunidades, México, 2011.

Un cuarto de siglo: ¿el fin de una etapa en la conducción de la educación superior en México?

Manuel Gil Antón

Sendero trillado

Es un lugar común afirmar que, ante la mirada del historiador, 25 años son minutos, y pocos, cuando de considerar las tendencias en los periodos de larga duración se trata, mientras que en la vida de las personas son muchos: en el mejor de los casos, una tercera parte de su andar por estas latitudes si tomamos como referente al actual promedio de vida en México.

En efecto, es un tópico pues compara las tendencias de fondo de la historia de una sociedad con los efímeros tiempos de la vida humana, aunque longeva (en promedio y esperanza) en este caso. Hay, no obstante, cierta zona intermedia donde la comparación viene a cuento y no se observa abismo tan agudo: cuando la comparación de dos décadas y media se hace teniendo como referente un espacio de la vida social en que se han consolidado y conservado, sin cambios en lo fundamental, las orientaciones (regulaciones plasmadas en políticas públicas que conllevan procedimientos estables: pautas) que guían a ese espacio de instituciones a través de estructuras y procesos que son contexto y posibilidad para el desarrollo de los actores que lo ocupan y en él transitan.

Si se estudia a la educación superior en nuestro país, esta modalidad intermedia tiene sentido para advertir impactos que por haberse afianzado la han marcado: varias acciones públicas reguladoras a lo largo de un cuarto de siglo, que han producido

una tendencia inercial fuerte. Esto es, seguirán teniendo, sin duda, consecuencias de todo tipo en el porvenir de ese sitio específico de las relaciones sociales.

Como estos años implicaron otro rumbo en los parámetros para el desenvolvimiento de la educación superior mexicana, es menester, por un lado, advertir los cambios ocurridos entre 1985 y nuestros días (2010 para este trabajo) en lo que toca a las lógicas de conducción previas, sus efectos vistos en un conjunto de indicadores y los límites a los que se ha llegado, de tal manera que estemos muy probablemente, como se anuncia en el título de este capítulo, en una situación en que las políticas que cambiaron la fisonomía y orientaron la conducta de los actores (institucionales e individuales), con sus logros y restricciones, hacen posible pensar en el fin de una etapa, a la luz de rendimientos marginales decrecientes: hay señales claras de su agotamiento, junto con incertidumbre en cuanto a las posibilidades de un cambio de época en esta materia. La inercia es muy fuerte y cambiar no será sencillo. Nunca lo ha sido.[1]

Creced y multiplicaos

Abramos la mirada a las cifras más relevantes en la educación superior nacional desde 1960, esto es, medio siglo hasta hoy. La diferencia que se advierte entre los polos es impresionante:

[1] En la ciudad de Mexicali, en Baja California Norte, se llevó a cabo el seminario El futuro de la Educación Superior en México, auspiciado por los colegas del Cuerpo Académico que en torno a la vida universitaria se ha conformado en la UABC. Participaron en una mesa redonda en cuatro bloques Eduardo Ibarra, Humberto Muñoz, Imanol Ordorika y el autor de estas cuartillas. Sin que en lo que aquí se argumente se pueda imputar responsabilidad a mis compañeros de diálogo, buena parte de su riqueza procede de las argumentaciones que ellos hicieron en el debate, lo que reconozco y agradezco. Del mismo modo, a Jesús Francisco Galaz y a Juan José Sevilla, quienes al coordinar las mesas de trabajo, orientaron las conversaciones y participaron, también, en lo que se pudo esclarecer del momento que vive la educación superior en México.

Cuadro 1. *Comparación de la educación superior en México. Principales indicadores (1960-2010)*

	1960	*2010*
Matrícula[a]	78 000 estudiantes	2 900 000 estudiantes
Instituciones[b]	50	2 500[e]
Tasa bruta de cobertura[c]	2.7%	29%
Personal académico[d]	10 749 plazas	280 000 plazas

[a] Incluye Licenciatura Universitaria y Tecnológica *escolarizada*, y para 2010 a la formación Normal y Técnica Superior Universitaria (TSU).

[b] Se compone para 1960 del conjunto de Universidades Federales (UF), Universidades Públicas Estatales (UPES), Institutos Tecnológicos (IT), Otras Instituciones Públicas (OIP) e Instituciones Privadas (IP). Ya en 2010, se añaden las Universidades Tecnológicas (UT), las Politécnicas (UP) y las Universidades de Apoyo Solidario (UPEAS).

[c] Este indicador compara al total de la matrícula —sin controlar la edad de los componentes de la matrícula— con el grupo de edad de 19 a 23 años: en este sentido, es sólo un parámetro (la matrícula *equivale* a x% del grupo de edad, pero no significa que *tal proporción del grupo de edad* esté, es esa edad normativa, cursando estudios superiores. Esta última relación (la tasa neta de cobertura) es, lógicamente, mucho más baja, dados la persistencia de sobre edad y un conjunto no determinado de estudiantes con 18 años ya estudiando licenciatura o equivalentes.

[d] Sobre todo para el año de 1960, se trata más que de personas, de plazas o puestos de trabajo: en ese entonces, no había conocimiento alguno sobre las características socio/demográficas y de trayectoria del personal académico. Ya para 2010, se cuenta con toda una serie de estudios y mejoras en la contabilidad oficial (sobre todo de los profesores de tiempo completo) que permiten pasar, de manera aproximada —no certera aún— de la cantidad de puestos a la cantidad de actores reales que ocupan esos lugares en el espacio laboral de la academia mexicana, y sus características en distintas dimensiones (Gil Antón *et al.*, 1994; Gil Antón, 1996; García Salord, 1998; Grediaga Kuri, 2000; Galaz Fontes, 2001; García Salord *et al.*, 2003. Puede consultarse un conjunto más amplio de estudios en www.rdisa.org.mx

[e] En buena medida, el gigantesco cambio en la cantidad de instituciones se debe, por un lado, a diferentes formas de registro de las instituciones, pero también a la proliferación de pequeñas instituciones de educación superior privadas en todo el país, y a la multiplicación de los campus de instituciones privadas de élite en la república.

Fuentes: Manuel Gil Antón *et al.*, 1994, para 1960; SEP, 2001, Formato 911.

A la vista del cuadro 1, casi cualquier comentario sobra: como los panes y los peces, se multiplican las instituciones, la cantidad de estudiantes (más de 38 veces), la tasa bruta de cobertura es casi equivalente al producto de 11 por la inicial y, en cuanto a los académicos, para contar con una idea de su crecimiento más gráfica que el cálculo de un crecimiento proporcional, se pueden dividir los 269 251 académicos adicionales, al comparar su número en 1960 con 2010, entre los 600 meses de que consta el periodo, para mostrar que, en promedio, se necesitaron 489 profesores adicionales por mes, lo que significa que cada día, de nuevo empleando la media estadística, México requirió reclutar a 15 académicos. Quince personas a contratarse cada 24 horas que, al menos en teoría, supieran con suficiencia de un campo del saber humano, tuvieran experiencia en la enseñanza y, en algunos casos, tuvieran solvencia para investigar (por las funciones asociadas a su puesto de trabajo) es toda una muestra del gigantesco esfuerzo que este crecimiento significó y, a su vez, de la muy probable fragilidad disciplinaria y de antecedentes previos en las funciones a realizar con la cual inició su trayectoria laboral la gran mayoría del personal académico en este complejo oficio.

Dado que el grupo de edad normativo (19 a 23 años) entre 1960 y 2010 creció considerablemente, a pesar de contar con menos de 3% al principio del periodo contemplado, el número absoluto de muchachos excluidos en 1960 se aproximaba a los dos millones, mientras que ahora, cuando el grupo de edad con que se compara es de 10 millones, están fuera de esta oportunidad educativa un poco más de siete millones. Paradojas aparentes de la demografía por la transformación de la distribución nacional por segmentos etarios.

No es lo mismo crecer que hincharse. Esta frase, al parecer evidente, no se toma en cuenta en los informes de la SEP ni en los titulares del ejecutivo: les basta con la variación en los guarismos. Fallan, sin duda: ha habido crecimiento, sí, y sustantivo en varias partes del sistema, tal vez las menos; pero simple abotagamiento en otras, y no menores. ¿Cómo ocurrió este crecimiento? Vale la pena observar las etapas que, en el nivel nacional, son ya parte de

los consensos compartidos por los que estudian desde diferentes disciplinas este campo de la vida social.

Diversidad de periodos: distinta lógica estatal con respecto a la educación superior

En 1959-1960, durante la presidencia de Adolfo López Mateos y la conducción de la SEP por Jaime Torres Bodet, se generó el Plan de Once Años, que se proponía mejorar, sustancialmente, la educación básica en el país (Martínez Rizo, 2001). Como resultado de este programa, más la notable industrialización previa y sostenida en ese momento del país y el incremento de la población urbana, se produjo una demanda nunca antes vista para ingresar a los ciclos posteriores a la primaria, sin exceptuar la educación superior. Este impacto en la búsqueda de educación terciaria por miles de aspirantes da origen a la propuesta de una primera etapa.

Periodo de la expansión no regulada (1960-1982): el Estado benevolente

En estos 22 años, pero sobre todo de 1970 a 1982, la expansión de los servicios de educación superior en México fue muy acelerada. El impulso de las clases medias, avitualladas de certificados que les permitían solicitar ingreso a la educación superior, presentó un incremento en la demanda e ingreso a los estudios superiores sin precedentes. El Estado mexicano, en la lógica de un intercambio político (Fuentes Molinar, 1989) con los sectores medios no incluidos en las corporaciones clásicas del periodo autoritario priísta, fue generoso —incluso manirroto o descuidado, dado que abrió nuevos espacios sin cuidar la calidad de los mismos, sobre todo la necesidad de académicos bien formados— en la multiplicación de instituciones y en la ampliación de las existentes. La demanda se atendió sin regulación académica, en los términos que Metzger llama *expansión*

reactiva (Metzger, 1987), de tal manera que fueron reclutados para atender a la nueva demanda miles de recién egresados, o ni siquiera con estudios de licenciatura terminados, de tal manera que hubiese, frente a cada grupo, una persona que hiciera las veces de profesor.

Esta mutación implicó el paso del antiguo "catedrático" —aquel profesional que se ubicaba en el mercado de su profesión y dedicaba algunas horas a la docencia (más que en búsqueda de ingresos, en la del prestigio redituable en su práctica)— al incipiente grupo ocupacional de los académicos: ese sujeto que en palabras de Brunner, vive en, para y por la universidad (Brunner, 1987 y 1990).

Benevolente, el Estado consideraba, por una parte, la educación superior como una inversión social. No hay por qué dudar de esta arista en el impulso a la educación superior. Por otra, mantenía a las clases medias con una expectativa de movilidad social derivada de los estudios superiores que, en ese entonces, sin ser equivalente a la que operaba antes de los años sesenta, mantenía dinámicas favorables a ese propósito y, a juicio de estudiosos, sobre todo luego del conflicto de 1968, adicionalmente rehacía el pacto con sectores ilustrados, roto por la represión del movimiento estudiantil.

Al producirse la crisis de 1982 —ya en el sexenio de José López Portillo— y las formas peculiares de resolución tomadas por el presidente De la Madrid, en sintonía con las modificaciones globales en torno a las funciones del Estado en la economía y en la sociedad, que no son ajenas a transformaciones en el modelo de acumulación capitalista también a nivel mundial y, sobre todo, a la fuerte crítica al Estado de Bienestar y la consecuente reducción no sólo del apoyo a la inversión en bienes públicos, sino de su validez (Ordorika, 2004), se restringen los apoyos antes generosos a la educación superior, dando lugar a:

El periodo de la crisis (1983-1989): el Estado indolente

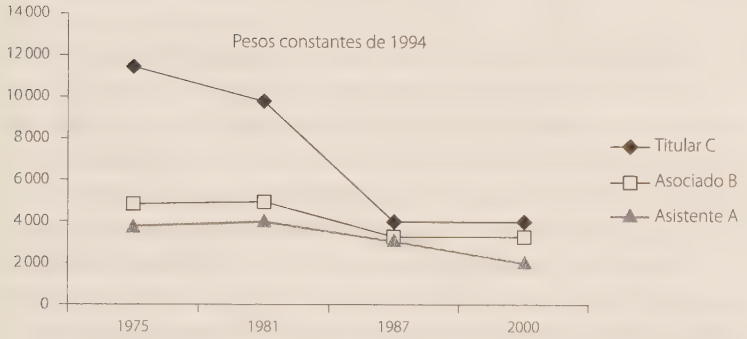
En su tiempo, la crisis que inició en 1982 se concibió, en los círculos oficiales, como un simple "problema de caja". Ni de lejos de esto

se trataba. Por el contrario: daba inicio una profunda mutación en las relaciones del Estado con la sociedad, especialmente en lo que toca al sentido de la inversión en capacidades humanas: se concibió, desde entonces, como un gasto, redituable en la medida en que pudiese ser medido de manera muy estrecha y que su tasa de retorno político no fuera poca ni tarda. Ya se anunciaba, con la crisis, el que sería luego el reino de los indicadores, el imperio de los guarismos y un cambio en la lógica de los programas de atención al desarrollo social.

Como en el caso de la expansión de los servicios educativos superiores, mostrado en la tabla 1, los datos —en este caso las líneas que los representan en la gráfica 1— pueden resultar más esclarecedores que una larga descripción. Se trata del comportamiento de los salarios de los académicos en una universidad pública federal que incluye el periodo que estamos atendiendo. Siendo un caso específico, no es excepcional, sino similar o paralelo en su grado a lo sucedido en todas las instituciones de educación superior públicas en el país.

Dos cuestiones saltan a la vista al considerar la gráfica: en primer lugar, que la caída en los ingresos de los académicos, en ese entonces exclusivamente contractual (salarios y prestaciones, menos deducciones fiscales y de seguridad social), fue muy pronunciada. En el caso de la máxima categoría, los profesores titulares c pasan de ingresos que se aproximan a los 12 000 pesos en 1975 (la etapa de máxima expansión) a 4 000 —en pesos constantes— en el periodo de la crisis; y se mantiene su capacidad de compra sin modificaciones hasta el fin del siglo. Significa un desplome de 60%. A los profesores asociados B, que se encuentran en la mitad de la escala de las categorías y niveles, la crisis les significa, comparada con el inicio del contraste, una merma cercana a un tercio de sus sueldos, mientras que a los que inician la trayectoria se les reducen sus emolumentos en un poco menos de 50%. Y en segundo lugar, que las diferencias entre las categorías, en términos de distintas responsabilidades avaladas por experiencia y trayectorias distintas, como es el caso en cualquier estructura académica, ya

GRÁFICA 1. *Evolución de los salarios en la* UAM *(1975-2000)*



FUENTE: Norma Rondero López, en Manuel Gil Antón *et al.*, *La carrera académica en la* UAM*: un largo y sinuoso camino.*

no corresponden con el diferencial de los ingresos: se "achatan" las distancias. La diferencia en los ingresos de un titular C y de un asistente A era, en 1975, de 3.1 veces más el primero; ya en 1987, en los años más duros de la crisis, se reduce a 1.3. Y estamos considerando al profesor que ya arribó a la máxima categoría posible en comparación con el que inicia su carrera.

El desplome en los salarios, que impacta al actor más importante en la vida universitaria, generó diversos problemas. Entre los más importantes, podemos señalar el hecho de que, por un lado, la precariedad de los ingresos no permitió seguir consolidando al académico moderno, pues muchos tuvieron que recurrir a otras fuentes de ingresos para completar lo necesario en relación a sus gastos elementales. La posibilidad de destinar *tiempo completo* en correspondencia con un contrato de tiempo completo no fue sostenida (o sostenible afirman algunos) en muchos casos. En general, se ha asumido que esto llevó a una discrepancia entre el trabajo realizado y el pago recibido entre académicos y grupos. Es en ese entonces que se hace frecuente una frase que algunos consideran cinismo; otros, simple descripción, pero que desde el punto de

vista sociológico remite a un malestar en el mundo universitario, tanto para quienes la expresaron convencidos como para los que la rechazaban: "Si la universidad hace como que me paga, yo hago como que trabajo".

La erosión de la referencia a la universidad como eje central en la vida laboral para no pocos académicos —sobre todo para los que contaban con posibilidades de empleo fuera de las aulas (profesionistas la mayoría) o que podían encontrar otro empleo académico en instituciones diversas— impulsó un ambiente en que se consideraba que no era adecuado, ante trabajo desigual, paga idéntica.

Por otro lado, a mediados de los ochenta, en plena crisis, ocurre un fenómeno sin el cual poco puede entenderse lo que siguió como política pública central a partir de los noventa: los científicos, sobre todo los pertenecientes a las (mal) llamadas ciencias duras, deciden proponer al Ejecutivo (Carlos Salinas de Gortari), a través de ciertos líderes, la instauración de un programa que permita la retención de los investigadores más formados de las instituciones en la vida académica o, incluso, en el país: se advirtió, quién sabe si con razón, que muchos tenían ofertas en el extranjero. El presidente les deja la iniciativa y aquéllos proponen un sistema de ingresos adicionales con base en la productividad en investigación. Es muy importante que se entienda que los ingresos adicionales no serían parte del salario, sino un tipo de sueldo adicional no mediado por la relación contractual, sujetos los emolumentos nuevos a evaluaciones periódicas. Surge, en 1984 e inicia su operación en 1985, el Sistema Nacional de Investigadores (SNI).[2]

De esta manera, el desplome salarial y una nueva manera de obtener compensaciones económicas que no transitaban por la contratación colectiva disminuyeron de manera considerable el papel de los sindicatos universitarios, ya debilitados por la reforma al artículo 3º constitucional que, en los primeros años ochenta,

[2] Aunque algunos de sus fundadores recuerdan que la propuesta era la de un sistema temporal, para capear la crisis, otros lo conciben como permanente y, cuando se celebró el cuarto de siglo de su existencia, hubo brindis y aplausos a la exclamación de "¡larga vida al SNI!"

determinó que las condiciones de Ingreso, Promoción y Permanencia del Personal Académico no serían, como antes, materia de negociación bilateral, sino facultad exclusiva de "la universidad", esto es, de las instancias que al efecto se instauraran o que ya existiesen en las instituciones en el marco de su estatus autónomo.

Un proceso de abandono paulatino, por parte de los académicos, de la vida sindical en las universidades (que en muchas de ellas había rebasado el carácter gremial para asociarse a la construcción de un proyecto universitario menos vertical y más participativo) fue colocando a cada uno de los académicos en términos de decisiones individuales, ya no grupales, y además complejas: mantenerse concentrado en las actividades académicas o no; intentar el ingreso al SNI o no hacerlo (o dudar en poder lograrlo); dejar la academia, combinarla con otras actividades, reducir el esfuerzo interno... Al parecer, lo decisivo es la paulatina individualización de la manera de vivir y llevar adelante la vida académica. Sin este proceso de desmonte de las alternativas colectivas —que no colegiadas[3] necesariamente— no hubiese tenido éxito el ensayo de una nueva modalidad de regulación del trabajo académico —que, a posteriori, puede considerarse que fue el SNI— ni las políticas subsecuentes.

En síntesis, desmontado el modelo de relaciones universitarias previas, en el contexto de cambios en las condiciones de contorno económicas y políticas más generales a nivel mundial y nacional, los académicos —y las instituciones mismas— quedan aislados, buscando soluciones que ya no pasan por agrupaciones, sino, en el caso de los académicos, por la vía de la posibilidad de diferenciar los ingresos sin la lógica contractual y, en el nivel de las instituciones, por la vía de cabildeos particulares en ese entonces con la Secretaría de Hacienda exclusivamente. Se quiebra un modo de ser universidad en México, y por tanto, se alteran, y de manera

[3] Por colegiadas se entiende relaciones entre colegas, con afinidades disciplinarias o al menos con ejes de articulación como personal académico, y no sólo —aunque importe y sea relevante para la vida universitaria— como trabajadores universitarios, sin distinción o especificidad de campos, tradiciones y modalidades de desarrollo específicas. Esto es, la colegialidad supone un margen de diversidad que lo colectivo, en tanto trabajo universitario abstracto, no requiere.

honda, las formas de desempeñar los roles institucionales y personales.

En ausencia de esta situación, el impacto inmediato de las políticas generales —concebibles como la expansión de la lógica del SNI— no hubiese sido posible. Esas son las condiciones que dan lugar al tercer periodo:

El periodo de la deshomologación de los ingresos (1990-2010): el Estado evaluador

Quien esto escribe, por esos azares que tiene la vida, y la vida académica no es la excepción, asistió a una reunión en que se estudiaban las nuevas modalidades de los programas de apoyo social. Una consideración era común: se había pasado de un proceder estatal, en que se dotaba de apoyos a las comunidades pauperizadas, a otro: el de las Transferencias Monetarias Condicionadas. Y dirigidas a los individuos, pues otro elemento era ya no emplear como unidad de atención al grupo, sino a unidades sociales "focalizables" con precisión: la unidad familiar, sus integrantes y la elección de la mujer, sea o no jefa de familia, como contraparte.

Súbitamente, la idea de Transferencias Monetarias Condicionadas (en adelante TMC) y el hecho de focalizar a los susceptibles de la distribución del beneficio por la capacidad de cumplir las condiciones, arrojó luz para el campo universitario, como un común denominador para 20 años. ¿Qué es, se pregunta este escribidor, en el fondo el SNI? Un sistema de TMC. Cumple con las características necesarias: está focalizado en el individuo que, a condición de permitir que se evalúen sus productos, de ser positivo el juicio, obtiene "monedas adicionales", no sujetas a control o contrapeso sindical ni de colectivo alguno.

Una clave para entender la nueva política, seguida en las décadas finales e iniciales de entre siglos, es la puesta en marcha y sofisticación hasta lo inaudito de la lógica de las TMC, ya sea focalizada en el individuo —para el trayecto en la carrera académica— o en las

instituciones, cada una de ellas, como foco a atender con Bolsas Adicionales de recursos, no irreductibles,[4] para actividades específicas. Los ingresos que pretenden resolver la caída de los salarios y de los recursos de las instituciones pasarán por un par de palabras clave: evaluación y reglas para concurso (concurrir a los dineros extraordinarios), y tendrán una característica básica: no son permanentes; pueden ser renovados pero no son estables como el salario.

Se genera, a nivel de los individuos, una condición inédita, y poderosa en sus impactos, que no son controlables (aunque se pensaba lo contrario) por parte de las autoridades educativas del país y de las instituciones: se pagará el trabajo, a través del salario, sin complicados procesos de evaluación —incluso, en ocasiones, sin alguno—, pero si se quiere ganar más, habrá ingresos adicionales, no contractuales ni consolidados como pago que impacta a prestaciones, si los productos de ese trabajo se somete a evaluación —o a su simple medición o contabilidad, en muchos casos—. Se concibe a las TMC académicas (becas, estímulos, primas al desempeño...) como resultado de la evaluación (factor positivo ante la percepción de un sistema previo que no contaba con evaluaciones confiables) y susceptibles de generar "incentivos" para modificar la conducta y las características de la planta académica.

Del mismo modo, las TMC a las instituciones, vía concurso de proyectos con reglas previas —evaluado por académicos también— generan condiciones de cambio orientado, supuestamente, "a la distancia". ¿Qué hay más cercano que las condiciones de sobrevivencia? Es una distancia aparente, pues los criterios de evaluación individual y de proyectos de las organizaciones los establece la autoridad: para las universidades e instituciones de educación superior en las entidades federativas, los actores centrales son ¡la Secretaría de Hacienda¡ que fija los montos, y la Secretaría de Educación Pública, a través de la subsecretaría del ramo, ocupada en ese

[4] Por ello se entiende que se obtienen por un año —derivado de la regla anual de la "presupuestación" en el país— y no serán parte, el siguiente periodo, del presupuesto de la institución. En su caso, podrá la IES pública concursar de nuevo por ellos.

periodo por representantes de las ciencias duras —aplicadas como la ingeniería o puras como la física— con una forma de ver a la universidad como ente deforme a enmendar: la masificación produjo un monstruo —es su mirada— y hay que adecentarlo. Expresiones que lo indican: "academizar", "habilitar al personal académico", "planeación integral", "cuerpos académicos consolidados"... "Dependencias de Educación Superior". ¿Dependientes de qué? Del dinero adicional sujeto a concurso en fondos especiales, regulados por criterios correctivos a su vez, como en el caso de los individuos.

Como afirma con lucidez Eduardo Ibarra: lo que ha cambiado es la lógica de conducción de las relaciones universitarias, pues en las organizaciones las formas de regular pasan por los mecanismos específicos, por los procedimientos: una vez aceptados, generan orientaciones precisas, que parecen naturales (Ibarra Colado, 1997, 1998 y 2000).

Tanto en el caso de las instituciones como en el de los individuos, las TMC son vitales: significan, para el sector más beneficiado de los académicos, más de la mitad de sus ingresos totales, y nunca es menor, o insignificante, como proporción del salario. En el caso de las instituciones, la cantidad pecuniaria de los fondos adicionales conseguidos por concurso puede no ser muy alta, como porcentaje, en comparación con el presupuesto ordinario; pero si se sabe que el presupuesto ordinario, irreductible, se agota casi todo en salarios y en gastos elementales, los recursos extraordinarios son, simplemente, oxígeno para las IES.[5]

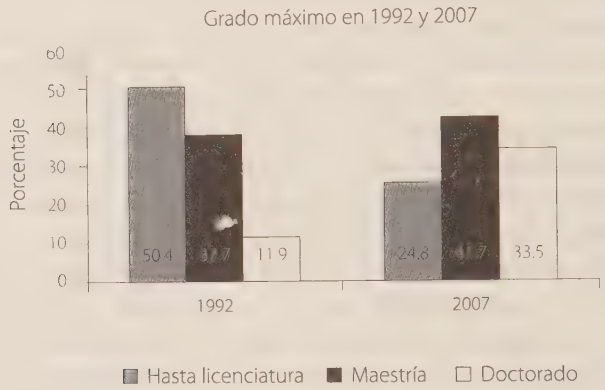
[5] En adelante, se atenderá al caso específico de los académicos y no al de las bolsas adicionales de financiamiento a las instituciones debido al espacio disponible. Sin embargo, el lector interesado puede acceder a su consideración por dos vías: ya sea por el análisis de los Presupuestos para el Ramo 11 de la Ley de Egresos en estos años, o por medio de las evaluaciones que a dichos fondos especiales ha realizado el Consejo para la Evaluación de la Política Social (Coneval). La primera fuente es accesible en la página electrónica de la Secretaría de Hacienda, y la segunda en la del organismo mencionado: www.shcp.gob.mx y www.coneval.org.mx. Otra fuente muy importante de acceso a las lógicas presupuestarias en estos lustros son los trabajos de Javier Mendoza Rojas, editados por la ANUIES, de los cuales es una muestra el editado en 2009 (Mendoza, 2009).

Y vaya si sus impactos se hicieron sentir. De nuevo, veamos un par de fotografías, en este caso la modificación de los grados obtenidos por los académicos entre 1992 y 2007, 15 años sujeta la misma planta académica (salvo un 23% que son de nuevo ingreso en ese periodo) a estas políticas que pusieron, y de manera enfática, en el incremento en los grados y diplomas, el eje de la transformación de la academia universitaria nacional. Dado que las orientaciones de las TMC se dirigieron a los tiempos completos, compararemos a los profesores contratados en esa condición en los dos momentos.

Sobresale, en la gráfica 2, que en tres lustros los académicos mexicanos hayan modificado de manera tan aguda sus credenciales: en 1992, la mitad de la planta de carrera en el país contaba, a lo más, con licenciatura; en 2007, esa mitad se ha hecho la mitad de antaño, al pasar de 50% a 25% del total. Sumando los posgrados (maestría y doctorado) en 1992 son uno de cada dos, pero ya en 2007 son tres cuartas partes los profesores con estudios culminados adicionales a la licenciatura. La maestría crece cuatro puntos porcentuales, pero como el lema ha sido "doctorarse o morir", esta credencial es propiedad, en 2007, de 34%, cuando al inicio de los noventa era sólo cercana a 12%: casi se multiplica por tres su proporción. Impecable y nítido el "éxito" de la política de incentivos, efecto claro de las TMC, pues se logran, al máximo nivel, si se tiene el doctorado. Euclides académico: "¿Cuál es el camino más corto para obtener un doctorado? El dinero que me ofrezcas por tenerlo".

Aquí se puede enunciar el dilema que conduce a la posibilidad de que el cambio de época relatado, posterior a la crisis, haya llegado a su agotamiento: que los procedimientos que regulan la acción en las instituciones se hayan diluido en su sustancia, para recalar en su apariencia. El asunto de fondo no es de guarismos, de simples indicadores, sino si en realidad, y en la mayoría de los casos, el cambio en las credenciales significó una profunda transformación en los saberes y habilidades de los ahora doctores o maestros. En otras palabras, si estamos, por el impulso de las TMC, frente a un proceso de fortalecimiento de

Gráfica 2. *Grado académico de los profesores de tiempo completo, 1992-2007*



Fuentes: para 1992, Manuel Gil Antón *et al.*, *Muestra de los rasgos*, 1994; para 2007, Galaz Fontes, *Muestra de* RPAM, 2006-2010.

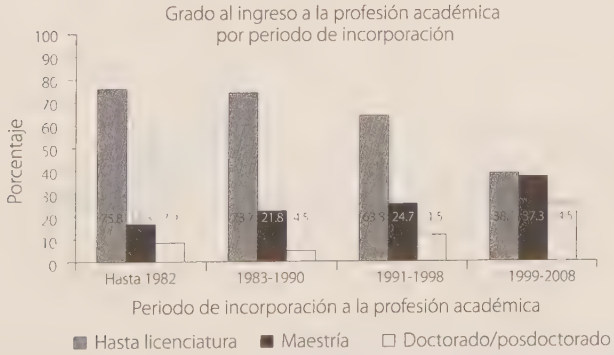
las habilidades académicas, o más bien ante una modificación, relativamente superficial, de los grados merced a la necesidad del dinero: cambio o simulación; reforma o credencialización superficial. Ésas son las encrucijadas que, por supuesto, no son absolutas o dicotómicas. Hay grises en lo que podría concebirse como blanco o negro, dada la diversidad de disciplinas, instituciones y controles de comunidades académicas en que estos grados son parte del *ethos* propio, o les eran ajenos y tuvieron que adaptarse.[6] Una consideración crítica, su respuesta por parte de las autoridades y la réplica desde la investigación se encuentra en la *Revista de la Educación Superior* (Gil Antón, 2000; Aguilar, 2006 y Gil Antón, 2006).

[6] El mejor ejemplo, quizá, es encontrar en la información oficial que surge el Doctorado en Ciencias de la Carne. Nombre equívoco, pero que corresponde a los colegas adscritos a las disciplinas de veterinaria y zootecnia, antaño prestigiados en su aporte a la academia por su experiencia profesional, y que, por modelo adaptativo, tuvieron que inventar un grado y un nombre extraño al procedimiento de distribución del prestigio en sus saberes.

Obviamente, este cambio es paulatino, y para mostrar que en efecto su principal impulso ocurre en el periodo de los pasados 20 años, veamos otro dato: el nivel de estudios con el que los académicos de tiempo completo que hoy trabajan en México ingresaron al trabajo universitario como parte de la planta docente o de investigación, distinguiendo periodos de incorporación. La gráfica 3 lo muestra.

Los profesores que iniciaron su trabajo académico antes de 1982 —en años previos a la crisis—, cuando el asunto central era atender la expansión acelerada de la matrícula, tenían, en altísima proporción igual que en el lapso de la crisis, a lo más licenciatura (cerca de tres cuartas partes en ambos periodos). Ya en la década final del siglo XX son dos tercios, y en la primera del XXI se reducen los licenciados a una tercera parte. La maestría crece en todos los periodos, pero el salto en los doctorados como credencial de inicio es notable. De 5% a 12%, y luego de 12% a 25%. La política de las TMC funciona tanto para la "reingeniería" de la planta académica que ingresó con grados menores, como para las nuevas contrataciones. Sin esos rasgos, el ingreso a la academia, con sólo el salario, no sería atractivo como lo es con el doctorado: pronto se abre la puerta del SNI y de las TMC institucionales (becas, estímulos y

GRÁFICA 3. *Nivel de habilitación certificada de los profesores de tiempo completo al iniciar sus trayectorias, por periodos*



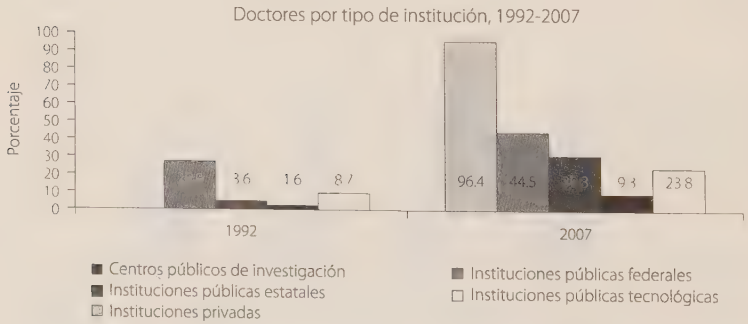
FUENTE: Galaz Fontes, *Muestra de RPAM*, 2006-2010.

primas), con lo cual, como ya señalamos y veremos con detalle más adelante, muy pronto se duplican, o más, los ingresos totales.

Hemos apreciado el fenómeno en su conjunto, pero hay dos líneas para mirar las variaciones que permiten hacerse cargo, más a fondo, de las implicaciones de los cambios aludidos. Por un lado, la importancia del cambio, entre los mismos años, controlando por el tipo de instituciones; y en segundo lugar, mostrando, a través de una tipología específica, el impacto de las TMC externas sobre las IES (SNI, principalmente), y las propias de cada establecimiento universitario.

¿Qué pasó en estos años en que las TMC fueron *el* procedimiento que guió a las actividades académicas, habida cuenta de la diversidad de tipos institucionales? Se pueden observar consecuencias y cambios en muchas dimensiones, pero sigamos, en esta exposición general, con las modificaciones a los grados académicos. La comparación se hace tomando en cuenta sólo a la proporción de doctores en el conjunto de los académicos de tiempo completo en cada tipo institucional (universidades federales, estatales, tecnológicas públicas y privadas, así como en los centros de investigación, sin que pueda hacerse una comparación pues en el estudio de 1992 no se consideraron como parte de la muestra).

GRÁFICA 4. *Nivel de habilitación certificada de los profesores de tiempo completo entre 1992 y 2008 por tipo de* IES



FUENTES: para 1992, Manuel Gil Antón, *Muestra de los rasgos*, 1994; para 2007, Galaz Fontes, *Muestra de* RPAM, 2006-2010.

Destaca, de manera aguda, el crecimiento de la proporción de doctores en las universidades públicas estatales: de 3.6% en 1992 a 30.3% en 2007. Es inaudito que en tan sólo 15 años la proporción de doctores se haya casi multiplicado por 10. Frente a esta celeridad en el cambio del indicador, ¿es esperable que, como regla general, se haya logrado un intenso proceso de transformación de las capacidades académicas, o debemos suponer que haya predominado —es una conjetura que no pretende descalificar, sino que se propone a la luz de la velocidad del cambio— un sentido "credencialista" dirigido a obtener, en el menor plazo posible, las insignias que abren las compuertas de las TMC internas y externas, así como los indicadores que sirven para que las IES reciban más recursos, habida cuenta de la "excelencia" de sus plantas académicas, tanto en licenciatura como en posgrado? Al menos, da lugar a dudas.

En las instituciones públicas federales (UNAM, IPN, UAM y UPN)[7] el paso es de 27% a 45%. Tampoco menor, e idéntico comentario merecen las mutaciones en los tecnológicos y en las instituciones privadas: es importante señalar que estas últimas, también arrastradas por el predominio de los indicadores con el fin de obtener certificaciones nacionales o internacionales, invierten en el nivel formativo de sus académicos. Por muy poco multiplicaron su porcentaje por tres. La casi totalidad de los académicos en los centros públicos de investigación tienen ese grado, y resulta lógico por la vocación centrada en la indagación científica de estas entidades.

En realidad, vista la variación por sus números o proporciones, las políticas de deshomologación de los ingresos por la vía de TMC resultan de una eficacia notable. El asunto que resulta más relevante es si es tan poderoso caballero Don Dinero para haber generado, junto con estos cambios en los guarismos, las condiciones de una nueva tradición académica, o nada más, o en mayor proporción, la obtención del indicador como requisito relativamente hueco. De la primera opción se puede esperar una consolidación

[7] Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Politécnico Nacional, Universidad Autónoma Metropolitana y Universidad Pedagógica Nacional, respectivamente.

de la profesión académica; de la segunda, un grave riesgo: la simulación de un cambio que, para colmo, reproducirá su poca consistencia en las generaciones próximas.

Cerremos este acopio de evidencia sobre la reconfiguración de la profesión académica con una tabla en que podremos ver las diferencias en los ingresos según cuatro tipo de académicos de tiempo completo, combinando su grado máximo y la pertenencia o no al Sistema Nacional de Investigadores, para aproximarnos a su ingreso promedio mensual. En la investigación que coordina el doctor Galaz, CAP/RPAM,[8] a este agrupamiento, propuesto y desarrollado por él, se le conoce como la tipología *Grado Máximo-SNI:*

Los cuatro tipos son: Licenciados/no SNI; Maestros/no SNI; Doctores/no SNI y Doctores-SNI. Serán comparados con los montos que obtienen, en promedio, las diversas fuentes de ingresos. De este modo, el sistema procedimental derivado de las TMC ha generado una alta segmentación en la profesión académica nacional, como puede verse en la tabla 2.

Como puede verse, el pasaje de la licenciatura al doctorado tiene impacto en los ingresos contractuales, pero en medida mucho menor a lo que induce en relación con las TMC. Ahí su relevancia es similar hasta el tercer agrupamiento, pero de los doctores que no están en el SNI a los que sí son integrantes de esta modalidad de distribución de ingresos adicionales, externa a las instituciones, el salto es enorme, pasando de tener, como proporción del ingreso total a las TMC, de 21% a 50%, y el incremento en los ingresos totales entre ambos grupos mayor a los previos (Gil Antón, 2005 y 2007).

En resumen, el tercer periodo, sin duda el más prolongado de los propuestos, basó su lógica en la diferenciación de los ingresos por la vía de las TMC, mismas que dieron considerando ciertas ca-

[8] Jesús Francisco Galaz Fontes es el coordinador del caso mexicano para The Changing Academic Profession (CAP) [en español: Reconfiguración de la Profesión Académica (RPAM)], proyecto internacional de investigación sobre la profesión académica. Es también coordinador de la Red de Investigadores sobre la Profesión Académica en México (RDISA), con sede en la Universidad Autónoma de Baja California, UABC, campus Mexicali, disponible en: www.rdisa.org.mx.

CUADRO 2. *Ingreso mensual aproximado y su origen —fuentes de ingresos— para los académicos de tiempo completo. Tipología Grado Máximo-SNI, pesos de 2007 (N = 1775)*

Tipología Grado Máximo-SNI	*N*	*Ingreso contractual*[a]	*TMC internas y externas*[b]	*Ingreso total*	*Porcentaje de TMC sobre ingreso total*
Licenciados/no SNI	318	20 917	1 547	22 464	7
Maestros/no SNI	751	23 192	4 199	27 391	15
Doctores/no SNI	237	28 912	7 878	36 790	21
Doctores-SNI	330	26 546	26 260	52 806	50
Total	1 636	24 258	9 139	36 582	25

[a] El ingreso contractual incluye salario, prima de antigüedad y otras prestaciones.

[b] Las TMC consisten en las internas a las IES (becas, estímulos, primas) más las que derivan, en el cuarto tipo, de la pertenencia al SNI.

FUENTE: J. F. Galaz Fontes y Manuel Gil Antón, 2009.

racterísticas —los grados, singularmente—, y bolsas adicionales a los presupuestos ordinarios a las instituciones, otorgadas si y sólo si contaban con un conjunto de académicos con los "perfiles deseables", impuestos aparentemente "a la distancia" por el "Estado Evaluador", que, como profecía auto cumplida, contenían, centralmente... al doctorado.

