

# Un mundo de **Oportunidades**

Por Luis Rubio

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

— Napoleon

## AGRADECIMIENTOS

---

Este texto surgió de mis reflexiones luego de escribir *El problema del poder: México requiere un nuevo sistema de gobierno*. A partir de la publicación de ese libro, que a su vez fue resultado de *Una utopía mexicana*, he seguido pensando sobre las causas de la ausencia de Estado de derecho y, sobre todo, de la incapacidad del sistema político actual -y de todos sus actores y potenciales candidatos- a resolver los problemas y entuertos que caracterizan al país. La publicación de los dos libros anteriores generó múltiples comentarios y críticas que me forzaron a encontrar nuevas respuestas y evaluar alternativas que nunca antes había contemplado, sobre todo relativas a la participación de la población como protagonista del proceso de cambio. El resultado es este nuevo texto, una continuación de mi análisis sobre la realidad mexicana y sus oportunidades de transformación.

Entre los cientos de libros, artículos y materiales que leí en la preparación de este texto, me encontré con una frase de Margaret Mead que resume, mejor que ninguna otra cosa, el mensaje de este libro: *Nunca dudes que un grupo pequeño de ciudadanos comprometidos puede cambiar al mundo; sin duda, eso es lo único que lo podrá lograr*. Confío en que este libro contribuya a avanzar este principio.

Quisiera agradecer, primero que nada a Duncan Wood, director del Mexico Institute en el Wilson Center, por su continuo apoyo y disposición a publicar mis textos. También quisiera agradecer a Oliver Azuara, Verónica Ortiz, Laurence Pantin, Cecilia Román, Eduardo Reyes, Edna Jaime, Jonathan Furszfer, Cynthia Castañeda y Marco Fernández por sus comentarios en distintos momentos del texto.

Finalmente, quisiera agradecer a Andrés Clarke por la traducción y a Shanon Granville, Angela Budzinski y Andrea Tanco por la edición y preparación del libro. Desde luego, solo yo soy responsable del texto final que el lector tiene en sus manos.

# Contenido

---

<b>I</b>	Problemas y soluciones.....	1
<b>II</b>	Los muchos Méxicos.....	9
<b>III</b>	La vieja forma de gobernar.....	21
<b>IV</b>	De 1989 a 2000 y después.....	31
<b>V</b>	Las consecuencias del viejo sistema.....	39
<b>VI</b>	Monólogos y herencias.....	51
<b>VII</b>	Pero sí hay avances .....	61
<b>VIII</b>	El cambio que no se dio.....	77
<b>IX</b>	¿De dónde vendrá el cambio?.....	89
<b>X</b>	El problema del “debido proceso”.....	95
<b>XI</b>	La naturaleza del reto.....	105
<b>XII</b>	Impunidad y corrupción.....	117
<b>XIII</b>	Las fuentes de cambio: ¿para quién?.....	139
<b>XIV</b>	¿Quién sí? ¿Podrá la sociedad?.....	147
<b>XV</b>	La violencia como despertar social.....	159
	Notas.....	168



# I

## Problemas y soluciones

*“No es que no vean la solución. Es que no pueden ver el problema.”*

— G. K. Chesterton

**T**odos los países tienen problemas. Lo que distingue a aquellos que salen adelante es su disposición a cambiar y transformarse. La clave, pues, se encuentra en la disposición a cambiar lo que no funciona, lo que causa problemas aparentemente irresolubles. En este sentido, la transformación que México requiere no consiste en reformas en tal o cual sector o actividad, que son, a final de cuentas, síntomas de la problemática más amplia que enfrenta el país, sino una modificación sustantiva de la manera en que concebimos al mundo, a la ciudadanía y al gobierno. Es decir, la clave reside en un cambio de concepción, visión y actitud.

George Bernard Shaw definió este fenómeno de una manera sin igual: “Una persona razonable se adapta al mundo; una persona no razonable persiste en tratar que el mundo se adapte a ella. Por lo tanto, el progreso depende de las personas que no son razonables.” Quizá la pregunta crucial es ¿quiénes son esas personas “no razonables”? La respuesta tal vez permita encontrar la clave a la forma en que el país puede salir de su letargo.

*Ciudad de México*

*Créditos: Amalia Coyle, Flickr*

En las últimas décadas, México ha experimentado una explosión de reformas: se modificó el régimen comercial, lo que hizo posible que los consumidores mexicanos tuvieran acceso a bienes competitivos y de alta calidad, forzando a una transformación de buena parte de la planta productiva del país; se abrió el sistema político a la competencia equitativa entre los partidos políticos, alterando el viejo orden político y haciendo posible la alternancia de partidos en el gobierno a todos los niveles; se aprobaron reformas en materia laboral, fiscal, de pensiones, derechos humanos, corrupción, energía y del poder judicial. Todas y cada una de estas reformas han incidido en la forma en que funciona el país en sus distintos componentes. Lo que no ha cambiado es el conjunto. Ese es el tema de este libro.

Como decía al inicio, cada país tiene sus problemas, algunos similares a los de otros, algunos particulares y distintivos. Cuando uno observa y compara a naciones que se han transformado con aquellas que parecen rezagarse de manera constante e inevitable, lo que resulta evidente es que hay una diferencia fundamental que separa de tajo a los dos grupos de naciones. Un poco como decía Leo Tolstoy al inicio de *Ana Karenina*, "todas las familias felices son similares; cada familia infeliz es infeliz en su propia forma." Las naciones que no nacieron en condiciones de enriquecerse con celeridad y que, sobre todo a lo largo del siglo XX, se dedicaron a transformarse, tienen características distintivas que las hacen similares: todas ellas tienen un horizonte claro de lo que quieren lograr y se abocan a avanzar en esa dirección.

Las naciones que han logrado un consenso virtual respecto al futuro se caracterizan por procesos de decisión en los que, típicamente, el objetivo final no está en discusión. Si bien la existencia de un horizonte común de largo plazo no implica que haya acuerdo sobre cada decisión específica, en general, todas las partes en cada disputa comparten al menos un punto de vista similar, eso que técnicamente se denomina como paradigma. Un paradigma es, en esencia, un conjunto de principios y modelos conceptuales que son compartidos por una comunidad amplia. De origen científico, el concepto entraña una visión común sobre

cómo entender y resolver los problemas que se presentan. Desde esta perspectiva, cuando una sociedad comparte una visión de futuro, las disputas y conflictos cotidianos no entrañan un riesgo de rompimiento político e institucional: son sólo diferencias legítimas dentro de un proceso normal de interacción social, política y, en general, humana.

Al escribir estas líneas, la gran disputa en Colombia se refiere al acuerdo al que llegó el gobierno colombiano con los grupos terroristas y guerrilleros agrupados dentro de lo que se conoce como FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) que, por décadas, mantuvieron control de una enorme porción de su territorio y desde donde secuestraban personas, lanzaban ataques y mantenían en tensión a la sociedad de ese país. Uno de los componentes del acuerdo era el compromiso del presidente Juan Manuel Santos de someterlo a un referéndum. Dado el enorme número de ciudadanos colombianos que sufrió el embate de las guerrillas del FARC, muchos se oponían al acuerdo y, de hecho, lo derrotaron. Sin embargo, la lección relevante es que se trata de una enorme disputa respecto a cómo resolver uno de los grandes conflictos de esa nación. Pero la división entre quienes proponen la ratificación del acuerdo y quienes lo denostan no se encuentra en el objetivo que el acuerdo persigue

---

Es decir, la clave reside en un cambio de concepción, visión y actitud.

---

(la integración territorial como medio para la transformación del país), sino en los medios para lograrlo. El ejemplo es ilustrativo del fenómeno al que me refiero para describir al México de hoy: en contraste con Colombia, las disputas en México suelen ser sobre los objetivos y no sobre los medios y eso ilustra la enorme profundidad de nuestro reto.

Lo que diferencia a las naciones que cuentan con un marco de referencia común de las que no lo tienen es la fortaleza de sus instituciones, misma que se traduce en procesos de decisión

social que, a la larga, son transformadores. Algunas naciones nacieron con instituciones expresamente diseñadas para conducirse, otras las desarrollaron a fuerza de prueba y error a lo largo de los siglos. Algunas más, las que quizá debieran servirnos como punto de comparación, las desarrollaron recientemente para enfocar su desarrollo futuro. Colombia lleva veinte años construyendo instituciones y, con éstas, ha logrado recuperar control de la mayoría de su territorio, además de estabilizar a su economía. Corea y Japón mostraron como la construcción de instituciones luego de la devastación militar que sufrieron en el siglo XX les permitió un desarrollo no solo acelerado, sino equitativo. En esto no hay recetas, pero sí hay procesos bastante claros que son similares en todas las naciones exitosas.

Si uno observa a las naciones que han logrado transformarse, de inmediato se percata uno que, en efecto, son muy distintas a México. Ejemplos de transformación son Corea, España, Chile, Colombia, Taiwán y Vietnam. Las diferencias históricas, geográficas, étnicas y políticas entre estas naciones son profundas y por demás evidentes; pero una cosa las hace extraordinariamente similares: cada una de esas sociedades comparte un sentido de dirección que no está en disputa. Volviendo al ejemplo colombiano, el ex presidente Álvaro Uribe, del cual el hoy presidente Santos fue Secretario de Defensa, encabeza la oposición al acuerdo con las FARC, pero ambos comparten una visión sobre el “destino” de Colombia. De manera similar, en España se disputa todo el marco de políticas públicas pero no el sentido general de dirección del país, su pertenencia a la Unión Europea o a la OTAN.

Algunas de estas naciones padecieron dictaduras militares, otras experimentaron guerras destructivas e interminables; algunas siguieron proyectos socialistas, otras se apegaron al mundo del capitalismo; algunas fueron cercanas a la antigua Unión Soviética, otras a Estados Unidos. Sus diferencias históricas y de todo tipo son evidentes. Lo que comparten es haber logrado, cada

una a su manera, un acuerdo de esencia sobre el futuro y eso les ha dado la posibilidad de construirlo paso a paso, rompiendo con la “maldición” de los círculos viciosos que caracterizan a México y a tantas otras naciones que no logran dar ese paso crucial de transformación más allá de actividades o sectores particulares.

El objetivo de este libro, que continúa una discusión iniciada en dos previos (*Una Utopía Mexicana* y *El problema del Poder*), es el de analizar y discutir cómo se podría lograr ese cambio que le falta a México para poder consolidar un proceso transformativo que lleva décadas pero nunca parece concluir en algo tangible para el ciudadano común y corriente. Dados los avatares que han caracterizado a México en las últimas décadas, uno podría pensar que ésta es una discusión abstracta y etérea, más intelectual que práctica. Sin embargo, dos ejemplos sugieren que el problema no sólo es conocido y reconocido, sino que ha habido intentos, fallidos al fin, por resolverlo.

El primer ejemplo es, con mucho, el más potente: en los ochenta, luego de profundas crisis financieras y económicas, el país comenzó a experimentar reformas en materia de deuda externa, presupuesto, privatizaciones, desregulación, etcétera. En todo ese proceso, el gobierno mexicano seguía un catálogo perfectamente organizado y conocido de medidas concebidas para estabilizar la economía y generar certidumbre entre inversionistas, de quienes dependía que pudiese modernizarse y crecer la planta productiva. Las medidas avanzaban pero la inversión no se materializaba: los inversionistas, que habían conocido momentos aciagos en la historia de México, reconocían los esfuerzos realizados pero no encontraban fuentes de certidumbre que les garantizaran la permanencia de las medidas y, por lo tanto, la viabilidad de sus inversiones. El Tratado de Libre Comercio de Norteamérica fue la respuesta a esas preocupaciones: por medio de ese mecanismo, el gobierno mexicano aceptó un conjunto de medidas y obligaciones sancionadas por instancias internacionales para conferirle certidumbre al inversionista. El punto impor-

tante es que el gobierno de México reconoció la existencia del problema -ausencia de instituciones y, por lo tanto, de Estado de derecho- y procedió a resolverlo. Lo lamentable, tema del libro de *Utopía*, fue que sólo lo resolvió para inversionistas: el resto de los mexicanos no goza de esas fuentes de seguridad y certidumbre.