Por ende, la individualización del trabajo se exacerbó con el paso del tiempo. Se produjo un "seudomercado" académico, dado que no hay intercambio y valoración de los productos entre sí, sino a los ojos de las incontables instancias evaluadoras, Por ello, en lugar de mercado hay un sistema de intercambio de productos académicos

por "subsidios individualizados a las personas o instituciones".[9] Se desarrolló una sustracción cada vez más radical de las capacidades de evaluación de las IES, pues el SNI se ha convertido en la valoración con carácter general (una especie de moneda de curso legal o reconocida en el país) mientras que las TMC internas se conciben como dudosas en su distribución. Derivado de todo esto, se da la posible orientación del trabajo académico en los plazos y con las orientaciones de los criterios tanto de las comisiones internas a las IES como de la SEP —para los ingresos adicionales a las instituciones— y del SNI para los individuos que, por ese hecho, adquieren, además, un estatus diferente: ya no se trata sólo de ser o no ser tiempo completo, ni del nivel alcanzado en esa categoría; tampoco se sacia con el *quantum* de recursos provenientes de las TMC internas, sino que se consolida en estar o no en el Sistema, y sobre todo en llegar al nivel III. Ahí está la cúspide de ingresos adicionales y de prestigio, hasta el punto de que sólo los que tienen ese nivel pueden ser integrantes de las comisiones que otorgan, niegan o reducen el ingreso o los estratos a ocupar en el SNI.

¿Y la autonomía, bandera antes esgrimida, si se quiere a veces —y no pocas— como valladar contra la rendición de cuentas, pero también vital para la organización propia de las instancias y programas en las IES? Ha sido quebrada por el poder del dinero: excepto en la UNAM y quizá en el IPN, en el resto de las IES públicas federales y estatales, la antigua conformación orgánica derivada de sus leyes fundacionales ha sido modificada, aunque sea en apariencia oportuna, para ajustarse al modo en que la SEP decide otorgar los montos adicionales: donde había facultades, se han hecho o fingido "Dependencias de Educación Superior"... y si existían áreas académicas, por ejemplo, se han transformado —más formal que realmente— en "Cuerpos académicos".

Habría que cuidar un apresurado juicio al respecto de estas características como exclusivamente negativas, aunque en

[9] La noción de pseudomercado académico la propuso Imanol Ordorika en el seminario de Mexicali, y la desarrolla ampliamente en *La academia en jaque* (Ordorika, 2004) en el capítulo: "El mercado en la academia", pp. 35-74.

su lógica sean contradictorias con la construcción de un sistema nacional de educación superior. Hay casos, y no son infrecuentes, en que si se propone regresar a la evaluación interna, con los montos y niveles del SNI, los colegas de IES estatales solicitan que no se haga, dado el nivel de discrecionalidad en el interior de sus establecimientos. No es que no la haya en el exterior, pero se da con menos arbitrariedad que la derivada de los grupos internos de poder: los rectores y su relación, no infrecuente, con los gobernadores y gobiernos locales.

Un balance preliminar: líneas de cambio y sus restricciones

Los resultados son mixtos: en algunos casos, IES sin tradición de planeación estratégica lograron avanzar, pero siempre con un ojo a sus procesos y otro a lo que las autoridades querían. Hay un nivel incomparable de habilitación, medida por grados obtenidos, de la planta académica, pero impregnada considerablemente por una tendencia credencialista y orientada centralmente por el dinero, el estatus y la sobrevivencia.

Hay mucha investigación que realizar para dilucidar aspectos que sólo el detenido examen y la construcción de estrategias adecuadas a la recuperación del sentido que para los actores tuvieron estos cambios podrán iluminar. Lo que no parece tener vuelta de hoja es que el sistema de pago por mérito, al reconocer y premiar como extraordinario el trabajo ordinario (siempre y cuando se evaluara), dejó al trabajo ordinario como opcional. Y esto, más las lógicas heterónomas a las comunidades para obtener los recursos y prestigios "válidos", genera una inercia considerable y condiciones de cambio precarias. ¿Si ya aprendimos a sobrevivir con estas reglas, para qué cambiarlas? Los argumentos en torno a la necesidad de variar los ejes de las políticas, habida cuenta de problemas de fondo y de un rendimiento marginal y basado, con más ahínco que nunca, en la simulación estructural por subsistencia, se acep-

tan (hay una queja generalizada en la comunidad académica sobre estos procedimientos, salvo en las disciplinas que por su manera de producción tienen ventajas en los mecanismos actuales), pero su cambio o reforma, paradójicamente, no se emprende o diseña, por temor a que al hacerlo se pierda lo conseguido. El complicado proceso de control supuestamente a la distancia ya se interiorizó. No se trata nada más de cambiar las condiciones de contorno —las políticas— sino de modificar, cosa harto difícil, las maneras de organización y, sobre todo, de concepción del trabajo de los propios académicos y de las estructuras gerenciales en las IES que aprendieron a obtener recursos adicionales ajustándose a lo que solicitaba la autoridad. Esto conduce a la revisión a fondo de los procesos de gobierno y de administración en las IES, dado que son instituciones políticas y entidades en que se lleva a cabo la gestión de recursos (Acosta, 2010; Ordorika, 1999 y 2006; López Zárate, 2001).

En cierto modo, ya importa más conservar lo bien atado, que modificar las reglas para consolidar IES autónomas y generar sistemas regionales y, con base en ellos, uno nacional de acuerdo a las necesidades del país. Se puede —y se teme— desatar lo establecido, y "desatar" un periodo de turbulencia. ¿Habrá que dejar pasar a toda esta generación de académicos para que la inercia cese? ¿No valdría la pena modificar, de entrada, lo mecanismos de carrera académica para los nuevos integrantes del oficio? ¿Qué se puede hacer con el grave problema de las jubilaciones, si al retiro se pierden tanto las TMC internas como externas? ¿Existe algún plan para la conformación de la futura planta académica con otros sistemas de referencia? ¿Hay conciencia entre la comunidad y las autoridades de que en ningún país del mundo hay una modalidad semejante? ¿Que el pago por mérito, cuando supera al 5% del total, ya genera problemas muy agudos?

No se puede seguir así, aunque no sea sencillo enunciar el siguiente paso. Frente a un nuevo tipo de estudiante, con la posibilidad de apoyar a un proceso de trayectoria académica diferente, pensando en nuevas maneras, más allá de las triviales y a todas luces insuficientes formas de otorgar dinero público y de rendir

cuentas, hay propuestas de poner un nuevo rumbo en la lógica de redes universitarias, en un contexto de internacionalización creciente.[10]

Un riesgo es claro: estas modalidades de conducción tienen límites financieros claros. Si la capacidad o voluntad de apoyo a las IES públicas varía, la reforma vendrá de fuera. Ya lo anuncian ciertas medidas, como la emprendida por el presidente Felipe Calderón Hinojosa, al poner en marcha el Programa de Financiamiento a la Educación Superior: sistema de créditos a estudiantes que prefieran la educación privada, con intereses relativamente blandos, que benefician a una banca que no invierte, sino cobra comisiones e intereses a clientes cautivos de poca monta, y a IES que son ya incapaces de dar sus servicios a los costos de antaño, sin perder clientela, incluyendo a un buen grupo de escuelas confesionales. Las posibilidades de modificaciones externas son claras y, mientras tanto, una pregunta se impone, con la cual se puede concluir esta propuesta de comprender lo sucedido en los años recientes: si hubo socios, y abundantes, para la (re)construcción o reconfiguración de un sistema de educación superior basado en las recompensas monetarias, ¿habrá sectores académicos dispuestos a generar otras condiciones que permitan a la educación superior pública tomar un rumbo distinto, que rebase a los indicadores, que se comprometa con el país, que retome la autonomía desde la transparencia y la más estricta rendición de cuentas? En cierto modo, es aún fértil preguntar por el actor ausente en todo este proceso: la "comunidad o comunidades" —los diversos sectores académicos, para evitar la connotación idílica del término comunidad— ¿dónde ha estado? ¿Existe? ¿Cómo se conforma? (Muñoz García, 2002).

Lo que no tiene asidero hacia el futuro es continuar siendo espectadores o rehenes de la definición del oficio académico y de la forma de conducir —el gobierno y las condiciones financieras de las IES— a los espacios sociales donde desarrollamos las funciones propias de una profesión moderna. El *quid* es conformar socios alternos

[10] Esta idea fue desarrollada, con amplitud, por Humberto Muñoz García en el seminario de Mexicali, en 2011.

a la lógica dominante, asociaciones académicas de otro tipo: son los actores necesarios. Si éstos están ausentes o desinteresados, las definiciones, incluso de las reformas, serán externas y habrá que adaptarnos, en tanto sujetos de y por ellas, de nuevo a un sin remedio.

El asunto no es menor. El tiempo y las acciones y omisiones de muchos actores indicarán si hay cambio de rumbo, fin de época o la continuación acrítica, y por ello estéril, de lo ahora establecido. Veremos.

Bibliografía

Acosta, Adrián, *Príncipes, burócratas y gerentes. El gobierno de las universidades públicas en México*, ANUIES, México, 2010 (Biblioteca de la Educación Superior).

Aguilar, Guillermo, "Un siglo buscando doctores... ¡Y ya los encontramos!", *Revista de la Educación Superior*, vol. XXXV, núm. 140, ANUIES, México, 2006.

Brunner, J. J., *Universidad y sociedad en América Latina*, UAM-Azcapotzalco/SEP, México, 1987 (Colección Ensayos, núm. 19).

———, *Educación superior en América Latina: cambios y desafíos*, FCE, Santiago de Chile, 1990 (Sección de Obras de Educación).

Fuentes Molinar, Olac, "La educación superior y los escenarios de su desarrollo futuro", *Universidad Futura*, núm. 3, UAM-Azcapotzalco, México, 1989.

Galaz Fontes, J. F., *Job Satisfaction of Mexican Faculty in a Public State University. Reality Through the Lens of the Professoriate*, tesis doctoral, Claremont Graduate University, 2001.

———, y Manuel Gil Antón, *Merit-Pay Systems and the Mexican Academic Profession*, documentos de investigación del proyecto CAP/RPAM, 2009, disponible en www.rdisa.org.mx.

García Salord, S., *Estudio socioantropológico de las clases medias urbanas en México: el capital social y el capital cultural como medios de constitución simbólica de las clases sociales*, tesis doctoral, FCPyS-UNAM, México, 1998.

García Salord, S., *et al.*, "Los académicos en México: hacia la constitución de un campo de conocimiento 1993-2002", en P. Ducoing (coord.), *Sujetos, actores y procesos de transformación*, t. 8, núm. 1, Comie, México, 2003 (La investigación educativa en México, 1992-2002).

Gil Antón, M., *et al.*, *Los rasgos de la diversidad: un estudio sobre los académicos mexicanos*, UAM-Azcapotzalco, México, D. F., 1994.

———, "The Mexican Academic Profession", P. Altbach (ed.), *The International Academic Profession: Portraits of Fourteen Countries*, The Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching, Princeton, 1996.

———, "Un siglo buscando doctores", *Revista de la Educación Superior*, vol. XXIX (1), núm. 113, enero-marzo, ANUIES, México, 2000.

———, (coord.), *La carrera académica en la UAM: un largo y sinuoso camino*, UAM-Rectoría General, México, 2005.

———, "¿Hallar lo que se quiere hallar? La memoria es flaca..." [réplica a Guillermo Aguilar, "Un siglo buscando doctores... ¡Y ya los encontramos!"], *Revista de la Educación Superior*, vol. XXXV, núm. 140, ANUIES, México, 2006.

———, "Segmentation or Diversification? Conditions of Academic Work in Mexico", Nelly P. Stromquist (ed.), *The Professoriate in the Age of Globalization, Global Perspectives on Higher Education*, vol. 8, Sense Publishers, Rotterdam/Taipei, 2007.

Grediaga Kuri, R., *Profesión académica: disciplina y organizaciones. Procesos de socialización y sus efectos en las actividades y resultados de los académicos mexicanos*, ANUIES, México, 2000.

Ibarra Colado, E., "Las rutas de la excelencia. Impactos de la modernización en las universidades mexicanas", *Acta Sociológica*, núm. 21, FCPyS/UNAM, México, 1997.

———, *La universidad en México hoy: gubernamentalidad y modernización*, tesis de doctorado en sociología, FCPyS/UNAM, México, 1998 [publicada en versión para libro, con el mismo nombre, en la Colección Posgrado, UNAM/UAM-Azcapotzalco/ANUIES, en 2001].

———, "Los costos de la profesionalización académica en México:

¿es posible pensar en un modelo distinto?", en D. Cazés, E. Ibarra y L. Porter (coords.), *Reconociendo a la Universidad, sus transformaciones y su porvenir,* t. III, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, CEIICH/UNAM, México, 2000.

López Zárate, R., *Formas de gobierno y gobernabilidad. Análisis comparativo de seis instituciones de educación superior,* tesis doctoral, Doctorado Interinstitucional en Educación, Universidad Autónoma de Aguascalientes (UAA), Aguascalientes, 2001 [publicada en su versión para libro por la ANUIES, en la Biblioteca de la Educación Superior, en 2003].

Martínez Rizo, F., "Las políticas educativas mexicanas antes y después de 2001", *Revista Iberoamericana de Educación,* núm. 27, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2001, disponible en http://www.rieoei.org/rie27a02.PDF [véase especialmente, para el caso, las páginas 37 a 40, cuando el autor se refiere al Plan de Once Años y a otra serie de planes educativos].

Mendoza Rojas, J., *Financiamiento de la educación superior y crisis económica,* ANUIES, México, 2009 (Temas de Hoy en la Educación Superior).

Metzger, W., "The Academic Profession in the United States", en B. Clark, B. (ed.), *The Academic Profession. National, Disciplinary and Institutional Settings,* University of California Press, California, 1987.

Muñoz García, H., "Orientaciones y respuestas políticas de los académicos universitarios", en H. Muñoz García (coord.), *Universidad: política y cambio institucional,* CESU-UNAM/Porrúa, México, 2002.

Ordorika Sacristán, I., "Poder, política y cambio en la educación superior (conceptualización para el análisis de procesos de burocratización y reforma de la UNAM)", en H. Casanova y R. Rodríguez (coords.), *Universidad contemporánea: política y gobierno,* CESU-UNAM/Porrúa, México, 1999.

——— (coord.), *La academia en jaque: perspectivas políticas sobre la*

evaluación de la educación superior en México, UNAM/Porrúa/CRIM, México, 2004.

Ordorika Sacristán, I., *La disputa por el campus: poder, política y autonomía en la UNAM*, UNAM/CESU/Plaza y Valdés Editores (Colección Educación Superior Contemporánea) [versión española de la obra original *Power and Politics in University Governance: Organization and Change at the Universidad Nacional Autónoma de México*, publicada en 2003 por Routledge, 2006].

Secretaría de Educación Pública (SEP), Formato 911, información oficial de la Educación en México, varios años, y diversos informes de labores de la Subsecretaría de Educación Superior.

La responsabilidad social de los medios

Jenaro Villamil

Cuatro preguntas fundamentales se plantean cuando reflexionamos sobre el papel de los medios de comunicación en México y su responsabilidad social frente al inacabado y complejo proceso de transición en nuestro país:

1. ¿Es posible fortalecer la democracia con empresas mediáticas que le apuestan más a la concentración y les quedan incómodos los valores democráticos como pluralidad, tolerancia, libertad de expresión, acceso a la cultura y a la información, compromiso con la educación, respeto y promoción a los derechos de las audiencias, por mencionar sólo algunos?
2. ¿Cómo ejercen su responsabilidad social estos medios ante un panorama dominado por la dictadura del *rating*, la hipercomercialización de sus contenidos, la transformación de la sociedad de la información en una especie de sociedad anónima de la desinformación?
3. ¿Qué escenarios se presentan ante los adelantos tecnológicos que aceleran el proceso de convergencia entre los lenguajes audiovisuales, cibernéticos y de telecomunicaciones y la irrupción de las redes sociales como medios alternos?
4. ¿Estamos construyendo los trabajadores de los medios las condiciones necesarias para responder a las exigencias y al creciente malestar de las audiencias frente a los contenidos mediáticos predominantes o nos quedamos pasmados, en la medida que somos jueces y parte de este proceso?

Son preguntas abiertas que no tienen respuestas sencillas ni esquemáticas, pero que invitan a una revisión y reflexión. Y éste es el objetivo de mi participación.

Los tiempos perdidos

Hace casi cuatro décadas, las ciencias sociales y el periodismo de América Latina reflexionaban sobre el futuro de la televisión y la radio en los términos planteados por Marshall McLuhan —la tesis de la aldea global, que ya se cumplió, y el axioma de que el medio es el mensaje, que privilegió los instrumentos por encima de los contenidos— o por las distintas corrientes marxistas que reflexionaron sobre la sociedad del espectáculo como una extensión del sistema capitalista y menospreciaron los cambios inherentes que traería el cambio del modelo analógico al digital y de la comunicación unidireccional a la bidireccional, por mencionar sólo algunos.

Perdimos años maravillosos en querer simplificar y reducir el papel de los medios de comunicación electrónica, bien considerándolos meros instrumentos de dominación o manipulación política e ideológica, al grado de que el Pato Donald era un simple acompañante de la enajenación de las telenovelas, o perdiendo de vista las particularidades nacionales de cada una de estas industrias culturales, asumiendo sin más que el medio era siempre un mismo mensaje. Algunos satanizaron la televisión, medio hegemónico por excelencia, mientras otros sacralizaron sus virtudes innegables y su capacidad de fascinación. Y en muy pocos casos tratamos de entender su dinámica, la estructura de poder que la determina, al menos en México, y olvidamos la otra parte de la ecuación: las audiencias, es decir, los ciudadanos.

Los adelantos tecnológicos nos tomaron desprevenidos tanto a periodistas como a analistas de los medios. La aparición y el auge de Internet en los años noventa y en esta última década como un nuevo medio de información, entretenimiento, publicidad e interacción ha ido transformando el panorama de manera radical. La convergencia acelerada entre este medio, la televisión, la radio

y la telefonía nos plantea auténticos desafíos. El cambio acelerado del modelo analógico al digital y la especialización de las audiencias masivas, aquella "muchedumbre solitaria" que analizaron algunos teóricos y que hoy son comunidades virtuales complejas e interactuantes, fueron poco estudiadas.

El futuro de la hipermediatización nos ha alcanzado, aunque las estructuras empresariales, sociales, culturales y políticas que lo determinan hayan cambiado poco. Más acelerada que nuestra inacabable transición de la sociedad cerrada a la sociedad abierta y democrática es la transición hacia los modelos donde convergen las telecomunicaciones y los medios electrónicos, impresos y cibernéticos.

De cara a los cambios acelerados en el terreno tecnológico, nuestro principal desafío es ubicar los rezagos de nuestras naciones frente a la promesa de la sociedad de la información y darle la importancia necesaria a este proceso. Por descuido o por inercia de la dinámica de una globalización acelerada, se imponen los criterios de una *sociedad del mercado de la información* por encima de los de una *sociedad del derecho a la información*.

Todo se vende en los espacios mediáticos, desde un escándalo hasta una candidatura, desde una entrevista hasta una moda cultural, desde una revelación íntima hasta una creencia religiosa. No importa si en este exceso de mercantilismo se imponen la banalidad, el entretenimiento de baja calidad y escasa creatividad como fórmula enajenante, y si las propias audiencias se saturan, al grado tal que vivimos una era de intoxicaciones mediáticas y realidades aparentes, de una "sociedad líquida", como propone Zigmunt Bauman.

El problema siguen siendo los límites y contrapesos a esos poderes mediáticos que tienen vida y autonomía más allá de los propios poderes políticos o económicos. Karl Popper, el téorico de la sociedad abierta, lo expresó con estas palabras al referirse a la televisión:

> La democracia consiste en poner bajo control el poder político. Ésta es su característica esencial. No deberíamos tener ningún poder político incontrolado en una democracia. Ahora bien, ha sucedido que la televisión se ha convertido en un poder político

colosal; potencialmente, se podría decir: el más importante de todos, como si fuese Dios mismo el que hablara. Y así será si seguimos permitiendo el abuso. Se ha vuelto un poder demasiado grande para la democracia. Ninguna democracia puede sobrevivir si no se pone fin al abuso de este poder.

Una democracia —subraya Popper— no puede existir si no se somete a control a la televisión, o más precisamente, no puede existir por largo tiempo en tanto el poder de la televisión no se haya descubierto plenamente [...] Nosotros debemos ver ahora esta posibilidad y controlar la televisión.

Por supuesto este poder no ha sido sometido a control alguno, al menos en nuestro país. A cada intento de democratización y apertura ha correspondido una controfensiva de mayor intensidad y capacidad de chantaje. Por ejemplo, la *ley Televisa* sepultó cualquier posibilidad de concretar una reforma integral a los medios de comunicación concesionados en el sexenio anterior. La *guerra de las telecomunicaciones* de este periodo ha colocado la disputa por la convergencia en una situación polarizada: de un lado el monopolio de las televisoras, del otro el monopolio telefónico y un gobierno que ha optado por no ser árbitro sino parte de esta disputa.

Y en ningún caso se ha resuelto el problema de la baja calidad de los contenidos o el rezago de nuestro país en acceso a la banda ancha, o el alto costo de las interconexiones telefónicas, mucho menos la demanda de competencia y pluralidad en cuanto al espectro radioeléctrico.

El tiempo perdido es irrecuperable y las consecuencias para la salud democrática del país se viven con mayor fuerza. La televisión dejó de ser la "caja idiota" de los años setenta y ochenta para transformarse en la "caja negra" de los dineros ocultos de los políticos y de los partidos. La sociedad del espectáculo se está asumiendo como una sociedad del escándalo. La mayor derrota de la información como bien público y propuesta civilizatoria se observa en el endiosamiento del *rating*. Es una especie de fundamentalismo que atrapa a nuestros actores políticos y sociales.

Para muchos políticos, si te peleas con el totem del *rating* pierdes esas tablas de la ley que son las encuestas. Y los ciudadanos, las personas reales que no forman parte del punto de *rating* o de un índice demoscópico, siguen siendo tratadas como menores de edad, como infantes eternos que se conforman con las cuentas de vidrio de la tele-basura.

Los contenidos

En 1974, Raymond Williams, iniciador de los *cultural studies* británicos, sintetizó en 12 grandes categorías los contenidos de la programación televisiva y, por extensión, de los medios masivos:

- Información y asuntos públicos. Esto incluía los noticiarios, las mesas de análisis y el debate informativo.
- Investigación y documentales. Todos aquellos contenidos relacionados con la ciencia, las biografías, las sinopsis o los trabajos de no ficción que estaban documentados.
- Educación. Materiales de divulgación y de formación educativa.
- Arte y música. Como una expresión de la alta cultura, de la cultura popular y de las grandes industrias.
- Programas infantiles. Las series animadas, los concursos, las adaptaciones de grandes obras para la infancia.
- Teatro. En esa época todavía se divulgaban a través de la pantalla las obras dramáticas.
- Cine. Películas, trabajos sobre la cultura cinematográfica, festivales, ciclos por directores, nacionalidades, géneros.
- Entretenimiento. Los programas considerados "ligeros" sobre espectáculos, gastronomía, variedades para las audiencias femeninas o las juveniles.
- Deporte. Transmisión de campeonatos, olimpiadas, cultura deportiva, en general.
- Programas religiosos.

- Avisos. En el caso de los patrocinios explícitos o de los materiales oficiales.
- Publicidad. Los comerciales entre cada segmento.

Williams se basó para esta clasificación en el modelo de la televisión británica, fincado en una poderosa cadena de televisión pública (BBC), hegemónica frente a las cadenas privadas en los años setenta. También pensó en categorías que dividieran a la ficción de la no ficción, a la promoción del conocimiento y la cultura del esparcimiento y de los materiales de distracción.

Esta clasificación está muy lejana de lo que ahora constituyen los contenidos televisivos. Cuatro son las tendencias:

1. El entretenimiento o *entertainment* domina ahora prácticamente todas estas categorías. Y de ser una categoría se convirtió en una norma: todo aquel contenido que no implique la simplificación y la difusión de forma ligera es desechado. "Los televidentes no quieren pensar", señalan los productores. Y esto se ha vuelto una máxima extendida a todas las categorías: desde los informativos (infoentretenimiento) hasta las series y documentales dramatizados y los deportes.
2. La frontera entre realidad y ficción se ha borrado. Ahora todo es un *reality,* anglicismo que alude a la forma en que se toman "licencias" para presentar como real lo que es una producción televisiva. El guión oculto permanece, pero implica un fraude telegénico porque no se le advierte a las audiencias que tanto entrevistas, como noticias, documentales o hasta polémicas son parte de una preproducción. De aquí surgió el término de *neotelevisión.*
3. Todo se ha transformado en un *media event,* es decir, una producción pensada para la televisión y su peculiar lenguaje segmentado, que no permite la concentración ni la profundización. Las olimpiadas, los partidos de futbol (el Mundial de Futbol), los debates políticos, las campañas

electorales, los concursos (musicales o *realitys*), los escándalos y los programas infantiles se transforman en *media event*.

4. La frontera entre publicidad explícita (comerciales, patrocinios) y la implícita (desplazamiento del producto) se ha borrado. En la lucha por evitar que los televidentes "cambien de canal" en el momento del segmento publicitario, los productores y directivos han convertido el *advertainment* en una regla: es decir, la combinación de entretenimiento y publicidad que se inserta en todo tipo de contenidos. Así, observamos entrevistas que no son periodísticas sino pagadas, telenovelas y series donde se anuncian marcas y mercancías (desplazamiento del producto o *product placement* le llaman los mercadólogos).

Estos cuatro grandes ejes dominan todos los contenidos, ya no sólo en la pantalla televisiva sino en los medios cibernéticos y en los radiofónicos. Sus efectos han sido la homogenización, la calidad a la baja, la autorreferencialidad en los programas, el fraude telegénico, el uso y abuso de la agresión, la espectacularidad y la vida como un perpetuo concurso "para salir en la tele".

Nada más para documentar nuestro optimismo, bastan algunos ejemplos. La tele-basura o la neo-televisión, aquella que mezcla la realidad con la ficción, que transforma todo en formatos de *reality* y *talk show,* que basa su éxito en la repetición de esquemas "exitosos" y *gags* informativos, ocupa más de 60% del tiempo-aire en la pantalla de televisión abierta.

Hagamos las cuentas: sumemos las cuatro horas de programación matutina de cada una de las dos grandes cadenas mexicanas (canal 2 y canal 13), más una hora diaria de *talk shows*, más un promedio de dos horas diarias de *realitys* en formato de concursos, más una hora y media de programas supuestamente cómicos, más una barra de melodramas de casi tres horas que ya no cuentan historias sino son un escaparate para la venta de productos desde artículos de belleza hasta medicamentos para bajar de peso, más

cinco horas de infomerciales nocturnos con una gran cantidad de productos fraudulentos llamados "productos milagro", que prometen desde bajar de peso hasta tener un cuerpo como el de la cantante o figura de moda con sólo utilizar unos tenis.

Tenemos así 16 horas diarias de producción desechable, pero altamente rentable en términos económicos porque no existe competencia ni entidad reguladora que proponga calidad de contenidos.

Nos dicen que nadie quiere ver una "televisión aburrida". Pero a lo "aburrido" le oponen lo absurdo. Consideran que el "entretenimiento" es la infantilización constante de las audiencias y el fraude a la audiencia a la que se le presenta como *verídico* lo que es una producción telegénica.

Los productores y "creativos" llegan al extremo de justificarse de esta manera: eso es lo que la gente quiere ver. O como diría Emilio Azcárraga Milmo, *El Tigre*, quien consolidó el imperio de Televisa: "Nosotros hacemos una televisión para jodidos".

La demagogia telegénica se vuelve una argumentación circular. ¿Qué otra cosa pueden ver las audiencias si no existen alternativas reales para 94% de los 27 millones de hogares que sólo tiene acceso a la televisión abierta?

El problema resulta más complejo porque esos mismos contenidos telegénicos se replican en los programas de radio con mayor audiencia y en los medios impresos de mayor tiraje. Aún más, entre 70% y 80% de los contenidos de Internet son extensiones de los modelos de entretenimiento y "cultura" que masifica la televisión.

De esto hablan algunos datos de consumo en México, según la encuesta de EGM:

- El porcentaje de consumo de televisión abierta en México no ha variado sustancialmente entre 2005 y 2010: pasó de 74% a 76%. El consumo promedio es de dos horas y 52 minutos diarios.
- El porcentaje de consumo de televisión restringida se incrementó: pasó de 11% a 20%. Sin embargo, 60% de los

cerca de 11 millones de abonados a alguna plataforma de televisión restringida (cable, satelital o inalámbrica) consume preferentemente los mismos canales de televisión abierta.

- Disminuyó el consumo de radio entre 166 estaciones monitoreadas: de 50% en 2005 a 42% en 2010.
- Disminuyó el consumo de revistas en un monitoreo de 180: pasó de 37% de la población en 2005 a 27% en 2010.
- El consumo de periódicos disminuyó ligeramente: de 19% a 17% entre 53 empresas monitoreadas.
- El consumo de Internet se incrementó sustancialmente: de 8% a 18% en el mismo periodo.
- El consumo de cine siguió igual: 7% entre 2005 y 2010.

En la medida en que el Estado renuncia a su papel de promotor, regulador y democratizador del acceso a los consumos mediáticos, se refuerzan las tres vías de discriminación y desigualdad frente a los próximos modelos de convergencia de medios que se presentan ahora:

a) Económica: una minoría de ciudadanos disfrutarán de la abundancia de la televisión convergente y una gran mayoría no tendrá acceso, por el alto costo que representará. En la actualidad, 95% de los tele-hogares mexicanos tiene acceso a televisión abierta, pero menos de 30% lo tienen a la televisión de paga. Esto contrasta con porcentajes como el 60%-70% que prevalece en Estados Unidos o el 50% en Brasil.

b) Cultural-educativa: las plataformas multicanales, en sus mejores ofertas alientan el elitismo: las mejores películas, series y contenidos de entretenimiento y deportivos están reservados para una minoría que tiene posibilidad de pagar por ellas. Más de 90% de esas producciones son de origen norteamericano.

c) Social-mediática: predomina la idea de un telespectador como un consumidor pasivo, poco habilitado y educado para ejercer

> el poder del *zapping* o, en el mejor de los casos, serán un *homo zapping* sin opciones reales de oferta. Si acaso, los usuarios de las redes sociales —con un crecimiento de más de 37% en el último año— tendrán algunas posibilidades de generar un nivel de interacción y bidireccionalidad distinto.

El televidente interactivo, con posibilidades de influir, elegir y determinar los contenidos, aún es una realidad distante. El rezago de México en esta materia es un tiempo perdido, invaluable. Sin embargo, en los últimos tres años han surgido los usuarios de las redes sociales interactivas que están planteando un serio desafío al lenguaje unilateral de los medios masivos.

Los usuarios de blogs, de redes sociales como Twitter, Facebook o Youtube se transforman en incómodos críticos y vigilantes de los contenidos. Si bien son una minoría, su presencia se potencia porque son los que deliberan, critican, contrastan, ironizan y generan una suerte de catarsis que no existía antes de las posibilidades de la convergencia tecnológica.

La concentración

El caso más dramático de concentración se da en México y, en especial, en el terreno televisivo. Las resistencias a la competencia y a la apertura están más que documentadas. La Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión reconoce que nuestro país registra la mayor concentración a nivel mundial en materia de concesiones de señales de televisión abierta. Basta citar este diagnóstico reciente de la Comisión Federal de Telecomunicaciones en materia de concentración:

> En nuestro país existen 461 estaciones concesionadas de televisión abierta. Un grupo de interés cuenta con 224 concesiones (poco más del 48% del total) y transmite su programación en otras 34 estaciones afiliadas (poco más del 7% del total). Es de-

cir, tiene un control del contenido que se transmite en 56% de la concesiones de televisión abierta en México.

Debido a lo anterior, dicho grupo ha podido conformar tres cadenas nacionales, además de transmitir otra programación en veinte canales regionales o locales [para nadie es un secreto que está hablando de Televisa].

Por su parte, el único competidor a nivel nacional del principal grupo de interés cuenta con 180 concesiones, incluyendo una concesión local y una empresa afiliada (alrededor del 39% del total de las concesiones). Esta empresa ha logrado conformar dos cadenas nacionales.

En conjunto, estas dos empresas *tienen relación con el 95% del total de las estaciones concesionadas de televisión del país.* El resto está conformado por 17 estaciones locales que operan de forma independiente principalmente en ciudades de la frontera, León y la Ciudad de México.

Esta concentración se traduce también en términos de ingresos publicitarios:

Históricamente, la televisión abierta ha captado los mayores recursos de inversión publicitaria. Se estima que en 2010, por ejemplo, obtuvo alrededor del 57% del total nacional, aproximadamente 33 mil millones de pesos. Se estima que *el 99% de la inversión de los principales anunciantes en televisión abierta se concentra en las dos empresas principales del país.*

En 2010, la televisión abierta captó los mayores recursos de inversión publicitaria con un porcentaje de 58%. La radio captó el 9%, los periódicos el 8%, los espectaculares el 8%, las revistas el 3.4%, el internet el 6% y el cine 1.5% y otros medios el 1%.

El documento no señala algo que todavía hace más aguda la concentración: dos empresas de televisión acaparan 58% de la inversión publicitaria, mientras que más de 160 empresas de radio se pelean por 9%, y 180 revistas por 3.4%. Llama la atención que en

Internet sólo se registre 6% del mercado publicitario, aunque este medio haya crecido hasta 18% de consumo en 2010.

En materia de contenidos, el análisis de Cofetel advierte:

> El contenido se ha convertido en un elemento central en la cadena de valor de los medios de comunicación. De poco sirve una importante inversión en infraestructura de distribución si no se cuenta con una programación competitiva frente a las de otras empresas.
>
> Los generadores de contenido buscan cubrir la mayor parte de los medios disponibles para lograr el máximo rendimiento de su producto. De esta forma, la generación de contenidos ha logrado encontrar nuevas ventanas para su distribución en la televisión abierta, en la televisión restringida, en la venta de DVD, en renta remota vía internet, así como en la exportación a otros mercados. Todo ello representa potenciales fuentes de ingreso.
>
> Como se ha señalado, el mercado de la televisión abierta se encuentra verticalmente integrado, desde la producción hasta la distribución de contenidos. Dado este grado de integración, resulta difícil para los productores de contenido que no están relacionados directamente con las principales empresas, tener acceso a los canales de distribución de sus contenidos.[1]

La concentración no es un problema menor ni un fenómeno exclusivo del mercado. Implica una mayor impunidad de los grandes consorcios mediáticos que no tienen ni autoridad que los regule ni competencia real que los contraste ni audiencias a las que respetar frente a sus excesos.

La concentración televisiva existente en México sólo es similar a la concentración del poder político que existió durante los años dorados del régimen priista. De hecho, la única estructura de poder sobreviviente de esos años que no se ha modificado en estos años de alternancia en el poder (2000-2012) es el de la concentración televisiva.

[1] Documento de Referencia a la Consulta Pública para la Licitación de Frecuencias para Televisión Abierta, Cofetel, 2011.

Recuperación de lo público

Es un hecho cada vez más presente que la política en México se hace en los medios y para los medios; en particular, para la televisión comercial. Como vehículo de promoción y publicidad —incluso, a costa de la serie de escándalos y videoescándalos— de los políticos, la televisión abierta es la gran plataforma de conocimiento o desconocimiento de la realidad.

Sin embargo, esto no ha enriquecido la política y menos lo político. Ni los modelos televisivos y radiofónicos imperantes en México promueven la deliberación pública sino la estridencia de lo efímero, una especie de *talk show* imparable y permanente, al margen y por encima de las propias demandas, intereses y necesidades de la sociedad.

De esta manera, el divorcio se plantea así: la información como un bien público es sustituida por la mercadotecnia como política esencial de los medios; la comunicación se confunde con la publicidad y la propaganda; los mismos medios electrónicos, lejos de cumplir con un servicio acorde con su condición de señales públicas concesionadas, se transforman en poderes fácticos que se sobreponen y determinan a lo público. Jesús Martín Barbero escribió en *Los Medios y las mediaciones:* "En América Latina el abandono del mediacentrismo se está produciendo menos por el impacto de la reconversión industrial de los medios que por la fuerza con que los movimientos sociales hacen visibles las mediaciones". Barbero propuso investigar tres lugares de mediación: la cotidianidad familiar, la temporalidad social y la competencia cultural. Esta propuesta no ha dejado de ser válida como una fórmula para recuperar el espacio de lo público en nuestros medios masivos. La responsabilidad no es sólo de los movimientos sociales sino de nuestros propios políticos y de los trabajadores de los medios de comunicación.

La mediación sin democratización es la ruta más segura para la derrota civilizatoria de nuestra sociedad. Recuperar lo público reclama expropiar de la ruta de los videoescándalos, de la telegue-

rra sucia y de la autocensura informativa la riqueza cultural que es una promesa incumplida de nuestros medios.

La recuperación de lo público es el eje fundamental para reclamar una responsabilidad social de los medios. No se trata de *estatizar* o de *uniformar* los contenidos mediáticos. La recuperación de lo público implica:

1. Considerar a los medios masivos como elementos fundamentales en el proyecto educativo y no como su principal adversario o amenaza. Lo que en las aulas se escribe en las mañanas, la televisión acaba por borrarlo en las tardes, advierten la mayoría de los pedagogos.
2. Incorporar la noción de *derechos cívicos y de audiencias* en la regulación de los medios de comunicación. Los consorcios se defienden argumentando que cualquier tipo de regulación desde una entidad pública implica un atentado a la libertad de expresión. Por eso proponen la autorregulación. Esto simplemente es una mascarada para evitar una fiscalización del respeto al derecho de las audiencias.
3. No hay derechos sin valores. Y los valores públicos son aquellos que están plasmados en nuestra Constitución: un país plural, no discriminatorio, laico, que debe promover el respeto al individuo y a los entes colectivos.

El debate sobre los valores en la televisión ha sido muy pobre. Los críticos e investigadores del fenómeno de comunicación, así como los políticos, han dejado a la televisión el monopolio de la promoción de *sus* valores y no de aquellos que tengan una relación con la noción de servicio público concesionado que tienen los medios masivos.

Derechos de las audiencias

Para la recuperación de lo público es indispensable incorporar en la legislación y en la práctica cotidiana del quehacer de los

trabajadores de los medios informativos y de comunicación los derechos de las audiencias. Cuando hablamos de los derechos de las audiencias, hacemos referencia también a la parte más vulnerable, con menos recursos y nulo acceso a los medios de difusión para contrarrestar la unilateralidad de los mismos: los ciudadanos.

En México los derechos de las audiencias están en el peor de los mundos posibles: no tienen condición de mandato legal y los propios medios tratan a sus telespectadores, radioescuchas o lectores como meros consumidores de escándalos, de productos de popularidad efímera o de emociones maleables. Las audiencias, etimológicamente, son las que *auditan* y *fiscalizan* los contenidos. Esto en México no existe.