El segundo ejemplo no es menos importante por su significado,

aunque su relevancia práctica sea menor. El lema de la campaña del hoy presidente Enrique Peña Nieto fue “gobierno eficaz”. Con esas dos palabras, el entonces candidato reconocía la existencia del otro gran problema de México: la naturaleza disfuncional del sistema de gobierno que caracteriza al país. El gobierno mexicano fue poderoso hace algunas décadas por la enorme centralización del poder que fue típica de esos años, y ese poder le permitió ser eficaz en la consecución de sus objetivos y proyectos. Sin embargo, a partir de la descentralización del poder que caracterizó al país a partir de los setenta

---

La actual ineficacia, ... radica en la ausencia de mecanismos institucionales que establezcan reglas del juego, pesos y contrapesos para el ejercicio del poder y, en una palabra, un sistema de gobierno funcional y adecuado a los retos del siglo XXI.”

---

pero, sobre todo, después de la derrota del PRI en el 2000, la antigua eficacia desapareció. Aquella era de eficacia fue producto de la concentración del poder; la actual ineficacia, tema del libro *El Problema del Poder*, radica en la ausencia de mecanismos institucionales que establezcan reglas del juego, pesos y contrapesos para el ejercicio del poder y, en una palabra, un sistema de gobierno funcional y adecuado a los retos del siglo XXI.

La ausencia de Estado de derecho y de gobierno funcional son los componentes principales, definitorios, de la situación nacional. La gran pregunta es cómo enfrentarlos, cómo resolverlos en aras de construir un nuevo consenso, susceptible de darle continuidad y potencial transformador al país.

---

La ausencia de Estado de derecho y de gobierno funcional son los componentes principales, definitorios, de la situación nacional.

---

Anticipando la conclusión, la forma en que ha evolucionado México en estas décadas hace patente que no va a haber una gran transformación que, de la noche a la mañana, saque al país de su letargo. Más bien, todo indica que el país seguirá avanzando y retrocediendo a varias velocidades simultáneamente. Es de esperarse que seguirán los esfuerzos transformadores que, tanto desde la sociedad como desde el gobierno, han impulsado reformas, cambios, instituciones y resultados encomiables en los más diversos campos; al mismo tiempo, también es evidente que seguirá habiendo rezagos, grupos de interés apertrechados y enquistados, decididos a no ceder ni un centímetro en la defensa de sus espacios y objetivos. En este sentido, el progreso dependerá menos de los “no razonables” que mencionaba Shaw, que de quienes estén dispuestos a sumar esfuerzos y a explotar las oportunidades que se vayan presentando.



## II

# Los muchos Méxicos

*“¿Cómo se puede gobernar a un país que tiene 246 variedades de queso?”*

— Charles de Gaulle

**L**a tasa promedio de crecimiento de la economía mexicana a lo largo de las últimas décadas ha sido bajo, por decir lo menos. Sin embargo, eso es falso en lugares como Querétaro o Aguascalientes, donde llevan décadas creciendo a tasas casi asiáticas; tampoco es cierto en estados del sur y sureste, como Oaxaca y Chiapas, donde el crecimiento ha sido de verdad magro, en ocasiones negativo no sólo en términos per cápita, sino incluso absolutos. También está la región central del país, la más burocrática y saturada de programas gubernamentales, intereses políticos encontrados y regulaciones que obstaculizan el desarrollo económico, en que el crecimiento ha sido mediocre, aunque el potencial pudiese ser mucho mayor.

Las diferencias no sólo son económicas. La composición social, política, étnica, orográfica y religiosa del país es extraordinariamente diversa y compleja. La historia de cada región y la composición de las fuerzas económicas, políticas y sociales que le son inherentes explica la complejidad de cada una, creando condiciones propicias para un crecimiento acelerado o para su estancamiento. Condiciones históricas -de hecho ancestrales- de pobreza que no se resuelven, se convierten en fardos que

hacen imposible una transformación económica equilibrada que disminuya la desigualdad de origen. La pobreza misma genera condiciones que los economistas denominan "rentismo" que se traducen en obstáculos que tienden a perpetuarse. En la medida en que estos no se atienden o, idealmente, resuelven, el crecimiento se torna imposible. Los contrastes entre Chiapas y Nuevo León son evidentes; sin embargo, hay casos interesantes que son más relevantes porque ilustran el fenómeno de manera

---

La historia de cada región y la composición de las fuerzas económicas, políticas y sociales que le son inherentes explica la complejidad de cada una, creando condiciones propicias para un crecimiento acelerado o para su estancamiento.

---

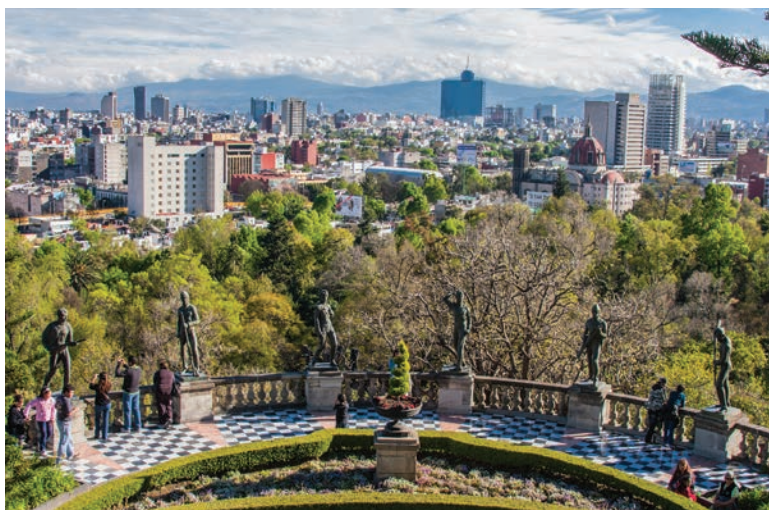
más clara: Aguascalientes es un estado que resultó de la partición de Zacatecas; como estado nuevo, no nació con una estructura social anquilosada y saturada de intereses en conflicto, circunstancia que quizá explique su espectacular desempeño en las décadas recientes. Por su parte, Zacatecas quedó con toda la estructura tradicional de poder y ha enfrentado obstáculos mucho más profundos y, en muchos casos, insolubles, a su desarrollo.

El fenómeno se agudiza en la medida en que las formas tradicionales de poder se auto reproducen, impidiendo la movilidad social, situación que nunca atendieron las reformas económicas de las últimas décadas. Esto implica que se crean círculos viciosos porque en la medida en que una enorme porción de la población de grandes regiones el país -sobre todo del sur y sureste- carece de acceso al mercado, se generan rezagos que se traducen en desigualdad que impide romper con la pobreza ancestral. Además, esto produce situaciones de anomia, resentimiento y, por lo tanto, apoyo a gru-

pos disidentes, narcotraficantes, secuestradores y todo tipo de elementos del crimen organizado que erosionan la vida colectiva y agudizan los fenómenos antes descritos.

Las diferencias locales y regionales pueden abrir oportunidades, pero sólo en la medida en que se eliminen los obstáculos que, en muchas de ellas, son parte de la realidad local. De esta forma, en lugar de que esas diferencias se traduzcan en oportunidades para descollar, éstas se han convertido, con frecuencia, en obstáculos infranqueables al desarrollo. Si bien algunos estados y regiones del país aceleran su paso hacia el crecimiento sostenido, los rezagos -y los rezagados- son mayoría, al menos en términos poblacionales.

Así, la tasa de crecimiento que arroja la economía en su conjunto constituye un promedio que esconde más de lo que revela. El número tampoco aporta información alguna sobre las condiciones que favorecen o impiden el desarrollo de cada región en lo individual. Además, cada región muestra en sí misma una multiplicidad de circunstancias y características que conviven y que fotografían a una nación sumamente diversa y dispersa



*Vista panorámica de la Ciudad de México, lo viejo y lo nuevo en armonía.*

no sólo en el país en general, sino en cada región. En términos coloquiales, hay un sinnúmero de contraposiciones que son ubicuas y a la vez universales: un México nuevo y un México viejo; un país con estructuras democráticas pero también con formas casi feudales de organización política y económica; un país rico y uno pobre, un país en el que se cumplen las reglas establecidas y uno que vive en la corrupción y la impunidad; una nación con elevadas tasas de crecimiento de la productividad y otra sumamente improductiva; un México que compite a muerte y otro saturado de intereses monopólicos.

## ESTRATEGIAS REGIONALES PARA EL DESARROLLO

En la disputa política sobre la economía que ha caracterizado al país en el último medio siglo se puede observar el fenómeno desde otra perspectiva: quienes han propugnado e impulsado soluciones a través de mecanismos de mercado han tendido a ignorar las estructuras clientelares que, con gran frecuencia, son típicas de la forma histórica de hacer política en el país, y que, al mismo tiempo, son fuente de interminable corrupción. Para que funcione una economía tienen que resolverse fuentes ancestrales de desigualdad que hacen imposible la operación de un mercado en el que toda la población tenga oportunidad de ser exitosa. Por su parte, quienes abogan por la intervención del gobierno como medio para resolver esos entuertos generalmente olvidan que es necesaria la competencia que ofrece el mercado y que el gobierno tiende a opacar y hacer disfuncionales los factores que hacen crecer a la economía. En una palabra, es indispensable atacar esas fuentes de corrupción y clientelas, lo que implica alterar estructuras políticas ancestrales. La diferencia entre aquellas localidades en que existen grupos políticos enquistados que viven de rentas (utilidades excesivas) y aquellas en que esa situación no existe o es menos relevante lleva a la conclusión obvia de que el país va a avanzar a velocidades distintas y que, incluso, algunos lugares no van a avanzar del todo.

Los muchos Méxicos no se limitan a lo político y económico,

sino que también incluyen agudas diferencias étnicas, religiosas y sociales. Las convicciones liberales de quienes viven en el barrio de la Condesa en la Ciudad de México en nada se parecen a las creencias y prácticas que caracterizan a las antiguas zonas cristeras del Bajío mexicano; pero ambas son igualmente reales, parte integral del país.

Las regiones más exitosas tienden a despegar, en tanto que las que no lo son se rezagan, ampliando las brechas sociales y afianzando la desigualdad social y política. Incluso, aunque persistan grandes diferencias sociales en zonas de alto crecimiento, los beneficios económicos permiten atenuarlas, exactamente lo opuesto a lo que ocurre en las zonas marginadas, donde la falta de dinamismo económico acrecienta la pobreza, afianza a los grupos más retardatarios y obstaculiza cualquier solución. Las diferencias en tasas de crecimiento de la productividad que se observan entre algunas regiones del norte del país y las del sur, de Michoacán hasta Chiapas, se agudizan día a día, creando circunstancias que hacen imposible pensar que se trata del mismo país. Aguascalientes

y Oaxaca son dos ejemplos palpables de los contrastes que caracterizan a México, pero no son únicos, simplemente son evidentes.

Al inicio de los noventa, cuando se negociaba el Tratado

de Libre Comercio de Norteamérica, los funcionarios involucrados reconocieron la existencia de diferencias fundamentales en capacidad de adaptación de distintos segmentos de la sociedad y sectores de la economía. En consecuencia, se obtuvieron salvaguardas para un número de productos de tal suerte que se protegiera a los productores mexicanos de bienes como el

---

... es indispensable atacar esas fuentes de corrupción y clientelas, lo que implica alterar estructuras políticas ancestrales.

---

maíz y la leche, otorgándoles, en estos casos diecisiete años de protección arancelaria y no arancelaria. El objetivo era facilitar un proceso de ajuste a lo largo de un periodo suficientemente amplio para que fuese posible que todos, o la mayoría de los productores de estos bienes, especialmente los campesinos pobres, elevaran sus niveles de productividad. Sin embargo, el gobierno mexicano no creó programas para que esos mismos campesinos pudiesen adaptarse, ni se procuraron formas de transición productiva hacia otras actividades con el fin de lograr el objetivo primordial, que era la supervivencia de todos esos productores en un entorno competitivo. Pasó el tiempo y, meses antes de llegar al plazo anticipado diecisiete años antes, el clamor era que “no se dio tiempo suficiente”. Esta respuesta, muy mexicana, describe tanto la naturaleza del problema -un país de

enormes contrastes- como la total ausencia de políticas públicas orientadas a generar el desarrollo.

En realidad, nunca hubo un diagnóstico de lo que aqueja a las zonas rezagadas del país o de los factores locales que inciden en la

capacidad de adopción o implantación de políticas públicas orientadas a incorporar a la población en un contexto de mercados competitivos. En ausencia de ese diagnóstico, nunca se atendieron las diferencias regionales ni se resolvieron, o intentaron resolver, vicios ancestrales. Como no se pretendía modificar las estructuras de poder existentes, el resultado fue vastas diferencias de desempeño, pero también, en forma concomitante, la agudización de fenómenos como la extracción de rentas, el clientelismo y la exclusión.

En materia de políticas públicas hay posturas contrastantes sobre cuál es, o debería ser, la respuesta idónea a los desafíos que generan las diferencias que caracterizan al país. Algunos abogan

---

## La falta de acceso es una de las fuentes de desigualdad más grande que caracterizan al país.

---

por políticas industriales, subsidios y otros mecanismos de intervención; otros proponen mecanismos de ajuste fundamentados en el mercado. Los primeros enfatizan la desigualdad existente; los segundos propugnan por erradicarla. Independientemente de las preferencias que uno tenga, el primer gran desafío radica en que ni siquiera existe un diagnóstico común. Es decir, las propuestas de solución no coinciden en la definición del problema, lo que lleva a propuestas que son incompatibles, todo lo cual agudiza otra de nuestras características perennes: los monólogos en lugar del diálogo.

## LA DESIGUALDAD DE ACCESO

Las diferencias y discrepancias en el desarrollo del país no son producto de la casualidad. Aunque haya diagnósticos contrastantes sobre sus causas, el hecho observable es que los contrastes son pasmosos. Pero, como mencionaba antes, estos contrastes son igualmente reales *dentro* de Oaxaca y Chiapas que *entre* Nuevo León y Guerrero. En todos los estados y localidades del país se observan contrastes y agudas diferencias en niveles de crecimiento, capacidad de respuesta, forma de enfocar los problemas y actitud frente a la cambiante realidad nacional e internacional. Algunas de estas diferencias se remiten a factores históricos o idiosincráticos, pero otros sin duda reflejan viejas estructuras de poder, control, dominación y explotación. Aunque todo esto es visible, palpable y evidente, no ha habido una estrategia gubernamental orientada a crear condiciones para que todo el país goce del mismo potencial de desarrollo.

La consecuencia de lo anterior se observa en la enorme desigualdad que existe en el país, pero el hecho de la desigualdad no entraña una solución natural o automática. De hecho, la sociedad mexicana se caracteriza por muchas formas de desigualdad pero quizá la más importante de todas, porque es, en buena medida, un factor causal de muchas otras, es la desigualdad de acceso. Desigualdad de acceso a oportunidades,

educación, justicia, mercado, salud, medicamentos y, en general, bienes públicos (y similares que, como el bancario, no son provistos por el sector público). Mucho de la pobreza que se observa en el país se deriva de esta injusticia de entrada y que se afianza y preserva gracias a las estructuras de poder locales.

La desigualdad en la provisión de servicios eleva los costos de transacción en todos los ámbitos: igual por el lado de servicios públicos que los privados. La burocracia y las prácticas discriminatorias son ubicuas en las entidades e instituciones tanto públicas como privadas que son esenciales para el desarrollo económico. Paradójicamente, aunque muchos de los servicios son de carácter económico -o son esenciales para el funcionamiento de la economía-, en un enorme número de estos ámbitos no opera el mercado: los servicios no se ofrecen de manera pareja a todo aquél que los requiere y demanda, sino que, con enorme frecuencia, su disponibilidad depende de favores especiales y, por lo tanto, sólo sirven y benefician a quienes tienen acceso.

La falta de acceso es una de las fuentes de desigualdad más grande que caracterizan al país. Quien conoce al funcionario o al banquero puede resolver su problema de manera eficiente;



*Salón de clases en México, Shutterstock.com*

quien no lo conoce queda fuera del círculo y se enfrenta a costos enormes, producto de un sistema que, de facto, fue creado para beneficiar a unos y discriminar contra otros. La falta de acceso divide y diferencia a quienes tienen privilegios de quienes viven marginados y esto es igual de cierto para obtener un crédito que para conseguir un boleto para un partido de fútbol; también se observa en la forma en que se acaparan invitaciones a eventos, cuando un poderoso usa sus contactos para acercarse a un ministro de la Suprema Corte de Justicia y “hablarle al oído” al juez, sin presencia de su contraparte en un asunto particular o cuando un líder empresarial utiliza su puesto en una cámara para arreglar asuntos personales. En todo el mundo existe desigualdad de acceso, pero el caso mexicano es patente por sus implicaciones, máxime cuando sucesivos gobiernos se vanaglorian de la modernidad, de la transformación y de las instituciones.

El mundo de los de arriba acaba siendo distinto al de los de abajo y la estructura social, política y económica no sólo preserva estas diferencias sino que las agudiza porque en la medida en que cada persona asciende en la escala social, actúa contra los de abajo, independientemente de que de ahí haya venido. El fenómeno se extiende y reproduce al punto que el mexicano común y corriente no tiene acceso a lo más elemental: educación, servicios, justicia y seguridad. El caso de las escuelas y universidades con fines de lucro es sugerente: muchos se asombran de su vertiginoso crecimiento, pero la explicación de este fenómeno no reside exclusivamente en que el Estado haya sido incapaz de proveer educación universal desde el comienzo, sino que muchos empleadores privilegian a las escuelas privadas, lo que se convierte en un incentivo para que los padres ahorren para enviar a sus hijos a esas escuelas.

Además, dado que el ascenso y la movilidad social requieren de acceso al sistema de favores más que una educación intrínsecamente buena, los alumnos y sus padres buscan la forma de incorporarse en los circuitos que prodigan esos favores. El resultado es que en México hemos acabado construyendo un

sistema de corte soviético por los privilegios que prodiga para las élites tanto públicas como privadas, mismas que utilizan el sistema de control hegemónico para preservar y avanzar sus intereses y privilegios. Tanto la televisión como el sistema educativo acaban siendo instrumentos para la preservación del statu quo que impide la implementación de reformas y mantiene intacta la estructura de poder.

Es rara la nación homogénea, al menos en nuestro hemisferio, que se ha caracterizado por olas migratorias y un mestizaje histórico. En esto, México es muy distinto a países como Corea o Japón, donde las diferencias internas son más económicas y sociales que étnicas, religiosas e históricas. Sin embargo, no todas las naciones homogéneas han logrado transformarse, ni todas las naciones heterogéneas se han rezagado. De hecho, hay naciones que han convertido a la diversidad en una fuente de oportunidades y en un factor transformador. Ese es el caso de Canadá, El Reino Unido y Australia, pero también de Costa Rica, Singapur y Sudáfrica. Por otro lado, tanto Japón como Corea experimentaron profundas reformas sociales luego de las devastadoras guerras que sufrieron en el siglo XX, mismas que cambiaron las condiciones de arranque, haciendo posible la emergencia de sociedades en las que la igualdad de oportunidades se afianzó como criterio central del desarrollo.

En algunas sociedades es perceptible la existencia de un sentido de dirección compartido; en otras, es el gobierno el que dicta la dirección del desarrollo. En algunas hay consenso al respecto, en otras hay instituciones que conducen los procesos productivos. Japón y Corea disfrutaron de una estrategia muy estructurada de desarrollo misma que, en alguna medida, fue adoptada por otras naciones exitosas del sudeste asiático. Pero no todas las naciones exitosas han gozado de un consenso o acuerdo social. Lo que es certero es que aquellas que no cuentan con un sentido de destino común, sí cuentan con instituciones fuertes que norman sus estrategias públicas, incentivan la existencia de

un sistema de gobierno funcional y generan fuerte aprobación social.

En México, el gobierno nunca ha tenido que responder ante una demanda de acción, excepto en situaciones críticas. Viendo hacia el futuro, parece obvio que, ante la inexistencia de un consenso respecto al futuro o disposición del mundo político a responderle a la población, sólo la construcción de una capacidad de acción política por parte de la sociedad para exigir satisfactores por parte del gobierno, se podrá avanzar hacia el desarrollo. Demandar la eliminación de obstáculos al crecimiento económico o respeto a los derechos ciudadanos en casos de abusos, por ejemplo, podrían ser poderosos motores para la construcción de una capacidad de acción en este sentido.

En todas las naciones existen problemas pero algunas han logrado crear mecanismos y plataformas para construir un futuro distinto. Ese es el gran reto de México, donde se han realizado ingentes cambios y reformas pero ni se ha logrado un acuerdo social respecto al futuro ni existe una sociedad organizada capaz y dispuesta a exigir que eso se cree. Así, la existencia de muchos Méxicos ha sido un obstáculo al desarrollo porque no ha habido capacidad o disposición a enfrentar a los grupos de poder que obstaculizan el desarrollo, a lo que se suma la ausencia de visión, sabiduría y liderazgo para convertir el evidente potencial del país y de su sociedad en una oportunidad. Ese, en una palabra, es el reto de México.



### III

## La vieja forma de gobernar

*“Corresponde al rey de manera exclusiva la deliberación y la decisión. Todas las funciones de los miembros del gobierno consisten en la ejecución de las ordenes que les han sido dadas.”*

— Louis XIV

Cuando uno observa el funcionamiento del gobierno mexicano, a todos niveles, tres cosas saltan a la vista. La primera es su ineficacia y disfuncionalidad; la segunda, su distancia respecto a la población; y, la tercera, el contraste entre las acciones formales que emprende -sobre todo las llamadas reformas de las últimas décadas- y la dificultad con que éstas se mueven en la realidad cotidiana. Una primera conclusión a la que podría llegar un observador es que se trata de una permanente esquizofrenia. Aunque seguramente hay algo de eso, la realidad es que, a pesar de haber emprendido impresionantes reformas y transformaciones en los más diversos ámbitos, México no ha roto con las estructuras patrimonialistas que le fueron tan funcionales en el pasado, pero que han tenido el efecto de preservar una estructura de poder incompatible con la naturaleza de las reformas emprendidas.