Los derechos de las audiencias se pueden enunciar de la siguiente manera:

a) El derecho a una información veraz, ponderada, plural. Es necesario diferenciar publicidad, propaganda o promoción de los contenidos informativos.

b) El derecho de acceso a la educación y a la cultura, como un mandato derivado del propio artículo 3º constitucional.

c) El derecho a la ecología audiovisual. Este concepto, incorporado ya en las legislaciones de los países nórdicos, en naciones como Argentina y en los estatutos de algunas televisoras públicas, representa eliminar o frenar la agresión audiovisual, el ruido constante, la contaminación derivada del uso y abuso de fórmulas mercadológicas.

d) El derecho a la no discriminación, así como el respeto a las diferencias y a la pluralidad de orígenes, creencias y opciones de vida entre las audiencias.

e) El derecho de réplica que en México parece concebirse sólo para los políticos y no para los ciudadanos.

f) Los derechos de protección a la infancia que son burlados de manera escandalosa en los programas dirigidos a los menores de edad.

g) El derecho a la privacidad y la protección de los datos personales, que continuamente son amenazados en los medios cibernéticos y en la promoción de programas sensacionalistas que confunden el "chisme" con el escarnio.

h) El derecho al honor y al sano esparcimiento. Es claro cómo este derecho se viola constantemente con las mentiras de los "productos milagro", del exceso de intrusión mediática en la vida de los individuos y en los linchamientos que emprenden los corporativos mediáticos para defender sus intereses.

i) El derecho a la crítica y el respeto a la libertad de expresión. En general, la ecuación siempre está cargada a favor de los dueños y trabajadores de los medios, pero también las audiencias tienen y deben ejercer estos derechos y garantías.

Códigos de ética

En una concepción moderna, con responsabilidad social, la idea de que la prensa y los medios constituyen un "cuarto poder" no reside en la capacidad para hacer escándalos o poner en evidencia lo más descarnado de la realidad política y social. El auténtico "cuarto poder" reside en el poder de la gente informada, que puede así comenzar a pensar, a actuar y a tomar decisiones de manera libre. En nuestro país estamos muy lejos de que esta concepción se concrete en los medios actuales. Sin embargo, es necesario incorporarlos como un deber y un compromiso de los profesionales del trabajo informativo y de la comunicación. Los códigos de ética son hojas de ruta y fórmulas de autorregulación que no deben restringirse sólo a defender los derechos de los propietarios de los medios frente al Estado y los de los trabajadores ante la empresa mediática.

Es necesario incorporar la dimensión de los derechos de las audiencias. En este sentido, las defensorías de las audiencias, los observatorios de medios, las organizaciones civiles comprometidas

con el derecho a la información, con la rendición de cuentas y con la democratización del régimen de medios en México han insistido en incorporar los códigos de ética no como una concesión o una moda sino como un compromiso por recuperar el tiempo perdido y el interés público en los medios de comunicación.

Estamos apenas en los comienzos de una era de *alfabetización en materia de derechos de las audiencias.* Sin embargo, no hay tiempo que perder en este terreno.

Gobernabilidad y gobernanza

Luis F. Aguilar

Preguntarse sobre la perspectiva de México en el siglo xxi implica lógicamente preguntarse sobre la perspectiva del gobierno mexicano e indagar sobre el papel que el gobierno jugará o podrá jugar en este siglo y sobre la forma que tomará su acción de gobernar. Todas las realidades del país, económicas, políticas y sociales, que desde el mirador del presente consideramos probables o reales en el futuro, refieren en alguna forma y medida a las acciones directivas y administrativas del gobierno. En México es impensable un mundo social, presente, futuro o futurible, que no sea en algún grado producto gubernamental, resultado de lo que el gobierno ha decidido hacer o no ha hecho o ha hecho mal. Históricamente somos una sociedad fraguada por el Estado, debido a las notorias incapacidades, limitaciones y fallas de la sociedad en productividad, organización social, civilidad, participación cívica, integración y equidad, de modo que nos es culturalmente espontáneo y lógico incluir como protagonistas al Estado mexicano y al gobierno del Estado siempre que nos referimos a las condiciones nacionales presentes o futuras. No hay perspectiva del país que no incluya la perspectiva estatal y la gubernamental.

Tener una perspectiva sobre el gobierno del Estado es, además, ineludible en la actual situación del país que, como nunca antes en el pasado, manifiesta las fallas del gobierno y las fallas de la sociedad, dramáticas y dramatizadas, que provocan una atmósfera de angustia y de miedo frente a la extendida capacidad de maldad, crimen y violencia que muestran algunos grupos sociales y fomentan un clima de escepticismo respecto de la capacidad

directiva del gobierno y del futuro nacional. Desde el mirador del presente, no obstante el optimismo de la voluntad, la perspectiva de México en el siglo XXI responde más bien a la que proyecta el escepticismo de la razón: la de un país atrapado por problemas críticos y sin la capacidad suficiente para darles solución, razón por la cual la decadencia nacional se presenta como un escenario probable. El escenario más negro de futuro sería un Estado fallido con una sociedad fallida. Por tanto, la pregunta acerca de si la sociedad mexicana es gobernable y si el gobierno puede gobernarla cruza y resume todas las otras preguntas que nos hagamos sobre México en cuanto a economía, política, instituciones, administración pública, relaciones internacionales, seguridad, ambiente, configuración de la vida social.

Los textos incluidos en esta obra señalan puntualmente los déficits de la democracia, la distorsión del federalismo, la fragmentación de la sociedad, los problemas crónicos de la educación, el panorama inestable del empresariado, la violencia reptante en varios territorios del país, las fallas del sistema judicial, la terrible crisis de la seguridad pública, las tensiones en las relaciones con Estados Unidos... Todas las observaciones, explicaciones, señalamientos, pronósticos y tareas de agenda de las intervenciones implicaban directamente al Estado y, más concretamente, a los poderes actuales del Estado, al gobierno federal y a los gobiernos locales, al señalar problemas institucionales, financieros, administrativos, políticos, que se agrandaban o agravaban en grado proporcional a los vicios, transgresiones, brutalidades, incapacidades e irresponsabilidades de numerosos sectores sociales, y también a los errores, arbitrariedades, negligencias, corrupción y desorden de sectores del gobierno.

Mi intervención se concentrará en la cuestión de la capacidad y la eficacia de los gobiernos democráticos en las condiciones sociales actuales, gobierno mexicano incluido, y en la pregunta conexa acerca de cuáles son los factores que hacen posible que el gobierno esté en aptitud de dirigir a su sociedad en estos tiempos. Por consiguiente, miraré al gobierno mexicano en el siglo

XXI desde un enfoque más general, más abstracto, cuando intente entender sus problemas directivos ante las situaciones deformes e insatisfactorias de la sociedad política y civil, señaladas con agudeza en las otras intervenciones, y cuando trate de identificar los elementos que podrían mejorar la capacidad del gobierno para resolver esas situaciones problemáticas y para realizar las situaciones sociales preferidas. En un primer momento, señalaré someramente algunas de las causas que han debilitado al gobierno en México y en otros países; pasaré después a hablar de las dos líneas de respuesta que se han dado a la cuestión —la gobernabilidad y la gobernanza—, adscribiéndome a la respuesta de la gobernanza, y terminaré con algunas caracterizaciones del gobernar que son indispensables para que el gobierno mexicano tenga legitimidad política y eficacia social en la sociedad contemporánea. La posición que sostendré es que *el paso del gobierno a la gobernanza,* es decir, el paso de un modo de gobernar protagonizado y dominado por el gobierno hacia el modo de gobernar que se lleva a cabo en asociación con los actores económicos y sociales, es una tendencia que se irá afianzando en las próximas décadas, no sólo en México, y que irá acreditando su validez a medida que se registre con mayor evidencia la impotencia e insuficiencia del gobierno cuando pretende enfrentar por sí solo los complejos problemas públicos de la actualidad, y a medida que se acumulen historias de éxito que acrediten la eficacia política y técnica del gobernar en asociación o en red con actores privados y sociales.

La cuestión de gobernar en el siglo XXI

Gobernar no ha sido ni será jamás una actividad fácil, pues consiste nada menos que en la actividad de dirigir a un conglomerado social, compuesto por millones de personas, que son diferentes en situaciones de vida, intereses, conocimientos, preferencias, capacidades y poderes, y cuyas vidas y proyectos se relacionan cada vez más con otras sociedades por encima de la frontera territorial

de su comunidad política. Si dejamos de lado el pasado directivo y administrativo del gobierno mexicano y nos concentramos únicamente en el presente, los problemas actuales de gobernar en México son efecto de causas endógenas y exógenas, se originan adentro del Estado y afuera de éste, desde el entorno económico y social. Endógenamente la dificultad del gobierno democrático actual es consecuencia de muchas situaciones deficientes y distorsionadas: su inhabilidad para construir una mayoría legislativa y política estable que genere acuerdos, lo que en gran medida se debe a la carencia de las instituciones políticas apropiadas; las relaciones políticas erróneas (negociaciones asimétricas, cálculos inmediatistas de beneficios, controversias ideologizadas, interacciones prejuiciadas, revanchismos...) que el gobierno establece con las oposiciones y con los ciudadanos, en condiciones en las que la pluralidad y la independencia política son componentes esenciales de la política democrática; los errores de análisis y de diseño de las políticas públicas, la variable calidad de los servicios de la administración pública y, a la raíz, los vacíos y omisiones intelectuales y políticos que acompañaron desde el origen al proceso de "transición democrática" y que han tenido como consecuencia dañar el ejercicio del gobierno democrático en su primera década. Exógenamente, desde fuera del país y del gobierno, las dificultades directivas del gobierno se explican por los cambios que han experimentado la economía, la política y la sociedad misma en los últimos años, tales como la globalización de la economía, la preeminencia del capital financiero, la transformación del proceso de trabajo, la independencia política de la sociedad económica y civil, la diferenciación de las creencias y expectativas sobre la vida personal y asociada —que es efecto y causa de la individualización creciente de la sociedad—, la revolución tecnológica y social de la información y de la comunicación, la agudización de la inequidad y la fragmentación social, etcétera.

Los cambios dentro y fuera del gobierno y del Estado mismo han provocado lo que algunos llaman dramáticamente "el vaciamiento del Estado", que significa esencialmente que ha disminui-

do el poder social de los poderes públicos y han dejado éstos de tener el control de la dinámica de la sociedad, de modo que, para poder gobernar, se ven obligados a establecer un nuevo tipo de relaciones con los demás Estados y gobiernos, con los organismos internacionales, con las organizaciones económicas, sociales e intelectuales de su sociedad territorial y de otros países, y a transformar su vieja forma de gobernar, vertical y protagónica, en una más horizontal, asociada y compartida, que crece en México y en el mundo en estas décadas. ¿A otro tiempo social corresponde otro modo de gobernar?

Las fallas internas y los cambios sociales han hecho que el proceso de gobernar se haya vuelto hoy el centro de la atención intelectual y política. En México y en casi todo el mundo hay una generalizada inconformidad con el desempeño del gobierno, con las actividades que emprende y con los instrumentos que emplea, dado que no se resuelven en modo satisfactorio los problemas que importan realmente a los ciudadanos. La inconformidad se expande en algunos países y en algunos sectores sociales hasta el punto en que se llega a perder la confianza en que el gobierno sea realmente una agencia de conducción social y posea la capacidad de crear futuros de superior calidad social. Las numerosas y hasta abrumadoras evidencias de errores, fallas, incumplimientos, irresponsabilidades de los gobiernos dan pie a cuestiones y dudas sobre la eficacia directiva de los gobiernos, la idoneidad de sus instituciones y normas, la corrección de sus análisis, la aptitud de sus estructuras operativas y sus instrumentos, la competencia e integridad de su personal. Es lógico entonces que surjan preguntas y propuestas acerca de cómo mejorar la calidad y efectividad del proceso de gobernar, de la gobernanza, tanto en su dimensión institucional y política como en su dimensión técnica y gerencial, y que las preguntas no sean de índole reformista sino inquieran más a fondo y pregunten si el actual modo de gobernar, así como está estructurado y opera, puede realmente conducir a su sociedad hacia situaciones de importancia o si en cambio debe ser sustituido por otro proceso de gobernar, con otra estructura o modalidad, que haga posible una razonable eficacia social.

El proceso de gobernar se ha vuelto la cuestión central cognoscitiva y cívica a raíz de la democratización del régimen. En el pasado, la ineficacia gubernativa era atribuida a las características negativas del gobierno autoritario (su imposición en el cargo, arbitrariedad, inobservancia legal, corrupción, engaño, represión de disidencias, irrespeto de derechos...), que eran insufriblemente injustas e irracionales y que hacían que la sociedad se rehusara a reconocer como legítimo al gobernante, cuestionara su derecho a dirigirla y no se sintiera obligada a obedecer sus órdenes y seguir sus políticas, con la consecuencia de que para el gobierno era prácticamente imposible dirigir a la sociedad. Sin embargo, la reciente democratización del régimen y la progresiva instauración del Estado de derecho han razonablemente resuelto los dos defectos y vicios esenciales del gobierno autoritario, *la ilegitimidad de su cargo y la ilegalidad de su actuación*, de modo que la oposición y el desprecio social ya no tiene razones para centrarse en el sujeto del gobierno, en el gobernante, ahora políticamente legítimo y más dispuesto a respetar las leyes en sus acciones. Por tanto, los malos o precarios resultados sociales se atribuyen ahora al proceso de gobernar del gobernante más que al gobernante, a las deficiencias técnicas (informativas, analíticas, gerenciales) y a las deficiencias políticas de la actividad de gobierno (a las relaciones equivocadas que establece con los actores cívicos, económicos y sociales) del gobernante, ahora legítimo, y a su concepción tan insistente como obsoleta de gobernar como obra exclusiva e intransferible del gobierno.

Las limitaciones e incapacidades directivas y administrativas del gobierno muestran que la acción *del* gobierno no por ser la de un gobierno legítimo es, sin más, acción *de* gobierno. Los gobiernos pueden gobernar y puede desgobernar, hacer bien las cosas en algunos momentos y asuntos y ser desastrosos en otros asuntos y circunstancias, causar daños y no sólo producir beneficios. La novedad es que la cuestión sobre la capacidad y eficacia gubernativa se ha desplazado hoy del gobernante hacia el proceso de gobernar, a su modo de gobernar. El gobernante puede estar muy bien calificado en términos de legitimidad política democrática,

pero está mal o regular calificado en términos de desempeño directivo y administrativo. La paradoja de la democracia mexicana es haber resuelto la cuestión del gobernante, su legitimidad, pero no la de gobernar, su eficacia. La conclusión es que la democracia que tenemos es una forma de gobierno que no gobierna suficientemente, por lo que provoca inconformidad, decepción y nostalgias. La democracia ha triunfado en este país y en otros países en el terreno de los valores políticos y humanos más que en el de los resultados sociales.

El cuestionamiento a la capacidad y a la eficacia gubernativa tiene tres dimensiones: *técnica, política, institucional.* Por un lado, la ineficacia directiva es imputada a errores informativos, analíticos, de cálculo y de gestión, que conducen a tomar decisiones equivocadas —las acciones decididas no son las causalmente idóneas para realizar los objetivos deseados o su implementación es mal programada— y/o a errores o defectos políticos; en tanto son decisiones que resultan de interrelaciones erróneas con los partidos opositores y con la ciudadanía, se resisten a incorporar las ideas y las propuestas fundadas de actores económicos o actores sociales interesados en el asunto público, son distantes de las prioridades de los ciudadanos, no ofrecen públicamente razones de por qué se prefirieron esas decisiones y se descartaron otras y de por qué se las implementa burocráticamente sin involucrar a sus poblaciones objetivo. Este modelo vertical y unilateral de conducción social está desubicado en el contexto actual de una ciudadanía plural, independiente, informada e indispuesta a que se tomen decisiones que afectan sus vidas sin ser consultada y sin tener oportunidades de participar en el proceso decisorio y de evaluar sus operaciones y resultados.

Pero estas dos dimensiones ligadas directamente a la decisión de las políticas, los programas y los servicios, que son los instrumentos directivos del gobierno, remiten a una tercera dimensión, que es más abarcadora y determinante: la dimensión institucional, el conjunto de las normas públicas que prescriben los objetivos, el objeto, los modos y los alcances de la actividad del gobierno, nor-

mas que pueden ser erróneas o acertadas, coherentes o contradictorias, precisas o ambiguas, sobrantes o faltantes, o normas que no son efectivas porque no establecen los incentivos idóneos para obedecerlas o porque su transgresión no implica grandes costos disuasivos.

En suma, la ingobernabilidad o la probabilidad de que el gobierno no esté en aptitud de gobernar es efecto de carencias, fallas y errores técnicos, políticos e institucionales, mientras la gobernabilidad o probabilidad de que el gobierno pueda dirigir a su sociedad descansa en que el gobierno establezca relaciones políticas cuidadosas con otros poderes, oposiciones y ciudadanos, posea la capacidad analítica de diseñar las acciones causales apropiadas para realizar las situaciones sociales preferidas y que su acción se enmarque en normas institucionales justas, adecuadas y claras. A partir de la situación actual, la perspectiva del gobierno mexicano en el siglo XXI es claroscura, pues seguramente arrastrará por buen tiempo los defectos y errores desalentadores de estos años y se esforzará a la vez en emprender reformas y mejoras en las instituciones, en las prácticas políticas y en el análisis de políticas.

Los focos rojos del gobernar mexicano

Sin entrar en detalles, existe un consenso en el país en cuanto a que, en los rubros de política y de gobierno, tres son los problemas de fondo de la sociedad mexicana: *la desobediencia de la ley, la baja representación política de las autoridades y la inestable relación entre el Estado y el mercado*, problemas que en el fondo remiten a las omisiones infaustas de la concepción de la transición democrática. Porque estos tres problemas —que son fundamentalmente institucionales— no están resueltos en un nivel suficiente, tampoco están resueltos ni podrán resolverse los demás problemas particulares de la inseguridad pública, la incertidumbre jurídica, el estancamiento económico, la incivilidad, la inequidad, la incuria ambiental, que echan a perder nuestra vida y hacen precario

el gobernar de los gobiernos, aun si son democráticos. Aunque se requieren conocimiento y liderazgo más que únicamente instituciones para que los gobiernos muestren eficacia directiva, son sin embargo determinantes las normas jurídicas en el sector público, ya que definen lo que pueden hacer o no hacer los poderes públicos, sus atribuciones, sus facultades específicas, sus obligaciones y responsabilidades, así como los modos y los destinatarios de sus actividades.

La obediencia de la ley

Enumerados selectiva más que exhaustivamente, los problemas del gobierno y de la sociedad en este rubro son: la transgresión generalizada de las normas en diversos niveles, las constantes irregularidades de los sistemas judicial y policial, los altibajos del proceso judiciario debido, el incremento del crimen y de la violencia, el aumento de la inseguridad, la casi total impunidad por los delitos cometidos, la corrupción que infiltra las relaciones del gobierno con los ciudadanos, la inclinación a discriminar poblaciones... Estos factores tienen como efecto agregado la incertidumbre jurídica con su cauda de males en la vida personal y en las actividades económicas. En este contexto en el que la convivencia no está regulada por el orden normativo del Estado y en el que la infracción no es penalizada o impedida efectivamente, es probable un escenario de descomposición y decadencia social, así como un escenario de precaria capacidad directiva del gobierno, en tanto el instrumento principal de la conducción social es la ley y su ejecución sin excepciones.

La representación política

Es notorio el distanciamiento actual del poder ejecutivo y de los legisladores respecto de los ciudadanos, lo que hace disfuncional el gobierno democrático. Paradójicamente, el gobierno

democrático actual se caracteriza por su inexistente o limitada capacidad o disposición a hacer suyas y representar las posiciones fundadas de los ciudadanos, mientras la lucha por el establecimiento de la democracia tuvo como propósito esencial lograr tal representación, que el régimen autoritario bloqueaba o manipulaba. Los poderes públicos y los políticos de la democracia mexicana actual se han autonomizado, actúan más bien en función de sus intereses, mientras los problemas y aspiraciones de los ciudadanos no encuentra representación y respuesta en leyes, políticas y servicios ni encuentran los medios para cerrar la brecha y hacer responsable a la clase política por su indiferencia y negligencia sistemática. La baja, inestable o nula representación política de sus posiciones e intereses, que inconforma a los ciudadanos y erosiona la confianza social en la democracia como gobierno capaz y responsable, tiene causas específicas que se ubican en los defectos del sistema de partidos y en el sistema electoral (tales como financiamiento público excesivo, no reelección, muy bajo requisito de los partidos para tener acceso a representación en las cámaras del congreso, excesivo número de legisladores en las dos cámaras, baja transparencia y rendición de cuentas del legislativo...), en la carencia de instituciones de participación ciudadana que sean vinculantes en cuanto a los poderes públicos y que sancionen sus irresponsabilidades, en normas obsoletas de relación entre el ejecutivo y el legislativo y entre el gobierno federal y los gobiernos locales, que desalientan la coordinación y la cooperación. Sobre todo, la falla de la representación tiene su causa última en un concepto tradicional y hasta institucionalizado de la representación política, que supuestamente se establece y consuma en el acto electoral de los ciudadanos, en el hecho de que éstos eligen sin tomar en consideración otras actividades durante el periodo de validez electoral como la responsividad (la disposición a responder a las interrogantes y demandas sociales), la interlocución permanente con la ciudadanía, la responsabilidad y la existencia de sanciones en el caso de irresponsabilidades.

La relación Estado-mercado

Bajo las condiciones actuales de mercados políticamente independientes y autónomos en decisiones, organización y operaciones, mundialmente articulados, globales, cuyos complejos de empresas deciden los procesos económicos fundamentales de las naciones (financieros, manufactureros y de servicios, comerciales, laborales...), es evidente la incapacidad de los gobiernos para conducir tales procesos mediante regulaciones, planeación, incentivos fiscales o por medio del alineamiento político de las organizaciones del capital y del trabajo, que fueron los instrumentos exitosos que el gobierno utilizó en el pasado. En temas de crecimiento económico y desarrollo social es actualmente limitada e insuficiente la acción directiva de los gobiernos. Esto conduce obligadamente a construir la relación apropiada entre los procesos económicos que ahora están desterritorializados y los poderes políticos que siguen siendo territoriales (circunscritos a fronteras territoriales), así como a establecer las instituciones que reconozcan, especifiquen y normalicen la interdependencia que ahora existe entre el Estado y el mercado, a fin de que México y cualquier sociedad puedan esperar razonablemente que se mejorarán sus niveles de empleo, bienestar, seguridad social y que se abatirán los niveles injustificables de la pobreza y la desigualdad.[1]

[1] El fracaso del Consenso (neoliberal) de Washington, dramatizado particularmente a partir de la crisis global de los mercados financieros, iniciada en 2008 en Estados Unidos y países europeos, con un impacto brutal en la economía real (desempleo, caída productiva y comercial, descenso de niveles de bienestar y seguridad social en numerosos países), que es mencionado con insistencia en el país, no es imputable ni exclusiva ni principalmente a la avaricia de los mercados: tiene también sus causas en los Estados, en su negligencia y hasta irresponsabilidad, como lo evidencian el gasto social desbordado (apuntalado por el endeudamiento público), la carencia de regulaciones para las relaciones económicas con potencial de daño social importante y/o la apatía o la dejadez de los gobiernos (por razones políticas) para hacer valer con energía las regulaciones existentes de los mercados, sin dejar de mencionar que es prácticamente imposible o extremadamente difícil regular las transacciones financieras en un contexto de globalidad económica e instantaneidad telecomunicacional. Lo que demuestra el espectáculo de impotencia o de timidez

En México, por el estatismo mentalmente arraigado de políticos e intelectuales y por las críticas a la forma en que se realizaron a partir de los años ochenta las políticas de liberalización de los mercados, unas fundadas y otras insustentables (como la precipitada privatización de la banca o la acelerada apertura comercial), los mercados (el "neoliberalismo") siguen siendo vistos con sospecha o animadversión desde el supuesto cuestionable de que el Estado puede por sí solo animar y sostener el crecimiento económico sin necesidad de formas de interdependencia y de asociación con los mercados en numerosos proyectos, particularmente en los que son decisivos para el futuro. El gobiernismo, aun si democrático, con la pretensión de ser autosuficiente en la rectoría económica es una posición tal vez defendible en el terreno de la filosofía política y de la preferencia ideológica, pero es inviable e improductivo en el terreno de la realidad económica y social. Al parecer, una luz al final del túnel es la recién aprobada Ley de Asociaciones Público-Privadas (noviembre de 2011). De todos modos, ha ido quedando claro que la democracia en las condiciones contemporáneas de globalidad económica y comunicacional —que significa la pérdida de significado de las fronteras domésticas— y de diferenciación e individualización social —que comporta la pérdida de significado de los colectivos de clase o estamentales— es una forma de gobierno por lo menos insuficiente y limitada para conducir el país hacia horizontes de crecimiento universal del bienestar y de la seguridad social.

En resumen, no debería ser un misterio ni tampoco una sorpresa que el gobierno democrático mexicano de estos años no pueda acreditar suficiente capacidad y eficacia directiva. Es

regulatoria y macroeconómica que ofrecen la Unión Europea y Estados Unidos en estos años de crisis, debido a la interdependencia entre los Estados y los mercados, entre las finanzas públicas y las privadas (deuda soberana impagable con la banca privada y banca privada necesitada del tesoro público para capitalizarse), es que se debe institucionalizar con normas y estándares apropiados la interdependencia, y que el futuro del bienestar y la seguridad social depende del arreglo que se logre en el campo financiero (no en el comercial ni en el de la producción) entre los Estados y los mercados.

improbable dirigir nada menos que a una sociedad en la que la desobediencia a la ley es algo crónico —ley hasta inexistente en numerosas localidades y sectores sociales— y querer hacerlo con dirigentes de corta visión, conflictivos, cuya representación política está muy por debajo de las expectativas y exigencias de los ciudadanos, y que además pretenden construir un México próspero, sustentable y líder sin estar convencidos de la importancia de los mercados y sin reconocer la necesaria interdependencia del Estado y los mercados para poder realizar con éxito sus funciones públicas, particularmente las funciones sociales de desarrollo, bienestar y equidad. Sin embargo, hay adicionalmente una razón de mayor calado de la inoperancia democrática y se refiere al modo como fue entendida y llevada adelante la transición democrática, que a pesar de sus errores y omisiones representa indudablemente un salto histórico.

La transición democrática tiene un defecto de origen, que ha sido nocivo para que la democracia actual pueda constituirse en una forma confiable de gobierno por su capacidad directiva y administrativa. Sin entrar en detalles, el defecto de la transición consiste en que los intelectuales y los políticos sobresalientes que notoriamente la impulsaron tuvieron un enfoque electoral de ella más que uno gubernativo.[2] Con conceptos valorativa, emocional y políticamente fuertes, pero cognoscitivamente débiles en numerosas de sus exposiciones y argumentos, nuestros líderes intelectuales y políticos consideraron que un proceso electoral legal, competitivo, equitativo, imparcial, que asegurara el ejercicio libre de los derechos políticos de los ciudadanos y un cómputo cierto de los resultados de su elección, era condición suficiente para que se estableciera un gobierno nuevo con respetabilidad social y capacidad directiva. Idearon las instituciones políticas que hicieron posible la destitución y sustitución pacífica y legal

[2] Remito a un texto de mi autoría, que desarrolla con amplitud las posiciones aquí someramente referidas: "Transición democrática... y muchas otras cosas más", Julio Labastida y Antonio Camou (coords.), *Globalización, identidad y democracia*, Siglo XXI, México, 2001.

de los gobernantes autoritarios, pero no pensaron en las instituciones que harían posible el gobierno de los gobernantes democráticos. Se reformó el proceso electoral y se construyeron instituciones electorales democráticas, pero no se reformó el proceso de gobierno ni se construyeron las instituciones para sustentar el gobernar democrático. Muy probablemente, en el tema del ejercicio del gobierno, en razón de una cultura política arraigada, se mantuvo la creencia en el gobierno de hombres más que en el de instituciones, en gobernantes poderosos y providenciales (presidencia), que serían diferentes a los del pasado porque iban a ser elegidos y tendría legítimamente la titularidad de su poder. En la visión dominante de la transición, importaban otros gobernantes más que otro modo de gobernar, que entraña otro orden político, otras instituciones y otras prácticas de hacer política y de gobernar. La transición se pensó primordial y únicamente como alternancia en el poder, como la oportunidad para que gobernantes alternativos, opuestos a los priístas, se hicieran cargo del gobierno nacional, suponiendo que la alternancia tendría como consecuencia el alumbramiento de una clase dirigente eficaz, de gobernantes no sólo legítimos sino líderes eficaces por su competencia técnica, respetabilidad social e integridad moral. A ninguno se le ocurrió que era necesario pactar las instituciones de gobierno y no sólo las instituciones para llegar al gobierno, crear *el orden político* que la democracia requiere para estar en condiciones de gobernar y que incluye el orden fiscal y el administrativo. Se omitió en la transición nada menos que el asunto crucial de la capacidad gubernativa de la forma democrática de gobierno, que incluye legitimidad política electoral pero más elementos que los electorales.

El resultado fue que los gobernantes nuevos creyeron o pretendieron comportarse como los hombres fuertes del pasado sistema político, por lo que no les urgió o importó crear las condiciones institucionales del nuevo ejercicio de gobierno o no pudieron simplemente poner fin a las instituciones heredadas que los destinaban a intentos infructuosos de gobernar. Los partidos, las

organizaciones cívicas, los funcionarios del gobierno en turno que protagonizaron la transición en los años noventa no pactaron las instituciones de la nueva relación entre el ejecutivo y el legislativo, entre el gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales, ni las instituciones de la nueva relación entre los gobiernos y las organizaciones ciudadanas que la democracia exigía para poder ser un régimen político eficaz en la conducción de la sociedad. A la carencia del orden político propio de la democracia, requisito que era básico y decisivo en un país en el que no había tradición republicana y democrática ni poseía una idea correcta y socializada de ciudadanía (que comporta obediencia a la ley, contribución fiscal, obligaciones políticas y no sólo derechos), se sumó la carencia de un orden fiscal robusto que hiciera posible activar el crecimiento económico y dar respuesta con bienes y servicios públicos a las demandas de millones de ciudadanos pobres que se sumaron a la democracia porque esperaban de ella una mejor solución a los problemas de sus vidas precarias. La debilidad política y fiscal de la alternancia derivó en debilidad administrativa, dado que el gobierno democrático operaba mediante un aparato de administración pública que en muchos campos mostraba ser incompetente, ineficaz o corrupto, reclutado políticamente más que con base en sus méritos. El círculo se cerró funestamente cuando se tomó conciencia de que a lo largo de la transición no se habían considerado los hechos de arbitrariedad, corrupción y negligencia del sistema judicial y policial, no obstante que el tema de la legalidad y del arbitraje imparcial había sido, paradójicamente, prioritario en el proyecto de reforma electoral.

Ante los problemas de gobernabilidad de la democracia en estos años, fue lógico que se considerara necesario y urgente llevar a cabo "la reforma del Estado", a fin de abordar las cuestiones de gobierno que la transición de propósito electoral había dejado sin planeamiento y sin respuesta. Pero la propuesta reformadora va a ser tardía y sigue hasta la fecha en espera, por causa de la confrontación y el desacuerdo que caracteriza la relación entre los legisladores y los partidos, y que la alternancia ha ocasionado por

no crear las instituciones políticas apropiadas para procesar los enfrentamientos de la pluralidad e incentivar el entendimiento. El efecto imprevisto de una reforma electoral, desvinculada de la reforma del Estado, es que el gobierno democrático legítimo, el más emprendedor, hábil, mayoritario y de buena fe no está en aptitud de dirigir el Estado o, por lo menos, no en los niveles requeridos y deseados por el grueso de la ciudadanía. Tal como se ha mostrado en estos años azarosos y frustrantes.

Si a estas fallas se suman los cambios que han ocurrido a nivel nacional y mundial, y que rebasan los alcances de los gobiernos, se entiende por qué existen y se extienden las dudas sobre la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos democráticos. Hechos tales como la economía globalizada posterritorial, los procesos mundiales de información y comunicación que desbordan las fronteras, la diferenciación e individualización de la sociedad, la independencia política de la sociedad civil y el activismo participativo de varios sectores ciudadanos en asuntos públicos importantes, todo lo cual se entrelaza con la inequidad, la fragmentación social y la indisposición generalizada de la población a obedecer leyes, la representación política reducida de los dirigentes públicos, las anomalías severas del sistema judicial y policial, la carencia de instituciones políticas, fiscales y administrativas apropiadas... son factores que minan desde dentro y desde fuera la potencia directiva de los gobiernos y los convierten en instancias de coordinación y conducción social limitadas, tal vez voluntariosas, aguerridas, de buena fe, pero de resultados escasos o variables. El problema es de economía política, estructural, concierne a la relación incierta entre el gobierno y la sociedad de este tiempo, no es algo coyuntural, relacionado con problemas públicos de gravedad pasajera o con la incompetencia de gobiernos específicos. A este problema crucial para el futuro del país y para la democracia misma han querido dar respuesta, en la dimensión cognoscitiva y en la real, dos enfoques relativamente recientes: el de la gobernabilidad y el de la gobernanza.

Las dos líneas de respuesta al problema

La primera respuesta a la cuestión de la capacidad y eficacia directiva del gobierno fue la del enfoque de *gobernabilidad,* que tomó forma desde 1975, cuando un libro de época, *La crisis de la democracia* (escrito por M. Crozier, S. Huntington y T. Watanuki), señaló por primera vez que los gobiernos democráticos de los Estados sociales estaban destinados a la ingobernabilidad o a una crisis de gobernabilidad por causa de su patrón de gobierno, centrado en el gasto público como el instrumento fundamental o el único para dar respuesta a la demanda de los ciudadanos por asistencia, bienestar y seguridad social universal, que eran derechos ciudadanos constitucionalmente establecidos en los Estados sociales. La crisis de gobierno era un escenario muy probable, ya que las prácticas políticas (neocorporativas) de la sociedad industrial avanzada y los problemas ocasionados por las transformaciones de la producción, del comercio y de las expectativas de vida de las personas y familias habían elevado la demanda social ante el Estado a un punto tal en el que las capacidades legales —y sobre todo las fiscales— de respuesta de los gobiernos habían quedado rebasadas, por lo que se generaban problemas graves de legitimidad gubernamental que aceleraban la crisis. La ingente demanda social provocaba y representaba una "sobrecarga" del gobierno, un desajuste financiero entre el ingreso y el gasto público, que sería creciente e insalvable mientras se mantuviera el modelo de crecimiento estatalmente regulado y protegido y las formas de gobierno típicas (asistencialistas, benefactoras, proteccionistas, redistributivas, aseguradoras contra riesgos) de las democracias sociales. Dado esto era previsible un escenario de crisis de (in)gobernabilidad —de no poder gobernar a su sociedad— por la imposibilidad fiscal de dar respuesta a las demandas materiales cada vez más grandes de los ciudadanos por bienes y servicios públicos, que implicaban una cantidad de recursos públicos que no podían crecer al mismo ritmo de la demanda, y respecto de los cuales cualquier iniciativa de

incremento mediante un mayor gravamen fiscal provocaría una escalada de nuevos y más graves problemas económicos y políticos. Por primera vez se señaló que la forma de gobierno de la democracia social, centrada sólo en la acción del gobierno, sustentada en el gasto público, estaba por entrar en una crisis fiscal que evolucionaría en crisis política y social, tal como los marxistas de la época vaticinaban, aunque ponían el acento en la tendencia del capitalismo hacia su crisis terminal.

La respuesta al problema fue lógica y consistió en reconstruir de inmediato la capacidad directiva y administrativa del gobierno mediante una política rigurosa de ajuste financiero entre el ingreso y el gasto público, propuesta que provocó la oposición de partidos y organizaciones sociales, puesto que exigía controlar y disminuir la demanda por mayores niveles de bienestar y seguridad social (aumentos salariales incluidos) e introducía, además, la consideración de que el ajuste sería posible y exitoso a condición de que se acompañara con un ajuste superior y estructural entre el Estado y el mercado, que liberara el potencial económico y social de los mercados, que en principio producirían en grado mayor el bienestar que los gobiernos pretendían producir directamente mediante planeación y regulación con menor gasto de recursos públicos. En suma, el ajuste financiero y económico tendría como efecto que el gobierno, sin abandonar su responsabilidad social, reconstruyera su legitimidad política sin necesidad de ser el productor único o principal de los bienes y servicios que satisfacían los intereses de las organizaciones del capital y del trabajo y los derechos sociales de la ciudadanía. La ingobernabilidad intrínseca de la democracia de los Estados sociales podía ser detenida y superada a condición de que la respuesta a los derechos sociales incontrovertibles dejara de ser la acción directa del gobierno mediante leyes, empresas públicas, servicios, subsidios, gasto.

En nuestra versión mexicana y en la latinoamericana, el escenario de ingobernabilidad se relacionó con los defectos y vicios del sistema político autoritario más que con las pautas intervencionistas y protectoras que el autoritarismo del Estado social desarrollador

practicaba para realizar sus dos objetivos: crear un mercado interno y, al mismo tiempo, tener bajo control los mercados y sus actores (empresarios, trabajadores, campesinos, empleados...), es decir, estructurar el sistema político con base en un modelo corporativo de economía subordinada. Cuando a fines de los años setenta y principios de los ochenta ocurrió la crisis por déficit fiscal y, en arrastre, la crisis económica nacional, con destrucción de capitales, patrimonios y fuerza de trabajo calificada, la crisis no fue entendida como crisis de (in)gobernabilidad por causa del patrón ineficiente y excesivo de gasto social politizado y populista del gobierno, ni tampoco se reconoció que la crisis mostraba que el gobierno del Estado era incapaz de conducir la economía y lograr el desarrollo por sí sólo y mediante sus instrumentos de regulación, protección, gasto y alineamiento político. Al contrario, la política de ajuste y la decisión de liberalizar los mercados en los años ochenta, para superar la bancarrota fiscal del Estado desarrollador fue interpretada como una abdicación del gobierno de sus funciones, una maniobra para minimizar el Estado, y se pronosticaron problemas y crisis de (in)gobernabilidad en razón de que el gobierno perdía capacidades, facultades, activos y recursos en favor de los mercados, conforme a las directrices del consenso neoliberal mundial ("Consenso de Washington" en nuestro medio).

En efecto, la transición democrática tomó mayor fuerza cuando corrientes de la izquierda (Frente Democrático Nacional de 1988 y corrientes fundadoras del PRD) consideraron que uno de los efectos principales e inmediatos de la democratización sería reconstruir las capacidades perdidas del Estado social (revolucionario) en favor del neoliberalismo y reconstruir a plenitud su esencia social y nacional, removiendo a los dirigentes priístas que se aprovechaban del autoritarismo del sistema para implantar un modelo de gobierno que era extraño a la constitución y cultura política del Estado mexicano. En ese tenor, los déficits del gobierno democrático actual han sido atribuidos por numerosos sectores nacionalistas y de izquierda no a la carencia de las instituciones políticas propias de la democracia sino a la pérdida de capacidad de rectoría económica del go-

bierno. En consecuencia, la respuesta consiste en dotar al gobierno democrático con las capacidades (institucionales, fiscales, administrativas) de las que carece y, sobre todo, devolverle las capacidades perdidas, dotarlo de nuevo con fuertes atribuciones y facultades de control industrial, financiero, comercial, laboral, de modo que crecimiento y desarrollo regresen a casa.

El enfoque de la *gobernabilidad* se sustenta en el supuesto de que un gobierno capaz, dotado con las capacidades requeridas, es suficiente para dirigir a la sociedad hacia sus metas preferidas, de modo que es fundamental dotar y re-dotar al gobierno con las capacidades que necesita a fin de que pueda ser un dirigente capaz y eficaz. En este enfoque, el problema del gobernar del gobierno democrático consiste en que el gobernante carece de capacidades, es un problema de impotencia más que de incompetencia. Independientemente del acierto conceptual y político de su afirmación de que un gobierno sin las capacidades idóneas no podrá gobernar, razón por la cual se requiere identificar y aprobar las reformas institucionales que le otorgarían las facultades y atribuciones necesarias, las críticas al enfoque son varias y pertinentes. La primera crítica, de índole genérica, consiste en señalar que las transformaciones económicas y sociales son de escala mundial y de gran calado, no pasajeras, y su principal efecto político es hacer que el gobierno pierda autonomía decisoria en la conducción de la economía y que sus decisiones dejen de ser el factor determinante de las inversiones, productos industriales y de servicios, precios, empleo... a menos que dialogue y negocie con los decisores de la economía, que son ahora cadenas de corporaciones privadas mundialmente ubicuas y entrelazadas, que cruzan las fronteras de los Estados territoriales. Para producir desarrollo el gobierno depende de las empresas y cadenas internacionales financieras, manufactureras, comerciales, de servicios. El desarrollo ya no es ni puede ser efecto de las capacidades operativas propias y exclusivas del gobierno, aun si son constitucionalmente declaradas y prescritas, sino que el máximo de su capacidad política consiste en entablar relaciones de asociación y cooperación con actores

económicos, gubernamentalmente independientes, en el campo de los asuntos económicos y sociales.