La consecuencia de esto es que nunca se profesionalizó el sistema de gobierno ni se construyeron estructuras institucionales susceptibles de conferirle viabilidad a la nueva realidad que se pretendía construir, al menos en el discurso y en el contenido.

*Presidente de México Enrique Peña Nieto (2012-2018)*

*Créditos.: shutterstock.com*

do de buena parte de las reformas. Es decir, no se modificaron las estructuras de poder ni, por ende, los valores, criterios y características medulares del viejo sistema político. Esto obliga a reconocer que México puede aspirar, como pretenden sus documentos y discursos políticos, a ser una nación moderna, del siglo XXI, pero preserva un sistema de gobierno que surgió de la Revolución Mexicana y que nada tiene que ver con esas aspiraciones o con su probada incapacidad para hacerlas realidad. En este contexto, no es casualidad que las reformas hayan tenido un impacto desigual y, en general, insuficiente.

---

## México puede aspirar, como pretenden sus documentos y discursos políticos, a ser una nación moderna, del siglo XXI, pero preserva un sistema de gobierno que surgió de la Revolución

---

Cuando el presidente Enrique Peña planteaba la necesidad de lograr un gobierno eficaz no hablaba de un sistema de gobierno moderno sino de la reconstrucción del viejo sistema político, presumiblemente bajo la premisa de que aquel sistema, centralizado y con controles verticales, era eficaz. La pregunta obligada es ¿en qué y por qué era eficaz aquel sistema?

Lo que es palpable es que el viejo sistema político funcionaba de manera centralizada pero con gran efectividad. La economía mexicana creció a tasas cercanas al 7% en promedio por casi dos décadas a partir de finales de los cuarenta, con muy bajas tasas de inflación. La clase media mexicana se expandió y los niveles de criminalidad eran muy bajos. Desde esta perspectiva, es muy lógico que un presidente de hoy, que admira a su predecesor (originario del mismo estado de México) Adolfo López Mateos (1958-1964), vea con nostalgia aquella era y pretenda retornar al orden, crecimiento económico y paz social que la caracterizaba.

Por extraordinario que hayan sido los niveles de desempeño económico en el periodo del desarrollo estabilizador (1940-1970), la realidad es que México no fue excepcional. En esa era, la

mayor parte de las naciones latinoamericanas experimentaron periodos de crecimiento elevado y sostenido no muy distintos a los de México. En lo que México se diferencia del resto de los países de la región es en la estabilidad política y social que lo caracterizó. Mientras que la tónica general de la época eran los golpes de Estado y las dictaduras militares, México gozó de décadas de estabilidad y prosperidad. Inevitable caer en nostalgias.

Independientemente de la viabilidad de un retorno al pasado, es importante entender cómo funcionaba el gobierno en aquella era porque eso explica, en buena medida, los problemas actuales. El viejo sistema nació de las cenizas de la Revolución: el país vivía un momento caótico donde nada funcionaba. Se habían desquiciado las comunicaciones, se había perdido 10% de la población y la economía se había estancado. Por el lado político, los grupos, milicias, ejércitos y pandillas que habían ganado en la gesta revolucionaria actuaban cada una por su cuenta. En este contexto, la creación de una organización política que le diera cabida a todos los actores relevantes de la época constituyó un acto de genialidad.

La constitución del llamado Partido Nacional Revolucionario (PNR) permitió darle cauce a la miríada de organizaciones y grupos políticos, sindicales, militares, sociales y campesinos que habían quedado “huérfanos” a lo largo de tantos años de desquiciamiento físico y político. La creación de la nueva institución política daría cabida a virtualmente todos los liderazgos de la época, convirtiéndose en un virtual sistema político. El PNR se convirtió en la institución que canalizaría el conflicto político, procesaría las demandas de sus diversos integrantes y designaría presidentes. Con el tiempo, el partido sumó a los contingentes de los líderes que se incorporaron a partir de 1929, creando el Partido de la Revolución Mexicana en 1938 (con cuatro sectores: trabajadores, campesinos, popular y militar) y, finalmente, el Partido Revolucionario Institucional en 1946 (que excluyó al sector militar cuando éste se profesionalizó). El común denominador de los tres fue la centralización del poder, el control vertical y el monopolio del sistema político.

En su funcionamiento cotidiano, el “sistema” operaba al margen de la estructura constitucional, que mandataba un sistema federal. Aunque nominalmente federal, los gobernadores le reportaban al presidente y éste contaba con facultades efectivas para removerlos sin mayor explicación. La presidencia y el partido funcionaban al unísono, complementando las responsabilidades y atributos de cada uno. En la práctica, se trataba de un proceso cotidiano e interminable de negociaciones, pero una vez que se tomaba una decisión, su implementación era casi automática. El partido contaba con mecanismos que le permitían actuar e informarse, lo que garantizaba una ágil operación gubernamental. El gobierno era eficaz bajo cualquier medida, pero esa eficacia nada tenía que ver con su solidez administrativa o con la honorabilidad y confiabilidad de sus procesos sino con el enorme control que ejercía.

La clave del viejo sistema residía en el control centralizado. El sistema priista funcionaba al margen de la estructura formal -federal- del país porque consistía en un conjunto de tentáculos con presencia en todo el territorio nacional. Se trataba de un mecanismo de control hegemónico con operadores hasta en el pueblo más modesto; sus funcionarios tenían presencia en la mayor parte del territorio nacional y servían tanto como medio para obtener información de los asuntos locales y contribuir a evitar que explotaran los diversos desafíos, de toda índole, que comúnmente se presentaban, así como para disuadir a los potenciales revoltosos y, en su caso, aplacar cualquier disidencia. Problemas había muchos, pero el sistema tenía mecanismos para lidiar con ellos y, en un mundo sin la ubicuidad de la información y los teléfonos con cámara que hoy son materia cotidiana, nadie se enteraba de la forma en que se atendían: lo que contaba no era el cuidado sino la eficacia.

Ese sistema funcionó en un entorno nacional e internacional irrepetible. Se trataba de la postguerra, un periodo en el cual la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), dependiente de las Naciones Unidas, promovía la substitución de importaciones y el consecuente esquema de control de importaciones;

el empresariado crecía pero no representaba un desafío al gobierno y el sector sindical estaba firmemente incorporado al sistema. Por el lado internacional, la guerra fría ofrecía interminables oportunidades para tomar decisiones internas sin mayor disputa o trascendencia internacional. En una palabra, se trataba de un mundo simple en el que los problemas se resolvían internamente, de la manera que fuera. La criminalidad se administraba, los gobernadores estaban al servicio del señor presidente y las fuerzas de seguridad resguardaban el orden público sin supervisión alguna. Un mundo ideal para políticos corruptos, pero también para países con aspiraciones al desarrollo.

Independientemente de la estructura formal del gobierno, el sistema funcionaba de manera vertical y centralizada. El sistema era *el* gobierno. Funcionaba no porque fuese eficiente, bien administrado o apegado a la estructura constitucional sino porque, a través del PRI, mantenía un estrecho control sobre todo el territorio nacional y sobre todos los actores políticos y sociales. Los gobernadores eran instrumentos del sistema, no contrapartes del mismo. Los criminales negociaban con el gobierno federal y, por su enorme peso, éste podía poner límites y condiciones. Esa



*El fondo de la Cámara de Diputados, con apartados de la Constitución de Mexico, la bandera de Mexico y la corbata.*

es la razón por la cual el narcotráfico no tuvo impacto más allá de la corrupción local: su negocio consistía en transportar droga del sur al norte y el gobierno mexicano permitía (y administraba) el tránsito a cambio de contribuciones a los responsables locales y a las estructuras policiacas federales. Dado el enorme peso y control que ejercía el gobierno federal, el dinero del narco no hacía mayor mella que la de agregar fondos a la corrupción ya de por sí cotidiana e institucionalizada.

Pero el punto medular es que nunca se formalizó el sistema de poder real que funcionaba como gobierno. El país funcionaba

---

## El país funcionaba gracias a la estructura de control que se ejercía desde el centro y que forzaba la implementación de programas diseñados en el centro para aplicación local.

---

gracias a la estructura de control que se ejercía desde el centro y que forzaba la implementación de programas diseñados en el centro para aplicación local. El Secretario de Hacienda de la época contaba con vastas facultades discrecionales y empleaba el presupuesto para llevar a cabo proyectos, a través de, o en colaboración con los gobernadores, en todo el territorio nacional. El Secretario de

Gobernación mantenía el orden a través de toda una estructura de seguridad que respondía al centro. Funcionaba porque se trataba de un país simple, con relativamente poca población y el poder del centro era implacable.

El lado anverso de esa moneda es que nunca se creó capacidad de gobierno a nivel local. Aunque evidentemente existían servicios administrados por los gobiernos estatales y municipales, la supervisión era central. Los fondos provenían del centro, los proyectos se originaban en el centro y el control era central: la responsabilidad era enteramente del gobierno federal.

Ese era el sistema de gobierno que existía y funcionaba como gobierno e imponía su ley, que no siempre era la de los códigos respectivos. La autoridad se ejercía con la flexibilidad que demandaban las circunstancias pero se mantenía el orden y la sociedad prosperaba. Fue, como dice Federico Berrueto<sup>1</sup>, “una forma eficaz de mantener la armonía social... arreglo corporativista [que] funcionaba porque el Estado se servía pero no declinaba su autoridad frente al poder gremial, por eso se hablaba de bonapartismo, una manera de aludir al dominio del gobierno.”

Cuando el sistema centralizado comienza a resquebrajarse, primero a cuentagotas con el movimiento estudiantil de 1968 y sus secuelas y, luego, con las crisis económicas de los setenta, la calidad del gobierno disminuye drásticamente. El centro va perdiendo capacidad de control, surgen nuevas fuentes de desarrollo económico no vinculadas al gobierno federal (por ejemplo, las maquiladoras en la frontera norte), la población crece y desarrolla nuevas demandas, cualitativamente distintas a las que tradicionalmente administraba y procesaba el sistema y, la puntilla, emergen fuentes de competencia político-electoral que nunca antes habían sido relevantes. Con el tiempo, el viejo sistema deja de ser capaz de gobernar, proceso que se acelera con la derrota del PRI a la presidencia en 2000 y, con ello, el “divorcio” que formaliza el fin del arreglo PRI-gobierno que, anteriormente, había permitido un férreo control.

La otrora presidencia imperial súbitamente se encuentra con que, sin el PRI como instrumento de control, no es tan imperial. Pero, más importante, las reformas político-electorales que hicieron posible la alternancia de partidos políticos, sobre todo la de 1996 que llevó a la derrota del PRI en 2000, no contemplaron más que los componentes electorales del sistema político mexicano. No se concibió la necesidad de construir una nueva estructura de gobierno para que, una vez que el PRI perdiera el poder, existiera una nueva institucionalidad susceptible de darle viabilidad y gobernanza al país. De esta manera, se resolvió un problema -las disputas electorales- pero no se atendió el asunto que en la última década ha explotado: la capacidad de gobierno.

La capacidad de gobierno es clave. En la literatura política existe una importante discusión que gira en torno a tres vértices de la función gubernamental: en primer término, Barry Weingast<sup>2</sup> argumenta que un gobierno que tiene capacidad para proteger a la población también es suficientemente fuerte como para expropiar la riqueza de los ciudadanos; en un segundo plano, Jonathan Hanson<sup>3</sup> plantea la necesidad de que es importante que existan equilibrios y contrapesos al gobierno para impedir los potenciales excesos de que habla Weingast, pero que no es menos relevante la capacidad del gobernante de crear condiciones para el crecimiento económico. En este sentido, en un tercer vértice, Acemoglu y Robinson<sup>4</sup> explican que la autoridad y función del gobierno varía en las distintas etapas del desarrollo, pero que hay algunas funciones que son medulares y permanentes, como las de preservar el orden, hacer valer los derechos de propiedad y otros similares. El punto es que la capacidad del gobierno para que funcione un país es crucial en el desarrollo y eso fue válido en México décadas atrás, pero nunca se adaptó al cambio que experimentaba el país, llevando a la condición de inoperancia que hoy lo caracteriza.

México pasó de un sistema de gobierno que era efectivo y eficaz, al menos en sus condiciones y circunstancias, a un sistema disfuncional, incapaz de resolver y enfrentar los problemas cotidianos de una población creciente, cada vez más dispersa y demandante. Peor, todo esto comenzó a ocurrir justamente cuando, por un lado, la competencia internacional exigía mejores servicios y mayor calidad de gobierno y, por el otro, el narcotráfico cobraba importancia por razones exógenas pero que, sin embargo, tuvieron un enorme impacto en términos de criminalidad y violencia.

A pesar de su eficacia anterior, el sistema nunca construyó capacidad de gobierno a nivel local para substituir y reemplazar las funciones que antes emprendía el gobierno federal. Con la derrota del PRI en la presidencia, el país se descentralizó de manera acelerada, abriendo la puerta al federalismo que nunca (al menos en el siglo XX) había existido u operado, pero sin una estructura

viable y funcional de gobierno que lo sustentara o exigiera rendición de cuentas. Es decir, los gobernadores acabaron teniendo control de inmensos recursos pero sin estructuras institucionales para ejercerlos ni capacidad instalada para operar: reglas del juego definidas, policías, justicia y sistemas de rendición de cuentas, o sea, instituciones profesionales diseñadas para reemplazar al viejo sistema patrimonialista y clientelar. Es decir, lo que cualquier gobierno tiene que cumplir de manera normal y cotidiana. El resultado ha sido un enorme desorden político, fiscal y en materia de seguridad. La pregunta es cómo revertir el desorden, concebir un nuevo arreglo político-gubernamental que rompa con la situación imperante y disparar el cambio y construir ese nuevo sistema.

Un diplomático británico que estuvo comisionado en México durante los años setenta hace poco relató una conversación que sostuvo en aquellos años con operadores de la KGB soviética adscritos a la embajada de la URSS en México en esa misma época. Para los rusos el sistema político mexicano era algo extraordinario; el sistema priista había logrado algo en lo que ellos sólo podrían soñar: un sistema implacable de control sin necesidad de represión. “Comparados con el PRI nosotros somos unos meros amateurs” es la cita que recuerda el diplomático. El sistema permitía control sin terror, característica inherente al sistema soviético; en México la represión era un recurso excepcional, para situaciones extremas. Era, como alguna vez afirmó Mario Vargas Llosa, la “dictadura perfecta.”

El problema es que ese sistema dejó de funcionar y no se modernizó, transformó o evolucionó. Su naturaleza le ha impedido avanzar hacia una nueva institucionalidad, coherente con las realidades nacionales del siglo XXI, que le permitan gobernarse y lograr lo que tanto la población como los propios políticos dicen querer. Si el país no evolucionó de manera natural, “automática” en esa dirección, ¿cómo podrá lograrlo? La complejidad del momento actual, incluyendo la violencia y otras externalidades negativas, no es producto de la casualidad.



## IV

# De 1989 a 2000 y después

*“El tránsito a la democracia y al mercado está caracterizado por la incertidumbre. No existen modelos dinámicos a calcarse sobre la democratización ni sobre la implantación de economías competitivas. No existen leyes ni certezas, tan sólo sospechas, algunas bien fundadas. Se hace camino al andar.”*

— Guillermo Trejo

**E**n 1989 el PRI perdió la primera gubernatura de la historia de ese partido. La sociedad mexicana observó el fenómeno con total expectativa: luego de más de una década de conflictos electorales y post electorales, el PRI reconocía una derrota, inaugurando, todo mundo anticipaba, una nueva era política. Seguirían otros procesos de alternancia a nivel estatal y luego, en 2000, la primera alternancia en la presidencia. La expectativa, sumamente ingenua en retrospectiva, era que la alternancia generaría pesos y contrapesos, produciendo un sistema de gobierno radicalmente distinto al que antes existía. La realidad fue otra y, aunque no existe consenso respecto a por qué no se dio el resultado anticipado, ciertamente es posible especular sobre lo ocurrido.

En uno de los libros más influyentes y críticos sobre la democracia estadounidense, *The Semisovereign People*, E.E.

*Miles de seguidores del ganador de la elección general mexicana, y del presidente electo, Vicente Fox celebran en el Ángel de la Independencia, en la Ciudad de México. 3 de Julio de 2000.*

*Créditos: alamy.com*

Schattschneider argumenta que, en un momento de conflicto político entre dos partes desiguales en términos de su poder, la parte más poderosa tiene siempre un fuerte incentivo a mantener el conflicto lo más acotado y aislado posible. En contraste, la parte más débil tiene el incentivo opuesto: hacer tan grande el conflicto como sea posible, sobre todo involucrando a nuevos actores, para así alterar la asimetría de poder. De manera análoga, Edward L. Gibson,<sup>5</sup> quien se ha dedicado a estudiar las relaciones entre estados (o provincias) y gobiernos centrales, argumenta que, en sistemas autoritarios, quien detenta el poder tiene todos los incentivos para aislar los conflictos, en tanto que quienes buscan derrotarlo en las urnas tiene todos los incentivos para nacionalizar el conflicto. De esta manera, dice Gibson, las disputas de poder siempre acaban en enfrentamientos territoriales.

Estos planteamientos son particularmente relevantes para las disputas electorales que caracterizaron a México a lo largo de los ochenta y noventa, cuando los partidos que confrontaban al PRI dedicaban más recursos al conflicto postelectoral que a la elección misma. Sucesivas reformas electorales fueron atendien-

do las causas del conflicto hasta que, en 1996, se llevó a cabo una reforma integral que sentó las bases para una transición política, al menos en el plano electoral. Aunque no todas las partes suscribieron la reforma reglamentaria, dando paso a una sucesión interminable de reformas (y conflictos) posteriores, hay un amplio

---

...es claro que era ilusorio suponer que la alternancia de partidos en los gobiernos estatales modificaría la estructura del poder político en el país.

---

reconocimiento de que la reforma de aquel año transformó la forma de acceder al poder en México. Lo que esa reforma no hizo, ni ha sido atendido en los siguientes veinte años, es enfrentar el problema de la estructura del gobierno: se resolvió la manera de llegar al gobierno, pero no la forma de gobernar. Desde esta perspectiva, es importante revisar qué ocurrió entre 1989 y 2000

-desde la primera alternancia de partidos en el gobierno a nivel estatal hasta la derrota del PRI en la presidencia- porque ahí yace buena parte de la explicación de la razón por la cual el sistema de gobierno de México no ha respondido a las necesidades y reclamos de la población.

En los ochenta y noventa se dieron tres fenómenos que contribuyeron a la alternancia de partidos políticos en distintos niveles de gobierno. Aunque ya había habido alternancia a nivel local, fue hasta 1989, en Baja California, que un partido opositor, en este caso el PAN, derrota al partido que históricamente había mantenido un monopolio casi impenetrable del poder. Ernesto Ruffo triunfa en la elección a gobernador e inicia un gobierno que abre brecha: hasta ese momento, todas las decisiones relevantes en el país se tomaban en un contexto de dominio efectivo del presidente de la república y su partido a nivel nacional, entorno dentro de cual los gobernadores no eran más que alfiles, instrumentos, del presidente. La elección de un gobernador de un partido de oposición rompía el monopolio pero, paradójicamente, no alteró las estructuras de poder.

El nuevo gobierno entró en funciones y se abocó a las tareas de cualquier gobierno: negociar el presupuesto con el gobierno federal, lidiar con el sindicato de maestros y responder ante los reclamos de los diversos grupos e intereses locales. El gobernador no llegó con una agenda de reformas profundas sino, más bien, como heredero de un partido cuya carta de presentación era el buen gobierno y la honestidad, se dedicó a gobernar con criterios de eficiencia. Lo que ocurrió fue que todo mundo se asimiló y participó en el proceso como si nada hubiera cambiado: los sindicatos defendieron sus intereses, los panistas se adaptaron a las formas tradicionales del poder y no se desarrollaron fuentes de contrapeso novedosas. Los poderes establecidos siguieron operando de manera normal y, por lo tanto nada cambió en la estructura política. Ruffo inauguró la alternancia y su estado ha seguido esa tradición del PRI al PAN, luego del PAN al PRI y ahora nuevamente al PAN. Lo que no cambió fue la naturaleza del gobierno, del sistema de gobierno.

La pregunta es por qué. Como en todo, hay un sinnúmero de hipótesis sobre qué es lo que permitió que privara la “normalidad democrática,” entendiendo por ello una transición tersa entre gobiernos de partidos distintos sin que la ciudadanía sufriera consecuencias graves. Por otro lado, el hecho de que no surgieran nuevas fuentes institucionales de contrapeso sugiere que la oficina del gobernador goza de poderes suficientes, sea quien fuera el gobernador, como para mantener las estructuras del poder en el mismo equilibrio, independientemente del partido gobernante. Dado que la abrumadora mayoría del presupuesto estatal proviene del gobierno federal, el poder local queda determinado en gran medida por la relación entre el gobernador y el Secretario de Hacienda. Desde esta perspectiva, es evidente que el gobernador Ruffo, y todos los demás gobernadores que le sucedieron en ese y otros estados, tenían sólo una alternativa: negociar y estar en los mejores términos con el poder central. En consecuencia, es claro que era ilusorio suponer que la alternancia de partidos en los gobiernos estatales modificaría la estructura del poder político en el país. En adición a esto, dada la ausencia de una agenda de reforma en los gobiernos panistas, los poderes locales no experimentaron más alteración que la que hubiera ocurrido en cualquier otro cambio de gobierno.

Es importante anotar que la alternancia de partidos políticos en los distintos niveles de gobierno fue exitosa en otro sentido: al no alterar la vida cotidiana, ha permitido que la población se ajuste a un sistema que, aunque sin pesos y contrapesos efectivos, sí cuenta con al menos un mecanismo de control, que es su voto. Los gobernadores de esta era saben bien que pueden ser reemplazados por personas de otros partidos, factor que, en términos generales, ha cambiado los incentivos de quienes ocupan el cargo. Dicho en otros términos, es evidente la diferencia en el comportamiento de gobernadores donde nunca ha habido alternancia respecto a los otros. De igual manera, el “divorcio” del PRI y la presidencia tuvo el efecto de disminuir la capacidad de abuso e imposición de la presidencia. En suma, la alternancia no arrojó un paraíso democrático, pero sí cambió las relaciones de poder.

En este sentido, la derrota del PRI en la presidencia en 2000 sí cambió la estructura del poder en el país. En contraste con las alternancias locales, el cambio de partido en la presidencia entrañó una alteración dramática en la estructura de control político, mismo que era la esencia del poder y control presidencial y, por lo tanto, del gobierno central. Con la inauguración de un presidente emanado de un partido distinto al PRI en la presidencia, se experimenta un divorcio entre el partido hasta entonces dominante y la presidencia y, con ello, se transforma el poder político en el país. Sin embargo, visto en retrospectiva, ese cambio tampoco no redundó en la creación de un sistema efectivo de gobierno.