Pero hay otras dos críticas específicas. La gobernabilidad pone el acento en las capacidades gubernamentales y éstas no son más que potencialidades de acción, que se vuelven reales, concretas y efectivas mediante las acciones que los gobiernos deciden llevar a cabo, los que pueden aprovechar a cabalidad las capacidades (legales, financieras, administrativas, políticas) que el gobierno posee o pueden desperdiciarlas o subutilizarlas, dejándolas latentes, inactivas, malogradas, improductivas, aun si las sociedades las otorgaron a manos llenas al gobierno o se las concedieron de nuevo. La capacidad real o efectiva se acredita y expresa en las acciones decididas por el gobierno. La segunda crítica señala que la gobernabilidad mantiene una visión gubernamental(ista) de la dirección de la sociedad, una idea gobiernista del gobernar que, por no valorar o menospreciar las capacidades, poderes, recursos que existen en empresas, organizaciones civiles, centros de conocimiento y personas de la sociedad, no las convoca, agrupa y suma a sus poderes y capacidades, con la consecuencia de condenarse a la inefectividad por no consensuar los objetivos preferidos de la sociedad y por no poder resolver problemas complejos que él, por sí mismo, no obstante buena voluntad y esfuerzos, ya no está en condiciones de realizar y resolver por sí solo. Bajo sus limitaciones directivas no pasajeras, el gobierno *de* la sociedad es *con* la sociedad o no podrá serlo.[3]

El segundo enfoque, más reciente, ha sido el de la *gobernanza*. Aunque el término gobernanza es arcaico no sólo en español, su enfoque para asuntos de gobierno es más reciente, pues reaparece en los años noventa en los documentos de los organismos internacionales (BM, PNUD) y en algunas obras académicas pioneras de origen holandés y alemán. Después de una denotación inicial confusa y ambigua, ha estabilizado sus elementos esenciales. Tiene dos supuestos o premisas: *el gobierno es necesario pero insuficiente* para la

[3] Para un desarrollo más argumentado del enfoque de la *gobernabilidad* y de sus críticas, así como para la exposición detallada del enfoque de la *gobernanza* y de su defensa, remito a Aguilar (2006, 2010, 2011).

tarea directiva y, por tanto, es importante y decisivo crear un nuevo proceso de gobernar. Más que un gobierno plenamente capaz, se requiere un proceso de gobierno en modo posgubernamental que incluya tanto al gobierno como a los ciudadanos, integre las capacidades y recursos del gobierno y los de las empresas económicas, las organizaciones de la sociedad civil y los centros de información y conocimiento. La estructura asociada o compartida del proceso de gobernar produce legitimidad política, aceptación social y eficacia directiva. El gobierno directivamente capaz es el que practica otro modo de gobernar que integra las capacidades sociales.

Gobernanza no rivaliza con gobernabilidad, puesto que condición básica del gobernar es disponer de un gobierno potente y competente, que emplee a cabalidad las capacidades que posee, pero sin dejar de reconocer que las capacidades gubernamentales poderosas son insuficientes y van complementadas con las capacidades sociales para que la sociedad tenga rumbo, pueda realizar las metas que prefiere y resolver los problemas que la perjudican. Por ser el gobernar nuevo la actividad de "un sistema de gobierno" más que la de "un centro de gobierno", una tarea asociada público-privada, la gobernanza suscita resistencias y objeciones debido a la tradición estatista-gobiernista en la que hemos crecido y debido a las numerosas evidencias de empresas privadas, que carecen de responsabilidad social y suelen parasitar de las rentas públicas, por lo que se señala que en nuestro medio es imposible, inconveniente o innecesario el gobernar en modo de gobernanza. Sin embargo, por las razones antes mencionadas, no se ve cómo el gobierno pueda resolver problemas y realizar objetivos confiando sólo en sus ideas, proyectos y recursos, que son limitados y que en las condiciones actuales, a pesar de los controles de la democracia, suelen ser penetrados por ilegalidades, corrupción, opacidad, incoordinación, ineptitud.

Por gobernanza o gobernanza pública se entiende esencialmente *el proceso de gobierno o de dirección de la sociedad*. Se refiere al proceso por el cual una sociedad se dirige, gobierna y gestiona a sí misma. En esencia, es el proceso por el cual el gobierno, las empresas privadas, las organizaciones de la sociedad civil y

los ciudadanos interactúan con el propósito de definir, acordar y decidir sus objetivos de interés y valor común, así como las formas de organización, los recursos y las actividades que consideran necesarias y conducentes para lograr los objetivos decididos. La gobernanza es entonces el proceso mediante el cual se conforma y se define el sentido de dirección de la sociedad y se construye la capacidad social para realizar los objetivos que importan a la sociedad y dan sentido a su varia actividad. El proceso de gobernanza no es aleatorio ni discrecional ni irrestricto, sino que está estructurado *por las instituciones y por el conocimiento*. Por un lado, implica valores, instituciones, normas y tradiciones, que establecen las formas y los límites del ejercicio del poder público y las vías de acceso a disposición de los ciudadanos para participar en las decisiones públicas, y que regulan, además, la interlocución que tiene lugar entre las autoridades públicas, las empresas privadas y las organizaciones de la sociedad civil, a fin de que vinculen sus posiciones e intereses, resuelvan sus diferencias y puedan llegar a acuerdos sobre los objetivos públicos a alcanzar, los problemas públicos a resolver y los servicios públicos a suministrar al conjunto de la sociedad. Por otro lado, la gobernanza pública implica también conocimientos teóricos y técnicos, modelos causales y tecnologías, que hacen que los actores públicos, privados y sociales puedan conocer los componentes y las causas de los problemas que se quieren atender o las metas que se quieren alcanzar, puedan asignar y ejercer de manera eficiente los recursos públicos y privados que se necesitan y puedan adoptar las medidas organizativas idóneas y las actividades causalmente idóneas y eficaces para producir los resultados públicos deseados. El conocimiento, por ser la actividad que identifica y valida las relaciones causales del mundo natural y del social, es la referencia fundamental para que el gobernar sea eficaz, produzca los resultados esperados. En suma, la gobernanza se refiere al conjunto de valores, instituciones, normas, así como al conjunto de conocimientos y tecnologías, que orientan, enmarcan y sustentan las decisiones que el gobierno y la sociedad elaboran y toman para atender los asuntos públicos que

importan y son decisivos para producir el orden social preferido y el constitucionalmente establecido. A manera de corolario, es de señalar que, según la especificidad de los asuntos sociales y económicos a atender, son más importantes y determinantes específicas instituciones y determinados conocimientos.

La estructura (institucional y técnica) del proceso de gobernar[4] es producto de la interlocución de la sociedad y del gobierno, pero es cambiante su peso e influencia en su definición y realización. El gobierno posee el papel dominante en la definición y ejecución de la dirección de la sociedad, cuando ésta no es capaz de autogobierno y muestra que carece de las capacidades morales o políticas para lograr por ella misma acuerdos básicos sobre los principios y objetivos de su convivencia y para vivir en paz y orden, y/o porque carece de las capacidades de conocimiento, tecnológicas, financieras, organizativas y productivas para seleccionar correctamente y ejecutar eficientemente las acciones idóneas para realizar las metas de sus acuerdos. Los dos siglos pasados de México y de los países latinoamericanos se han caracterizado por este tipo de gobernanza, que suele llamarse "gobernanza por gobierno", "gobernanza jerárquica" o "vieja gobernanza", puesto que era generalizada la desorganización, conflicto y hasta violencia en la sociedad, y el grueso de la población no poseía las capacidades suficientes para asegurar una producción sostenida y su bienestar. La correlación cambia cuando la sociedad posee ya en modo suficiente capacidades informativas, cognoscitivas, tecnológicas, organizacionales y productivas, así como capacidades políticas de deliberación y entendimiento y capacidades morales de autorregulación mediante confianza, asociacionismo y cooperación, de

[4] Considero que *la estructura institucional* de la gobernanza está constituida por las instituciones que regulan las relaciones entre los poderes públicos, las de justicia y seguridad pública, las instituciones de mercado, las de la sociedad civil y las instituciones internacionales que definen las relaciones entre los Estados soberanos y otras entidades nacionales. *La estructura técnica* de la gobernanza está constituida por el sistema social de ciencia y tecnología, el sistema social financiero (de las finanzas públicas y de las privadas), la política pública y la administración pública.

modo que ya no acepta tener un rol cívico pasivo o gubernamentalmente subordinado en la definición de los asuntos públicos y del destino social, y cambia cuando, al mismo tiempo, la estructura de la sociedad se ha vuelto compleja (por "la diferenciación funcional" de sus subsistemas de acción y su enlazamiento con la economía global), de modo que los problemas sociales se caracterizan por la complejidad de sus dimensiones y causas, que ya no son cognoscibles ni tratables ni solubles sólo con las capacidades, los conocimientos y los recursos e instrumentos del gobierno estatal o de cualquier otro actor de la sociedad.

En esta circunstancia contemporánea, toma forma un nuevo modo de gobernar, llamado "nueva gobernanza", "gobernanza moderna", "gobernanza por cogobierno", porque las actividades para realizar los objetivos (resolver problemas, enfrentar desafíos, crear futuros de calidad general), las formas de organizarse y el modo como se distribuirán los costos y beneficios ya no es ni puede ser obra exclusiva del gobierno, considerado como actor único o dominante, sino que es el resultado de la deliberación conjunta/interlocución/interacción/interdependencia/coproducción/corresponsabilidad/cogobierno/asociación entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales. A lo largo del proceso de la decisión directiva y de su implementación, los gobiernos y las organizaciones juegan roles cambiantes con diversos acoplamientos, según la naturaleza de los problemas, sus relaciones internas y las circunstancias sociales.

Una perspectiva probable del gobierno mexicano del siglo XXI

El gobernar del gobierno mexicano del siglo XXI tendrá muy probablemente el perfil de la nueva gobernanza en muchos asuntos públicos, particularmente en los asuntos económicos y de política social, y en las localidades del país en las que los sectores sociales están organizados, son políticamente independientes y tienen vínculos internacionales. Es muy probable que en las próximas décadas suceda *el tránsito del gobierno a la gobernanza*, el paso de un

modo de gobernar protagonizado por el gobierno a un modo en el que la dirección de la sociedad se lleve a cabo mediante formas de asociación, cooperación y coordinación entre los gobiernos y entre éstos y los actores económicos y sociales para poder realizar las metas de interés y beneficio social.

Esta tendencia hacia una forma de gobierno asociado o hacia un sistema más que hacia un centro de gobierno no está garantizada y podrá interrumpirse si numerosos sectores de la sociedad mexicana permanecen atrapados en sus vicios de ilegalidad, transgresión, evasión fiscal, improductividad, desorganización, pobre capital intelectual y capital social, dependencia oportunista de los recursos públicos... y/o si personas y familias se desentienden de los asuntos públicos de la convivencia y creen que encerrarse en sí mismos es la mejor estrategia de autodefensa de su bienestar y de supervivencia. Sin embargo, la tendencia hacia formas de gobierno en modo de nueva gobernanza se irá afirmando a medida que crezcan en el país el imperio de la ley y la democratización —con el efecto de una mayor distribución del poder—, se incremente la suficiencia económica de los grupos sociales y la independencia política de numerosos sectores ciudadanos, aumente la exigencia ciudadana de participación en las decisiones públicas y la economía global se vuelva más integrada, innovadora, incluyente y liberada de su crisis actual. La tendencia se acelerará también a medida que el gobierno muestre su ineficacia directiva por mantener leyes obsoletas, estructuras organizativas segmentadas, prácticas políticas de baja representación social, comportamientos arbitrarios, corruptos e ineficientes, asignación insuficiente o equivocada de recursos, incompetencia de su personal administrativo (particularmente de su policía en el momento actual de inseguridad) y, sobre todo, si el gobierno permanece autorreferido, prisionero del autoengaño de ser un agente autónomo y una instancia de dirección social autosuficiente y suficientemente poderosa, que podrá disponer fácilmente del consenso social para los objetivos de sociedad que decida por sí solo y que tendrá el conocimiento y los recursos para realizarlos por sí mismo.

En las actuales condiciones no se puede definir con seguridad cuál será el perfil que tomará el gobierno en su gobernar durante el siglo XXI, en especial si se quiere definir el perfil de sus funciones y políticas públicas específicas, dados los avatares de la economía y de la política nacional e internacional, aunque sin olvidar que la globalidad económica no es una realidad pasajera y periférica, por lo que la forma de gobernar en el campo económico no podrá llevarse a cabo más que asociadamente en cooperación y corresponsabilidad con las empresas (con sus *clusters*, sistemas y cadenas de valor), los sindicatos, los profesionistas y sus agrupaciones y con las organizaciones de la sociedad civil involucradas en el desarrollo sustentable, en la competitividad, en la investigación científica y tecnológica, en la educación.

Sin embargo, conviene distinguir entre los asuntos clásicos del estado, relacionados con la certidumbre jurídica, la impartición de justicia y la seguridad pública, y los asuntos actuales del bienestar económico y la seguridad social, pues el rol del gobierno es diferente en peso y modo de actuar en cada uno de esos dos conjuntos específicos de asuntos. En términos generales, se puede y debe afirmar que en los temas de la seguridad pública y la certidumbre jurídica (en colaboración con el poder judicial), la actuación del gobierno no cambiará y no debe hacerlo, razón por la cual habrá de seguir practicando el esquema de la gobernanza jerárquica de mando, control, disuasión, coacción y punición en contra de la transgresión y de las infracciones, particularmente cuando las organizaciones criminales desafían el poder del Estado y llegan a dominar territorios del país. El monopolio de la coacción legal no puede perderse ni compartirse, aun si el éxito en la derrota del crimen (narcotráfico, secuestro, extorsión, violencia...) exige comunidades vigilantes, comprometidas y participativas, así como exige políticas sociales integradas (educativas, habitacionales, vecinales, de empleo, de infraestructura comunitaria, de fomento de espacios públicos...) que demandan el compromiso y la colaboración social. En cambio, en los temas de crecimiento económico y desarrollo social debe ser claro que el gobernar en modo de

gobernanza está destinado a afirmarse cada vez más, a pesar de los vicios, deformaciones e incapacidades de numerosos sectores económicos —y justamente a causa de ellos—. La exigencia de que el gobierno democrático no fracase en su primer intento nacional de consolidación y de que el país no profundice su decadencia económica y descomposición social será una exigencia institucional y técnica para que el nuevo proceso de gobernar, público-privado, gubernamental-social, se desarrolle en los temas cruciales de la convivencia y de la supervivencia social.

La consideración de que la nueva gobernanza asociada o en red es la perspectiva probable del gobernar en el siglo XXI mexicano se apoya en las evidencias de que la exclusiva acción gubernamental mediante la acción de sus burocracias es insuficiente para resolver los problemas económicos y sociales crónicos de la sociedad mexicana. Dicho dramáticamente, no hay gran futuro para el país con una idea del gobierno como el único solucionador de los problemas y con una población dependiente a la espera de la solución estatal. Dejemos de lado la evidencia de que el crecimiento económico en las condiciones actuales de globalización no es viable sólo con los recursos y acciones gubernamentales, que son limitados para incidir en las decisiones de los circuitos financieros, productivos y comerciales mundiales. Aun así, los gobiernos tienen recursos cruciales para los planes de los decisores económicos, tales como seguridad pública, certidumbre jurídica, servicios públicos varios, incentivos fiscales, infraestructura, tratados de libre comercio, acuerdos sobre regímenes internacionales..., y con base en esos recursos públicos, tangibles e intangibles, de importancia crucial para los negocios, los gobiernos pueden negociar beneficiosamente con los decisores económicos mundiales. En los casos mejores y socialmente ganadores, las decisiones pueden ser coproducidas paritariamente entre el gobierno y los decisores económicos, y en la mayor parte de los casos la decisión será el resultado de negociaciones con mayor o menor predominio privado o público, según los asuntos y las circunstancias sociales, pero en ningún caso puede uno considerar viable o exigir la rectoría económica del Estado, si con esta expresión se

refiere a que el gobierno tenga un rol determinante en la definición de la agenda económica (proyectos, prioridades, inversiones) y de las transacciones (precios y salarios) y pueda alinear a sus decisiones a las corporaciones privadas, particularmente a las de alcance mundial. Sin entrar en detalle, es de subrayar que las actuales teorías del desarrollo son todas teorías posgubernamentales y que sus principios cognoscitivos y prácticos refieren a la asociación de recursos públicos, privados, civiles, intelectuales, a una competitividad sistémica y a la interdependencia entre gobierno y sociedad, para que el desarrollo sea duradero e integral.

En el campo social, hemos crecido con la idea de que sólo la acción del gobierno es la única que puede resolver los problemas de atraso, exclusión, incapacidad (productiva y de socialización), marginación, pobreza, inequidad, inseguridad social... que sufren ingentes sectores de la población mexicana, problemas que se reproducen y hasta se agravan generación tras generación. La repetición indefinida del precario destino social de millones de conciudadanos debe suscitar (por lo menos) la pregunta acerca de si son eficaces los supuestos e instrumentos de las políticas que ha implementado el gobierno por décadas y décadas. No es debatible la naturaleza social del Estado mexicano ni tampoco la necesidad de que el gobierno actúe para atacar los problemas de poblaciones que, a pesar de su esfuerzo, no están en condiciones de satisfacer sus necesidades ni realizar sus proyectos de vida a través de los intercambios de mercado o mediante los vínculos de la solidaridad familiar, vecinal o grupal. Asimismo debe reconocerse que la sociedad mexicana ha modificado sus capacidades y alcances en el último siglo gracias a los múltiples bienes y servicios que la política social ha provisto incansablemente a un mayor número de ciudadanos.

Sin embargo, el exclusivo enfoque gubernamental de la política social tiene dos problemas, dos puntos débiles. El primero tiene que ver con la sustentabilidad financiera del Estado social, que requiere ingentes recursos para satisfacer la demanda social por bienes y servicios y que no están disponibles en modo suficiente, particularmente en las sociedades en desarrollo, cruzadas por

la pobreza o en las que experimentan cambios en los procesos de trabajo y cambios demográficos en la edad de su población. Si no se resuelve el problema de la robustez fiscal del Estado social, que en gran medida se relaciona con el incremento del ingreso público mediante impuestos y pagos por precios reales de los servicios públicos, una política social de exclusivo tono gubernamental será limitada en su impacto y variable. La política social exitosa requiere más movilización de recursos que sólo los públicos. El segundo problema tiene que ver con la eficacia de la política social, ya que son numerosas y aun abrumadoras las evidencias que muestran que hasta que las personas, familias, comunidades, localidades no participen en el diseño y en la ejecución de la política social y en el proceso de provisión de los servicios públicos (educación, salud, vivienda, transporte, infraestructura...) y no asuman, además, corresponsabilidades (empezando con obediencia a la ley, contribución fiscal, cuidado de su entorno social y del natural), la solución de sus problemas de vida no podrán ser resueltos sólo mediante la acción del gobierno. El gobiernismo asistencialista, benefactor, desarrollador, cuando se practica con actitudes de paternalismo que no exigen a las poblaciones beneficiadas ningún desempeño a cambio y toleran la ilegalidad de comportamientos (frecuentemente aderezadas con formas de clientelismo electoral), es un esquema de política que se muestra insuficiente y acaso contraproducente después de un siglo de ser practicado generosamente en el campo y en la ciudad. La política social reciente, que acentúa los resultados y no sólo las nobles intenciones, exige acciones de cooperación y corresponsabilidad de personas, familias, vecindarios y comunidades con las agencias de gobierno en asuntos de salud, educación, infraestructura, cuidado ambiental, manejo de riesgos naturales, desarrollo productivo... Motivos de equilibrio fiscal, eficiencia administrativa y de respeto a la dignidad de los ciudadanos derechohabientes y beneficiarios llevarán a demandarles acciones de cooperación y corresponsabilidad, que podrán realizarse de manera más sistemática cuanto más densa sea la organización social, más extensa sea la acción social mutualista y solidaria y mientras

más tenga la política social como criterio fundamental la exigencia de compromisos de la población. Persistir en afirmar que la política social es obligación gubernamental exclusiva más que obligación de los ciudadanos y señalar acríticamente al mismo tiempo que la sociedad mexicana está fragmentada y reacia a vínculos de solidaridad y cooperación significa, en la práctica, condenar el país a perpetuar pobreza, vulnerabilidad e incapacidad de la sociedad.

A partir de las condiciones actuales, el perfil probable del gobierno mexicano del siglo xxi seguirá siendo el de "la gobernanza por el gobierno" en muchos asuntos públicos y, al mismo tiempo, irá tomando forma y fuerza el perfil de "la gobernanza por cogobierno", asociada o en red. En los dos perfiles, el gobierno habrá de *crear, desarrollar y consolidar su capacidad directiva propia,* como lo exige el enfoque de la *gobernabilidad,* y deberá además *crear, desarrollar y activar las capacidades de la sociedad económica y civil,* para que la potencial nueva forma de gobierno se consolide y se valide socialmente. La primera actividad significará llevar a cabo las reformas institucionales, fiscales, administrativas (además de las reformas del sistema de justicia y policía) que están pendientes y que el gobierno necesita realizar para ser un gobierno democrático eficaz y responsable, tal como lo han propuesto numerosos autores y se ha intentado en estos años con resultados variables. En cambio, el perfil de la nueva *gobernanza* demandará nuevas acciones, cuyos rasgos merecen ser breve y genéricamente mencionados porque son diversos a las concepciones tradicionales de gobierno y de administración y política pública.

El perfil de la gobernanza nueva implica un gobierno que es un *dirigente facilitador,* cuyo primer acto directivo consiste en remover los obstáculos que dificultan, imposibilitan o encarecen las actividades que emprenden los actores económicos y sociales para realizar sus proyectos personales, tales como reglamentos y procedimientos quisquillosos e inútiles, actos administrativos discrecionales o corruptos, que tienen el efecto de desalentar inversiones, aplazar decisiones, bloquear innovaciones, o bien provocan desproporcionadas contribuciones fiscales que se canalizan a

gasto público innecesario o ineficiente. En contraste, el gobierno se dedica a facilitar las acciones y la movilización de recursos de la sociedad mediante varios tipos de fomento, respaldo y complementación, como aseguramiento del orden público y la paz social, administración imparcial y expedita de justicia, precios apropiados de servicios públicos, creación de infraestructura, acceso más expedito y generalizado al capital, información relevante para las decisiones, apoyos varios y complementarios a las actividades económicas y cognoscitivas...

En la perspectiva de la gobernanza, el gobierno es asimismo un *dirigente creador de oportunidades.* Uno de los problemas críticos del país es que no existe la capacidad social suficiente, desarrollada o especializada para producir riqueza y para tener acceso a ella, debido en mucho a que amplios sectores de la población carecen de oportunidades de acceso a servicios fundamentales de información, educación, salud, capacitación, que los doten con las capacidades cognoscitivas, laborales, organizativas que incrementen sus posibilidades de empleo, su productividad, su acceso a capitales y mercados, su posesión segura de bienes. Ante estos sectores de ciudadanos carentes, rezagados, en desventaja, impedidos y, en el fondo, socialmente desaprovechados, el trabajo principal del gobierno es atenderlos sistemáticamente, incluirlos, creando oportunidades por todos los sitios del país para que todos los ciudadanos, sin excepción, puedan adquirir y desarrollar sus capacidades y decidir libremente sobre sus vidas, sin las ataduras de la enfermedad, la ignorancia, la incapacidad, la precariedad, la desinformación. Esto significará profundos ajustes en la operación del sistema educativo, de salud, e iniciativas de creación de infraestructura comunitaria y de transporte y telecomunicación.

El gobierno, que reconoce, crea, activa y utiliza las capacidades de su sociedad, termina por ser un *dirigente habilitador,* que habilita y empodera a los actores económicos y civiles para que se hagan cargo ellos mismos de la atención a sus problemas y necesidades y realicen las acciones que consideren idóneas para realizar sus fines; para que se responsabilicen personal o asociadamente de llevar a

cabo proyectos de vida personal, vecinal, local. Objetivo del gobierno activador es habilitar y facilitar que los ciudadanos, mediante sus capacidades, recursos e iniciativas, se responsabilicen o corresponsabilicen con el gobierno en la solución de problemas y en la creación de oportunidades de bienestar. Es poner fin a décadas de paternalismo gubernamental y desresponsabilización social.

Finalmente, adquiere el perfil de un *gobierno socio*. El gobierno reconoce que es un actor potente y competente en los asuntos públicos que son de importancia para la sociedad, pero reconoce al mismo tiempo que ya no puede definir ni realizar los objetivos preferidos de la sociedad por sí mismo, únicamente con sus ideas, acciones y recursos, por lo que requiere de los actores económicos y sociales, que poseen recursos fundamentales (desde los financieros y tecnológicos hasta los morales) y se coordina y asocia con ellos a fin de llegar a acuerdos, sumar recursos y capacidades, incrementar poder y potencialidades, ampliar los alcances de la acción de la sociedad. Por consiguiente, promueve e incorpora la participación ciudadana y exige la organización ciudadana. En primer lugar, fomenta la aprobación de reformas institucionales y de prácticas políticas que faciliten la participación de los ciudadanos en la conformación de las decisiones públicas y en su implementación y les otorgue el poder de emplazar a las autoridades y funcionarios a dar información sobre sus actividades y rendir cuentas. En correspondencia, es un gobierno que combate la desigualdad en la participación y abre vías de acceso a los discriminados o en desventaja para presentar sus expectativas y demandas y para incidir en la formulación de las políticas y en el diseño de la prestación de los servicios. Asimismo, en segundo lugar, el gobierno socio promueve y facilita la asociación ciudadana en sus varias formas, sin recaer en modalidades corporativas, políticamente alineadas a partidos y oportunistamente dependientes del gobierno. En cambio, fomenta y facilita las asociaciones económicas independientes de capital y trabajo, comercio y profesionales (promoviendo y exigiendo representatividad y elegibilidad), así como las organizaciones de la sociedad civil, las asociaciones vecinales,

las organizaciones comunitarias locales. En este sentido, el gobierno nuevo dirige a partir del capital social existente en la sociedad y tiene como objetivo impulsar su formación o su extensión.

El papel que el gobierno desempeña en las asociaciones público-privadas y gubernamental-sociales puede ser variado, pero su papel consistirá la más de las veces en convocar al esfuerzo conjunto, generar las condiciones de confianza para que los ciudadanos participen, se entiendan y lleguen a acuerdos; facilitar el diálogo entre los participantes y coordinar la cooperación; sostener el esfuerzo en momentos críticos y arbitrar los eventuales conflictos; vigilar que los acuerdos no sean injustificadamente rotos ni que el interés público sea distorsionado; asegurar la proporcionalidad entre los beneficios y los costes de los participantes; garantizar la transparencia y la rendición de cuentas solidaria... El gobierno no puede dirigir más que en asociación, pero es el director de las asociaciones en forma de coordinador (más que de subordinador imposible) del esfuerzo compartido y como garante del interés y beneficio público, evitando que las decisiones públicas sean capturadas por los intereses de los poderes fácticos. Todas estas características tendrán como efecto neto que la sociedad tenga un *gobierno confiable,* un agente que se habrá ganado la confianza ciudadana por su reputación de actor capaz y responsable, veraz en su discurso y serio en sus acuerdos (sensatos, viables, corresponsables) con los actores sociales y por ser capaz de explicar con evidencias y argumentos las situaciones en que los acuerdos no logran sus resultados o son incumplidos por alguno de los participantes.

Este modo de gobernar, por más que se considere mexicanamente inviable o injustificadamente normativo, se irá consolidando a lo largo del siglo como efecto de la democracia política, que generará progresivamente ciudadanos activos en los varios asuntos públicos de su interés y del interés social general, y como efecto del incremento de las capacidades intelectuales y productivas de ciudadanos cada vez más informados y educados, y por la interdependencia económica y política de los Estados nacionales. Es un proceso de gobernar que se extiende por todos los países y

que cobra mayor velocidad en aquellos países que enfrentan crisis económicas o sociales o se plantean proyectos exigentes de calidad de vida social y personal y que toman conciencia de que la superación de la crisis o la realización de proyectos desafiantes de vida en común no pueden ser más que obra pública, resultado de la acción del poder público y del público ciudadano.

Bibliografía

Aguilar, Luis F., "Transición democrática... y muchas otras cosas más", en Julio Labastida y Antonio Camou (coords.), *Globalización, identidad y democracia*, Siglo XXI, México, 2001.

———, *Gobernanza y gestión pública*, FCE, México, 2006 (4ª ed., 2011).

———, *Gobernanza: normalización del concepto y nuevas cuestiones*, ESADE, Barcelona, 2010.

———, *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*, Fundación F. Naumann, México, 2010 (3ª ed., 2011).

Innerarity, D., *El poder cooperativo: otra forma de gobernar*, ESADE, Barcelona, 2006.

Longo, Francisco, "Ejes vertebradores de la gobernanza en los sistemas públicos. Un marco de análisis en clave latinoamericana", *Reforma y Democracia*, núm. 46, CLAD, Caracas, marzo de 2010.

Natera, Antonio, *La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular*, Universidad Carlos III, Madrid, 2004.

Seguridad en México: colapso y reconstrucción

Ernesto López-Portillo

La complejidad de la seguridad

El objeto de estudio denominado genéricamente inseguridad presenta una complejidad expansiva que desborda nuestra capacidad de aprenderla y de aprehenderla. La comprensión de los fenómenos que alcanzamos a ver asociados a la inseguridad, objetivos y subjetivos, demanda enfoques multi y transdisciplinarios que nunca parecen ser suficientes. La sola respuesta a la pregunta ¿qué provoca inseguridad? muchas veces rehúye a la posibilidad de verificar causas cuya regularidad nos permita hablar de teorías.

La seguridad-inseguridad, así planteadas como un binomio donde cada parte se explica en función de la otra, se desdobla en dos tipos de experiencias: una intersubjetiva y otra objetiva. La seguridad es una categoría que funciona acompañada de múltiples adjetivos que intentan trazar contornos semánticos: seguridad pública, ciudadana, humana, nacional, jurídica, etcétera. Aun así, esos adjetivos proveen portafolios conceptuales que muchas veces nos regresan a significados múltiples y por tanto poco asequibles: seguridad nacional y seguridad humana son paradigmáticos en tal sentido.

El plurisentido del binomio seguridad-inseguridad revela usos micro y macro que van desde la expresión del más personal sentir —me siento seguro— hasta la condición de un Estado Nación —es un Estado seguro—.

Los estudios empíricos logran asir al menos parte de la expe-

riencia objetiva y subjetiva de la seguridad-inseguridad y así revelan las contradicciones propias de la complejidad. Personas, grupos, barrios, ciudades, regiones, países presentan percepciones de inseguridad que pueden incluso ser abiertamente contradictorias respecto a la dimensión objetiva del riesgo. Es de conocimiento explorado, por ejemplo, que una persona promedio se siente segura en el barrio donde vive, independientemente de su condición de riesgo; más aún, la percepción puede invisibilizar el riesgo en entornos donde el mismo es evidente.

¿Cómo se construye la experiencia de la inseguridad-seguridad? Tal vez ésta es la pregunta adecuada. Y si en efecto hemos hecho la pregunta correcta, eso no quiere decir que logremos la respuesta que buscamos. Consuela al menos pensar que desde la pregunta nos hacemos cargo de una aproximación cada vez más compleja.

Y para evitar la idea de que la abstracción en este análisis termina por apartarlo de la realidad, va un ejemplo sencillo que muestra lo contrario: es una receta universal desplegar más policías ahí donde los gobiernos han encontrado más inseguridad objetiva y subjetiva; y, sin embargo, el más influyente experto, ya desde mediados de los noventa del siglo pasado, calificó como el más grande mito la idea de que la policía por sí misma previene el delito y por esa vía resuelve la inseguridad.[1]

La seguridad-inseguridad merece ser considerada en consecuencia como experiencias multidimensionales cuyas aproximaciones simplistas o lineales en nada ayudan. Tal afirmación cobra relevancia justamente porque en México apenas comenzamos a incursionar en lecturas complejas, oficiales o independientes, hecho que para mala fortuna augura largas andanzas y enormes costos humanos y de todo tipo, antes de la reproducción y consolidación de buenas prácticas institucionales y sociales que soporten la construcción de comunidades seguras y no violentas.

[1] D. H. Bayley, *Police for the Future*, Oxford University Press, Nueva York, 1994.

Las causas de la inseguridad

Visión estructural macro

Reconociendo que los contenidos y contornos de las causas de la inseguridad parecen desbordar la capacidad de modelar y asir una explicación suficiente, expongo una lista de 19 factores estructurales que en el México de hoy fundan la oportunidad de la inseguridad, el delito y la violencia. A saber:[2]

1. Exclusión social masiva y creciente de las oportunidades del desarrollo y de los estándares mínimos aceptables en los índices de calidad de vida en una democracia.
2. Aplazamiento de una transición democrática sustantiva, es decir, que permita el acceso a los derechos básicos por parte de las mayorías.
3. Deterioro desproporcionado en las condiciones de vida entre amplios sectores de las poblaciones más vulnerables.
4. Diseminación de los mercados ilegales en la forma de espacios informales de inclusión de los excluidos hacia alternativas de subsistencia que no proveen los mercados legales.
5. Expansión del crimen organizado modelado en empresas transnacionales rodeadas de cinturones de protección privada y pública y basadas en estructuras de operación que rebasan las fronteras geográficas, al tiempo que reprivatizan la violencia.
6. Creciente articulación de las élites públicas y privadas a las redes de la delincuencia organizada.

[2] Expuse estos factores en mesa de discusión que fue recogida en *Seguridad ciudadana*, en Los Retos Fundamentales de México. Seminarios Construyendo una Agenda para el siglo XXI, EAPDF, con la coordinación de Guillermo Zepeda Lecuona y Marcos Pablo Moloeznik, cuaderno de trabajo 05, México, 2011.

7. Desestructuración de las instituciones y redes formales e informales que históricamente habían contenido y canalizado el conflicto, tales como la familia, la escuela y la comunidad misma.
8. Diseminación exponencial de vacíos de autoridad pública y privada, derivado de la distorsión entre la evolución y la fragmentación del conflicto social y el anclaje de los liderazgos políticos a esquemas decimonónicos de poder, de corte autoritario y centralizado.
9. Inercias autoritarias en el ejercicio del poder público que prefieren reproducir lógicas patrimonialistas, en lugar de abrir el ejercicio de autoridad a mecánicas de rendición de cuentas, transparencia y participación social.
10. Asfixia de la creatividad e innovación de cuadros de gobierno bajo normas, rutinas e inercias burocráticas que prefieren "cumplir los trámites", antes que asumir los riesgos del cambio.
11. Secuestro del sector público de la seguridad por un paradigma incremental-inercial que prefiere el incremento de recursos y la repetición de las rutinas, sobre la implantación de modelos de política pública validados en ciclos recursivos de evaluación de procesos y resultados.
12. Dominio de criterios e indicadores de evaluación cuantitativos sobre cualitativos, con respecto a las intervenciones operativas a cargo de las instituciones policiales y militares, lo que invisibiliza las rutinas ineficaces, ineficientes e incluso contraproducentes, al tiempo que perpetua su reproducción.
13. Alojamiento en las instituciones policiales de las más extremas prácticas de manipulación política, abandono institucional y aislamiento social.
14. Clausura del escrutinio público sobre las Fuerzas Armadas y consecuente marginación de la deliberación abierta en torno a su evolución democrática.
15. Fragmentación policial, no sólo por la multiplicidad de las instituciones, sino por la parcelación de feudos al interior

de las policías, encabezados por liderazgos formales e informales que distribuyen beneficios entre los círculos de lealtad, mientras la mayoría ubicada en las jerarquías de base proveen apoyos y recursos en cadenas informales de abajo hacia arriba y en condiciones de sobrevivencia.

16. Renuncia de los poderes ejecutivos a construir el llamado gobierno civil de la seguridad, es decir, la institucionalización de liderazgos a cargo de los funcionarios electos, responsables de conducir el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas de seguridad democráticas e integrales, sacando a la institución policial de la conducción y colocándola en un plano de complementariedad y colaboración para intervenciones multiagenciales.
17. Irrupción de las Fuerzas Armadas en funciones contingentes, policiales y de procuración de justicia, a consecuencia del vacío provocado por la debilidad estructural de las instituciones civiles responsables. Desgaste creciente producto del conflicto entre la operación militar y los DDHH.
18. Masiva debilidad de los impulsos sociales participativos y de apropiación del espacio público mediante el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones por parte del gobernado.
19. Masiva reproducción y tolerancia social de códigos culturales que validan la violencia y la violación de las normas escritas, en función de criterios de oportunidad.

Me parece importante agregar, así sea en mero enunciado general, los problemas estructurales identificados en el documento *Elementos para la Construcción de una Política de Estado para la Seguridad y la Justicia en Democracia*, dado a conocer el 8 de agosto de 2011 por parte del doctor José Narro, rector de la Universidad Nacional Autónoma de México —recomiendo la lectura del texto íntegro—:[3]

[3] Consultar en http://www.unam.mx/contenidoEstatico/archivo/files/pdfs/propuesta_s.pdf.

a) El soporte teórico y conceptual es insuficiente.
b) Las prácticas institucionales no se adecuan al marco constitucional de la seguridad y los derechos humanos.
c) Las políticas en materia de seguridad pública y justicia se encuentran desvinculadas de los fines comunes que se buscan.
d) Las normas, diseños y prácticas están ajenos al marco especializado de atención a poblaciones de mayor riesgo o vulnerabilidad.
e) Los sectores relevantes para la seguridad y la justicia están fragmentados.
f) La prevención se ha desatendido.
g) Acciones y decisiones coyunturales y reactivas, sumadas a la ausencia de una visión integral y coordinada a corto, mediano y largo plazos.
h) Subordinación a cuestiones políticas personales, partidistas o electorales.
i) Las relaciones civiles y militares enfrentan condiciones extraordinarias.
j) La corrupción e impunidad son severas.
k) La metodología de las políticas públicas está marginada.
l) La capacitación de vanguardia casi no existe.
m) La legitimidad se reduce.
n) Domina una retórica de confrontación.
o) Avanza la violencia.

Visión estructural micro: el desgobierno político de la seguridad o su degradación en estrategia policial

Marcelo Saín aportó un concepto particularmente potente al debate en torno a la seguridad y la policía en América Latina. Se trata del "desgobierno político de la seguridad". Antes de recurrir al autor, trato de sintetizar el concepto y anoto las consecuencias que interpreto del mismo. Se trata de la cesión de la conducción de la

seguridad por parte de los gobiernos hacia las instituciones armadas civiles y militares. Es decir, el quehacer en torno a la seguridad y la operación de las instituciones policiales y militares ha quedado en manos de ellas mismas. De ahí la crónica debilidad de los mecanismos de equilibrio que permitan la operación de controles democráticos internos y externos, misma que permite la reproducción de conductas desviadas en una dimensión imposible de medir. Esto ha implicado la colocación de la seguridad en un formato reducido a la ampliación de las capacidades de despliegue operativo policial y militar, despojándola de su complejidad multicausal y multidimensional. El resultado está a la vista: la inseguridad, el delito y las violencias se expanden porque no son procesados por los gobiernos y las comunidades en la medida en que no son analizados desde su complejidad ni abordados mediante políticas y estrategias multiagenciales; casi sin excepción, el uso de la fuerza y las armas se impone ante cualquier perspectiva de reconstrucción del tejido social que convoque a perspectivas incluyentes en términos de coordinación interinstitucional y de participación social.