Hasta aquí el reino de los hechos: la reforma de 1996 crea condiciones de competencia equitativa, misma que hace posible la alternancia de partidos en el gobierno. No se dio una reforma paralela para estructurar un sistema de pesos y contrapesos, dejando al azar el devenir de la gobernanza en el país. En este contexto, entrando en el reino de la especulación, ¿pudo Vicente Fox haber cambiado la estructura del poder hacia su institucionalización?

---

Sin embargo, visto en retrospectiva, ese cambio tampoco no redundó en la creación de un sistema efectivo de gobierno.

---

Hay dos maneras de enfocar esta interrogante: la primera involucra las realidades del poder y la forma en que éstas avanzaron a partir de la inauguración de Fox. La otra tiene que ver con la agenda del propio Fox y su capacidad o disposición a encabezar un proceso transformador.

Por lo que toca a la estructura del poder, hubo dos momentos clave en los primeros meses del gobierno de Vicente Fox. En un primer momento, los priistas, acostumbrados tanto al ejercicio del poder como a los abusos tradicionales del ganador frente a los perdedores dentro de los espacios del propio partido (venganzas, encarcelamientos, chivos expiatorios, etcétera), entraron

en un estado de pánico, anticipando respuestas similares a las que ellos habían utilizado y conocido a lo largo de su historia.

Para muchos observadores, ese periodo constituyó el momento crucial en el que Fox pudo haber negociado, desde una posición de enorme fuerza, una transformación institucional que, lejos de fundamentarse en una actitud vengativa, aprovechara la desazón priista para modificar las instituciones del país, creando verdaderos y efectivos contrapesos que dieran un nuevo cariz a la política mexicana. En retrospectiva es claro que Fox no tenía una agenda de cambio o de gobierno, que su equipo no estaba integrado por políticos diestros en el manejo del poder y que sus primeros meses se desperdiciaron en pleitos internos que, aunque en muchos casos concentrados en este tipo de asuntos, no se referían a la construcción de una nueva institucionalidad sino a las diferencias y complejidades inherentes al ejercicio cotidiano del gobierno.

El segundo momento llegó cuando los priistas se percataron que Fox no iba a iniciar una cacería de brujas ni tampoco emprendería una reforma integral del sistema político mexicano. A partir de ese momento cambió radicalmente la política mexicana, sin que se alterara la esencia del poder. Esta aparente paradoja se refiere al hecho de que el poder que antes se concentraba en el binomio PRI-presidencia migró hacia los gobernadores, los líderes partidistas y todo tipo de grupos que acabaron siendo conocidos como “poderes fácticos,” término que incorpora a sindicatos, grupos políticos, algunos empresarios y una miríada de líderes locales, regionales y nacionales. Para 2003 los gobernadores se habían integrado en un verdadero sindicato conocido como Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), cuyo primer gran logro fue “robarle” la chequera a la Secretaría de Hacienda.

Los gobernadores, liberados del yugo presidencial, comenzaron a ejercer su nuevo poder, primero en el plano presupuestal, exigiendo transferencias directas, sin mediación de instancias federales, y luego construyendo plataformas de poder propias. Hasta ese momento, los gobernadores habían sido virtuales in-

strumentos, si no es que empleados, del presidente y se habían sometido al mando presidencial, cumpliendo las tareas que ello implicara, todo a cambio de beneficios tanto en ascensos en su carrera política como en materia de enriquecimiento personal. A partir de ese momento, los gobernadores actuaron ya sin contrapeso: nunca crearon contrapesos a nivel local y ahora ya no existía el presidencial. Las consecuencias no se hicieron esperar.

En primer lugar, los gobernadores no dedicaron su presupuesto a la construcción de capacidad de gobierno, es decir, a los servicios básicos, comenzando por el de la seguridad. En una palabra, no crearon policías nuevas, no invirtieron en justicia y, en general, no invirtieron más que en proyectos faraónicos que les proyectaran en términos políticos hacia el futuro. En segundo lugar, el manejo presupuestal se vio potenciado por el acceso a crédito garantizado por las partidas federales, lo que hipotecó el futuro de los estados, a la vez que hizo posible el enriquecimiento acelerado de los propios gobernadores y sus socios. Finalmente, no mejoró la calidad del gobierno local, pues todos los incentivos iban en contra de ello; el ejemplo consumado es el del hoy presidente Enrique Peña Nieto, quien utilizó su periodo como gobernador para construir una coalición que lo llevó exitosamente a la presidencia de la república.

Como en el caso del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, la alternancia de partidos en el gobierno se concibió como un fin en sí mismo y no como un medio para la transformación del país, en este caso en el plano institucional. Se apostó a la alternancia como solución al problema existente o percibido, no a las instituciones y al desarrollo de pesos y contrapesos. El resultado ha sido la consolidación de un sistema político en el que participan tres partidos políticos (ya no sólo el PRI), que es suficientemente fuerte para protegerse de la población y disfrutar del sistema de privilegios que le es inherente, pero no para llevar a cabo la función medular de gobernar.



# V

## Las consecuencias del viejo sistema

*“¿Cuántas patas tiene un perro si incluimos a la cola como una pata? Cuatro. Llamar pata a la cola no la hace una pata.”*

— Abraham Lincoln

**D**e la “dictadura perfecta” México pasó a la “democracia imperfecta.” Lo anterior es, por supuesto, una exageración, pero la utilizo como una metáfora del cambio que el país ha experimentado en las últimas décadas: el viejo sistema se colapsó pero no desapareció. Si bien hoy hay elecciones regulares que son impecables en su manejo y administración (independientemente de que un candidato y su partido las dispute), México está lejos de ser una democracia funcional, eficaz y al servicio de la ciudadanía. Las consecuencias de esa nueva realidad son palpables en dos planos: el económico y el político. Este capítulo versa sobre las consecuencias económicas del viejo sistema. El siguiente tratará las consecuencias político-sociales del mismo.

El viejo sistema fue perdiendo capacidad de control esencialmente como resultado de su propio éxito en pacificar al país luego de la Revolución y sentar las bases del desarrollo que experimentó en las décadas sucesivas. Elevadas tasas de crecimiento

---

Poco a poco, la sociedad mexicana fue abriéndose espacios frente al control centralizado del poder, debilitando sus estructuras tradicionales que, además, probaron ser excesivamente rígidas para ajustarse y adaptarse.

---

a lo largo de varias décadas (sobre todo entre mediados de los años 40 y el fin de los sesenta) generaron una enorme diferenciación en la sociedad mexicana, un extraordinario crecimiento urbano y el desarrollo de profesiones, universidades y todo tipo de factores que, en el tiempo, resultaron incompatibles con el viejo sistema de control. Poco a poco, la sociedad mexicana fue abriéndose espacios frente al control centralizado

del poder, debilitando sus estructuras tradicionales que, además, probaron ser excesivamente rígidas para ajustarse y adaptarse.

Quizá no haya mejor ejemplo del proceso de debilitamiento del viejo sistema que el movimiento estudiantil de 1968. Los protagonistas del movimiento provenían de los nuevos segmentos de la sociedad mexicana: estudiantes universitarios hijos de profesionistas, empresarios y funcionarios del sector público y privado con pocos o ningún lazo con los espacios que tradicionalmente había controlado el sistema, como eran los sindicatos, organizaciones campesinas y cámaras empresariales. La reacción gubernamental -pararlos a cualquier precio- mostró la incapacidad del sistema de comprender el cambio que ese movimiento representaba en la estructura política del país.

Más allá de aquel episodio, lo relevante es que el viejo sistema experimentó un proceso gradual de debilitamiento del que sus operadores nunca se concientizaron. Es decir, el sistema continuó funcionando como si nada ocurriera. Este es uno de los factores emblemáticos de aquel sistema y de aquella era que incide directamente sobre los problemas que hoy padece el país.

Para comenzar, el sistema se creó para pacificar al país y establecer un proceso institucionalizado de toma de decisiones luego de la gesta revolucionaria. El mecanismo de atracción -la zanahoria- de los liderazgos que se incorporaron a la nueva organización fue la promesa de acceso al poder y/o a la riqueza a través del sistema; el costo de incorporarse consistía en perder libertad de operación fuera del sistema, dado que la pertenencia al nuevo partido (PNR) entrañaba la aceptación de las reglas “no escritas” del sistema, cuya esencia era el sometimiento al poder presidencial. El sistema fue tan efectivo en cumplir su cometido para quienes se incorporaron, que México creó una casta de políticos ricos y poderosos como resultado de su pertenencia al exclusivo club. La llamada “Familia Revolucionaria” cuidada de los suyos y los compensaba con generosidad.

El intercambio de lealtad al sistema por la promesa de acceso al poder y a la riqueza marcó la naturaleza del esquema callista, toda vez que la corrupción se convirtió en la moneda de cambio del sistema: no una desviación sino su razón de ser. La atracción de pertenecer al sistema resultaba obvia e implicaba una lealtad casi ciega al líder del partido quien, hasta el 2000, también era el presidente de la República. Paradójicamente, ese elemento incorporaba un factor de absoluta inflexibilidad al sistema porque penalizaba la introducción de nuevas ideas, impedía la discusión abierta y pública y, por encima de todo, castigaba la aparición de nuevos liderazgos. El sistema le respondía a un jefe quien tenía poco incentivo por cambiar el statu quo.

El paso de Carlos Salinas (1988-1994) por la presidencia fue ilustrativo de los incentivos encontrados: un presidente modernizador, el único estadista que los mexicanos vivos hemos conocido (en términos de construir un proyecto de desarrollo de largo aliento, afectando importantes intereses en el camino), se dedicó a transformar los cimientos de la economía del país con el objeto de elevar su tasa de crecimiento. Innumerables reformas siguieron en materia de comercio exterior, inversión extranjera y regulación económica, además de la privatización de empresas hasta entonces propiedad del gobierno, como la telefonía, tele-

visión y el sistema bancario. Las reformas en materia económica fueron ambiciosas y profundas pero, al mismo tiempo, se vieron limitadas por el objetivo ulterior que, no por implícito, dejaba de ser evidente: se procuraba elevar la tasa de crecimiento de la economía *para evitar* un cambio político, es decir, la pérdida de control del sistema y los beneficios que éste le prodigaba a sus integrantes.

La era de Salinas coincidió con la de Gorbachov en la Unión Soviética: ambos encabezaron momentos reformistas en sus países. Gorbachov lideró un proceso de apertura política (*glasnost*) al que concibió como necesario para hacer posible la transformación económica (*perestroika*). El resultado, como se pudo observar, fue que Gorbachov perdió el poder y el sistema soviético se colapsó. En ese contexto, Salinas, agudo observador de lo que ocurría en aquellas latitudes, se concentró en las reformas económicas, así estuvieran éstas limitadas por el condicionamiento político. La consecuencia fue doble: por una parte, Salinas sembró la base de una nueva economía, competitiva y productiva, pero limitada en su alcance, dejando a una enorme porción de la economía mexicana distante de los procesos modernizadores y con muy bajos niveles de productividad. Por otro lado, en una de esas ironías de la historia, tanto México como Rusia, cada uno a su manera y en su tradición histórica, eventualmente reconstruyeron parte de sus viejos sistemas políticos.

El hecho relevante fue que la economía mexicana experimentó una profunda transformación pero no generalizada. En consecuencia, esa transformación ha tenido enormes efectos políticos, en buena medida porque la economía no ha logrado arrojar tasas de crecimiento elevadas y sostenidas a lo largo y ancho del país, creando espacios geográficos altamente contrastantes. La vieja clase política, mucha de ella opuesta a las reformas de estas décadas, ha seguido un proceso gradual pero sistemático de reconcentración del poder, guiado más por la nostalgia del viejo sistema que por la existencia de un modelo político o

económico alternativo. Es en este contexto que el retorno del PRI bajo el mando de Enrique Peña Nieto es significativo: más que un proyecto nuevo, constituye un intento por reconstruir al viejo sistema, razón por la cual su primer instinto consistió en re-centralizar el poder, controlar a los medios de comunicación e intentar reconstruir la vieja presidencia imperial.

## LA ECONOMÍA Y LA EFICACIA GUBERNAMENTAL

Quizá el efecto más patente del modo de liberalización económica emprendido a partir de los ochenta fue el crecimiento de un sector exportador extraordinariamente productivo y competitivo, pero también el anquilosamiento de un sector industrial que nunca se reformó. Esto último ocurrió como resultado de los mecanismos de protección y subsidio que implícitamente se derivaron del criterio de liberalización parcial antes mencionado. Es decir, en aras de proteger las fuentes de ingreso y poder de la clase política y sus allegados, la liberalización económica fue parcial, generando vicios y consecuencias que nadie anticipó. Estas se derivaron, en buena medida, del hecho que el viejo sector industrial (al menos el que persiste) no experimentó competencia por parte de las importaciones de Norteamérica (pues los bienes que México produce compiten con los de otras naciones, como China, con las que no existen tratados de libre comercio) y de que se mantuvieron aranceles elevados, subsidios y otros medios de protección que, lejos de incentivar una transformación industrial, congelaron a miles de empresas en el sentido de que les permitieron no modernizarse, así perdieran ventas e ingresos día a día.

Lo interesante es que el sector industrial moderno, que hoy produce entre el 80% y el 90% de la producción industrial, es extraordinariamente productivo gracias a la transformación que ha experimentado y a la competencia que le ha obligado a adaptarse continuamente. La parte moderna de la economía industrial mexicana se concentra en los sectores automotriz, electrónicos, electrodomésticos, alimentos y productos químicos, habiéndose integrado de manera cabal a los circuitos industriales estadoun-

idenses y, en algunos casos, de Europa y Asia. Otra manera de observar este fenómeno es que el sector privado ha tenido que transformarse para no ser arrasado por la competencia y para crecer y desarrollarse. La globalización le ha obligado a elevar sus índices de productividad, mejorar la calidad de sus bienes y servicios y a competir por el favor del consumidor.

Donde no ha ocurrido una transformación similar es en el gobierno, lugar en el que no existe competencia y, por lo tanto, no existe la percepción de que es necesaria su adaptación. Si de por sí el sistema de gobierno en México ha sido distante de la vida cotidiana de la ciudadanía y la racionalidad de sus participantes nada tiene que ver con el comportamiento de la economía o el bienestar de la población, la inexistencia de presión para elevar su capacidad de respuesta es patente, pero tiene evidentes consecuencias. El sector moderno de la economía pasó de ser del quinto mundo para competir en el primero, en tanto que el sistema de gobierno se ha mantenido en donde siempre estuvo. Este fenómeno se agudiza a nivel estatal y empeora todavía más en el plano local.

La naturaleza histórica del sistema político mexicano choca con las demandas y necesidades de una economía moderna. Por un lado, el gobierno está estructuralmente protegido de las demandas de la población y sólo reacciona ante crisis inevitables. Por otro lado, los incentivos que el sistema produce y que, irónicamente, no se alteraron con las dos administraciones panistas en la presidencia, agudizan la distancia respecto al ciudadano o las necesidades de la economía moderna. El hecho tangible es que un gobernador ve su puesto como una oportunidad para enriquecerse o para buscar la candidatura a la presidencia, o ambos, antes que responder ante la ciudadanía. Si a eso agregamos la legitimidad de la corrupción, el sistema político se torna en un formidable obstáculo al desarrollo del país.

En adición a los obstáculos de carácter regulatorio o burocrático que emanan de la lógica del viejo sistema y que producen las inercias mencionadas, existe otro componente que incide de

manera igualmente trascendente sobre el comportamiento de la economía. El entorno político es complejo, propenso al conflicto y no hay instituciones o mecanismos capaces de canalizar el conflicto y mantener la paz social. El viejo sistema reaccionaba reprimiendo cualquier connato de rebelión o comprando a los liderazgos e incorporándolos en el sistema. Esas respuestas funcionaban cuando se trataba de movimientos incipientes y en el contexto de un sistema político altamente centralizado.

---

En años recientes, a partir de 1968, el sistema ya no tuvo disposición o capacidad para ejercer el llamado monopolio del uso de la fuerza, es decir, para utilizar (y desarrollar) policías profesionales, respetuosas de los derechos ciudadanos, pero dedicadas a mantener la paz

---

En años recientes, a partir de 1968, el sistema ya no tuvo disposición o capacidad para ejercer el llamado monopolio del uso de la fuerza, es decir, para utilizar (y desarrollar) policías profesionales, respetuosas de los derechos ciudadanos, pero dedicadas a mantener la paz, lo que le llevó a emplear su arma favorita: la corrupción. No hay conflicto lo suficientemente chico que no amerite la compra de voluntades, circunstancia que ha generado dos consecuencias. Por un lado, la lista de peticionarios es creciente y, de hecho, inevitable; por otro lado, cualquier situación se puede tornar explosiva. Esto lleva al tipo de déficit que caracteriza al México de hoy: las policías no son particularmente diestras en el manejo de conflictos, las procuradurías no tienen idea de lo que es una investigación criminal y los militares destinados a actividades policíacas, tienen una elevada propensión a excederse en el uso de la fuerza. Ninguna de estas situaciones es excepcional en el país: son realidades cotidianas que inexorablemente conducen, de manera recurrente, a situaciones de crisis. Aunque

parecería obvio que el sistema tiene que construir capacidad de respuesta -por ejemplo, una política moderna respetable y respetada por la población- no existe incentivo alguno para avanzar en esa dirección.

## ¿PODER DISCRECIONAL O PODER ARBITRARIO?

Finalmente, el otro elemento que se deriva del viejo sistema y que afecta la vida, es el que tiene que ver con la discrecionalidad en el actuar gubernamental, que no se distingue de arbitrariedad. Aunque todos los gobiernos del mundo cuentan con un margen de discrecionalidad para poder funcionar, la naturaleza del mexicano lo convierte en arbitrario; ahí yace una diferencia crucial entre un gobierno eficaz y uno impune. La legislación mexicana le confiere enormes facultades discrecionales a la burocracia y éstas se traducen en oportunidades de corrupción (probablemente su razón de ser) pero también en fuente de incertidumbre permanente.

La discrecionalidad implica la aplicación del criterio de un funcionario, de cualquier nivel, en el ejercicio de su función. Hay actividades que requieren un amplio margen de discreción, en tanto que otros no lo pueden permitir. Por ejemplo, un juez debe poder aplicar su criterio y experiencia para que, dentro del margen que le concede la ley, decida respecto a sus casos. En sentido contrario, un inspector de construcción no debería tener poder discrecional alguno: en el primer caso se trata de circunstancias particulares que ameritan una determinada latitud; en el segundo caso, si un inspector cuenta con amplia latitud, querría decir que las regulaciones que debe hacer cumplir no son precisas o se prestan a disputa, circunstancia que derrotaría su razón de ser. Mientras que la discrecionalidad tiene una dinámica que la justifica, cuando una autoridad puede aplicar su criterio al margen de lo que establece la normatividad o cuando la normatividad le da tanto margen a la autoridad como para hacer irrelevante las reglas del juego, entonces estamos en el terreno de la arbitrariedad y ésta es perniciosa en la Función Pública porque se torna

en una fuente de incertidumbre, justo lo contrario que requiere la función gubernamental o el desarrollo de una sociedad. En el fondo, la razón por la cual la discrecionalidad y la arbitrariedad son casi idénticas en México reside en la ausencia de rendición de cuentas: cuando un funcionario no tiene que explicar o justificar su actuar, sus facultades acaban siendo ilimitadas. En esto, la diferencia entre una nación desarrollada y una que no lo es acaba siendo absoluta.

En una ocasión presencié un proceso de auditoría conducido por la comisión de valores estadounidense (SEC) y me impresionaron dos cosas: por un lado, la ilimitada discrecionalidad de esa agencia gubernamental; por el otro, sin embargo, también me impactó la total ausencia de arbitrariedad en sus procesos. Cuando finalmente emití el resultado de su pesquisa, entregó un enorme “ladrillo” donde la resolución propiamente dicha se encontraba en una sola cuartilla hasta arriba de un enorme documento. Todo el resto era una explicación de qué fue lo que motivó su decisión, por qué modificó su criterio respecto a los precedentes existentes y cuál era su visión hacia el futuro. Es decir, aunque su decisión había sido severa, no existía un milímetro de víscera en ella y todos los actores en el proceso tuvieron claridad precisa de lo que seguía. Esto contras-

---

En el fondo, la razón por la cual la discrecionalidad y la arbitrariedad son casi idénticas en México reside en la ausencia de rendición de cuentas: cuando un funcionario no tiene que explicar o justificar su actuar, sus facultades acaban siendo ilimitadas. En esto, la diferencia entre una nación desarrollada y una que no lo es acaba siendo absoluta.

---

ta con las resoluciones típicas de nuestras agencias reguladoras (como la vieja comisión de competencia) donde se resuelve en una página, sin explicación alguna e independientemente de que una decisión contradiga a las previas o a las posteriores.

Estos obvios impedimentos al crecimiento de la inversión y, por lo tanto, de la economía, trascienden las reformas que con tanto ahínco promovió el gobierno de Enrique Peña Nieto en su primera mitad. Son factores que la inhiben porque la hacen costosa y, sobre todo, riesgosa. Un inversionista, o un ciudadano común y corriente, que no cuenta con una razonable certeza de las “verdaderas” reglas del juego, va a pensar dos veces antes de invertir. Lo mismo es cierto para una mega empresa que contemple invertir en el sector energético o en una planta manufacturera de exportación. No es casualidad que quienes más invierten son aquellos que, gracias al TLC norteamericano, gozan de certeza legal y patrimonial, situación que contrasta dramáticamente con los mexicanos comunes y corrientes, quienes no cuentan con similares factores de protección legal.

Mancur Olson<sup>6</sup>, un académico estadounidense, clarificó este fenómeno: encontró que cuando una empresa o consorcio tiene un interés particular claramente definido puede obtener prebendas muy amplias comparadas con las que podrían lograr millones de consumidores que carecen de objetivos comunes. De esta forma, un núcleo de empresas y sindicatos puede lograr protección arancelaria o regulatoria que afecta negativamente al consumidor en general porque tiene capacidad de presión efectiva y directa. Ese núcleo de empresas puede llegar a un acuerdo con la autoridad local o federal que, al beneficiarlo, perjudica no sólo a la población en general, sino que hace riesgosa la inversión en general. ¿Quién querría invertir en un entorno en el que las reglas las fija de manera berrinchuda (es decir, corrupta) la autoridad? El ejemplo es extensivo a sectores como el de las comunicaciones, agricultura, ganadería y otros. Cuando uno se pregunta por qué no crece la economía mexicana, la respuesta debería ser obvia.

En México, el sistema de gobierno fue construido bajo el principio de que la autoridad debe tener gran latitud para decidir dónde y cómo se va a desarrollar el país. Eso quizá tenía sentido y funcionó hace cien años, luego de la devastación revolucionaria y en el contexto de una economía cerrada y protegida. Hoy persisten esas facultades pero la realidad del entorno es la opuesta: en un entorno abierto y competitivo, lo que antes fue (quizá) virtuoso, hoy nos condena a la pobreza y la desilusión. Nada cambiará mientras la arbitrariedad y la falta de contrapesos sean la norma, pero estos elementos no se pueden cambiar a menos que desaparezca el viejo sistema político.