El concepto original está expuesto de la siguiente manera:

> En los textos constitucionales y en los plexos normativos, la responsabilidad central y superior del ejercicio del gobierno de la seguridad recae en las autoridades gubernamentales del ramo, ya sea que se trate del Ministerio del Interior en el ámbito federal o de los Ministerios o Secretarías de Gobierno o de Seguridad en las diferentes esferas provinciales. No obstante, las principales pautas básicas de las políticas, estrategias e intervenciones de control del delito y de mantenimiento del orden público fueron, en general, establecidas y reproducidas por las instituciones policiales [...] la tendencia constante de [las autoridades gubernamentales] ha sido poner en manos de las policías el tratamiento de la conflictividad violenta y de la problemática delictiva.
>
> [...]
>
> Esta impronta delegativa se asentó en un pacto de reciprocidad [...] que permitió hacer un uso político extra institucional

de la policía a cambio de garantizarle a ésta un significativo margen de autonomía política, esto es, no injerencia oficial en todo lo relativo a la organización y el funcionamiento policial, la protección de ciertos jefes y cuadros funcionales al pacto mediante el aseguramiento de sus ascensos o la promoción para la ocupación de cargos o destinos importantes dentro de la institución, así como la indiferencia o el encubrimiento gubernamental frente a los dispositivos y hechos de corrupción y los abusos policiales, y hasta la protección política de ciertas frente a ciertas modalidades de regulación de determinadas actividades delictivas de alta rentabilidad económica. [El saldo:] una institucionalidad política deficiente en materia de gobierno de la seguridad que favoreció, sin más, la policialización de la seguridad pública en nuestro país.[4]

En cambio, el gobierno político de la seguridad:

Comprende el conjunto de estructuras y procesos institucionales que, de hecho, se encuentran abocados a la formulación, implementación y evaluación de las políticas y estrategias de seguridad pública, así como a la dirección y administración del sistema institucional mediante el cual esto se lleva a cabo [...] una política de seguridad pública es el conjunto de estrategias e intervenciones públicas implementadas por diferentes actores estatales y sociales —públicos y privados— a los efectos específicos de abordar y resolver aquellos riesgos y conflictos, concretos o previsibles, de carácter violento y/o delictivo, que lesionen los derechos y las libertades de las personas en un determinado ámbito espacio-temporal [...] se trata de una política de gestión de determinada conflictividad social [...] mediante su prevención, conjuración, e investigación administrativa y/o la persecución penal de sus responsables.[5]

[4] Marcelo Saín, *El Leviatán Azul*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2008, pp. 125 y 128.

[5] *Ibid.*, p. 67.

Según lo expuesto, los factores asociados a la inseguridad, el delito y la violencia son profundos, complejos y diversos; y de ellos se sigue una sintomatología interminable. Recojo parte de ella a continuación.

La numeralia de la tragedia social e institucional

Victimización

- Los reportes de la tasa de homicidio, sólo en relación con la delincuencia organizada, denotan un incremento de 260% de 2007 a 2010. En 2007 se contaron 2826 homicidios y en 2010, 15273.[6]
- De acuerdo con la Red por los Derechos de la Infancia en México, 996 niños y niñas murieron en México entre diciembre de 2006 y octubre de 2010 a causa de la lucha contra el crimen organizado.[7]
- De acuerdo con el INEGI (ENVIPE 2011), 24% de la población de 18 años y más fue víctima de algún delito durante 2010.[8] La ENSI-7 del ICESI señala que el porcentaje para 2009 fue de 10 por ciento.[9]
- La ENVIPE estima también que durante 2010 se generaron un total de 22714967 delitos asociados a 17847550 víctimas, lo que representa una tasa de 1.3 delitos por víctima.

[6] Human Rights Watch, *Ni seguridad ni derechos. Ejecuciones, desapariciones y tortura en la "guerra contra el narcotráfico" de México*, 2011, Nueva York, p. 4.

[7] Red por los Derechos de la Infancia en México, *Infancia y conflicto armado en México*, México, 2011, p. 27.

[8] INEGI, resultados de la ENVIPE 2011, boletín de prensa núm. 373/11, 20 de septiembre de 2011, consultada el 20 de mayo de 2012, disponible en http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Boletines/Boletin/Comunicados/Especiales/2011/septiembre/comunica2.pdf.

[9] Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, *Análisis de la Séptima Encuesta Nacional sobre Inseguridad (ENSI) 2010*, ICESI, 2010, consultada el 21 de mayo, disponible en http://www.icesi.org.mx/documentos/encuestas/encuestasNacionales/consideraciones_ENSI-7.pdf.

En términos de tasa por 100 000 habitantes, el número de víctimas en 2010 fue de 23 956.[10]

- De acuerdo con el Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad (ICESI), los resultados de varias encuestas mostraron que a nivel nacional la cifra negra fue de 80% en 2004, de 87% en 2007 y de 85% en 2008 y 2009.[11] Según el INEGI, con base en datos de la ENVIPE, en 2010 ésta ascendió a 92 por ciento.[12]
- Las principales causas de la no denuncia, de acuerdo con la ENVIPE, son la asunción de pérdida de tiempo y la falta de confianza ciudadana en las autoridades. Adicionalmente, en nuestro país sólo una de cada 10 personas dice confiar mucho en los Ministerios Públicos.[13]
- El conflicto ha producido una crisis de refugiados. De acuerdo con el Internal Displacement Monitoring Centre, para 2010 alrededor de 230 000 personas habían sido desplazadas en México debido a la violencia generada por la delincuencia organizada; 111 103 de las 488 785 casas en Ciudad Juárez habían sido abandonadas, así como 23% de las casas en Reynosa.[14]
- En términos generales, el costo total estimado a consecuencia de la seguridad y el delito en 2010 fue de 210.8 mil millones de pesos, lo que corresponde a 1.53% del PIB de México.[15]

[10] INEGI, *op. cit.*

[11] México Evalúa, *Seguridad y justicia penal en los estados: 25 indicadores de nuestra debilidad institucional*, México, 2012, p. 12.

[12] INEGI, *op. cit.*

[13] *Idem.*

[14] Ricardo Cacho y Miguel Sarre, *Policía y fuerzas armadas en México: un camino hacia la paz y la seguridad humana a la luz de la Declaración de Santiago*, México-Madrid, 2012, 4, citando a "Report: 230K Displaced by Mexico Drug War", *TIME*, febrero de 2011.

[15] INEGI, *op. cit.*

Debilidad institucional

- Las agencias del Ministerio Público son insuficientes en muchos estados de la República y su tasa de efectividad es muy baja. En promedio, resuelven apenas 13% de las averiguaciones previas que se inician.[16]
- El homicidio tiene, en promedio, menos de 20% de oportunidad de ser esclarecido.[17]
- 14 entidades federativas cuentan con tres o menos agencias del Ministerio Público por cada 100 000 habitantes, lo que hace evidente no sólo la limitación gubernamental para recibir y atender denuncias, sino que también habla de la dificultad que enfrentan las víctimas del delito para interponerlas.[18]
- En 29 entidades federativas se resuelven menos de dos de cada 10 denuncias interpuestas y en 17 se cumplen menos de tres de cada 10 órdenes de aprehensión. Además, en 17 hay menos de una consignación por cada 10 denuncias. Lo que es peor, en la mitad de las entidades hay menos de tres consignaciones por cada 10 homicidios dolosos.[19]
- Arriba de la mitad de las entidades federativas tienen en prisión preventiva a más de 50 presuntos responsables por cada 100 000 habitantes. Además, en 15 estados se absuelve a más de uno de cada 10 de ellos (mismos que pudieron haber enfrentado el juicio en libertad).[20]
- En el ámbito nacional, la tasa de homicidios dolosos por cada 100 000 habitantes se incrementó 20.6% entre 2009 y 2010 y 5.6% entre 2010 y 2011. Lo anterior significa que entre 2009 y 2011 se observó un aumento de 27.4 por ciento.[21]

[16] México Evalúa, *op. cit.*, p. 2.
[17] *Idem.*
[18] *Ibid.*, p. 5.
[19] *Ibid.*, p. 6.
[20] *Idem.*
[21] *Ibid.*, p. 13.

- En el país se observan tasas muy bajas de consignación. En 17 entidades, el porcentaje de consignaciones con respecto a las denuncias es menor a 10 por ciento.[22]
- El sistema penitenciario también dibuja un escenario poco alentador: 12 estados registran hacinamiento en sus centros de readaptación social y en 24 entidades estos centros enfrentan un alto riesgo de autogobierno dado que cada custodio está a cargo de más de cinco presos (la opinión de especialistas es que la proporción óptima entre personal de reclusorios y presos es de uno a uno). La media nacional es de 7.3.[23]
- Naciones Unidas considera que más de 120% de ocupación penitenciaria constituye hacinamiento y puede considerarse como trato cruel. México se ubica por encima de esta tasa con 124.4 por ciento.[24]

Impunidad

- De acuerdo con las cifras del INEGI, en 2009 se registraron 16 698 homicidios dolosos y un total de 21 046 en 2010, lo que significó un incremento en el número absoluto de homicidios entre un año y otro. En términos de homicidios dolosos por cada 100 000 habitantes, la tasa aumentó de 15.5 en 2009 a 18.7 en 2010. En contraste con este aumento, el número de condenas se mantuvo en el mismo nivel: 3 637 en 2009 y 3 614 en 2010. Lo anterior se tradujo en un incremento en la impunidad promedio nacional para el homicidio doloso, la cual pasó de 73.3% en 2009 a 80.6% en 2010.[25]
- Comparando los datos de impunidad registrados en México en 2002 y 2010 con los de otras naciones, se observa que

[22] *Ibid.*, p. 36.
[23] *Ibid.*, p. 6.
[24] *Ibid.*, p. 39.
[25] *Ibid.*, p. 16.

nuestro país se ubica por encima de la mediana internacional. Mientras que en México la impunidad en homicidio fue de 66.7% en 2002 y de 81.4% en 2010, a nivel internacional se observó una mediana de 24 por ciento.[26]

Percepción

- De acuerdo con la Encuesta Latinobarómetro 2010, 9% de la población Latinoamericana dijo confiar mucho en la policía. Junto con El Salvador y Perú, México presenta uno de los niveles de confianza en la policía más bajos: 2.8 por ciento.[27]
- De acuerdo a la ENVIPE, 7.6% de los encuestados dijo tener mucha confianza en la policía preventiva municipal (en el caso del Distrito Federal se consideró a la policía de la entidad federativa por no existir policía delegacional); 25.7% dijo tener algo de confianza; 43.6%, poca confianza y 22.1%, nada de confianza.[28]
- En México dos de cada tres personas confían poco o nada en los cuerpos policiales municipales.[29]
- De acuerdo con los resultados de la ENVIPE, la confianza ciudadana en el Ministerio Público es muy baja. Sólo 9.9% de los encuestados a nivel nacional dijo tener mucha confianza en esa autoridad.[30]
- De acuerdo a la Encuesta Nacional Sobre la Inseguridad (ENSI-7), para agosto de 2010, 65% de los mayores de 18 años consideró que su estado era inseguro, un aumento de 11 puntos porcentuales respecto a 2005. A nivel municipal, la cifra aumentó de 40% a 54% en el mismo periodo.[31] Tal percepción de inseguridad ha tenido un fuerte impacto

[26] *Ibid.*, p. 19.
[27] *Ibid.*, p. 30, citando los resultados de la Encuesta Latinobarómetro 2010.
[28] *Ibid.*, p. 30.
[29] *Idem.*
[30] *Ibid.*, p. 35.
[31] Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, *op. cit.*

sobre las dinámicas de convivencia y los hábitos de la población. En el 2009, 66% de la población cambió sus rutinas y dejó de hacer sus actividades cotidianas por miedo a ser víctima de algún delito.[32]

Avances en materia de reforma penal

- De acuerdo a la SETEC (febrero de 2012):[33]
  - Tres entidades federativas del país tienen en operación, en la totalidad de su territorio, el nuevo sistema acusatorio adversarial: Chihuahua, Estado de México y Morelos.
  - Siete estados se encuentran en operación parcial del nuevo sistema acusatorio: Baja California, Durango, Zacatecas, Oaxaca, Yucatán, Nuevo León y Guanajuato (hay que decir que "en operación parcial" puede referirse a dos formas, en Nuevo León se ha ido avanzando por delitos, en la implementación del nuevo sistema acusatorio, mientras que en el resto de los estados que presentan avance parcial ha sido por territorio).
  - 18 entidades ya tienen un avance importante; de ellas, Puebla, Chiapas, Michoacán y Coahuila ya tienen fechas definidas para el comienzo de la implementación del nuevo sistema.
  - Cuatro estados (Veracruz, Sinaloa, Nayarit y Quintana Roo) apenas se encuentran en la fase inicial del proceso.
- Aún no se ha aprobado el nuevo Código Federal de Procedimiento Penales que será el que determine la forma en que se desarrollarán los procesos acusatorios.[34]

[32] *Idem.*

[33] Alejandro Martí, "Avances en los juicios orales en México", *Animal Político*, 21 de marzo de 2012, citando datos de SETEC, consultada el 21 de mayo de 2012, disponible en http://www.animalpolitico.com/blogueros-mexicosos/2012/03/21/avances-en-los-juicios-orales-en-mexico.

[34] *Idem.*

Otros

- En lo que va del sexenio, el Gobierno federal ha destinado, en total, 95 991 millones de pesos a cinco fondos diseñados para combatir la delincuencia en estados y municipios.[35] Ningún otro rubro en el presupuesto de la federación ha recibido tantos fondos como el de seguridad pública. Durante 2011, el gasto total del sector público presupuestario ascendió a 3 billones 629 850 millones de pesos, monto 5.3% mayor en términos reales al registrado el año anterior. Resalta el siguiente dato: las erogaciones en materia de "orden, seguridad y justicia" se incrementaron 21.6% y las de Seguridad Nacional 16.6% real, mientras que las erogaciones en materia de "desarrollo social" aumentaron sólo 6.8%.[36] En términos generales, la suma de los recursos presupuestales destinados al programa Oportunidades es de 5 billones 66 422 599 de pesos, aproximadamente 390 millones de dólares, que representan menos de la décima parte de los 55 billones 610 989 732 de pesos asignados al Ejército (aparte del presupuesto de la Marina).[37] Gran parte de los recursos del rubro de seguridad se han destinado a gasto corriente, equipamiento, infraestructura, mantenimiento y adquisición de vehículos y material estratégico, lo cual le da soporte material y logístico a la concepción

[35] Se trata del Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales, el Subsidio para la Seguridad Pública de Municipios y Demarcaciones (SUBSEMUN), el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP), el de Mando Único Policial y el Apoyo a Entidades en Materia de Seguridad Pública.

[36] SHCP, *Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública. Acciones y resultados al cuarto trimestre de 2011*, comunicado de prensa, 30 de enero de 2012.

[37] Ricardo Cacho y Miguel Sarre, *op. cit.* p. 17, citando a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2012, Diario Oficial de la Federación*, 12 de diciembre de 2011, disponible en www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2012.pdf.

reactiva y combativa de la estrategia.[38] La prevención ha sido relegada a un segundo plano.

- En 2006, cuando el presidente Calderón inicio la lucha contra el narcotráfico envió 6 500 tropas a combatir a la delincuencia organizada. Actualmente se reportan 60 000 soldados y 35 000 policías combatiendo del lado del gobierno.[39]
- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México (CNDH) reportó que las quejas por violaciones a derechos humanos se incrementaron 45% en 2011.[40]
- HRW afirma que la cantidad de investigaciones penales iniciadas por agentes del Ministerio Público militar y civil sobre delitos cometidos por miembros de las fuerzas de seguridad contra civiles se ha incrementado notablemente en los últimos años. En su reporte se afirma que, según el Ejército, los agentes del Ministerio Público militar iniciaron 210 investigaciones de delitos cometidos por soldados contra civiles en 2007, 913 en 2008 y 1 293 en 2009.

Recomendaciones

Según mi experiencia, las difíciles, complejas y nunca acabadas transformaciones democráticas de las políticas e instituciones de la seguridad en el mundo, se explican antes que nada desde iguales transiciones de los regímenes políticos, también de suyo imperfectas. Esto tiene implicaciones mayores: la emergencia democrática política, social e institucional en el conjunto de un régimen deter-

[38] Véase por ejemplo el caso de la Secretaría de Seguridad Pública Federal y su Gasto Programable Devengado por Clasificación Económica, 2010, en SHCP, *Informes sobre la situación económica.*

[39] Ricardo Cacho y Miguel Sarre, *op. cit.*, p. 5, citando a *Herald Tribune, Four Gunmen Die in Clash with Mexican Troops*, disponible en http://www.laht.com/article.asp?ArticleId=352959&CategoryId=14091.

[40] Ricardo Cacho y Miguel Sarre, *op. cit.*, p. 4, citando a L. Alcántara, "Quejas por violación a DH crecieron 45%", *El Universal*, 25 de junio de 2011, disponible en http://www.eluniversal.com.mx/nacion/186556.html.

minado abre espacio a la orientación y contención democrática del sector de la seguridad. Por ejemplo, la crisis de los derechos civiles de los cincuenta y sesenta del siglo xx, principalmente en Estados Unidos y Europa, articuló una demanda democrática que empujó a la refundación del concepto y operación policial en las democracias más avanzadas. De hecho, buena parte de la reconstrucción democrática de la seguridad y la policía está asociada a hechos escandalosos que en determinado momento activan la respuesta política y social organizada y sostenible. Uno de los escenarios posibles para México es que la creciente emergencia de la movilización social detonada por la crisis de inseguridad, más la agregación germinal de liderazgos políticos y de operadores institucionales que reconocen la necesidad del cambio, nos conduzca a la construcción de experiencias prometedoras y exitosas de seguridad.

Desde luego esta posibilidad es incierta y podemos en cambio avanzar hacia un escenario de mayor descomposición dado que en la inmensa mayoría del territorio nacional las comunidades y sus gobiernos no trabajan de la mano para construir entornos seguros y no violentos.

En todo caso, apunto las siguientes posibilidades de acciones hacia la construcción de políticas integrales y democráticas de seguridad ciudadana:[41]

1. Promover la reversión del proceso histórico de manipulación política de la seguridad ciudadana, incrementando los costos electorales en función de los escenarios locales de inseguridad, delincuencia y las violencias.
2. Diseñar una intensa estrategia de visibilización de las buenas prácticas internacionales para la seguridad y la no violencia, en el seno de foros políticos del más alto nivel de los poderes ejecutivo y legislativo en los tres ámbitos de gobierno.
3. Centralizar la construcción de un paradigma de seguridad ciudadana integral y democrático soportado en el conocimiento

[41] Expuse estas acciones en mesa de discusión que fue recogida en *Seguridad ciudadana*, en Los Retos Fundamentales de México, *op. cit.*

de vanguardia, la experiencia nacional e internacional comparada y las lecciones internacionales disponibles.

4. Validar el espacio municipal como el núcleo de experimentación y fortalecimiento del gobierno para la construcción de comunidades seguras y libres de violencia. Inducir la reversión del proceso centralista a cargo del Gobierno Federal.
5. Vertebrar este paradigma por medio de nuevos modelos de evaluación de procesos y resultados que, en coherencia con lo anterior, pongan en el centro al ciudadano, abriendo espacios a mecánicas de participación, transparencia y escrutinio y abandonando la inercia de la autoevaluación, la débil o nula rendición de cuentas y la opacidad.
6. Iniciar una revolución técnica mediante la inversión focalizada en la construcción de la aún inexistente base de cuadros técnicos de la seguridad ciudadana, mediante la creación del Centro de Altos Estudios para la Seguridad, buscando sostener la iniciativa en el Sistema Nacional de Seguridad y la Conferencia Nacional de Gobernadores.
7. Desde dicho Centro, activar un impulso de alcance nacional hacia el diseño de programas de investigación que visibilicen los resultados de las políticas e intervenciones convencionales y provean alternativas experimentales, vinculando lo anterior a la implementación de las propuestas y compromisos similares incluidos en ya referido documento *Elementos para la Construcción de una Política de Estado para la Seguridad y la Justicia en Democracia.*
8. Vincular los programas de investigación y docencia a bolsas de trabajo que canalicen los nuevos cuadros técnicos al ejercicio de gobierno, particularmente en el ámbito municipal. Establecer convenios y mecanismos de soporte en municipios cuyas condiciones así lo permitan, donde se apliquen métodos controlados que conduzcan a la consolidación de casos prometedores e incluso de éxito.
9. Utilizar el valor simbólico de credibilidad y prestigio de los centros de educación superior para explotarlos como

espacios privilegiados de diseminación de las nuevas experiencias, buscando de esta manera neutralizar o disminuir al mínimo el descrédito a cuenta de intereses electorales.

10. Formular propuestas de política pública, normativas y programáticas que clarifiquen la caja de herramientas de la prevención del delito y de las violencias y sus vasos comunicantes con la justicia penal, a efecto de cerrar el margen de intuicionismo que priva en la toma de decisiones en la esfera de convivencia *ante delictum*.
11. Construir metodologías que permitan la selección controlada de instituciones policiales estatales y municipales objeto de intervenciones para la reingeniería integral de su gestión, propiciando también alcanzar casos prometedores y de éxito. Utilizar la información acumulada por el SNSP para seleccionar casos con capacidades instaladas bajas, medias y altas.
12. Incluir en la caja de herramientas de la seguridad ciudadana en democracia la indagación profunda de los códigos formales e informales que regulan la toma de decisiones entre las instituciones públicas del sector y en la sociedad en general. La identificación de los incentivos que efectivamente organizan el quehacer gubernamental y social debe ser factor clave en el diseño de verdaderas políticas integrales.

La identidad internacional de México en el siglo XXI

Guadalupe González González

México se asoma al mundo del siglo XXI con desánimo y desconcierto. Dos de cada tres mexicanos creen que la situación mundial ha empeorado en la última década y la mitad piensa que las condiciones internacionales seguirán deteriorándose en los próximos 10 años.[1] La preocupación ciudadana con respecto al abanico de posibles amenazas globales, desde el crimen organizado transnacional, la proliferación nuclear y el tráfico de armas hasta el cambio climático, las crisis económicas, la pobreza y la carestía de alimentos ha venido en aumento a lo largo del primer decenio de este siglo.[2] El juicio público sobre la imagen de progreso del país es un indicador más del estado de desaliento nacional: para la gran mayoría de la población, México está estancado o en retroceso y sólo una tímida quinta parte considera que la patria camina por la senda del progreso.[3] Mientras tanto, el "círculo rojo" de los medios de comunicación mira con desconcierto el rápido

[1] Datos de la cuarta encuesta bienal sobre política exterior levantada en el segundo semestre de 2010 por la División de Estudios Internacionales del CIDE. Véase Guadalupe González, Jorge A. Schiavon, David Crow y Gerardo Maldonado, *México, las Américas y el mundo 2010. Política exterior: opinión pública y líderes y política*, CIDE, México, 2011, pp. 53-54.

[2] *Ibid.*, p. 58.

[3] Según la última encuesta *Latinobarómetro* de 2011, 22% de los mexicanos piensa que el país está progresando (11 puntos abajo del promedio regional), frente a 56% que lo ve estancado y 23% que lo ve en retroceso. El 89% considera que el país va por mal camino y 24% cree que nunca llegará a ser un país desarrollado. Véase Corporación Latinobarómetro, *Informe Latinobarómetro 2011*, Santiago de Chile, 28 de octubre de 2011, p. 32.

ascenso económico de otros países en desarrollo y los analistas[4] se preguntan por qué México no es parte del nuevo club de economías emergentes líderes, los llamados BRICS[5] (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica).

El decaído ánimo nacional poco ayuda para ver con un mínimo de objetividad lo que está ocurriendo en el sistema internacional ni cuál es realmente el lugar de México en la nueva geopolítica mundial en comparación con países similares. La reacción de la sociedad y de los liderazgos políticos y económicos mexicanos frente a la incertidumbre global ha sido el ensimismamiento y el desinterés por lo internacional. Los términos de la discusión pública[6] sugieren que México tiende a pensar su política exterior en función del país que fue y no del país que es o del que quiere ser. En ciertos sectores hay un dejo de nostalgia por las épocas en las que el ideario del nacionalismo revolucionario permitió a México navegar por las turbulentas aguas de la Guerra Fría con cierta autonomía frente a Estados Unidos y desplegar una presencia propia en los ámbitos multilaterales y latinoamericanos. Otros muestran desencanto por la expectativa incumplida del proyecto neoliberal de los años noventa de que el modelo de desarrollo orientado al mercado externo, la liberalización comercial y la

[4] Mario Ojeda Gómez, "México y el conjunto de países llamado BRIC", *Foro Internacional 200*, vol. L, núm. 2, abril-junio de 2010, pp. 350-384.

[5] El acrónimo BRIC fue acuñado en 2001 por el economista en jefe de Goldman Sach, Jim O'Neill, para referirse a cuatro economías que ofrecían las mayores oportunidades de inversión por su dinamismo económico. En 2009, a raíz de la gran crisis económica de 2008-2009 en las economías avanzadas, el acrónimo se transformó en actor con la decisión de estos países de iniciar reuniones anuales para coordinar posiciones frente al proceso de reforma del sistema financiero internacional. En 2011, el grupo se amplió y ganó representatividad regional con la incorporación de Sudáfrica.

[6] Los ejes del debate público y los planteamientos generales de los distintos partidos políticos sobre política exterior se encuentran plasmados, en forma breve, en una serie de entrevistas a los responsables del área de relaciones internacionales de los equipos de campaña publicadas por la revista *Foreign Policy*. Véase Susana Chacón, "Plataformas de política exterior para México: tres opiniones, tres estrategias", *Foreign Policy, Edición Mexicana*, vol. 1, núm. 3, abril-mayo de 2012, pp. 56-64.

integración formal con América del Norte convertirían a México en un país del primer mundo y lo reencauzarían por la senda del crecimiento. Frente a los críticos del liberalismo económico, se levantan voces contrarias lamentando que la apertura económica haya perdido impulso en la primera década de este siglo y alertando contra el regreso del proteccionismo. A este coro se suman los que reconocen que México, en su tránsito a la democracia, se puso al día en el reconocimiento de los instrumentos internacionales de defensa y promoción de los derechos humanos[7] pero se quedó corto tanto en su capacidad institucional para garantizarlos como en su compromiso real con las políticas multilaterales de asistencia humanitaria y cooperación para el desarrollo.

Mientras se insiste, una y otra vez, en la necesidad de recuperar la presencia perdida y en reconstruir la política exterior, se pierde de vista que el desconcierto nacional tiene raíces profundas y toca aspectos fundamentales de nuestra propia identidad. La cuestión de fondo para México es la actualización de su identidad internacional a la luz de los cambios que ha experimentado el sistema mundial y en sintonía con el actual perfil social, político, económico y cultural del país, tan distinto y complejo al del siglo XX. México se encuentra desfasado de los cambios mundiales y no termina de adaptar su visión del mundo a las nuevas necesidades, realidades y aspiraciones de una sociedad plural, una economía abierta y un sistema político pluripartidista. Las actuales circunstancias internacionales y nacionales plantean a México el enorme desafío de fijar con claridad los elementos básicos de su identidad como país para proyectar, desde su anclaje en el espacio norteamericano, una presencia multirregional y global con objetivos estratégicos de largo plazo.

Este ensayo tiene como propósito identificar los contornos de la identidad internacional en ciernes de México y ofrecer algunos

[7] Natalia Saltalamacchia Ziccardi y Ana Covarrubias, "La trayectoria de los derechos humanos en la política exterior de México (1945-2006)", en Natalia Saltalamacchia y Ana Covarrubias (coords.), *Derechos humanos en política exterior. Seis casos latinoamericanos*, Miguel Ángel Porrúa/ITAM, México, 2011, pp. 161-210.

elementos para la reflexión acerca de cómo armar el rompecabezas nacional frente al mundo del siglo XXI. El objetivo es poner en perspectiva comparativa los rasgos básicos —materiales y subjetivos— de la posición y el lugar de México en un mundo interconectado y multipolar en el que los países desarrollados occidentales están dejando de ser el único eje articulador del orden mundial frente al vertiginoso ascenso de Asia y los países en desarrollo. El ángulo analítico es la comparación entre México y otros países emergentes, los BRICS y las economías en desarrollo que son parte del Grupo de los Veinte (G20). Con esta preocupación en mente, se abordan cuatro cuestiones: ¿Qué factores explican el desconcierto, el desánimo y el ensimismamiento nacional frente al exterior? ¿Cuáles son las principales tendencias del actual sistema internacional? ¿Cómo ha respondido México a los cambios internacionales y cuál es su lugar en la nueva geopolítica global en comparación con países similares? ¿Quiénes son los mexicanos del siglo XXI, cómo se ven a sí mismos en un mundo global y cuáles son realmente sus preferencias en el ámbito internacional?

Las razones del desconcierto nacional frente a la transición mundial

Detrás del desconcierto hay, en primer lugar, un problema conceptual que limita nuestra comprensión del entorno mundial. En México, el análisis de la política y de la economía internacional se aborda desde la óptica soberanista del paradigma tradicional del estado-nacional. El problema radica en querer entender las realidades del siglo XXI y del nuevo balance entre Estado, mercado y sociedad, con los lentes analíticos del pasado, los del siglo XX. Estamos acostumbrados a concebir los retos del país como si fuera una unidad política cerrada, cuando hace tiempo que el mundo dejó de ser un sistema de soberanías exclusivas en el que los estados-nacionales detentan el monopolio de la representación de los intereses sociales sobre territorios bien definidos. Los supuestos básicos del pensamiento

y el funcionamiento práctico del sistema internacional interestatal de Westfalia que dominó al orden mundial por casi cuatro siglos, la soberanía y el Estado-nación, están siendo modificados por las crecientes redes de interconexión global, la globalización y la migración. Nos encontramos en un momento de reconfiguración completa del orden mundial que pasa no sólo por una redistribución del poder político y económico[8] sino también por una redefinición del papel de los estados en la gobernanza global. Los Estados-nación están inmersos en condiciones internacionales sin precedentes de interconexión, que conducen a su desplazamiento como centros exclusivos de autoridad, orden y gobierno frente a la emergencia de nuevos actores[9] y formas inéditas de regular las interacciones sociales. Los Estados-nación y los gobiernos siguen siendo actores centrales de la política mundial, pero han dejado ser los únicos y el ejercicio de la gobernanza pasa por distintos niveles de autoridad y regulación, desde lo local a lo global. Cuando comprendemos que asistimos a una reconfiguración completa del orden mundial, como apuntan historiadores de la talla de Eric Hobsbawn[10] y Paul Kennedy,[11] entendemos que parte del reto consiste en pensar y abordar los problemas con nuevas herramientas conceptuales y trascender los límites del paradigma estado-céntrico de lo nacional para incorporar al análisis las dimensiones societales de lo transnacional.

La sensación de desconcierto no sólo obedece a la profundidad de los cambios mundiales sino a la rapidez con la que están ocurriendo en la actual fase de transición,[12] sobre todo a partir de

[8] Joseph S. Nye Jr., *The Future of Power*, Public Affairs, Nueva York, 2011.

[9] El libro de David Held, *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita* (Ediciones Paidós Ibérica, Barcelona, 1995) explora los cambios profundos que han venido sufriendo los dos conceptos básicos del mundo moderno, la democracia y el Estado-nación y la soberanía.

[10] Eric Hobsbawm, "Después del siglo xx: un mundo en transición", en Ricardo Lagos (comp.), *América Latina: ¿integración o fragmentación?*, Edhasa, Buenos Aires, pp. 29-47.

[11] Paul Kennedy, "¿Hemos entrado en una nueva era?", *El País*, 3 de noviembre de 2011.

[12] Stephen D. Krasner, *Power, the State and Sovereignty: Essays in International Relations*, Routledge, Nueva York, 2009; Hedley Bull, *La sociedad anárquica. Un*

2008 con el estallido de la gran crisis financiera. La situación de volatilidad económica está obligando a todos los actores del sistema a repensar, readecuar y revisar constantemente sus visiones, estrategias y políticas. Esta situación incrementa los niveles de incertidumbre en el sistema, lo que a su vez dificulta la tarea de leer, entender y ubicarse en un escenario internacional que se mueve en forma acelerada y sin dirección. La extrema volatilidad del entorno internacional ha terminado afectando inmisericorde a todos los países del orbe por igual, ricos y pobres. Por tanto, es importante caer en la cuenta de que el desconcierto y la falta de rumbo no son problemas privativos de México y que muchos países se encuentran en un estado de cuestionamiento y revisión estratégica similar al nuestro. La Unión Europea se cuestiona cómo dar viabilidad a su proyecto integracionista ante la crisis de deuda soberana y de la zona euro. España se pregunta si su liderazgo en el espacio iberoamericano está en franca decadencia y cómo evitar que la recesión económica lo lleve a un repliegue de su presencia en América Latina. Estados Unidos debate cómo reacomodarse a su nueva realidad de potencia acotada por el ascenso de otros polos de poder e influencia, en tanto que la administración del presidente Obama voltea la mirada hacia Asia y anuncia que el eje de la estrategia estadounidense para el siglo XXI será la alianza transpacífica, con el consecuente desplazamiento del Atlántico Norte como foco central de atención.

Sin embargo, en el caso de México, la falta de claridad estratégica frente al exterior tiene sobre todo profundas raíces internas. En las últimas tres décadas México cambió de piel y se transformó en un país muy distinto al del siglo XX: transitó de una economía cerrada a otra abierta, de un sistema político de partido hegemónico altamente centralizado a un régimen plural con gobiernos divididos y yuxtapuestos, y se convirtió en una sociedad con amplias redes familiares y comunitarias transna-

estudio sobre el orden en la política mundial, Los Libros de la Catarata, Barcelona, 2005; David Held y Anthony G. McGrew (eds.), *Globalization Theory: Approaches and Controversies*, Polity, Cambridge, 2007.

cionales después de 10 años de intensa emigración a los Estados Unidos. Como resultado de los efectos acumulados de la liberalización económica, la democratización política y la migración internacional poco a poco se fueron trastocando las bases internas, materiales y simbólicas de la política exterior. Por una parte, las reformas de mercado y la liberalización comercial llevaron a la multiplicación de actores no gubernamentales que participan en cuestiones internacionales (empresarios, sindicatos y sociedad civil). Por su parte, la democratización del régimen político condujo a una mayor dispersión del poder político y gubernamental en todos los órdenes de gobierno y al surgimiento de lo que podríamos llamar un sistema de diplomacias paralelas a nivel administrativo, parlamentario, subnacional y ciudadano. Hoy en día, las distintas secretarías del gobierno federal, además de la Secretaría de Relaciones Exteriores, mantienen contactos transgubernamentales directos con sus contrapartes en otros países; se ha incrementado la participación y el peso del Congreso y del Poder Judicial en el proceso de toma de decisiones sobre asuntos internacionales a la vez que se observa un auge de la diplomacia parlamentaria y de la interacción de las instancias judiciales mexicanas con el exterior; los gobiernos locales a nivel estatal y municipal también han aumentado sustancialmente sus actividades internacionales con fines tan diversos como la promoción comercial, la atracción de inversiones, la cooperación técnica, la repatriación de remesas, la protección de emigrantes y la búsqueda de apoyo electoral;[13] las organizaciones sociales, las empresas privadas y los ciudadanos recurren con mayor frecuencia a instancias internacionales para hacer valer sus derechos o dirimir sus diferencias. Así, la conducción de las relaciones con el exterior se ha convertido en una tarea extraordinariamente compleja y la multiplicación de actores y diplomacias paralelas

[13] El análisis mejor documentado sobre el fenómeno de la paradiplomacia en México se encuentra en Jorge A. Schiavon, *La proyección internacional de las entidades federativas: México ante el mundo*, Instituto Matías Romero/Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2006, 149 pp.

abona a la sensación de que México ha dejado de hablar con una sola voz ante el mundo.

Termino esta sección apuntando una gran paradoja del actual tiempo mexicano que impide avanzar en el proceso de actualización de su identidad internacional. Paradójicamente, la política exterior ha perdido prioridad en la transición a la democracia precisamente cuando el país se encuentra más interconectado que nunca. Parte de la explicación a esta aparente paradoja quizá se encuentre en el ánimo pesimista e introspectivo que genera la difícil coyuntura interna de inseguridad, lento crecimiento y desacuerdo político de los últimos años. En este contexto, el país y sus líderes políticos están demasiado atareados tratando de poner la casa en orden como para prestar la suficiente atención a la agenda pendiente de las relaciones con el mundo.

Cinco tesis sobre el escenario global del siglo XXI

El panorama del siglo XXI está lleno de incertidumbres e interrogantes con respecto al futuro del orden mundial. Sin embargo, es posible identificar algunas tendencias de largo plazo que se articulan en torno a cinco tesis sobre la recomposición mundial. La primera tesis es que el sistema internacional se encuentra en la tercera etapa de un largo proceso de transformación de la estructura de poder mundial que inició con la caída del muro de Berlín, sin encontrar aún un punto de equilibrio. La desintegración del bloque comunista y el triunfo del capitalismo sobre el socialismo real dieron lugar a un primer ciclo de reacomodos en los años noventa que llevaron a algunos analistas a presagiar una era de cooperación y estabilidad (bajo el supuesto "fin de la historia"),[14] ante la

[14] En 1989, el politólogo Francis Fukuyama (*El fin de la historia y el último hombre*, Editorial Planeta, 1992) lanzó la tesis de que la historia mundial, entendida como la lucha entre ideologías, había llegado a su fin con el inicio de una era de consensos en torno al liberalismo político y económico como pensamiento universal.

ola de democratización y liberalización económica en muchas regiones del mundo. En estos años, la globalización avanzó sin contratiempos, las instituciones multilaterales se expandieron, surgió una nueva agenda centrada en temas "blandos" como el comercio, el medio ambiente, los derechos humanos y la democracia, se redujo el gasto militar, surgieron nuevos esquemas regionales de integración económica (TLCAN y Mercosur, entre otros), se negoció la incorporación de China al sistema multilateral de comercio y el proyecto de la Unión Europea se amplió y se profundizó. A pesar de que el fin del conflicto Este-Oeste facilitó la solución de algunos conflictos como las guerras en Centroamérica, el repliegue de las grandes potencias trajo consigo otro tipo de problemas como la violencia étnica y religiosa en África, Asia y países del ex bloque socialista, el agravamiento de la pobreza en el mundo en desarrollo y la multiplicación de crisis humanitarias.

Los atentados terroristas del 11 de septiembre iniciaron una segunda etapa de transformaciones al provocar un giro en la política exterior de Estados Unidos hacia el unilateralismo y la defensa activa de su supremacía militar. La declaración de guerra contra el terrorismo trastocó la agenda internacional y convirtió los temas "duros" de seguridad en el eje de la política exterior estadounidense. Las intervenciones militares en Afganistán e Irak acentuaron la supremacía militar estadounidense, acrecentaron las brechas entre Estados Unidos y sus aliados en Europa y América Latina, multiplicaron las actitudes antiestadounidenses tanto en países cercanos como adversarios y dieron lugar a un nuevo ciclo de rearme y militarización. En otros ámbitos hubo retrocesos por la desaceleración del crecimiento económico, el reforzamiento de los controles fronterizos y migratorios, el estancamiento de la reforma de las Naciones Unidas, el fracaso de las negociaciones comerciales de la Ronda de Doha y la erosión de instrumentos y tratados multilaterales en materia de medio ambiente, derechos humanos, justicia internacional y control nuclear. En este contexto, el llamado "Consenso de Washington" se desfondó ante los déficits sociales de las reformas de mercado, el avance

del movimiento globalifóbico, el resurgimiento del nacionalismo económico y la creación de esquemas posliberales de integración regional.[15] La narrativa de un mundo ideológicamente homogéneo fue rápidamente sustituida por otra de signo opuesto, la tesis del "choque de civilizaciones".[16]

En 2008, la gran crisis financiera y económica que desató la quiebra de Lehman Brothers dio paso a una tercera fase de recomposición en la que el mundo, tal y como lo conocíamos, se volteó al revés. Los países industrializados comenzaron a padecer los problemas de insolvencia, recesión, desempleo y desigualdad tan característicos de los países en desarrollo, mientras que estos últimos demostraron un buen manejo macroeconómico y capacidad para recuperar el crecimiento y mantener cierto progreso social. La principal característica de esta última fase es precisamente que la turbulencia financiera y los problemas económicos explotaron en los centros mismos del poder del sistema mundial, ya no en la periferia, y fueron resultado de los excesos de las políticas de desregulación económica y pro mercado que habían sido promovidas como el modelo a seguir durante las dos décadas anteriores. La gran crisis económica en los países avanzados cimbró los cimientos del orden internacional[17] dando lugar a una ola de movimientos sociales de "indignados" contra el "cleptocapitalismo" que demandan

[15] La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (Alba) representan un nuevo tipo de regionalismo fincado en políticas desarrollistas y no en la liberalización comercial. José Antonio Sanahúja, "Del 'regionalismo abierto' al 'regionalismo post-liberal'. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina y el Caribe", en *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, CRIES, núm. 7, año 2008-2009, pp. 11-54.

[16] Se trata de la tesis del politólogo estadounidense Samuel Huntington, de que la política mundial de la posguerra fría estaría dominada por la ausencia de valores universales y la profundización de conflictos entre cinco o seis civilizaciones distintas, en particular, la lucha entre Occidente y el Islam. Véase Samuel Huntington, *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Paidós, Barcelona, 1997.

[17] David Held y Kevin Young, "Más allá de la crisis financiera: conceptualización de las debilidades de la gobernanza mundial", *Foro Internacional*, vol. LI, núm. 4, octubre-diciembre de 2011.

la reforma de la globalización existente a favor de un modelo de desarrollo sustentable y con justicia social. Hasta ahora, los efectos han sido mixtos, profundizando algunas tendencias y frenando o revirtiendo otras, pero sin alcanzar un equilibrio ni encontrar una solución definitiva a la compleja problemática económica global. Son cuatro las principales consecuencias sistémicas de la gran crisis financiera: la erosión de la legitimidad y de la credibilidad de los liderazgos internacionales de Estados Unidos y de la Unión Europea; la aceleración del traspaso del centro de gravedad de Occidente a Oriente con el rápido ascenso de China, India, y Rusia como nuevos polos de poder global y el reposicionamiento de otras economías emergentes; el retorno del proteccionismo[18] y el estancamiento de los procesos de regionalización, sobre todo del paradigmático modelo de integración europeo; y, por último, el impulso a la reforma de los organismos financieros internacionales y la recomposición de los principales foros de concertación económica multilateral con el surgimiento del G20[19] para dar mayor representación a las economías emergentes. En este contexto, la incertidumbre se ha transformado en una condición sistémica.

La segunda tesis es el avance sostenido, aunque desordenado y desigual, de la globalización. En su sentido más general, la globalización no es otra cosa que la aceleración, intensificación y profundización de la interacción social y de la interconexión económica a escala mundial. Los indicadores registran una expansión constante del comercio, la inversión, el turismo, la migración, las redes sociales y la comunicación virtual a través de Internet, aunque a un ritmo variable dependiendo de las circunstancias. De acuerdo con la Organización Mundial de Comercio (OMC), en la última década el comercio mundial de mercancías creció 4.3%,

[18] La situación de turbulencia y estancamiento económico en Europa y en Estados Unidos aumenta el peso de sectores nacionalistas y proteccionistas que demandan la adopción de políticas restrictivas hacia la migración y la reducción de recursos para cooperación internacional.

[19] Para un análisis crítico y riguroso de la evolución del G20, véase Günther Maihold *et al.*, *El G20 y el nuevo orden internacional*, Cuadernos de la Cátedra Humboldt, El Colegio de México/UNAM, núm. 1, febrero de 2012, 86 pp.

cerca de dos puntos porcentuales más rápido que el PIB mundial (2.5%). La participación del comercio mundial en el PIB aumentó de 26% en los años sesenta a 42% en la década de los noventa y continuó en ascenso hasta llegar a su nivel más alto en 2008 (132%).[20] A pesar de que la gran crisis financiera global provocó una severa disminución del comercio mundial y la caída de su participación en el PIB (124% en 2010), este sector siguió mostrando mayor dinamismo y resistencia frente a la recesión económica que otros componentes de la economía internacional.[21]

La dimensión financiera de la globalización también ha dado muestras de un gran dinamismo desde el fin de la Guerra Fría, aunque a ritmos variables y con signos de inestabilidad. De acuerdo con el Banco Mundial,[22] la participación de la inversión extrajera directa (IED) en la economía internacional aumentó en forma significativa y sostenida en la última década del siglo XX, al pasar de 1% del producto mundial en 1990 a 4.4% en 2000. En el primer decenio de este siglo el comportamiento de la inversión extranjera en el mundo se tornó sumamente volátil. Después del 11/09, su participación en el producto mundial cayó hasta 1.7% en 2003 y, aunque en 2007 se había recuperado casi totalmente (4.2%), volvió a descender con la crisis financiera a 2.3% en 2010, un nivel de dos veces superior al de 20 años atrás, pero inferior al récord histórico de 2000.

Las innovaciones tecnológicas en materia de información y comunicación han hecho que la otra cara de la globalización,

[20] Estos datos son estimaciones de la OMC publicadas en el Comunicado de Prensa núm. 628, 7 de abril de 2011. Pueden consultarse en www.wto.org/spanish/news_s/press11_s/pr628_s.htm.

[21] Después de una fuerte caída de 12% en el volumen de las exportaciones mundiales de mercancías, en 2010 se registró una rápida recuperación de 14.5% y un crecimiento de 9% en el comercio de servicios (9%). En ambos casos el crecimiento fue notablemente superior al del PIB (3.6%). Véase OMC, *Informe sobre el comercio mundial 2011*, p. 20.

[22] Estas cifras se refieren a los flujos netos de inversión extranjera como proporción del PIB y provienen de los *Indicadores del Desarrollo Mundial* del Banco Mundial. La base de datos puede consultarse electrónicamente en http://datos.bancomundial.org.

la social, adquiera un dinamismo sin precedentes al facilitar los contactos transnacionales a través de redes virtuales y movimientos de personas en dirección sur-norte, norte-sur y sur-sur. Ha habido un crecimiento exponencial de la comunicación social transnacional a través de Internet. Según estimaciones del Banco Mundial,[23] en 1990 había alrededor de 2.6 millones de usuarios de Internet en el mundo. Diez años después la cifra alcanzaba 395 millones y, para 2010, había poco más de 2 000 millones de internautas interactuando diariamente en la red, lo que representa 30.2% de la población mundial. Sin embargo, un examen más detenido de los datos revela que la expansión de las redes de comunicación virtual están lejos de haber reducido las desigualdades sociales: mientras que en los países de ingresos altos 73% de la población usa Internet, en los países pobres sólo 5.6% de la población tiene acceso a ésta. Con respecto a la migración internacional, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) estima que en 2010 el número total de migrantes en el mundo llegó a 214 millones de personas, lo que representa un incremento de 42.6% en la última década[24] y de 12% respecto a 2005. Como corolario, las remesas aumentaron exponencialmente de 132 millones en 2000 a 440 millones de dólares en 2010. Esto significa que, como señala el último reporte de la OIM, "a pesar de la persistencia de los efectos de la crisis económica mundial, el número total de migrantes en todo el mundo no ha disminuido en los últimos años" y las remesas mostraron "gran estabilidad en comparación con otras corrientes financieras, como la IED y la asistencia oficial para el desarrollo (ODA)".[25] En suma, todo indica que la globalización sigue en marcha a pesar de contratiempos y cuestionamientos.

[23] Banco Mundial, *Indicadores del Desarrollo Mundial*, *op. cit.*

[24] El número de migrantes internacionales en los últimos 30 años casi se triplicó al pasar de 93.7 millones de personas en 1980 a 214 millones en 2010. Véase OIM, *Informe sobre las migraciones en el mundo 2011. Comunicar eficazmente sobre la migración*, Organización Internacional para las Migraciones-ONU, Ginebra, 2011, p. 53.

[25] Cabe recordar que estas conclusiones se refieren únicamente a las tendencias de la migración a nivel global y que el panorama de los flujos migratorios varía enormemente de un país a otro y de una región a otra, *ibid.*, pp. 53 y 61.

La tercera tesis es la mutación de las amenazas a la seguridad internacional por la diversificación de los actores, las formas y las fuentes de violencia, inseguridad y conflicto. Las amenazas para las que se preparó el sistema de seguridad colectiva del siglo xx han perdido relevancia: las guerras entre estados son mucho menos frecuentes, al igual que las guerras civiles[26] y los golpes de estado. Sin embargo, la condición de inseguridad afecta a gran parte de la población mundial a consecuencia de la implosión de estados frágiles en muchas regiones del planeta y a la espiral armamentista.[27] Según el *Informe sobre desarrollo mundial 2011* del Banco Mundial,[28] 1 500 millones de personas viven en zonas afectadas por la violencia crónica a gran escala a consecuencia de conflictos étnicos y religiosos, estados fracasados, criminalidad organizada, disturbios civiles, terrorismo, la trata de persona, crisis humanitarias, inestabilidad política y militarización social. A diferencia del pasado, el problema central del siglo xxi es la difusión de la violencia perpetrada por actores no estatales en territorios de extrema debilidad institucional. Otros dos grandes riesgos a la seguridad internacional son la erosión del régimen de proliferación nuclear y el dinamismo del mercado y el tráfico de armas en el mundo. Frente al hecho de que "la violencia del siglo xxi no encaja en el molde del siglo xx"[29] hay una amplia agenda de reformas pendientes para readecuar los enfoques, las políticas y los mecanismos de seguridad a nivel internacional, regional y nacional. En este contexto, crece la demanda sobre las instituciones regionales y los países de ingreso medio para

[26] Entre 1988 y 2006, el total de muertes anuales provocadas por guerras civiles bajó de más de 200 000 a menos de 50 000. Véase Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2011. Conflicto, seguridad y desarrollo*, BIRF/BM, Washington, D. C., 2011, p. 3.

[27] En 2010, el gasto militar en el mundo creció a una tasa anual de 1.3%. América Latina y África registraron el crecimiento más rápido (5.8% y 5.2%, respectivamente). SIPRI, *Yearbook 2011. Armaments, Disarmament and International Security*, Stockholm International Peace Research Institute, Estocolmo, Suiza, 2011.

[28] Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2011*, *op. cit.*, p. 2.

[29] *Idem*.

participar de manera más decidida con recursos y personal en los esquemas de intervención multilateral encaminados a atender situaciones de violencia crónica en países como Haití. Dado que se trata de un desafío mayúsculo, los mecanismos de cooperación sur-sur en los esfuerzos de pacificación y reconstrucción institucional adquieren mayor relevancia junto con el involucramiento directo de países que, por su cercanía geográfica o cultural con las zonas de conflicto o por su experiencia reciente en transiciones a la democracia, pueden jugar un papel constructivo y de liderazgo.

La cuarta tesis es que la estructura emergente del poder mundial es un circo de tres pistas. De acuerdo con la caracterización de Nye,[30] actualmente "el poder está distribuido en un patrón que se asemeja a un complejo juego de ajedrez tridimensional", en donde el número de actores, la dinámica entre ellos y las fichas con las que cuenta cada uno varía de un tablero a otro. En el tablero superior del poder militar, la estructura es esencialmente unipolar. Estados Unidos se encuentra en una situación de supremacía militar sin contrapesos con 43% del presupuesto militar mundial, monto seis veces mayor al de su más cercano competidor, China, con 7.3%, y muy lejos del resto de las potencias militares en el mundo (Reino Unido, 3.7%; Francia, 3.6%; Rusia, 3.3%).[31] Es altamente probable que Estados Unidos conserve su supremacía por el resto del siglo XXI dado que su enorme gasto militar solo representa 4.8% del PIB, aunque su condición de deudor y su déficit fiscal podrían llegar a minarla.[32]

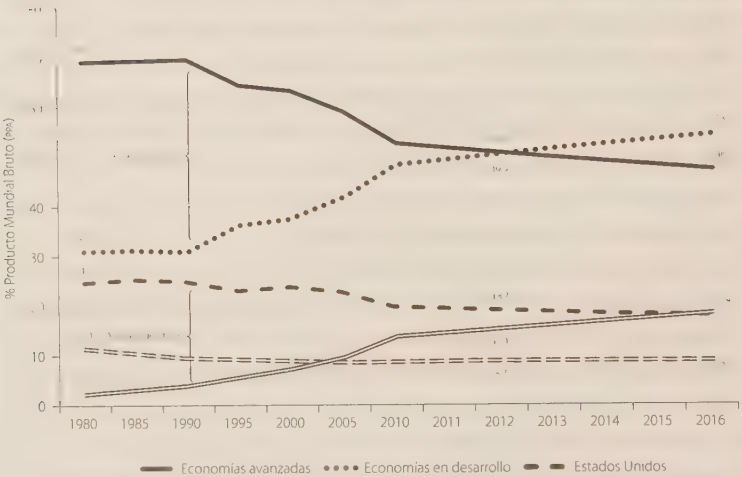
En cambio, en la pista central del poder económico la estructura ha sido multipolar por más de una década, con Estados Unidos, Europa, Japón y China como los principales actores. La gráfica 1

[30] Joseph S. Nye Jr., *op. cit.*, pp. xv.

[31] Datos de 2010 del SIPRI, *Yearbook 2011. Armament, Disarmament and International Security*. El informe puede consultarse en www.sirpi.org/yearbook/2011, p. 8.

[32] Estados Unidos es el mayor deudor del mundo en términos absolutos. La Reserva Federal estima que en 2012 la deuda nacional estadounidense podría llegar a 16 billones de dólares (102% del PIB).

GRÁFICA 1. *Participación porcentual en la economía mundial 1980-2016*



FUENTE: elaboración propia con datos del Fondo Monetario Internacional, *World Economic Outlook*, 2012.

describe la trayectoria de la distribución del poder económico a nivel mundial así como las proyecciones futuras del FMI. Es posible observar dos tipos simultáneos de desplazamientos del poder económico en el mundo: uno de Occidente a Oriente y otro de norte a sur.[33] El cambio mayor ha sido el ascenso de China, cuya participación en el producto mundial, a valores de paridad de poder adquisitivo, creció de 3.8% en 1989 a 14.4% en 2011.[34] En 2010,

[33] Conviene aclarar que si bien estas visiones dicotómicas (Occidente *versus* Oriente y Norte *versus* Sur) son útiles para capturar tendencias a nivel macro, no dan cuenta de otros cambios igualmente importantes como la creciente diferenciación entre los países emergentes. El grupo de países emergentes, dentro de los que se ubica México, es sumamente heterogéneo en cuanto tamaño, dinamismo económico, modelo y etapa de desarrollo, demografía, tipo de régimen político, situación geopolítica y posición en foros multilaterales.

[34] Estimaciones propias con soporte en la base de datos del Fondo Monetario Internacional, *World Economic Outlook*, 2012.

China desplazó a Japón como la segunda economía más grande del mundo y, para mediados de 2012, había consolidando esta posición (tanto a precios de mercado como a paridad de poder adquisitivo). Por su parte, en el mismo periodo, la participación de Estados Unidos en el PIB mundial descendió de 25% en 1989 a 19.1% en 2011. Tanto el Banco Mundial como el Fondo Monetario Internacional estiman que antes de 2025 China alcance en tamaño económico a los Estados Unidos. Sin embargo, es poco probable que en este siglo el gigante asiático, por su nivel de rezago tecnológico y social, llegue a reemplazar a Estados Unidos en su condición de superpotencia. No hay duda alguna de que el centro de gravedad económico se está moviendo rápidamente hacia Asia y que esta transición, como apunta el historiador económico Agnus Maddison,[35] corresponde a un ciclo largo de alcance global. En la última década, las economías avanzadas del Atlántico Norte estuvieron prácticamente estancadas con tasas medias de crecimiento de 1.8% en Estados Unidos y 1.6% en la Unión Europea. En contraste, la mayoría de las economías asiáticas (con excepción de Japón), tanto grandes (China, India, Corea del Sur, India e Indonesia) como medianas y pequeñas (Malasia, Tailandia, Taiwán y Singapur), crecieron rápidamente, registrando tasas muy superiores al promedio mundial. Mientras que la tasa promedio de crecimiento del PIB mundial en el periodo 2000-2010 fue de 2.7%, el conjunto de las economías en desarrollo del Sudeste Asiático creció tres veces más rápido (a 9% en promedio) con China (10.3%) a la cabeza.

Paralelamente al ascenso de Oriente frente Occidente, la gráfica 1 muestra claramente el segundo desplazamiento del dinamismo económico de Norte a Sur con el rápido crecimiento de los países en desarrollo[36] en las distintas regiones del mundo, frente

[35] Angus Maddison, *The World Economy*, OCDE, París, 2006.

[36] El criterio que aplica el Banco Mundial en la clasificación de las economías mundiales es el producto nacional bruto per cápita (ahora INB). Para fines analíticos, el Banco Mundial clasifica a los países de ingreso bajo (1 005 dólares o menos), mediano bajo (de 1006 a 3975 dólares), mediano alto (de 3976 a 12275 dólares) e ingreso alto (12276 o más). Las economías de ingreso bajo y mediano se conocen comúnmente como economías en desarrollo.

al estancamiento de los países desarrollados. Observamos que además de China e India, han surgido nuevos polos económicos en otras partes del sur en desarrollo como África (Sudáfrica) y América Latina (Brasil). En 2012, Brasil se convirtió en la sexta economía del mundo, desplazando al Reino Unido de esta posición. Tomando como base la clasificación del FMI y el valor de la producción a paridad de poder de compra, la participación de las 34 economías avanzadas en el producto mundial comenzó a descender desde los años noventa (de 69.3% en 1989 a 62.8% en 2000), pero la pérdida de peso económico del mundo desarrollado se aceleró en la primera década de este siglo, llegando a 51% en 2011. En cambio, la participación del conjunto de 150 países en vías de desarrollo y emergentes ha venido en claro ascenso desde el fin de la guerra fría y de forma contundente a partir del año 2000 (30.7% en 1989, 37.2% en 2000 y 49% en 2011). Se espera que esta tendencia, a la que Zakaria llama el ascenso del "Resto",[37] llegue a su punto de inflexión en 2013, cuando la importancia de los países pobres y en desarrollo del Sur en la economía mundial rebase a la de los países ricos del Norte en una proporción de 51% a 49%. Cabe subrayar que a pesar del cierre de la brecha Norte-Sur, la diferencia entre los países ricos y pobres sigue siendo enorme en términos de bienestar: el ingreso promedio de todas las economías de ingreso alto fue 10 veces superior al de las economías de ingreso mediano y 75 veces más alto que el de los países de ingreso bajo.[38]

La pista inferior de la estructura híbrida del poder mundial es el ámbito de las relaciones transnacionales entre actores no estatales al margen del control gubernamental (banqueros, empresas, organizaciones no gubernamentales, redes sociales, terroristas, organizaciones criminales), donde el poder es muy difuso y no tiene

[37] Fareed Zakaria, *The Post-American World*, W. W. Norton & Company, 2008, 292 pp.

[38] Cifras del Banco Mundial de 2011. En 2011, las dos economías más dinámicas de Asia, China e India, ocuparon el lugar 94 y 130, respectivamente, en el Índice de Desarrollo Humano.

sentido hablar de unipolaridad, multipolaridad o hegemonía. En este nivel observamos la emergencia de la llamada "ciudadanía global" y del "ciberespacio" como un nuevo tipo de espacio no territorial sino virtual. Un botón de muestra para ilustrar el creciente grado de difusión del poder entre actores no estatales desde el fin de la guerra fría es el rápido incremento en el número de organizaciones no gubernamentales con presencia internacional: de 20 063 en 1989 a 55 853 en 2010.[39] En este tablero, los diversos actores no gubernamentales ejercen su influencia sobre todo a través de lo que Nye llama el "poder blando" del mundo de las ideas, la cultura y la comunicación en contraposición al "poder duro" de la fuerza militar y de la capacidad económica, tan característico del comportamiento tradicional de los actores estatales. Para adaptarse a las nuevas realidades de la era de la información transnacional, los Estados enfrentan el reto de fortalecer su poder blando a través del desarrollo de instrumentos culturales, ideológicos, tecnológicos, científicos, educativos y diplomáticos.

Por último, la quinta tesis es la fluidez de la arquitectura institucional. El sistema internacional se encuentra inmerso en un proceso de reacomodo continuo en su transición hacia la multipolaridad, pero aún no es posible hablar de un orden mundial que sustituya y actualice el entramado institucional heredado de la Guerra Fría. El debate sobre las reglas del orden y los esquemas de gobernanza internacional se ha intensificado con la emergencia de nuevos actores y la reconfiguración del poder. Los ejes del debate son dos: la universalidad de las normas internacionales en un contexto de pluralidad cultural y de enormes asimetrías de desarrollo y desigualdad social, y la representatividad de las organizaciones multilaterales a la luz de la nueva correlación de fuerzas en el mundo. Hay visiones distintas[40] sobre el alcance

[39] Union of International Association, *Yearbook of International Organizations 2011-2012*.

[40] Para un análisis de las diferentes visiones normativas de regulación mundial, véase David Held, *Global Convenant. The Social Democratic Alternative to the Washington Consensus*, Polity Press, Cambridge, 2004.

de las instituciones multilaterales y del derecho internacional que contraponen los principios tradicionales de soberanía estatal, no intervención e integridad territorial y las normas alternativas centradas en valores universales superiores al Estado, como la protección de derechos humanos, la democracia, la sustentabilidad ambiental y la seguridad humana. A este debate se añade la discusión normativa con respecto al grado de regulación de los mercados por parte de los Estados y renace con fuerza la vieja discusión entre la visión keynesiana y la liberal del orden económico internacional y entre las distintas modalidades del capitalismo real. Las fuertes críticas por la falta de representatividad de los núcleos de decisión política tanto a nivel de los organismos financieros y comerciales como de la arquitectura multilateral en su conjunto, en particular, del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, han dado lugar a algunos cambios, aún modestos, como el aumento de las cuotas de votos de los países emergentes en el FMI en 2008 y la constitución del G20. Más que una crisis del multilateralismo es más preciso hablar de un multilateralismo en transición, que se traduce en una gran paradoja: mientras que el mundo está más institucionalizado[41] que nunca, se profundizan los procesos de reforma de la arquitectura institucional. El siglo XXI se presenta con una larga agenda pendiente de reformas institucionales necesarias para reflejar la nueva distribución multipolar de poder y el cambio de valores en la sociedad internacional.

Unas breves reflexiones con respecto al significado para México de los cambios en el sistema internacional. La consecuencia más importante para México de la existencia de una estructura

[41] Algunos indicadores ilustran el grado de institucionalización y legalización del sistema internacional hoy día. Primero, la cantidad de tratados internacionales vigentes ha venido en ascenso hasta alcanzar la cifra récord de 35 000; segundo, ha crecido el número de organismos internacionales intergubernamentales en el mundo y, de acuerdo con el *Yearbook of International Organizations*, se duplicó de 4 068 en 1989 a 7 544 en 2010; tercero, también se han expandido los ámbitos regulados por tratados y convenciones internacionales, como lo muestra el caso de la expansión del derecho internacional en materia ambiental, del mar, derechos humanos, por mencionar sólo algunos.

híbrida o "multi-nodal"[42] del poder es que hay mayores espacios para la ampliación y diversificación de su proyección internacional, dado que el sistema se ha vuelto más permisivo a la pluralidad de posiciones, se han abierto nuevos mercados potenciales y la dimensión de poder blando en la que México podría tener ventajas comparativas frente a otros países emergentes como Brasil se ha convertido en un instrumento de influencia cada vez más importante. Sin embargo, la nueva configuración mundial le plantea a México tres grandes retos inmediatos: primero, construir los términos de un acercamiento con Asia para engancharse en los nuevos motores del crecimiento económico; segundo, reencauzar la relación con Estados Unidos para avanzar un modelo de integración norteamericano que permita apuntalar la competitividad de la economía mexicana en un momento en que la pérdida relativa de su influencia en el mundo y la situación de polarización política interna incrementan las fuerzas proteccionistas y antiinmigrantes en ese país; y, tercero, desarrollar mecanismos de cooperación con sus vecinos de Centroamérica y del área andina para contener la espiral de violencia, criminalidad e inseguridad en la región.

¿Dónde está México? Desfases en el modelo mexicano de inserción internacional

¿Cómo ha evolucionado la posición y el lugar de México en el mundo? ¿Cómo se ha adaptado México al nuevo escenario mundial del siglo XXI? ¿Dónde se ubica en comparación con países pares? El análisis comparativo de los indicadores de capacidades materiales y proyección diplomática da un panorama mixto para México. Se observan avances notables en aspectos puntuales de la inserción de México en el mundo, en particular en términos

[42] Esta caracterización se encuentra en Juan Gabriel Tokatlián (comp.), *India, Brasil y Sudáfrica. El impacto de las nuevas potencias regionales*, Libros del Zorzal, Buenos Aires, 2007, 238 pp.

de su mayor apertura comercial, pero hay evidencia de que la proyección internacional del país está a la zaga de otros países y por debajo de sus capacidades y de sus necesidades. México ha venido respondiendo con lentitud y dificultad a los cambios en el sistema internacional y todavía no cuenta con las estructuras diplomáticas y políticas apropiadas para avanzar con eficacia sus objetivos en un mundo donde los poderes tradicionales pierden peso y dinamismo, emergen nuevos poderes económicos y proliferan actores no estatales que buscan influir en las reglas del juego global. Parte de la dificultad de adaptación obedece a factores internos que han llevado a una baja voluntad para ejercer posiciones de liderazgo regional e internacional.

La comprensión del lugar de México en el mundo requiere partir de un marco analítico que permita ubicarlo y compararlo dentro de la actual estructura de poder económico y político internacional. En la segunda mitad del siglo xx, durante el periodo de la guerra fría, el mundo solía dividirse en tres categorías: el "primer mundo" de los países capitalistas avanzados, el "segundo mundo" del bloque de países socialistas y el "tercer mundo" de países en vías de desarrollo. Esa descripción de la geopolítica mundial ha quedado obsoleta y ha sido sustituida por una panorámica más compleja a medida que el Tercer Mundo se fragmenta y "la tradicional dicotomía entre países ricos 'estables' y emergentes 'inestables' se está rompiendo".[43] Actualmente, las diversas clasificaciones internacionales ubican a México en la categoría de países intermedios y emergentes o lo que podríamos llamar la clase media alta del sistema internacional. Aunque en los círculos periodísticos y académicos mexicanos el referente básico de comparación para México han sido los BRICS,[44] especialmente Brasil, la creciente heterogeneidad y diferenciación entre los

[43] Federico Steinberg, "¿Se está reconfigurando el orden económico internacional?", *Cuaderno ARI*, núm. 156, Real Instituto Elcano, 25 de noviembre de 2011, p. 1.

[44] El Instituto Mexicano para la Competitividad elaboró un excelente análisis crítico de la comparación entre México y los BRICS. Véase IMCO, Índice de competitividad internacional 2011. Más allá de los *BRICS*, México, 2011.

países emergentes ha llevado al surgimiento de nuevas etiquetas, nomenclaturas y categorías para tratar de orientarse en el mundo. Los analistas internacionales han sido sumamente prolíficos en la producción de acrónimos para describir el segmento de países intermedios ubicados entre lo que en su momento se conoció como primer mundo y el Tercer Mundo y que están a punto de desprenderse de éste para alcanzar niveles altos de desarrollo por sus altas tasas de crecimiento en condiciones de estabilidad macroeconómica y por haberse convertido en el principal destino de inversión desde la crisis financiera global. Las categorizaciones "de moda", además de los BRICS, son los llamados TIMBI,[45] BRICSAM,[46] EAGLES[47] y potencias regionales.[48] Más allá de la diversidad y

[45] El acrónimo TIMBI fue acuñado por Jack A. Goldstone, de la revista *Foreign Policy*, en diciembre de 2011, como una crítica a la visión que considera a los BRICS como el eje central de articulación de las economías emergentes. Se refiere a cinco países emergentes como líderes (Turquía, India, México, Brasil e Indonesia) por el hecho de compartir tres características que los distinguen de los BRICS: son economías grandes, sociedades con un alto potencial demográfico y países con regímenes democráticos.

[46] El grupo BRICSAM es una categoría analítica desarrollada por académicos internacionales asociados al Centro para la Innovación de la Gobernanza Global (CIGI) de Canadá, que incluye a un número amplio de 16 economías en desarrollo con amplias posibilidades de alcanzar niveles de ingreso alto en las próximas tres décadas. Se trata de Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica, los 10 países miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) y México.

[47] A finales de 2010, el centro de investigación de BBVA introdujo un nuevo concepto, los llamados EAGLES (Emerging and Growth Leading Economies), que conforman el grupo variable de mercados emergentes claves. Se trata de nueve países líderes por su potencial de crecimiento (China, India, Brasil, Indonesia, Corea, Rusia, Turquía, México y Taiwán). En principio, es parte de este grupo cualquier economía en desarrollo con un PIB incremental superior al promedio de las economías avanzadas del G6 (Japón, Alemania, Reino Unido, Canadá, Francia e Italia). Véase el *Informe Anual 2012 de los EAGLEs*, en http://www.bbvaresearch.com

[48] No hay consenso sobre las características definitorias de las potencias regionales, pero el German Institute of Global and Area Studies (GIGA) apunta algunos elementos a considerar: capacidades materiales, organizativas, políticas e ideológicas para influir en la agenda regional; aspiración de liderazgo en la región; reconocimiento externo a nivel regional y global de la posición de liderazgo; articulación de una visión propia del orden regional; interconexión económica, política y cultural con la región e integración activa en los foros

fluidez de las nomenclaturas, el punto importante a resaltar es que los análisis económicos y académicos internacionales casi siempre colocan a México dentro de alguna o varias de las categorías del primer estrato de los países en desarrollo. Este es, por tanto, el ángulo analítico desde el cual analizamos la trayectoria de la inserción internacional de México con el propósito de valorar, en forma un tanto tentativa, qué tan en sintonía ha estado con los cambios internacionales del siglo XX. De la evidencia se derivan dos conclusiones generales: primero, que México requiere actualizar sus relaciones internacionales para colocarse a la vanguardia de la transición global y reducir su vulnerabilidad externa en tiempos de extrema volatilidad; y segundo, que la sensación de falta de progreso que caracteriza al actual desánimo nacional no se corresponde cabalmente con la realidad y obedece, en parte, al déficit en la articulación política de una identidad clara como país.

La dificultad mexicana para adaptarse con rapidez a la recomposición global se refleja en una serie de desfases o brechas en su modelo de inserción y vinculación internacional. Un primer desfase se da entre capacidad y presencia internacional. A la luz de sus capacidades materiales, México se queda corto en términos de su proyección internacional. En su condición de país mediano y de ingreso medio-alto, cuenta con mayor capacidad de proyección que presencia real en el mundo. Por su extensión territorial, México ocupa el decimo cuarto lugar en el mundo y el onceavo lugar en población a nivel mundial (112 336 538 habitantes), con una estructura demográfica favorable por el crecimiento de su mano de obra; es la onceava economía del mundo con un PIB de alrededor de 1750 millones de dólares (a valores de paridad de poder adquisitivo según cifras del FMI) y la segunda en América Latina con 28% del PIB regional;[49] se ubica en el décimo lugar como

e instituciones regionales y globales. Véase Detlef Nolte, "How to Compare Regional Powers: Analytical Concepts and Research Topics", *Review of International Studies*, vol. 36, 2010, p. 893.

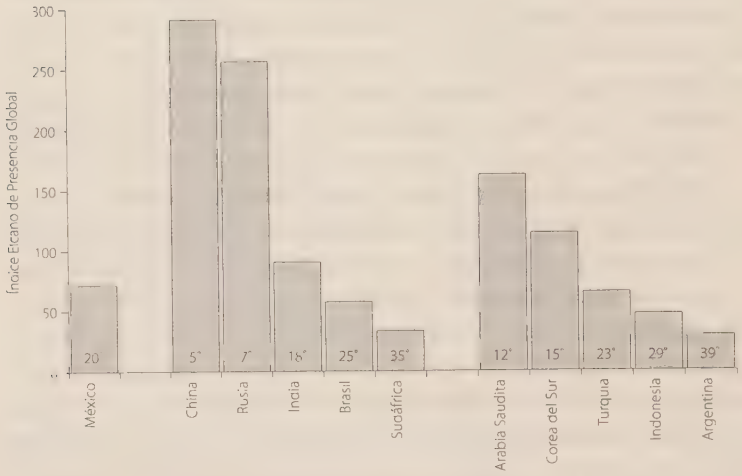
[49] Estimaciones con base en datos de CEPAL a precios constantes de 2005. Fuente: CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2011*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 2011, 216 pp.

exportador e importador mundial de mercancías (excluyendo el comercio intraeuropeo) y es el primer país exportador de América Latina con un tercio de las exportaciones regionales (33.6%), seguido de Brasil con 22.%; es el quinto receptor de inversión extranjera directa de las economías emergentes y el segundo en América Latina después de Brasil (con el 12.7% de los ingresos regionales por concepto de inversión extranjera directa en 2011).

A primera vista, el desfase entre capacidad y presencia no es tan evidente en el exterior como parecerían sugerir la discusión pública y académica a nivel nacional. Algunas de las principales mediciones internacionales de carácter general y agregado sobre la presencia internacional de los países sitúan a México en una posición de liderazgo en América Latina. Como se observa en el gráfico 2, de acuerdo con el Índice Elcano de Presencia Global (IEPG),[50] México ocupa la posición 25 en una lista de 54 países entre los que están los 42 países con mayor PIB y/o son miembros de la OCDE, la Unión Europea o el G20. Llama sobre todo la atención que México se ubique en una mejor posición que Brasil, país que últimamente golea a México en la mayor parte de los análisis periodísticos de corto plazo. Este hallazgo es de suma importancia pues muestra cómo la imagen de un país puede ser mayor o menor a su poder real, y esta brecha generalmente tiene que ver precisamente con el problema central de nuestro análisis que es la construcción de la identidad internacional de los países como elemento clave de su proyección en el mundo. Un análisis más detallado de los datos revela que el mejor desempeño de México frente a Brasil en términos de presencia global, de acuerdo a este índice, se acota a indicadores muy específicos de los ámbitos económico (comercio, energía y apertura económica), social (migración y turismo) y cultural (difusión cultural). En tanto que Brasil lleva la delantera en comercio de servicios, inversión, defensa, educación, investigación científica, deportes y ayuda al desarrollo.

[50] Este índice mide el posicionamiento internacional de los países en cinco terrenos (económico, militar, científico, social y cultural). Véase Iliana Olivié e Ignacio Molina, Índice Elcano de Presencia Global, Real Instituto Elcano, Madrid, marzo de 2011.

GRÁFICA 2. *Índice Elcano de Presencia Global*



* Mide la proyección mundial de diferentes países en los ámbitos de la economía, la defensa, las migraciones y el turismo, la cultura y la ciencia, y la ayuda al desarrollo. Se evaluaron 54 países. El máximo puntaje lo obtuvo Estados Unidos con 1 000 puntos y el mínimo Malta con 2.5.

FUENTE: Real Instituto Elcano, Índice Elcano de Presencia Global, 2011.

La principal limitación del IEPG es que sólo mide la proyección exterior de un país en términos agregados y no considera cómo se distribuye esa presencia ni cuál es su alcance en términos temáticos y geográficos. Cuando se toma en cuenta este criterio, se observa claramente que la presencia internacional de México se encuentra por debajo de sus capacidades materiales. Esta brecha se traduce en el hecho de que México, a pesar de su participación en los principales foros multilaterales de decisión, no se ha convertido en un jugador global con el alcance ni la visibilidad que han alcanzado otros países emergentes de tamaño y capacidades comparables. La comparación del IMCO[51] sobre el desempeño de México frente a los BRICS en términos del aprovechamiento

[51] Instituto Mexicano para la Competitividad, Índice de competitividad internacional 2011. Más allá de los BRICS, México, 2011, pp. 176-189.

de las relaciones internacionales es consistente con la tesis de este ensayo en el sentido de que el país se queda corto. Así, señala que la calificación de México en materia de diversificación de sus relaciones con el exterior está por debajo de los BRICS a pesar de que supera a éstos en apertura y ausencia de conflictos militares. En el componente de relaciones exteriores del Índice de competitividad internacional del IMCO que incluye a 46 países, México ocupa las últimas posiciones en el subíndice de diversificación.

El radar de contactos, intereses y prioridades de México es de alcance primordialmente continental dado que la mayoría de sus actividades diplomáticas y sus principales iniciativas internacionales se concentran en el Hemisferio Occidental y, en segundo lugar, en Europa. Hay regiones del mundo, como Asia, África y Medio Oriente, en donde la presencia diplomática, política, económica, cultural y de cooperación de México es pequeña. La encuesta Las Américas y el Mundo revela claramente que la opinión pública y los líderes mexicanos no consideran como prioritarias a ninguna de estas regiones del mundo en desarrollo. A diferencia de Brasil, India y Sudáfrica, México se encuentra relativamente ausente y distante de los foros y coaliciones sur-sur como el Movimiento de Países no Alineados, el Foro de Diálogo IBSA,[52] las Cumbres África-América del Sur,[53] la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR),[54] la OPEP y, sobre todo, el grupo líder de potencias emergentes, los famosos BRICS,[55] cuyo propósito

[52] Se trata de un nuevo acuerdo trilateral entre India, Brasil y Sudáfrica creado en 2003 en respuesta al fracaso de las negociaciones de la OMC en Cancún, con el propósito de promover la cooperación comercial, financiera y diplomática como líderes de los países en vías de desarrollo.

[53] En el segundo lustro de este siglo se estableció la práctica de llevar a cabo cumbres sur-sur, primero entre América del Sur y los países árabes a partir de 2005 y, posteriormente, desde 2006, entre los 54 países de África y 12 sudamericanos.

[54] En 2004 surge la iniciativa de crear un espacio de integración propiamente sudamericano con la participación de los 12 países de la región y lleva a la fundación de UNASUR en 2008. El tratado constitutivo entró en vigor en 2011.

[55] Mario Ojeda Gómez, "México y el conjunto de países llamado BRIC", *Foro Internacional*, vol. L, núm. 2, abril-junio de 2010, pp. 350-384.

fundamental es impulsar una distribución más equitativa de la representación en los foros multinacionales centrales. En cambio, México ha privilegiado la construcción de vínculos institucionales con organizaciones de países desarrollados como la OCDE o de carácter mixto (norte-sur) como el G20 y el Foro de Cooperación Asia-Pacífico (APEC). A pesar de su fuerte tradición y compromiso multilateral, la presencia mexicana en foros globales tiende a ser selectiva y acotada en términos de su agenda temática y del tipo de acciones e instrumentos. A diferencia de Brasil, que ha sido miembro electo no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU (CSONU) en 10 ocasiones, México sólo ha desempeñado esa posición cuatro veces. Cabe destacar, sin embargo, que en la última década ha habido un cambio notable hacia una mayor participación activa y recurrente en el CSONU. Lo que no ha cambiado es la reticencia tradicional a participar directamente con personal militar y policiaco en las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU. La consecuencia más notoria de esta reticencia por su impacto en la reputación de México como líder regional en América Latina y el Caribe ha sido la ausencia mexicana en la Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití (MINUSTHA).

En el ámbito multilateral, México se ha mantenido relativamente activo y ha demostrado capacidades de gestión que se han traducido en conseguir la sede para la celebración de diversas conferencias de la ONU y otras cumbres mundiales[56] así como la presidencia de algunos órganos de Naciones Unidas como el Consejo de Derechos Humanos (2006-2007). La actividad multilateral mexicana se ha anotado logros importantes como la exitosa conducción de las negociaciones sobre cambio climático en la 16ª Conferencia sobre Cambio Climático (COP16), la primera presidencia latinoamericana del G20 y la obtención de altos puestos internacionales de dos de sus ex secretarios de Relaciones

[56] Olga Pellicer, "La política exterior de México: diagnóstico y propuestas", en Jorge Schiavon y Rafael Velázquez Flores (eds.), *La política exterior de México 2012-2018. Diagnóstico y propuestas*, México, AMEI, p. 96.

Internacionales.[57] Sin embargo, México ha encontrado limitaciones para definir una agenda propia en estos foros que vaya más allá de su capacidad de gestión y para obtener el apoyo de los países de América Latina y el Caribe en varias candidaturas de mexicanos a puestos multilaterales tan importantes como la OEA[58] y el FMI.[59] La falta de una agenda propia que identifique con claridad la "visión mexicana" de los problemas de gobernanza global le ha restado visibilidad e impacto a la actividad multilateral de México. De nuevo, esto toca el déficit de identidad internacional del país.

El segundo desfase en el patrón de inserción internacional de México es entre tamaño y progreso social. Hay una brecha entre las dimensiones y recursos económicos del país y el nivel de bienestar social definido en términos del ingreso per cápita y el índice de desarrollo humano. Según datos del FMI de 2012, los ciudadanos mexicanos tienen una renta por persona de 15 170 dólares en valores de paridad de poder adquisitivo. Esto significa que mientras que el país ocupa el lugar número 11 en cuanto al tamaño de su economía, en términos de nivel de su vida se sitúa en la posición 64 en el mundo, 10 puestos abajo de los países latinoamericanos con mejor desempeño en este indicador (Argentina en el lugar 52 y Chile en el 53). Las estimaciones del Banco Mundial de 2011 confirman a México como un país de ingreso medio alto (con un producto por habitante de 14 560 dólares), ubicado a media tabla de la clasificación mundial en la posición 59 y en tercer lugar en América Latina, pero por debajo del nivel (48) que tenía en 2008. Otros indicadores sociales documentan la brecha entre riqueza nacional y pobreza social. En 2010, la tasa de incidencia de la pobreza en México (el porcentaje de personas que viven por debajo de línea de

[57] Jorge Schiavon y Rafael Velázquez Flores, "Conclusiones", en *ibid.*, p. 118.

[58] En 2005, el entonces secretario de Relaciones Exteriores, Luis Ernesto Derbez perdió la primera candidatura en la historia diplomática mexicana a la Secretaría General de la OEA frente al candidato de Chile, José Miguel Insulza.

[59] En 2001, la candidatura mexicana del gobernador del Banco de México, Agustín Carstens, al FMI no logró obtener el apoyo suficiente de los países emergentes ni de América Latina.

pobreza nacional) alcanzó 51.3% en 2010, lo que significó un serio retroceso con respecto a 2006, el año de mejor desempeño (42.7%) desde los años noventa y después de un período de seis años de avances sostenidos en materia de combate a la pobreza. Estos datos reflejan el enorme impacto social que ha tenido en México la crisis financiera internacional de 2008-2009 junto al alza de los precios de los alimentos en el mundo, precisamente cuando al país le había tomado más de una década remontar el aumento de la pobreza a consecuencia de la recesión anterior de 1995.

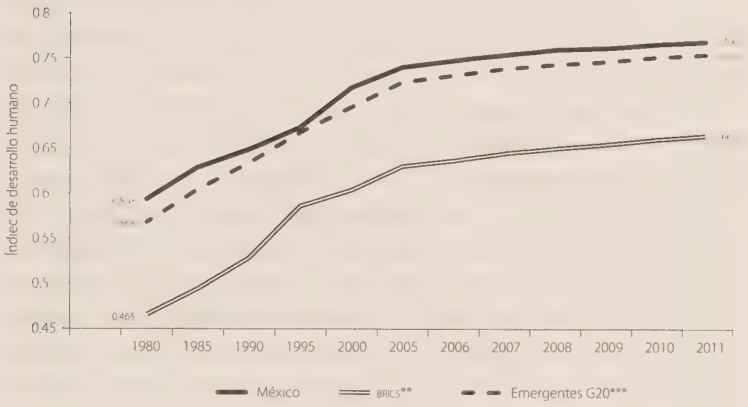
El contraste entre tamaño y bienestar no es un problema privativo de México sino una característica común a los grandes países emergentes por su condición de economías en vías de desarrollo, lo que lleva a la pregunta de qué tan amplia es esta brecha en México y cómo ha evolucionado en comparación con países en condiciones similares. Tres puntos sobre el tema. Primero, la buena noticia que se observa en la gráfica 3 es que las condiciones de desarrollo humano en México son mejores que la media de los BRICS y muy similares al promedio general de los otros cinco países emergentes que son miembros del G20.[60] Comparado con estos 10 países México se ubica en la tercera posición junto con Arabia Saudita en el Índice de Desarrollo Humano (2011) después de Corea del Sur y Argentina. Segundo, la mala noticia es que en los últimos 20 años el desarrollo humano ha mejorado más rápidamente en la mayoría de los países emergentes que en México, sobre todo los asiáticos (China, India, Indonesia, Turquía y Corea del Sur).[61] La evolución del PIB per cápita confirma que la brecha se está cerrando tres veces más rápido en los BRICS y dos veces en los emergentes del G20 que en México. En los últimos 20 años, el PIB per cápita de China creció siete veces más rápido que el de México.[62] Y, tercero,

[60] Argentina, Arabia Saudita, Corea del Sur, Indonesia y Turquía.

[61] Entre 1990 y 2011 el IDH en México aumentó 19%, por debajo de China (40%), India (33%), Indonesia (28%), Turquía (25%) Corea del Sur (21%) y Brasil (20%), y por arriba de Argentina (14%), Arabia Saudita (11%), Rusia (9%) y Sudáfrica (1%). Estimaciones propias con datos de PNUD, *Reporte de Desarrollo Humano 2011*, Naciones Unidas, Nueva York.

[62] En el periodo 1990-2010, el crecimiento promedio del PIB por persona en

GRÁFICA 3. *Índice de desarrollo humano**



* Es un referente del desarrollo social y económico de un país medido en base a tres dimensiones: educación, salud y estándares de vida.

** BRICS: Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

*** Emergentes G20: Argentina, Indonesia, Arabia Saudita, Corea del Sur y Turquía.

FUENTE: UNDP, *Human Development Report*, 2011.

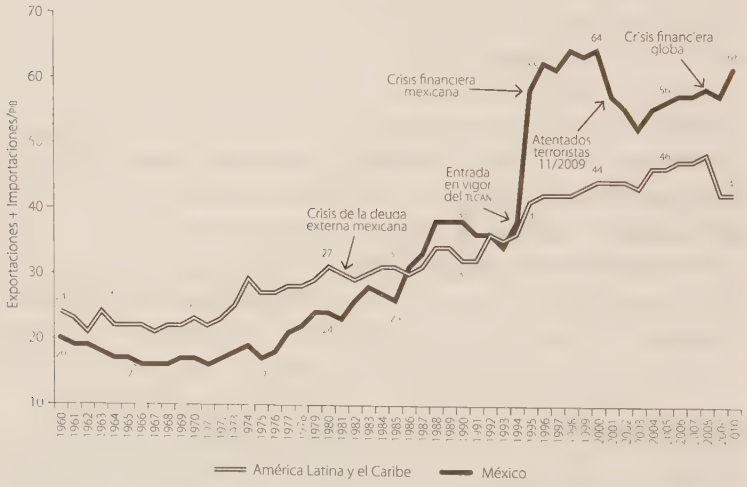
entre los factores que han detenido la marcha hacia niveles mayores de bienestar en México, además del crecimiento mediocre de su economía, destacan los dramáticos costos sociales de dos fuertes contracciones económicas: la "crisis del tequila" en 1995 y la gran crisis financiera mundial en 2008-2009.

El tercer desfase es la brecha entre apertura e instrumentos. México es hoy un país significativamente más abierto y expuesto al exterior que en 1990, pero que invierte relativamente pocos

México fue de 1.3%, más bajo que el de China (9.2%), India (4.7%), Corea del Sur (4.6%), Indonesia (3.6%), Argentina (3.2%) y Turquía (2.6%); similar al de Brasil (1.4%) y superior al de Sudáfrica (0.7%), Rusia (0.7%) y Arabia Saudita (0.5%). Estimaciones con datos del Banco Mundial, *Indicadores Mundiales de Desarrollo*.

recursos en apuntalar su presencia externa. En la última década del siglo xx, el grado de apertura de la economía mexicana aumentó en forma considerable, rápida y sostenida. El gráfico 4 da cuenta del ritmo y sentido de esta trayectoria: el comercio internacional de México a precios constantes pasó de representar 38.3% del PIB en 1990 hasta alcanzar su punto más alto en 2000 (64.1%). Durante el primer decenio del siglo xxi el proceso de apertura económica perdió su impulso inicial tras las secuelas de los atentados terroristas del 11 de septiembre, pero no llegó a revertirse y, para 2010, la participación del comercio exterior en el PIB alcanzó 61%, después de la importante caída que se registró en 2002 (55.5%). Lo notable de esta trayectoria es que se ha sostenido en el tiempo a pesar de crisis económicas, conflictos internacionales, cambios de gobierno, alternancia en el poder y otros inconvenientes no menores como el ingreso de China a la OMC y el estancamiento de las negociaciones comerciales de la Ronda de Doha. La firmeza de

GRÁFICA 4. *Grado de apertura de la economía 1960-2010*



FUENTE: elaboración propia con datos del Banco Mundial, *World Development Indicators*, 2012.

la tendencia hacia la apertura comercial ha convertido a México en un país económicamente más abierto que el promedio de los países de América Latina.

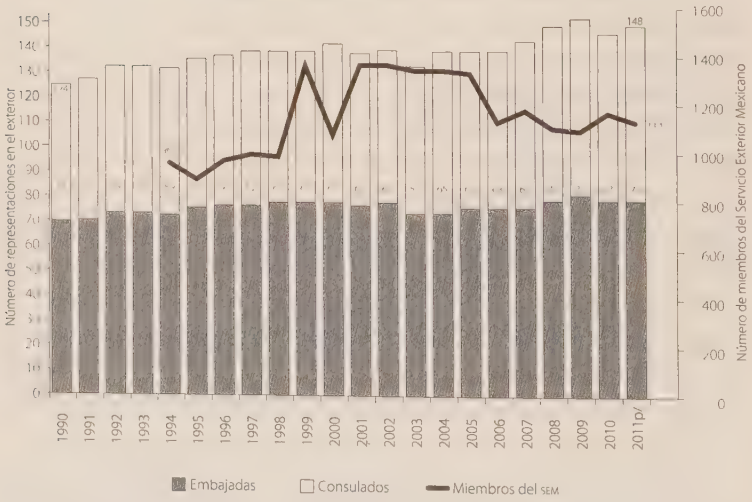
La intensificación del nivel de interacción de México con el mundo no ha venido acompañada de un aumento equivalente en recursos financieros y humanos que fortalezcan las capacidades de gestión externa del aparato gubernamental, sobre todo, de las instituciones encargadas de coordinar y conducir las relaciones de México con el exterior. Cuando analizamos con detenimiento los datos sobre presupuesto, representaciones en el exterior y personal diplomático llegamos a la conclusión de que hay rezagos e insuficiencias importantes en materia de instrumentos diplomáticos. Como señalan Garza, Schiavon y Velazquez, "México es un país rico con una política exterior pobre y con poco presupuesto".[63] En lo que respecta a los recursos financieros, encontramos que a pesar de la retórica oficial, a lo largo de los 20 años de apertura económica al exterior la inversión en labores diplomáticas no ha sido prioridad para ningún gobierno, independientemente de su color partidista y gusto por lo internacional. Entre 1990 y 2010 la participación porcentual de la Secretaría de Relaciones Exteriores en el presupuesto federal dio un "salto mortal" de 0.20% a 0.23%.[64] En la práctica, el peso de los recursos asignados a la Secretaría de Relaciones Exteriores en la composición del presupuesto federal se ha mantenido estancado en un nivel tan bajo que nunca ha rebasado la irrisoria cifra récord de 0.35% que alcanzó en 1996. Estos datos ciertamente no reflejan con precisión qué tanto gasta México en política exterior ni qué tan aceitada se encuentra su maquinaria diplomática, pues no toman en cuenta los recursos que invierten otras dependencias del gobierno federal, pero sí resultan sumamente ilustrativas del desfase entre apertura e instrumentos.

[63] Humberto Garza Elizondo, Jorge A. Schiavon y Rafael Velázquez Flores, "Introducción", en Elizondo, Schiavon y Velázquez, *Paradigmas y paradojas de la política exterior de México 2000-2006*, El Colegio de México/CIDE, México, 2010, p. 14.

[64] Cálculos propios sobre la base del gasto neto devengado del sector público con información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

La gráfica 5 confirma el rezago en materia de instrumentos diplomáticos. La red mexicana de representaciones diplomáticas en el exterior (consulados y embajadas) creció de 124 en 1990 a 148 en 2011, un aumento de 20%, y en tanto que el número de diplomáticos de carrera que son miembros del Servicio Exterior Mexicano aumentó 17%, de 960 a 1130. A la luz de la compleja agenda internacional del país, este número de profesionales de la diplomacia se antoja, por decir lo menos, como el reflejo de una visión minimalista del quehacer diplomático. En realidad, lo que refleja es la baja prioridad y atención que se otorga a la política exterior y el reducido "músculo" político de la SRE al interior del gabinete. Otro aspecto singular del instrumental diplomático mexicano y que lo distingue de cualquier otro país emergente es la importancia relativa de las tareas consulares. Actualmente,

GRÁFICA 5. *Instrumentos de política exterior: representaciones y personal 1990-2011*



p: cifra preliminar.
FUENTE: Secretaría de Relaciones Exteriores, *Quinto Informe de Labores*, 2011.

47.3% de las representaciones de México en el exterior son consulados y 52.7%, embajadas. En 20 años esta distribución se ha movido muy ligeramente (3 puntos porcentuales) a favor del componente consular lo que indica que se trata de un rasgo estructural cuyo motor ha sido la fuerte demanda de atención por parte de 11% de la población mexicana que vive en el exterior.

El cuarto desfase corresponde al ámbito de la relación económica con el mundo y se refiere a la brecha entre el avance en la negociación e institucionalización de acuerdos comerciales y el alto nivel de concentración del comercio exterior. Si bien México tiene 12 tratados de libre comercio (TLC) con 44 países,[65] el alcance y el diseño de esta red están rezagados con respecto a los cambios en los motores que sustentan el crecimiento mundial. La red comercial mexicana comprende 32 países industrializados de América del Norte y Europa, 20 países en desarrollo de América Latina, un país de Medio Oriente (Israel) y uno asiático (Japón). La configuración geográfica de la red comercial mexicana deja ver con claridad la falta de sintonía con los centros del crecimiento mundial: hay una escasa, casi nula penetración en Asia, y deja fuera por completo a las principales economías emergentes del grupo de los BRICS. La consecuencia de este desfase es que los resultados del modelo de desarrollo orientado al exterior y la liberalización comercial se han quedado cortos en términos de ampliación de la presencia comercial de México a nivel global. El desempeño exportador de México ha sido, hasta ahora, bastante desigual: exitoso en el ámbito norteamericano pero deficiente en otras regiones, y mejor en la primera década de la post guerra fría que en la segunda. Los datos de la OMC indican que la participación de México en las exportaciones mundiales de mercancías creció significativamente en los años noventa (de 1.4% en 1991 a 3.3 en 2001, su punto

[65] Adicionalmente a la red de TLC, México ha negociado otros instrumentos de promoción comercial como son los 9 Acuerdos de Complementación Económica y Acuerdos de Alcance Parcial firmados en el seno de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y los 28 Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones (APPRI).

más alto en la séptima posición a nivel mundial),[66] pero perdió impulso en la primera década del siglo XXI. En 2010, México se colocó como el décimo exportador e importador del mundo con una participación de 2% y el primero de América Latina con 33% de las exportaciones regionales.

El logro más significativo de la estrategia comercial mexicana ha sido su capacidad de penetración en el mercado estadounidense. La participación de las exportaciones mexicanas en el mercado de Estados Unidos se duplicó con el TLCAN, de 6.1% en 1990 a 12% en 2011. En términos absolutos este brinco significó un aumento acumulado del 475% en el valor de las exportaciones mexicanas a Estados Unidos. Por su parte, desde la perspectiva comercial estadounidense México ha ganado importancia y hoy en día el mercado mexicano representa 12.8% de las exportaciones totales de Estados Unidos. Así, en 2011 es el tercer proveedor y el segundo comprador de Estados Unidos, colocándose como su tercer socio comercial después de Canadá y China. Sin embargo, a partir de 2000 el acceso preferencial de México al mercado estadounidense se ha erosionado a medida que ese país ha firmado nuevos tratados de libre comercio con terceros países a la vez que ha resentido fuertemente la competencia de las manufacturas de China y otras economías emergentes.[67] Desde la perspectiva mexicana, el principal problema del éxito de la asociación económica formal con Estados Unidos ha sido la extrema concentración de sus relaciones comerciales (véase la gráfica 6) con el corolario negativo de un alto nivel de dependencia y vulnerabilidad con respecto a la economía de Estados Unidos. México ha diversificado su cartera de proveedores y la estructura de sus exportaciones, pero sus

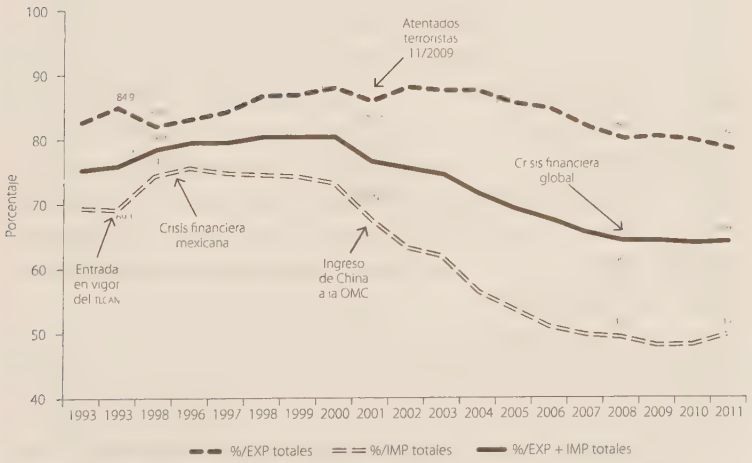
[66] Estas estimaciones excluyen las exportaciones entre los 27 países de la Unión Europea.

[67] Para un análisis puntual de la evolución del TLCAN y la relación comercial entre México y Estados Unidos, véase Gustavo Vega Cánovas, "2010: balance y perspectivas del libre comercio entre México y Estados Unidos", *Foro Internacional*, vol. L, núm. 2, abril-junio, 2010, pp. 269-324 y Kevin P. Gallagher, Thimothy A. Wise y Enrique Dussel Peters, *El futuro de la política de comercio en América del Norte. Lecciones del* TLCAN, Miguel Ángel Porrúa, México, 2011.

exportaciones siguen dependiendo fuertemente del dinamismo y de los vaivenes del mercado estadounidense. México enfrenta el doble reto de explorar y abrir nichos de exportación de bienes y servicios en las nuevas regiones y países de rápido crecimiento, particularmente en Asia, y de reestructurar su sector industrial para hacer frente a la creciente competencia de las exportaciones manufactureras de esos países, tanto a nivel del mercado interno como de sus principales mercados de exportación en América del Norte, Europa y América Latina.

El quinto desfase es con respecto a otros países emergentes. México es un país que avanza en términos de crecimiento económico y progreso social, pero lo hace más lentamente que otros países similares. El crecimiento de la economía mexicana en la primera década del siglo XXI ha sido notablemente mediocre cuando se le compara con el dinamismo económico de los BRICS

GRÁFICA 6. *Participación de Estados Unidos en el comercio exterior de México*



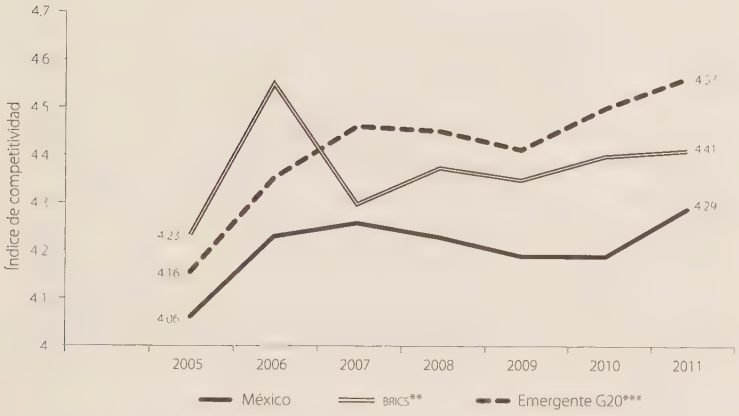
FUENTE: Secretaría de Economía.

y de los otros países emergentes que son parte del G20. Entre 2001 y 2010, en México el PIB creció a una tasa promedio anual de 2.7% entre 2000 y 2010, por debajo del desempeño de los BRICS (China 10.3%, India 7.4%, Rusia 5.3%, Brasil 3.7% y Sudáfrica 3.6%) y del promedio de los emergentes del G20 (4.3%). En relación a otros países de tamaño e ingreso medio comparables a México, el nuestro es "un país emergente que se estancó y se quedó atrás"[68] en varios frentes, además del dinamismo económico. En términos de competitividad (véase la gráfica 7) y de acuerdo con el Índice de Competitividad Global (ICG) del Foro Económico Mundial, en el último lustro encontramos una mejoría en el desempeño de la economía mexicana (de 4.06 a 4.29), pero inferior al de los BRICS y, sobre todo, al de las economías emergentes del G20. Nótese que la distancia entre México y los otros emergentes tiende a aumentar, lo que sugiere que efectivamente nuestro país va a la zaga. Tomando como referencia la última década, la gráfica 8 muestra con mayor claridad el rezago mexicano en dos sentidos: primero, México pasó de estar en una mejor posición que el resto de los emergentes en el *ranking* de competitividad global a ubicarse por debajo de todos ellos; y, segundo, el desempeño mexicano mostró signos de inestabilidad y oscilaciones. Cabe resaltar, además, que si bien hacia el final del periodo de 2010 a 2011 México avanzó ocho posiciones, colocándose en el 4º lugar en América Latina después de Chile, Panamá y Brasil, otros países han venido avanzando en forma más sostenida y rápida. Brasil, por ejemplo, en 2009 alcanzó y rebasó a México, cuando cuatro años antes se ubicaba 10 lugares abajo. Esto no significa que, como ha señalado el IMCO[69] en su último informe, los mexicanos tengan razón cuando ven con

[68] Humberto Garza Elizondo, Jorge A. Schiavon y Rafael Velázquez Flores, "Introducción", en Humberto Garza Elizondo (ed.), *Paradigmas y paradojas de la política exterior de México 2000-2006*, El Colegio de México / CIDE, México, 2010, pp. 9-22.

[69] La tesis central del IMCO es que México debe ver más allá de los BRICS —pues el reto que enfrenta es distinto— y mirar a países como Corea del Sur o Malasia. Véase Instituto Mexicano para la Competitividad, *Índice de competitividad internacional 2011. Más allá de los* BRICS, IMCO, México, 2011.

GRÁFICA 7. *Índice de competitividad global* 2005-2011]*



* Mide los fundamentos micro y macroeconómicos de la competitividad nacional, en una escala de 1 a 7 a partir del análisis de 12 pilares: instituciones, infraestructura, ambiente macroeconómico, salud y educación primaria, educación superior y formación, eficiencia del mercado de bienes, eficiencia del mercado laboral, desarrollo del mercado financiero, tecnología, tamaño del mercado, sofisticación de negocios e innovación.

** BRICS: Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

*** Emergentes G20: Argentina, Indonesia, Arabia Saudita, Corea del Sur y Turquía.

FUENTE: World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report*, varios años 1999-2012.

envidia a los BRICS, pues México, en realidad, se encuentra en una etapa de desarrollo medio superior en la que es más difícil crecer y que los economistas llaman "la trampa del ingreso medio".[70]

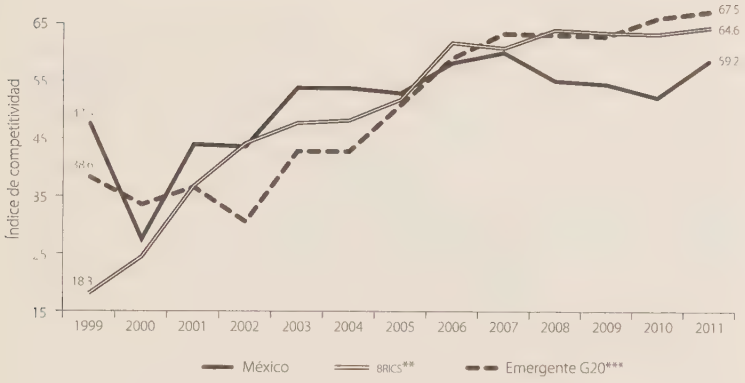
Para los fines de este análisis, es central ver más allá de las dimensiones económicas y materiales de la vinculación con el

[70] El IMCO describe la trampa del ingreso medio, en la que se encuentra México, como "una situación en la que no puede competir con países más pobres en actividades de bajo valor agregado e intensivas en mano de obra, pero tampoco puede competir con las economías avanzadas porque no ha logrado innovar a la misma velocidad que ellos", IMCO, *op. cit.*, p. 11.

mundo y pasar a analizar la lógica social, política y diplomática desde una perspectiva comparativa. Cuando tomamos en cuenta algunos indicadores de estos otros ámbitos, encontramos que la trayectoria de México ha seguido un patrón similar de avance insuficiente y variable en comparación con países similares. Según el Índice de Globalización Mundial[71] —que mide el grado de conectividad, interacción e interdependencia global de los países en términos de flujos económicos, sociales, tecnológicos, culturales y políticos—, en 2011 México se encuentra a media tabla con una puntuación de 60 en la posición 75 entre 156 naciones. Como puede observarse en la gráfica 8, entre 1985 y 1995 el grado de integración global de México se incrementó de manera sostenida y rápida, pero perdió velocidad e impulso a lo largo de los últimos tres lustros. Así, mientras que en 1970 era un país más globalizado que el promedio de los BRICS y los emergentes del G20, al iniciar la segunda década del siglo XXI la situación se ha revertido. Un análisis detallado de la evolución de los tres componentes (económico, social y político) del Índice de Globalización Mundial entre 2008 y 2011 nos revela que aunque México mejoró sus puntajes en todos ellos, se rezagó con respecto a otros países. El mayor rezago se encuentra precisamente en el componente político que mide el grado de interacción diplomática de los países por el número de embajadas, membresías a organismos internacionales, tratados internacionales y participación en misiones paz de Naciones Unidas. En 2011, en la dimensión político-diplomática de la globalización, México se ubicó en la posición 87 a nivel mundial y en la 12ª en América Latina.

[71] Este índice, elaborado por el Instituto Tecnológico Federal de Suiza desde 1970, establece una escala de uno a 100, de menor a mayor grado de globalización. Utiliza indicadores económicos (flujos comerciales, flujos financieros y barreras comerciales), sociales (tráfico telefónico, turismo, población extranjera, Internet, televisión, comercio de libros) y políticos (embajadas, membresía en organismos internacionales, tratados internacionales y participación en operaciones de mantenimiento de la paz). Puede consultarse en http://globalization.kof.ethz.ch

GRÁFICA 8. *Índice de globalización mundial* 1970-2011*



* Posición relativa en una escala de 0 a 100, donde 1 representa el último lugar y 100 el primer lugar del ranking del Índice Global de Competitividad. El índice mide los fundamentos micro y macroeconómicos de competitividad nacional, en una escala de 1 a 7 a partir del análisis de 12 pilares: instituciones, infraestructura, ambiente macroeconómico, salud y educación primaria, educación superior y formación, eficiencia en el mercado de bienes, eficiente del mercado laboral, desarrollo del mercado financiero, tecnología, tamaño del mercado, sofisticación de negocios e innovación.

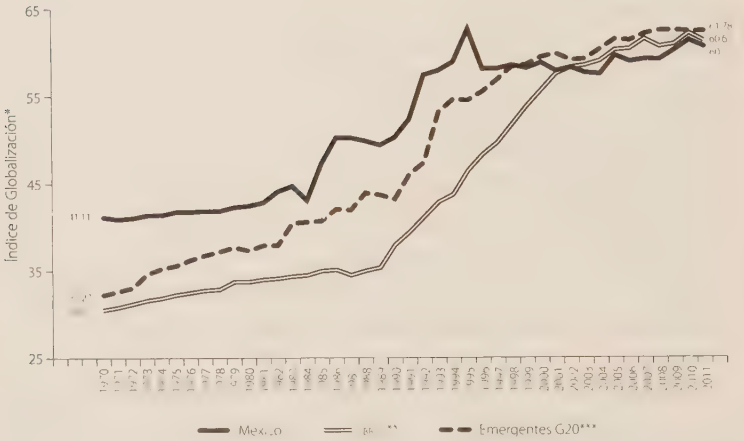
** BRICS: Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

*** Emergentes G20: Argentina, Indonesia, Arabia Saudita, Corea del Sur y Turquía.

FUENTE: World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report*, varios años 1999-2012.

En la gráfica 9 pueden observarse otros dos ángulos de la problemática internacional de México: el grado de cobertura diplomática de México (medido por el número de embajadas mexicanas en otros países) y el nivel de reconocimiento diplomático e interés político de otros países en México (a través del número de embajadas acreditadas residentes en México). Cuando comparamos estos indicadores de cobertura diplomática de México con la de los BRICS y los emergentes del G20, se confirma la

GRÁFICA 9. *Cobertura diplomática: embajadas en exterior y residentes*



* El Índice de Globalización KOF mide el grado de globalización económica, social y política de los países. La dimensión económica se refiere a los volúmenes de comercio e inversión y las restricciones proteccionistas; la dimensión social, a la extensión de la diseminación de información e ideas; y la dimensión política, al nivel de cooperación entre los países. La escala va de 1 a 100, siendo 1 No Globalizado y 100 Globalizado.

** BRICS: Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

*** Emergentes G20: Argentina, Indonesia, Arabia Saudita, Corea del Sur y Turquía.

FUENTE: KOF, *Index of Globalization*, 2011.

tesis de que nuestro país se queda corto tanto en alcance como en reconocimiento, incluso con respecto a los dos países latinoamericanos (Brasil y Argentina).[72]

[72] Los datos comparativos sobre el número de embajadas se elaboraron con base en el registro del *The Europa World Year Book*. Cabe hacer notar que difieren ligeramente de las cifras oficiales de la Secretaría de Relaciones Exteriores debido a que no incluyen embajadas concurrentes ni representaciones ante organismos internacionales, y también por causa de diferencias en el periodo que cubren. Véase *The Europa World Year Book 2011*, 52ª edición, vols. 1 y 2, Routledge, Londres, 2011.

Por último, el sexto desfase es el espejo roto de la imagen internacional de México. Los distintos círculos internacionales proyectan una imagen fracturada y sumamente contradictoria de México. En este espejo roto de cómo nos ven otros países y observadores internacionales, convergen gran parte de las brechas en las relaciones exteriores de México hasta aquí descritas. Las narrativas internacionales sobre México en los últimos años no podían ser más contrastantes y cambiantes. En 2009, un informe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos sobre amenazas a la seguridad nacional estadounidense identificaba a México como un país en riesgo de convertirse en un "estado fallido", y el periodista Moisés Naím preguntaba en su editorial del diario español *El País* "¿Quién perdió a México?" Poco después, el viceministro del Reino Unido, Nick Clegg, en gira por nuestro país, daba una versión completamente opuesta y calificaba a México como "la estrella comercial en Latinoamérica". La imagen más optimista continuó ganando terreno en 2011 una vez que la economía mexicana había demostrado capacidad para remontar los efectos de la crisis financiera global sin mayores sobresaltos macroeconómicos. Incluso, Jim O'Neal, el ex director del área de economía global y actual presidente del grupo financiero Goldman Sachs, que en 2001 acuñara el acrónimo BRIC dejando a México fuera, en 2012 auguraba que en los próximos ocho años nuestro país llegaría a ser la séptima economía del mundo, rebasando a Rusia e India y alcanzando los niveles de vida de los países desarrollados que son sus contrapartes en la OCDE.

El asunto de la imagen externa de México ameritaría una investigación mucho más rigurosa y profunda, con la cual no contamos hasta ahora. Sin embargo, algunos estudios acerca de la cobertura sobre México en medios internacionales y los datos de las encuestas Gallup sugieren que, al menos en Estados Unidos, México enfrenta un problema serio en términos de imagen y reputación. El estudio de Roberto Newell[73] sobre

[73] Roberto Newell, "Restaurando la reputación internacional de México", en IMCO, *op. cit.*, pp. 249-261.

GRÁFICA 10. *Opinión de México en Estados Unidos*



FUENTE: The Europa World Year Book, 2011.

cómo han variado las percepciones de México en el vecino del norte hace un análisis temático y temporal (de 1987 a 2010) de la cobertura de asuntos mexicanos en el *New York Times* y el *Wall Street Journal*. Los datos objetivos son poco alentadores pues muestran que "el foco de las notas ha cambiado de la política y los negocios a temas menos agradables"[74] como el crimen, los asuntos fronterizos y la inseguridad, que dañan la reputación internacional de México.

Los datos de la serie de tiempo de la encuesta Gallup sobre la percepción estadounidense de otros países confirman los hallazgos de Newell y de otros estudios similares.[75] La gráfica 10 cuenta la historia de la evolución de la imagen pública de México

[74] *Ibid.*, p. 257.

[75] Michael Shifter y Rachel Schwartz, "¿Equilibrio en la frontera? México en los medios de comunicación norteamericanos", *Temas*, núm. 68, octubre-diciembre, 2011, pp. 46-55.

en Estados Unidos desde el fin de la guerra fría y el rápido aumento de las opiniones negativas sobre nuestro país a partir de 2005. Los datos sugieren que las opiniones negativas sobre México tienen poco que ver con eventos internacionales (como los atentados terroristas del 11 de septiembre o la crisis financiera global). Tampoco parecen estar asociadas a diferencias con México en asuntos de política exterior como la negativa mexicana en 2003 de apoyar a Estados Unidos. La imagen se torna negativa cuando hay algún tipo de crisis en México, como en 1995 con la "crisis del tequila" o en el último lustro por la escalada de inseguridad y violencia del narcotráfico. Así es que, una vez más, todo indica que las condiciones internas son la clave para poner de nuevo a México en sintonía con el mundo. Pasemos ahora a analizar el otro lado del espejo donde se proyecta la imagen que del mundo tiene México.

¿Quiénes son los mexicanos del siglo XXI y cómo se ven a sí mismos en el mundo?

¿Qué piensan los mexicanos sobre el mundo? ¿La arena internacional es vista como oportunidad o amenaza? ¿Se desea una participación más activa y una mayor inserción en los asuntos globales o sería preferible cerrarse ante el mundo? ¿Cómo se ubican los mexicanos en el mundo? ¿Existe claridad en las prioridades de política externa hacia las regiones más relevantes para el país, como América del Norte y América Latina? En suma, ¿qué hay en la psique de los mexicanos en materia internacional? Hasta hace poco, resultaba prácticamente imposible proponer respuestas a estas preguntas, pero los estudios de opinión y cultura política arrojan datos reveladores de la mentalidad internacional de los mexicanos. El análisis de esta sección sobre las percepciones, preferencias e intereses de los mexicanos de esta sección se basan principalmente en los resultados del estudio de opinión pública y política exterior del CIDE,

México, las Américas y el Mundo,[76] y de la última encuesta *Latinobarómetro*.[77]

En principio, hay claros síntomas de desaliento y depresión en el ánimo de los mexicanos frente al mundo. La última edición (2010-2011) del estudio revela que 68% de la población en México cree que el mundo está peor que hace 10 años, y 50% piensa que la situación empeorará en la próxima década. El pesimismo es un rasgo tan generalizado en el México actual que este sentimiento es compartido por la mayoría de los mexicanos, independientemente de su género, edad, ingreso, educación, ideología, simpatía partidista o lugar de residencia. El sector menos pesimista es el de los líderes, pues mientras que 54% piensa que el mundo se encuentra peor hoy que hace una década, la mayoría (57%) cree que la situación internacional mejorará en los siguientes 10 años.

Son muchas las razones que alimentan el pesimismo y el desánimo social en México: el lento crecimiento económico, la precariedad de los empleos y los salarios, la desigualdad social, la deficiente procuración de justicia, la falta de acuerdos políticos, pero, sobre todo, la escalada de violencia y de inseguridad. Esto se refleja en que los mexicanos consideran que la principal amenaza externa que enfrenta el país es el narcotráfico y el crimen organizado (82% cree que es una amenaza muy grave). Le siguen otras preocupaciones como el calentamiento global (80%), la escasez y carestía de alimentos (80%), los desastres naturales (78%), la pobreza en el mundo (76%) y el tráfico de armas (76%). Se trata de problemas globales que, desde la perspectiva de la población, afectan en forma directa o indirecta sus condiciones de vida y el nivel de bienestar de sus familias y comunidades. Además, la sensación de vulnerabilidad, agobio y amenaza entre

[76] La encuesta se levantó a una muestra representativa de la población nacional de 18 años y más de 2 400 personas entrevistadas "cara a cara", entre el 27 de septiembre y el 29 de octubre de 2010. También se entrevistó telefónicamente a una muestra de 500 líderes del sector gubernamental, político, privado, académico y social. Los datos están disponibles en forma pública y gratuita en http://mexicoyelmundo.cide.edu.

[77] Corporación Latinobarómetro, Informe 2011, *op. cit.*

la población va en aumento. En los últimos seis años, se ha elevado el nivel de preocupación ciudadana con respecto a la totalidad de las amenazas internacionales que se perciben como muy graves.

Lo que llama particularmente la atención es que, a pesar del malestar nacional frente a un escenario mundial que se percibe incierto y difícil, México está más abierto al mundo que nunca. No hay signos de que el país quiera cerrarse o aislarse, aunque tampoco una clara disposición a invertir recursos para apuntalar el activismo internacional. Mayorías robustas de 68% creen que el futuro del país depende en gran medida de una participación activa en asuntos internacionales. Mientras que el porcentaje de mexicanos que apuestan por una política exterior activa creció 11 puntos porcentuales de 2004 a 2010, el segmento de aislacionistas cayó de 34% a 22%. Si bien se trata de una tendencia muy significativa, no se traduce en compromisos claros, pues ni siquiera los líderes mexicanos están convencidos de la necesidad de aumentar el número de representaciones diplomáticas en el exterior (33%) y la mayoría se inclina a favor de mantenerlo (44%) en el nivel actual. Ahora bien, cabe destacar que a pesar de la difícil situación económica y de inseguridad por la que atraviesa el país, no hay indicios de un retorno al nacionalismo político ni de un resurgimiento del proteccionismo económico tan característicos del siglo xx mexicano. En la psique nacional, México parece estar transitando de un nacionalismo ideológico de carácter defensivo a uno más pragmático. Para muestra de esta transformación, basta un botón: en 2010, poco más de la mitad de los mexicanos (52%) se mostró de acuerdo con que México y Estados Unidos formaran un solo país si esto significara una mejoría en su calidad de vida, lo que significó un aumento de 14 puntos en los últimos seis años.

En el camino hacia una mayor apertura al mundo por parte de México, la transición más significativa es la erosión del nacionalismo económico, no obstante las dificultades de la economía mexicana y los problemas de empleo, pobreza y desigualdad. Los mexicanos muestran cada vez menor resistencia a abrirse al contacto económico con el exterior, siendo muy entusiastas con respecto al libre

comercio y a la inversión extranjera directa. La mayoría considera que el libre comercio le trae beneficios a la economía mexicana (63%) y a su propio nivel de vida (59%); y cuatro de cada cinco piensan que la inversión extranjera es benéfica para el país. Incluso la globalización cuenta con 43% de adeptos que la consideran buena para México, frente a 28% que tienen una opinión negativa. Si se suman las actitudes hacia el libre comercio, la inversión extranjera y la globalización para determinar el grado de apertura económica al exterior de los mexicanos, encontramos que el segmento de "liberales económicos" convencidos con opiniones positivas de los tres aspectos es significativamente más alto (30%) que el sector de "nacionalistas económicos" convencidos (9%) que se oponen a todos ellos, en tanto que 38% muestran un apoyo medio a la apertura y 23%, bajo. La creciente apertura a la economía mundial, sin embargo, encuentra un límite claro en un solo sector, el cual sigue siendo un símbolo nacional para la mayoría de los mexicanos: el petróleo. El fuerte rechazo a que los extranjeros puedan invertir en el sector petrolero (63%) revela que se trata del último reducto del nacionalismo económico mexicano que aún está vigente.

Un límite adicional a la trayectoria mexicana hacia la apertura al mundo es la baja la disposición de la población a compartir, ceder, aceptar y acatar las decisiones de organizaciones internacionales. De acuerdo con los datos, en México no hay un compromiso multilateral fuerte ni una clara disposición a ceder soberanía a organizaciones internacionales, sino más bien cierta ambivalencia. A pesar de la buena opinión que tienen los mexicanos de la ONU, cuando se les pregunta si están de acuerdo con que México acepte decisiones tomadas por esta organización que no sean de su agrado, la mayoría (51%) no está de acuerdo y sólo uno de cada tres estaría de acuerdo. Las opiniones están más divididas en lo que respecta al reconocimiento de la jurisdicción de tribunales internacionales en casos de crímenes graves contra la humanidad cometidos por nacionales. El sentir de la mayoría se inclina hacia no permitir que sus compatriotas se sometan a cortes internacionales: 47% no está de acuerdo con que un mexicano acusado de un crimen como la

tortura pueda ser juzgado por un tribunal internacional, en tanto que 41% sí lo está. En contraste con la ambivalencia del público, hay una fuerte disposición de los líderes a reconocer la autoridad de los organismos internacionales: 71% dice estar de acuerdo con aceptar las decisiones de Naciones Unidas aunque no le gusten; 80% considera que México debe acatar las decisiones de la OMC aunque que le sean contrarias, y cuatro de cada cinco están a favor de que tribunales internacionales puedan juzgar a mexicanos que hayan cometido crímenes de lesa humanidad. El único caso en el que la población coincide con los líderes y aprueba algún tipo de jurisdicción externa o delegación de autoridad es en la extradición de criminales, independientemente de su nacionalidad: 88% del público y 94% de los líderes están de acuerdo con que los criminales que se esconden en México o en otro país para evadir la justicia sean trasladados al país donde cometieron el delito para ser juzgados.

En cambio, desde el punto de vista cultural no hay duda de que México se ha venido abriendo paso con asombrosa rapidez. La evidencia apunta en el sentido de que el México del siglo XXI es cada vez más cosmopolita y abierto a las influencias culturales globales. Uno de cada cuatro mexicanos se identifica a sí mismo como ciudadano del mundo, y el porcentaje de quienes creen que es bueno que las ideas y costumbres de otros países se difundan en México prácticamente se duplicó en seis años: 27% en 2004 ante 50% en 2010. La creciente apertura cultural de los mexicanos es sorprendente para un país con un elevado y creciente sentimiento de orgullo nacional (en 2010, 81% se manifestó estar muy orgulloso de ser mexicano, frente a 72% en 2004), el cual se finca, principalmente, en el arraigo a las tradiciones, las costumbres y la cultura nacional.

Vale la pena destacar que la cultura no sólo es motivo de orgullo nacional, sino una fortaleza que le da al país ventajas comparativas en términos de su proyección y reputación internacional. Para la gran mayoría de la población (74%), la promoción de la cultura mexicana en el mundo debe ser un objetivo prioritario de la política exterior, tan importante como el combate al narcotráfico (75%), la protección del medio ambiente (74%), la protección

de los mexicanos en el extranjero y la promoción comercial y turística (73%). Los instrumentos del llamado poder suave son los preferidos por los mexicanos, en particular la promoción cultural (87%), comercial (84%) y diplomática (84%). Sólo uno de cada cinco entrevistados estaría muy a favor de que México recurra al uso de la fuerza militar para aumentar su influencia en el mundo. Estos datos confirman que uno de los rasgos más arraigados de la cultura internacional mexicana es su fuerte sesgo pacifista que respalda una larga trayectoria diplomática a favor del desarme y la solución pacífica de los conflictos externos.

¿Qué hay en la mente de los mexicanos con respecto a su posición en el mundo y sus opiniones sobre otros países y regiones? Los mexicanos están fuertemente anclados en el continente americano y carecen de una visión de alcance global. Mientras que la mayoría identifica como prioridad a América del Norte (36%) y América Latina (29%), son muy pocos los que creen que México debe prestar más atención a Europa (12%) o Asia (4%). Según los datos de la encuesta, la opinión pública en México mira cada vez más hacia el norte del continente sin dejar mirar al sur. De 2008 a 2010, América del Norte desplazó a América Latina como la región prioritaria para la población y se observó una mejora generalizada de las percepciones de los mexicanos sobre Estados Unidos. Desde el punto de vista de los líderes mexicanos las prioridades regionales son América Latina (36%), América del Norte (33%), Asia (16%) y Europa (8%). A diferencia de la población, la inclinación latinoamericana es más alta y creciente que la orientación norteamericana. Estos datos muestran con claridad la falta de visión global de los mexicanos, pues sólo uno de cada cuatro ve más allá del continente americano. Hay en la opinión pública nacional y en los líderes mexicanos un "punto ciego asiático" que ilustra la lentitud de reflejos para reconocer y encarar la velocidad del desplazamiento del poder mundial de Atlántico Norte al Asia Pacífico. Esto explica, en cierta medida, los escasos mecanismos institucionales de diálogo permanente con los países emergentes en Asia y África que ha llevado a una falta de sintonía de las posiciones mexicanas con estos actores.

En el curso de los últimos dos años, Estados Unidos fue el único país que aumentó en los niveles de afinidad y simpatía que sienten los mexicanos hacia una muestra de 24 países del mundo, siendo el segundo país favorito después de Canadá. El cambio más destacable fue en la apreciación del presidente de Estados Unidos: mientras que en 2008 George W. Bush fue el jefe de gobierno peor evaluado, en 2010, Barack Obama se ubicó en el segundo puesto de popularidad (63 puntos de 100), muy cerca de Lula da Silva, quien obtuvo 64. Esta misma tendencia se observa en los sentimientos de confianza y desconfianza hacia Estados Unidos. Aunque la desconfianza hacia el poderoso vecino del norte sigue siendo proporcionalmente mayor que la confianza (45% contra 37%), la primera cayó 16 puntos, mientras que la segunda aumentó 12 puntos con respecto a 2008. Una mayoría relativa del público (44%) cree que las relaciones con Estados Unidos han mejorado en la última década y, por primera vez desde 2004, la mayoría absoluta cree que la vecindad con este país es más una ventaja que un problema. Además, es mayoritaria (54%) la disposición a recibir ayuda financiera estadounidense para combatir el narcotráfico y el crimen organizado. El sustrato de buena disposición a la cooperación con Estados Unidos se confirma cuando comparamos las actitudes de los mexicanos con las de otros países latinoamericanos. De acuerdo con el *Latinobarómetro 2011*, el porcentaje de mexicanos que considera que su país debiera tener a Estados Unidos como modelo[78] es 10 puntos porcentuales más alto (36%) que el promedio latinoamericano (26%).

Con respecto a América Latina, predomina una actitud de enorme optimismo, simpatía y amistad, pero sin compromiso ni solidaridad real. Ven con mucho optimismo la evolución y el desempeño de América Latina, pues 82% considera que la situación regional es mejor hoy que 10 años atrás. La mayoría (51%) de los mexicanos se sienten latinoamericanos antes que norteamericanos

[78] La pregunta que se planteó fue "¿A qué país le gustaría que (su país) se pareciera más? Piense en su conjunto: su estilo de vida, valores, costumbres, situación económica, política, etcétera."

(7%) o centroamericanos (7%). También son más los que identifican a México como un país más latinoamericano (45%) que norteamericano (37%). Sin embargo, esta identidad cultural y cercanía histórica con América Latina está llena de ambivalencias En general, las opiniones de los mexicanos sobre sus "hermanos latinoamericanos" son menos favorables que las opiniones acerca de otros países más distantes geográfica y culturalmente. El país latinoamericano mejor evaluado es Brasil y, sin embargo, ocupa el octavo lugar en la tabla de preferencias. El Salvador, Cuba, Ecuador, Venezuela y Guatemala se encuentran en niveles de simpatía más bajos, ligeramente por encima de Israel e Irán. Cuando se pregunta la opinión sobre los extranjeros que radican en México según su nacionalidad, los colombianos y guatemaltecos están muy por debajo de los estadounidenses, europeos y asiáticos.

Además, los mexicanos no quieren ser líderes en América Latina (35%), sino simplemente un país más entre pares (46%). Ni siquiera los líderes mexicanos están totalmente convencidos de que México deba ejercer un papel de liderazgo en América Latina (47% a favor frente a 50% que se inclina por participar sin pretender ser líder). Tampoco muestran mayor disposición a coordinarse con el resto de los países de la región en sus negociaciones con Estados Unidos (37% del público y 42% de los líderes lo apoyaría), pues la mayoría prefiere forjar una relación especial con su poderoso vecino del norte (49% del público y 51% de los líderes), se muestran reticentes a invertir recursos para ayudar a elevar el nivel de desarrollo de sus vecinos centroamericanos (51% en contra frente a 44% a favor) y, puestos a elegir entre su identidad latinoamericana y su prioridad norteamericana, se inclinan cada vez más hacia la segunda. Frente al cuestionamiento de cuál debe ser la prioridad económica de México, la primera preferencia, entre público (36%) y líderes (38%), es la integración con América del Norte, y, en segundo lugar, la integración con América Latina (31% del público y 35% de los líderes). Aunque la apuesta económica por América del Norte no es una opinión mayoritaria, se observan cambios notables con respecto a 2008, cuando la prioridad para ambos

grupos era la integración con los países latinoamericanos. Puede decirse entonces que, ante una decisión basada en consideraciones económicas, los mexicanos se inclinan tibiamente por la opción norteamericana; y ante una decisión con base en razones de identidad, la opción latinoamericana es preferible.

Pero quizá el indicador más sintomático de la ambivalencia mexicana hacia América Latina se encuentre en las actitudes hacia la migración y el modelo de integración regional que se tiene en mente. El análisis de las posturas sobre la integración regional muestra que los mexicanos se inclinan a lo que podría llamarse el "modelo norteamericano" de integración, que privilegia la libre circulación de inversiones (78% a favor) y el libre movimiento de bienes y servicios (74%), pero que se opone mayoritariamente (53%) a la libre movilidad de la mano de obra, dejando los temas migratorios en un segundo plano. Aunque la gran mayoría de la población (65%) opina que México trata mejor a los centroamericanos que Estados Unidos a los mexicanos (18%), cuatro de cada cinco personas en México están a favor de aumentar los controles fronterizos para detener la entrada de migrantes centroamericanos y 21% apoyarían la construcción de un muro en la frontera sur.

En suma, la psique de los mexicanos con respecto a su papel y posición en el mundo enfrenta algunas contradicciones. Aun cuando se observa una clara depresión y pesimismo en el ánimo nacional, esto no genera un rechazo hacia el mundo: en vez de aislamiento o fortalecimiento del nacionalismo ideológico, se observa una creciente apertura hacia el mundo y una percepción crecientemente positiva hacia el intercambio comercial y financiero internacional. Asimismo, pareciera haber cierta esquizofrenia en las relaciones con América del Norte y América Latina. La identidad latinoamericana no se refleja en preferencias que aumenten sus niveles de participación, liderazgo y cooperación con la región, mientras que la histórica desconfianza y celo hacia Estados Unidos decrece, la afinidad aumenta y estos sentimientos se ven acompañados de un pragmatismo que prioriza la cooperación y la integración. Idealmente, estas contradicciones en la

psique nacional deberían resolverse para establecer una estrategia de política exterior coherente que maximice el interés nacional y refleje los intereses y prioridades de los mexicanos, para que así México ocupe el espacio que le corresponde en el sistema internacional por su importancia y prestigio.

Reflexiones finales

Los estudiosos de la identidad mexicana[79] han documentado con precisión el proceso de gradual erosión del nacionalismo defensivo mexicano del siglo xx y, palabras más palabras menos, la mayoría coincide en que aún no ha sido sustituido por otra narrativa que cumpla las funciones de cohesión social y articulación de una visión de futuro compartido de largo plazo. Los constructores de imaginarios colectivos, intelectuales y políticos, divididos como están, no han iniciado la tarea de delinear los planos para un proyecto de futuro común. Para muchos,[80] México es un país cada vez más norteamericano que ha dejado de ser parte de América Latina.[81] Otros consideran que no hay condiciones para que el proyecto de integración norteamericano pueda ir más lejos y que ha llegado el momento de reinsertarse en el Sur. Una tercera posición parte del supuesto de que para adaptarse a un mundo global e interdependiente, México requiere de identidades múltiples y alianzas flexibles y de apostarle a la ampliación y diversificación de las coaliciones internacionales en las que participa.

Hoy no está claro cuál es el rostro del México actual, tan plural, desigual y expuesto al exterior que, al no reconocerse a sí

[79] En particular me refiero a las aportaciones de Roger Bartra, José Antonio Aguilar, Mauricio Tenorio, Lorenzo Meyer, Fernando Escalante, Jorge Castañeda y Héctor Aguilar Camín.

[80] Héctor Aguilar Camín y Jorge G. Castañeda, *Un futuro para México*, Punto de Lectura, México, 2009.

[81] Un buen ejemplo de esta corriente de pensamiento es el libro de Jorge Volpi, *El insomnio de Bolívar. Cuatro consideraciones intempestivas sobre América Latina en el siglo* xxi, Debate, México, 2009.

mismo en una identidad definida, proyecta al mundo la imagen de un país de contrastes y ambivalencias. Los contrastes son evidentes: un país abierto, democrático, urbano y clasemediero, pero mediocre en crecimiento, desigual, dividido y deficitario en materia de legalidad y seguridad. Una sociedad de emigrantes, transmigrantes e inmigrantes que funciona como cruce de caminos de los flujos, legales e ilegales, entre el Norte y el Sur del continente americano. Una economía industrial y de servicios, exportadora de manufacturas, de ingreso medio alto que no acaba de dar el salto adelante en términos de desarrollo. Un actor regional que no asume plenamente la representación y coordinación de los países con los que comparte problemas similares y que ve dañada su reputación externa por la inseguridad y la corrupción. La ambivalencia se expresa en aspectos tan variados como la mezcla de admiración y desconfianza hacia Estados Unidos, la identidad latinoamericana sin voluntad de liderazgo regional, el multilateralismo sin disposición a compartir autoridad, la aspiración de ser un país influyente sin ampliar las representaciones en el exterior y la demanda de derechos para los emigrantes mexicanos y la reticencia a otorgarlos a los inmigrantes centroamericanos.

Históricamente, México ha construido su identidad en contraposición a su vecino del norte. Enrique Krauze[82] resume en una frase dos siglos de historia de las relaciones de México con el mundo: "México nació mirándolos a ellos, a Estados Unidos" y, desde entonces, no ha dejado de mirarlos. Aunque el siglo XXI atestigua la disminución relativa del poder estadounidense frente a otras potencias en ascenso y la pérdida de su influencia en América Latina, la relación de México con Estados Unidos no sólo sigue determinando "buena parte de su manera de estar y mirar el mundo" sino que, además, la lectura que el mundo hace de México se construye, en gran medida, en y desde el país del norte. De aquí que el primer reto en la reinvención de la identidad internacional de México sea definir los términos deseables y posibles de la relación

[82] Enrique Krauze, "Mirándolos a ellos. Actitudes mexicanas frente a Estados Unidos", *Letras Libres*, junio de 2007, pp. 32-40.

con Estados Unidos en el largo plazo y a la luz de la recomposición mundial. Esto pasa por reconocer su identidad múltiple como país de emigración, inmigración y transmigración y la dificultad de seguir segmentando sus vínculos con su socio del Norte de sus patrones de relación con el Sur. La nueva visión tendría que encontrar la forma de articular en una misma estrategia la relación con Estados Unidos, América Latina y Asia. Ya no desde la perspectiva de un contrapeso o de la diversificación sino de la ampliación de la capacidad de negociación para la solución de problemas comunes. Dos elementos de la mentalidad mexicana hacen moldeable el futuro: pragmatismo y ambivalencia.

Epílogo

Adolfo Mota Hernández

La edición 2011 del Coloquio Veracruzano de Otoño: La Perspectiva Mexicana en el Siglo XXI dejó un amplio legado de reflexiones, propuestas y líneas de acción. A través de la visión analítica de intelectuales, académicos e investigadores acerca de la situación de crisis y desánimo que permea la realidad mexicana, el Coloquio se convirtió en el espacio idóneo para el análisis y la discusión académica sobre los principales problemas del país.

Gracias a la iniciativa de los organizadores y al respaldo de la Universidad Veracruzana y el Gobierno del Estado de Veracruz, se propició un ejercicio plural, caracterizado por el cuestionamiento profundo de hechos y realidades, por la libre y abierta confrontación de ideas. Diálogo y debate, conceptos aparentemente contradictorios, se sucedieron en un flujo continuo: divergencias, entendimientos pero, sobre todo, reflexiones para la sociedad misma.

Uno de los mayores deseos es que este Coloquio se convierta en un referente habitual indispensable; que se generalice, cada vez más, la necesidad de reunir periódicamente a las mentes más lúcidas, a los observadores críticos y profundos de nuestra realidad para generar discusiones y controversias de alcance nacional e internacional.

La perspectiva mexicana en el siglo XXI sobre la transición democrática, el federalismo, la educación, la responsabilidad de los medios, violencia, religión y justicia, entre otros tópicos de interés, implican un agudo ejercicio de reflexión.

Para José Woldenberg "La transición democrática mexicana" (en este libro "Los déficits de la transición democrática") es algo

que ya sucedió. Se trata de una etapa de nuestro pasado inmediato en que se desmontó un sistema autoritario de gobierno y se edificaron las bases para una germinal democracia. Consideró que el presente del país debe estar marcado por una pluralidad política equilibrada, con pulsiones y programas no sólo distintos sino enfrentados, por lo cual se requieren acciones de acercamiento inclusivas, capaces de construir mayoría —no de decretarla—, aptas para hacer política en un escenario donde conviven y se reproducen voces, intereses, propuestas y sensibilidades diversas. Según Woldenberg, la transición democrática concluida deja una estela de saldos negativos: de comprensión, de percepción, de gobernabilidad, de una economía que no crece con suficiencia y de una sociedad muy poco integrada.

Por otra parte, durante su ponencia "Política y moral pública en América Latina" (en este libro "Ciudadanía precaria y crisis de la estatalidad democrática en América Latina: lecciones para México"), Alberto Olvera dijo que existe un retroceso en las instituciones creadas durante la transición democrática, al que se agrega el creciente activismo del Poder Judicial Federal. Sostuvo, además, que México no avanza en democracia, pues ésta es de muy baja calidad, que expresa mal las preferencias de la ciudadanía y, sobre todo, no la representa políticamente. Afirmó que esos déficits tienen que ver con un sistema de partidos cerrado, autorreferente, que sólo habla consigo mismo.

Mauricio Merino, en "Los desafíos del federalismo infame", recordó que el federalismo es un pendiente en la conformación del Estado mexicano y que al paso de la evolución histórica fue perdiendo mucho de su esencia. La concentración de recursos y atribuciones inhibió la capacidad de los estados en materia de innovación legal, fiscal o de gestión pública, aunque la dinámica de la propia actividad política les permitió la recuperación gradual de liderazgo y control político. Para Merino no hay que desaparecer el federalismo sino perfeccionarlo en el marco de un proyecto democrático; para ello es necesario imprimirle orden mediante una redistribución sensata de las competencias entre

los niveles de gobierno. A su juicio, el federalismo autoritario se ha convertido en un obstáculo para la consolidación del nuevo régimen; el democrático, por el contrario, podría ser uno de sus motores principales.

En "Los retos de la educación en México: una oportunidad para el desarrollo" (en este libro "Los retos de la educación en México"), Marco Antonio Fernández insistió en la necesidad de darle a la educación la importancia que merece dado el impacto positivo que tiene en el desarrollo económico de los países. Hizo notar que la educación es una de las piezas fundamentales de la política pública de esta administración estatal y que la clave no sólo es la cobertura educativa, sino la calidad de la educación. En este sentido, Fernández subrayó que México destina un alto porcentaje del presupuesto para la educación; no gasta poco en este rubro, gasta mal. De acuerdo con la inversión de recursos públicos que se hace, los resultados educativos deberían ser otros. Sin embargo, el sentir de los padres de familia, en su mayoría, es de satisfacción en relación con la educación que sus hijos reciben, comparada con la que ellos tuvieron. Ese escenario exige que la información sea una aliada de la sociedad y de las autoridades para mover el sistema educativo y generar un mecanismo de competencia que obligue a mejorar la calidad.

Como bien señaló Cristina Puga, en "Cambios en la acción política y social del empresariado mexicano", desde la mitad de la década de los ochenta la acción política de los empresarios ha presentado cambios notables. La evolución empresarial está directamente relacionada con las transformaciones económicas y políticas del país, así como con lo que ella denominó una "modernidad líquida". Estos cambios, de acuerdo con la ponente, también tienen que ver con la relación de la sociedad civil y los grupos de poder político, con el mensaje ante el consumidor y con los reclamos empresariales, expresados en la demanda de una mayor atención a las micro, pequeñas y medianas empresas.

Jenaro Villamil, en "La responsabilidad de los medios", comparte su visión acerca del importante papel que juegan los

medios en el desarrollo de nuestras sociedades, pues no sólo reflejan sino que participan activamente en la construcción de la realidad. Su responsabilidad social es cada vez mayor. Por ello, ante las exigencias del mundo globalizado y los acelerados avances tecnológicos, el desafío está en acceder al derecho a la información, en donde los ciudadanos tengan, incluso, la posibilidad de influir, elegir y determinar los contenidos que desean recibir. Apuntó que el México actual demanda una transición hacia modelos donde converjan medios que apuesten por la democracia, la cultura, la educación y el respeto, entre otros; que sirvan no sólo de escaparate sino que sean, además, verdaderas plataformas de conocimiento. Para Villamil es necesario recuperar lo público y legislar los derechos de las audiencias, en donde también vaya implícito el derecho de acceso a la educación y a la cultura, así como el respeto a la libertad de expresión; que la concepción de un *cuarto poder* resida en el poder de la propia sociedad para informarse y formarse durante este proceso.

En "La crisis de México y las iglesias cristianas", Jean Meyer plantea: ¿Qué sucedió con los deberes y los valores morales? ¿Qué pasó con este país que tiene una tradición cristiana? ¿Qué podemos hacer frente a la violencia?

La condición de los jueces mexicanos, expuesta en "Jueces y crisis de la justicia", por José Ramón Cossío Díaz, es uno de los principales motivos de que la justicia esté en crisis. Una de las razones de origen es la educación formativa de los abogados, quienes después se convertirán en juzgadores. A estos juzgadores, burócratas que están sujetos a escalafón y movilidad, se les asocia con la reproducción de viejas prácticas. Cossío Díaz apuntó que también la sociedad en general tiene responsabilidad en la actuación de estos funcionarios, ya que la población no sabe quiénes son sus jueces y, por tanto, no puede exigir la ejecución adecuada de sus funciones.

En su trabajo "Seguridad pública", Ernesto López Portillo señala que la seguridad es una construcción social posible: hay métodos, teorías y técnicas. La violencia se puede contener. Esta postura nos da esperanza; una esperanza definida por su contra-

parte, ya que el sector de seguridad pública, según explicó, es disfuncional, lo que conlleva un método fallido contra la inseguridad. Aseguró López Portillo que el país está en sus peores capacidades institucionales, lo que incrementa la violencia. Ante ello, se debe descentralizar el uso de la fuerza y avanzar en la construcción de políticas para la seguridad y generar políticas multifuncionales.

En su participación, "Gobernabilidad y gobernanza", Luis F. Aguilar destacó que el común denominador de los defectos de los gobiernos es la ineficacia relativa en el cumplimiento de sus funciones públicas y en la realización de los objetivos de importancia social. Se cuestionó si realmente gobiernan los gobiernos y si éstos poseen o no la capacidad de conducir a sus países o comunidades hacia un futuro seguro. Como respuesta, señaló que la gobernabilidad y la gobernanza buscan la solución a este problema. En relación con la acción del gobierno, la gobernabilidad denota la probabilidad de que el gobierno esté en posibilidades de gobernar a su sociedad, en el supuesto de que un gobierno capaz es suficiente. La gobernanza, en cambio, implica un nuevo proceso directivo de la sociedad, en donde el desarrollo ya no es posible sólo con la acción del gobierno sino mediante su equilibrio con la sociedad. A su juicio, el papel directivo del gobierno ha cambiado; el diálogo y la negociación son un marco de referencia para la prosperidad de la sociedad. La nueva gobernanza ya no es ni puede ser obra exclusiva del gobierno, sino el resultado de su asociación con las organizaciones privadas y sociales, de manera que sus ideas, recursos y capacidades sean incorporados a fin de definir el rumbo de la sociedad.

Guadalupe González, en "La identidad internacional de México", expuso la importancia de la participación activa de los estados emergentes como México dentro de una realidad globalizada, en donde la convivencia entre países es fundamental para garantizar la paz, sin olvidar los flujos de intercambio comercial, los cuales dan la pauta para reorganizar los medios y los fines de los estados-nación contemporáneos. La investigadora consideró que nuestro país ha perdido el sentido de su relación con el mundo. Ello se debe, entre otros factores, a su desfase respecto al resto de las naciones del orbe

en cuanto a capacidad económica y tecnológica, presencia internacional y riqueza, así como al implicado en su relación con los demás países emergentes. De acuerdo con Guadalupe González, la relación de los mexicanos con el mundo es realmente escasa, con excepción de los Estados Unidos de América debido a los millones de connacionales que viven en ese país. La visión de México es estrecha, ya que no mira más allá de sus fronteras norte y sur; se olvida de que existen otros continentes por explorar.

En esta gran encomienda es indispensable la participación de los actores del proceso educativo, alumnos, maestros, directivos y padres de familia para crear conciencia de su papel presente y futuro. Es evidente que la educación es indispensable en los procesos para la consolidación democrática.

En el largo camino recorrido por el país muchos valores parecen haberse extraviado. Por ello, además de restaurar el clima de confianza y de optimismo que nos permita rehacer el tejido social construido con gran esfuerzo durante años, es necesario recuperar los principios éticos y morales que impulsaron a los mejores hombres y mujeres de nuestra historia.

Tengamos siempre presentes los valores sustantivos de la nación; a la democracia y la libertad agreguemos uno insustituible: el patriotismo.

Notas sobre los autores

José Woldenberg. Es licenciado en sociología, maestro en estudios latinoamericanos y doctor en ciencias políticas por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Fue consejero ciudadano del IFE de 1994 a 1996 y presidente del mismo consejo de 1996 a 2003. En 2004 recibió el Premio Nacional de Periodismo en la categoría de Reportaje/Periodismo de Investigación por su trabajo en la serie de 11 programas "México: la historia de su democracia". Entre sus obras se cuenta *El desencanto,* publicado por Cal y Arena en 2009. Actor fundamental del ajuste político que vive México en materia de democracia, José Woldenberg se desempeña actualmente como profesor de la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM.

José Ramón Cossío Díaz. Es doctor en derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Ha publicado diversos artículos y 20 libros. Fue jefe del Departamento de Derecho del Instituto Tecnológico Autónomo de México durante nueve años, así como profesor de derecho constitucional y teoría del derecho en la misma institución. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores. Es miembro de la Academia Mexicana de Ciencias, del American Law Institute, de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados, del Consejo Consultivo de Ciencias, del Instituto Nacional de Medicina Genómica y de la Fundación Mexicana para la Salud. Ha recibido importantes premios y reconocimientos, entre los que destacan el Premio Nacional de Investigación 1998, en el área de ciencias sociales, el Premio Nacional de Ciencias y Artes 2009, en el campo de historia, ciencias sociales y filosofía, y en 2010 fue reconocido por la Academia Nacional de Medicina por su con-

tribución al vínculo entre la medicina y el derecho. Actualmente se desempeña como ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y como profesor de derecho constitucional en el ITAM.

MAURICIO MERINO. Profesor-investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), donde dirigió la división de administración pública de 2005 al mes de julio de 2011. Es titular de la cátedra Andrés Molina Enríquez de la Universidad Autónoma Metropolitana. Es investigador nacional nivel III, y miembro regular de la Academia Mexicana de Ciencias. Forma parte, asimismo, del Comité Editorial del Fondo de Cultura Económica, donde ha coordinado la colección Nuevas Lecturas de Política y Gobierno, y donde ha publicado *La democracia pendiente* y *La transición votada*. Con ese mismo sello y en el marco de la colección Biblioteca Mexicana, dirigida por Enrique Florescano, ha coordinado *La ciencia política en México* y *¿Qué tan público es el espacio público en México?*, libro originado en el Simposio de Otoño de la Universidad Veracruzana, en 2008. Pertenece a la Comisión Bilateral México-Estados Unidos para la Educación y la Cultura y preside la Asamblea Consultiva del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

ALBERTO JAVIER OLVERA RIVERA. Pertenece al Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana desde 1981. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel III, y de la Academia Mexicana de Ciencias. Obtuvo el Premio al Decano de la Universidad Veracruzana para el periodo 2007-2010. Sus líneas de investigación son: teorías de la sociedad civil y de la innovación democrática, participación ciudadana y construcción de la democracia en México y América Latina, movimientos sociales, acción colectiva y formas de la relación sociedad-Estado en México y América Latina. Cuatro libros principales coordinados y coautorados por él: *La sociedad civil: de la teoría a la realidad*, Colegio de México, 1999 (reimpresión en 2001); *Sociedad civil, espacios públicos y democratización en América Latina: México*, FCE-UV, 2003; con Ernesto

Isunza: *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, Miguel Ángel Porrúa-CIESAS-UV, 2006 (reimpresión en 2010); y con Evelina Dagnino y Aldo Panfichi: *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, FCE-CIESAS-UV, 2006 (reimpresión en 2010).

Cristina Puga. Es profesora de tiempo completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, de la que fue directora durante el periodo 1996-2000. Es investigadora nacional nivel II y miembro de la Academia Mexicana de Ciencias. En 2009 recibió la distinción Sor Juana Inés de la Cruz que otorga la UNAM. Actualmente es la secretaria ejecutiva del Consejo Mexicano de Ciencias Sociales (Comecso). Ha investigado sobre asociaciones empresariales y desempeño asociativo en general, y sobre el sistema político mexicano y el cambio democrático. Actualmente coordina una investigación nacional sobre las ciencias sociales en México. Entre sus publicaciones recientes se encuentran los libros colectivos: *Nuevas perspectivas para el desarrollo de las asociaciones*, Barcelona, Anthropos / IIS-UNAM, 2010 (coordinado por Matilde Luna y Cristina Puga); *Formación en Ciencias Sociales en México. Una mirada desde las universidades del país*, México, Acceciso, 2008; *Acción colectiva y organización: estudios sobre desempeño asociativo*, México, IIS-UNAM, 2008 (coordinado por Cristina Puga y Matilde Luna).

Jean Meyer. Historiador mexicano de origen francés. Fundó el Instituto de Estudios Mexicanos en Perpignan. Pertenece al Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Es reconocido por haber realizado una extensa investigación sobre la guerra cristera. Autor de numerosos artículos y libros, entre sus publicaciones más recientes se encuentran *Camino a Baján*, 2010; *El celibato sacerdotal, su historia en la iglesia católica*, 2009; *La gran controversia entre las iglesias católica y ortodoxa*, 2006, editados por Tusquets.

Marco Antonio Fernández Martínez. Cursó el doctorado en ciencias políticas en Duke University de Durham, Carolina del

Norte. Obtuvo su maestría en ciencias políticas en la misma casa de estudios. Sus líneas de investigación están enfocadas en la política comparada y la economía política del desarrollo, con especial énfasis en América Latina. Sus intereses fundamentales se enfocan en federalismo y democracia, regímenes políticos, provisión de bienes públicos y clientelismo, organizaciones sociales, partidos políticos. En su tesis doctoral estudia los determinantes políticos del gasto en educación en México y su distribución entre los diferentes niveles educativos. Asimismo, en colaboración con Guillermo Trejo y Sandra Ley, se encuentra desarrollando un proyecto que estudia las actividades de los cárteles de la droga en México y su efecto en el gobierno democrático de este país. Es autor del Informe Nacional de México sobre los Avances y Retos en Materia Educativa de cara a los Objetivos del Milenio.

Manuel Gil Antón. Doctor en metodología y teoría de la ciencia por el Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados (Cinvestav), maestro en ciencias sociales con especialidad en sociología por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y licenciado en Filosofía por la Universidad Iberoamericana. Es autor de varios libros en torno a la educación superior y a la epistemología de las ciencias sociales. Coautor y editor de otros, ha escrito diversos artículos y capítulos de libros fundamentalmente en torno a la educación superior. Actualmente colabora con artículos sobre temas educativos en *El Universal* y es profesor investigador del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México. Es miembro del Consejo Mexicano de Investigación Educativa (Comie), de la Academia Mexicana de las Ciencias y del Sistema Nacional de Investigadores, en el nivel III. Integrante de los consejos editoriales de la *Revista de la Educación Superior* (RES/ANUIES), la *Revista Electrónica de Investigación Educativa* (REDIE/UABC) y de Sense Publications, editorial con sede en Holanda, en la línea de estudios sobre la universidad. Ha sido profesor investigador en la Universidad Autónoma Metropolitana (Unidades Azcapotzalco e Iztapalapa) y fundador del Área de Sociología de las Uni-

versidades en la UAM-A, así como jefe del área durante sus cinco primeros años, y coordinador del Equipo Interinstitucional de Investigadores sobre los Académicos Mexicanos, que entre 1990 y 1994 realizaron la primera investigación en Iberoamérica sobre la génesis y el desarrollo de la profesión académica en México. Es miembro de la Red de Investigadores sobre los Académicos en México (RDISA) e integrante del Equipo Interinstitucional que lleva a cabo la investigación sobre el caso de México en el Proyecto The Changing Academic Profession (CAP), que reúne a más de 25 países. Entre sus obras destacan *Transparencia y vida universitaria*, 2008; los dos tomos: *Entre siglos: la educación en México, Entre siglos: La educación superior en México*, 2009.

Jenaro Villamil. Es egresado de la licenciatura en ciencias políticas y sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Es profesor de comunicación política y estudios de audiencia en la maestría de periodismo en la escuela Carlos Septién. Es autor de numerosos libros, entre ellos, *Si yo fuera presidente, el reality show de Peña Nieto*, 2009; *La guerra sucia del 2006; los medios y los jueces*, 2007; *La televisión que nos gobierna*, 2005; *El poder del rating, de la sociedad política a la sociedad mediática*, 2001. Actualmente es columnista de la revista *Proceso*.

Luis F. Aguilar Villanueva. Es doctor en filosofía, con especialidad en filosofía política. Realizó sus estudios de doctorado en la Pontificia Universidad Gregoriana, Roma y sus estudios posdoctorales en la Universidad de Tubinga Eberhard Karls, Alemania. Es investigador nacional emérito del Sistema Nacional de Investigadores. Ha sido profesor investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México, El Colegio de México, la Universidad Autónoma Metropolitana y El Colegio de la Frontera Norte. Ha escrito varios libros y decenas de artículos sobre temas de teoría política, administrativa y de gobierno. Sus dos últimos libros son *Gobernanza y gestión pública*, 2010; *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*, 2010. Fue el principal introductor de la disciplina políticas

públicas en México y uno de los más importantes en el mundo académico de lengua española. Enseña regularmente en países de América Latina y en España sobre temas de gobierno, política pública y gestión pública. Desde 2006 es miembro del Comité de Expertos de la ONU en Administración Pública (UN-CEPA), del que fue relator y del cual es actualmente presidente.

Ernesto López-Portillo Vargas. Es director ejecutivo y fundador del Instituto para la Seguridad y la Democracia, AC-Insyde y desde 2009 es consejero de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Colabora como articulista del diario *El Universal*, tarea que le mereció el Premio Nacional de Periodismo José Pagés Llergo, en 2009. Fue además miembro de la comisión redactora de *Elementos para la construcción de una política de Estado para la seguridad y la justicia en democracia*, propuesta presentada por el rector José Narro Robles a nombre de la Universidad Nacional Autónoma de México en agosto de 2011. Ha participado en numerosas obras colectivas, publicadas en México, Estados Unidos, América Latina y Europa, entre las que cabe destacar *Seguridad Pública en México*, 1994 y *Responsabilidad policial en democracia. Una propuesta para América Latina*, 2008, de la que fue coordinador.

Guadalupe González González. Es candidata a doctora en ciencia política por la Universidad de California en San Diego. Es profesora-investigadora de la División de Estudios Internacionales del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y miembro fundador del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (Comexi). Sus líneas de investigación son las relaciones hemisféricas latinoamericanas; relación México-Estados Unidos; política exterior de Estados Unidos hacia América Latina; seguridad pública internacional y teoría de las relaciones internacionales, en otros temas.

La perspectiva mexicana en el siglo XXI se terminó de imprimir y encuadernar en noviembre de 2012 en los talleres de Impresora y Encuadernadora Progreso, S. A. de C. V. (IEPSA), Calz. San Lorenzo, 244; 09830 México, D. F. En su formación se usaron tipos Palatino de 13:13, 10:13, 9.5:13, 9:13 y 8:10 puntos. Edición: *Silverio Sánchez Rodríguez.* Formación: *Aída Pozos Villanueva.* La edición consta de 2000 ejemplares.

197 –
Lauchet –
Il Mulino camino

Conservadurismo y derechas en la historia de México (dos tomos), coordinado por Erika Pani, 2009

La literatura mexicana del siglo XX,
coordinado por Manuel Fernández Perera, 2008

Por los caminos del maíz. Mito y ritual en la periferia septentrional de Mesoamérica
coordinado por Johannes Neurath, 2008

Cultura e identidad nacional,
de Roberto Blancarte, 2007

La novela según los novelistas,
coordinado por Cristina Rivera Garza, 2007

Miradas feministas sobre las mexicanas del siglo XX,
coordinado por Marta Lamas, 2007

Pensar en México,
José Antonio Aguilar Rivera *et al.*, 2006

México: crónicas de un país posible,
coordinado por José Antonio Aguilar Rivera, 2005

La antropología urbana en México,
coordinado por Néstor García Canclini, 2005

Los estudios culturales en México,
coordinado por José Manuel Valenzuela Arce, 2003

Por las fronteras del norte,
coordinado por José Manuel Valenzuela Arce, 2003

México vive hoy una gran crisis política, económica y social. Una de las principales causas de este desmoronamiento responde a la actitud indiferente que han mostrado en los últimos años los actores políticos, empresariales y sociales, así como las instituciones encargadas de la educación, la ciencia, la justicia y la formación de ciudadanos, siendo corolario de todo lo anterior la apatía de la sociedad civil para organizarse y participar activamente en la búsqueda de soluciones para los problemas que aquejan a nuestro país. El propósito de esta obra es analizar la crisis general por la que atraviesa México y buscar los caminos que puedan ayudar a superarla.

GOBIERNO DEL ESTADO DE VERACRUZ
adelante
SEV SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE VERACRUZ
Universidad Veracruzana

CONSEJO NACIONAL PARA LA CULTURA Y LAS ARTES
FONDO DE CULTURA

$24.
091693

ISBN: 978-607-516-134-1
9 786075 161341

www.fondodeculturaeconomica.com