En conclusión, una de las razones por las cuales hay tanta insatisfacción con el gobierno actual, de hecho con el sistema de gobierno en general, es precisamente su falta de eficacia, que en buena medida se deriva de la racionalidad del viejo sistema de control cuyo criterio es el de control y la preservación de privilegios y no el del crecimiento económico o la atención al desarrollo en general. Es en este sentido que empleo la frase de “democracia imperfecta” como parábola para ejemplificar el dilema del México de hoy: el sistema de antes era autoritario pero no represivo y permitía el crecimiento económico en la realidad de mediados del siglo XX. El sistema actual preserva muchos vestigios de autoritarismo -sobre todo a nivel local y estatal (pero también en ámbitos como el de los medios de comunicación)- pero ya hace tiempo que no permite un desarrollo equilibrado del país. La propensión de los políticos es la de subsidiar y proteger a las empresas y regiones que se han rezagado, pero la causa de ese rezago es, en buena medida, la incompleta liberalización económica que resultó de la preservación de los privilegios y criterios inherentes al viejo sistema político. En tanto esto no cambie, la capacidad de crecimiento económico seguirá estando limitada a los sectores modernos de la economía, sobre todo aquellos que se desenvuelven al amparo del TLC.



## Monólogos y herencias

*“Podemos y debemos escribir en un lenguaje que siembre entre las masas el odio, la repugnancia, el desprecio y similares hacia aquellos que no están de acuerdo con nosotros.”*

—V. I. Lenin

**E**n los años duros del priismo se decía que entender el proceso interno del gobierno mexicano era tan complejo como seguir las decisiones del politburó de la Unión Soviética, al grado que muchos afirmaban que se requerían habilidades similares a las de la “kremlinología” para entender qué pasaba en el sistema político y su gobierno. En efecto, hay muchas similitudes entre la vieja Unión Soviética y el sistema priista -aunque ciertamente no en materia ideológica. Las semejanzas entre el PRI y el Partido Comunista de la Unión Soviética son notables en sus estructuras, funciones, operación y objetivos. El PRI era un sistema de control político que logró construir una hegemonía ideológica como instrumento para ejercer el control de una manera desapercibida. En ese sentido conceptual, el mexicano era un sistema tan totalitario como el soviético, si bien el nuestro era absolutamente benigno. Pero, igual que aquél, la historia tiene implicaciones en la forma en que se hace política, en el comportamiento de la población y en los criterios que sirven de guía en la toma de decisiones. Por lo tanto, la pregunta clave es: ¿Cuáles habrán de ser (o están siendo) las consecuencias políticas del viejo régimen?

Winston Churchill, quien vivió de cerca el modus operandi de Stalin, el dictador soviético, acuñó una frase que desde entonces se convirtió en la descripción clásica de aquel sistema: “es un acertijo envuelto en un misterio dentro de un enigma”. Mucho del sistema priista operaba de esa manera, siguiendo las famosas “reglas no escritas” que debían ser interpretadas correctamente para poder avanzar en una carrera política. Los políticos interpretaban las decisiones y las reglas del juego a su mejor entender, pero siempre a sabiendas de que se trataba de un enigma a ser descifrado, como en la URSS. En contraste con aquel país, el riesgo en México consistía en errar la interpretación, no en perder la vida o, en circunstancias muy raras y excepcionales, ser enviado al equivalente de Siberia. Un expresidente fue enviado a Fiji como embajador, no exactamente Siberia.

Pero la frase de Churchill no concluía en las palabras tan conocidas, sino que seguía con un argumento que también es aplicable a México. Punto y seguido después de la primera frase, Churchill agregó “pero tal vez haya una clave” [para descifrar el enigma]. “Estoy convencido que no hay nada que admiran más [los soviéticos] que la fuerza, que no hay nada por lo cual tienen menos respeto que la debilidad, especialmente la debilidad militar.” En México lo militar no ha sido relevante, en buena medida por las circunstancias de nuestra vecindad, pero la noción de no ser abrumados o controlados por la potencia del norte siempre fue un factor clave en el comportamiento de los gobiernos post-revolucionarios, quienes emplearon un nacionalismo ramplón, anti-Yanqui, como mecanismo de cohesión interna y de distancia respecto a Estados Unidos. No es casualidad que el gobierno del presidente Peña, orientado por los criterios y formas de la época dura del priismo (de los cuarenta a los sesenta), también intentó recrear, al menos al inicio, una nueva forma de nacionalismo anti-norteamericano.

En estos días, lo que preocupa a buena parte de la clase política no es el vecino del norte (exceptuando en lo relativo a Trump y sus insultos) sino la presión creciente que padece por parte de

la sociedad civil por transparentar su modus operandi y lidiar con los problemas de seguridad y corrupción. A final de cuentas, a pesar de estar envuelto en un velo de democracia, el país sigue teniendo innumerables vestigios de autoritarismo, imposición y desprecio por la ciudadanía.

Los paralelos con la Unión Soviética se limitan, desde luego, al partido, PRI, cuya forma de operar era similar al Partido Comunista de la URSS en su objetivo tanto de control como de construcción sistemática de hegemonía ideológica. En esto, nuestra historia es radicalmente distinta a la de las naciones del sur del continente con las cuales existen fuertes semejanzas históricas, étnicas, lingüísticas y geográficas, pero no políticas. México no padeció dictaduras militares ni golpes de Estado como muchas naciones del hemisferio occidental, a la vez que no gozó del tipo de libertades políticas y de expresión que se arraigaron en muchas de las naciones sudamericanas en formas que los mexicanos difícilmente comprendemos porque no fueron, más que de manera marginal, parte de nuestra historia. Con la excepción de Cuba, ninguna nación latinoamericana desarrolló un sistema de gobierno fundamentado en el control de mentes y almas, como sí ocurrió en México. Así, la historia es, simplemente, distinta. Pero esa diferencia tiene consecuencias.

El sistema político mexicano ha venido evolucionando en las pasadas décadas pero sin cambiar su esencia. Más que evolucionar, se fue adaptando a un mundo cambiante sin desarrollar los mecanismos e instrumentos que le permitieran cumplir su cometido: procesar demandas y tomar decisiones. Es decir, fue cambiando formas y prácticas pero no su razón de ser, a pesar de que ésta fue perdiendo vigencia. El régimen se creó para controlar a la población y ofrendar privilegios a los poderosos, pero el cambio de la realidad ha hecho cada vez menos eficaz el control y más ilegítimo el sistema de privilegios. Con ello preservó el objetivo del control pero se fue perdiendo la capacidad de lograrlo de una manera continua y sistemática; al mismo tiempo, se preservaron las formas del poder, cada vez más distantes de

la realidad cotidiana, creando contrastes insostenibles entre la vida de la población y la vida de la élite política ahora en la era de las redes sociales y la ubicuidad de la información. El resultado ha sido una desconexión entre la forma en que ha evolucionado el país, la economía y la sociedad, por un lado, y la capacidad del sistema de gobierno de mantener el paso y adecuarse a un mundo en constante movimiento. Una primera consecuencia es que se sigue enaltecendo al sistema político y de gobierno pero éste tiene cada vez menos vigencia: el gobierno de hoy no empata con, ni corresponde a las características de la población o a los requerimientos de una sociedad moderna.

El caso de la constitución de la Ciudad de México ofrece una ventana para observar estos desencuentros de una manera casi gráfica: la creación del estado 32 es una vieja demanda de los políticos locales pero no es un asunto que emocione a la población. El proceso de redactar la constitución del nuevo estado,

que llevó buena parte de 2016 y concluyó al inicio de 2017, ha sido un asunto de políticos para los políticos. La sociedad no está involucrada ni participó en el proceso. El caso ilustra la naturaleza del problema de fondo: los políticos viven en

---

## Los políticos viven en su Olimpo, distantes de la vida cotidiana de la ciudadanía.

---

su Olimpo, distantes de la vida cotidiana de la ciudadanía. Sus arreglos quizá mejoren la capacidad de actuar del gobierno, pero no resuelven los asuntos que son importantes para la población. Ese es el corazón del reto de México: cómo fusionar ambos procesos a fin de que la toma de decisiones involucre a la sociedad y sirva para resolver los asuntos que son importantes para ésta.

El viejo sistema empataba la realidad de México de los sesenta, pero su inflexibilidad estructural le impidió transformarse. El sistema ha evolucionado ante la cambiante realidad, pero no ha cambiado en su esencia porque su estructura interna y, sobre

todo sus objetivos de origen, le impiden transformarse; el ejemplo más evidente es el modus operandi del PRI que, luego de su derrota en la elección a la presidencia en 2000, dejó de funcionar como parte integrante del proceso de gobierno dentro de la estructura del poder presidencial. En estos años, nuevamente bajo gobierno priista, el PRI funciona como entidad paralela, pero no directamente subordinada al gobierno. El “viejo” PRI era un sistema de control que se desmanteló simplemente porque perdió vigencia y, con la derrota de ese partido en 2000, sus tentáculos murieron de inanición. Este no es un asunto de voluntades: el PRI simplemente ya no cuenta con los instrumentos para cumplir las funciones de control que antes lo caracterizaron. En este sentido, el gobierno actual ha recreado las formas faraónicas del viejo partido, pero su realidad estructural ya no es, ni puede ser, la de antes.

En una palabra, el sistema ha cambiado pero no se ha actualizado: simplemente, ha perdido mecanismos de intermediación y capacidad de acción. Esto ha ocurrido en paralelo con el crecimiento de fuentes de poder independientes respecto al sistema tradicional, medios de comunicación que no se subordinan al presidente, redes sociales que siguen su propia dinámica y un sistema de partidos cuyo incentivo, como sugería Weingast en el capítulo III, los lleva a elevar el nivel de conflicto de manera permanente y sistemática. Muchos de los esfuerzos que se han hecho en las pasadas décadas para recobrar la legitimidad política -la sucesión de reformas electorales- tenían por propósito reestructurar el poder, crear mecanismos de transición política y de confianza en los procesos de elección. Lo que no se hizo fue mejorar la capacidad de gobernar o de responder a las demandas e intereses de la población.

El viejo sistema se desarticuló al “divorciarse” el partido del gobierno, pero nada se construyó que lo substituyera. Los gobernadores, otrora meros instrumentos en manos del ejecutivo, se han convertido en actores cabales, pero sumamente disfuncionales, del sistema. Fiel a su historia, el sistema no contempla

pesos y contrapesos que eviten excesos o rindan cuentas de su actuar, ni mecanismos de participación que creen espacios para la población. En una palabra, el sistema no cuenta con medios para atajar el deterioro que hoy caracteriza tanto al presidente como al gobierno.

En resumen, el paradigma histórico que dio forma al sistema político emergido de la era revolucionaria ha sufrido innumerables cambios, ajustes y reformas, pero no ha cambiado en su esencia. En un libro anterior, *El Problema del Poder*, analicé la razón por la cual el sistema se ha preservado a pesar de no haber evidenciado capacidad alguna para mutar y transformarse; las leyes y las regulaciones cambian pero el sistema y sus criterios permanecen. La permanencia no ha sido gratuita: aunque en el mundo hay infinidad de sistemas políticos y gubernamentales disfuncionales, el de México es particularmente significativo sobre todo por su origen como partido dedicado al control de la población. Inexorablemente, en la medida en que nos encaminamos hacia una nueva elección presidencial, los conflictos y riesgos se elevarán porque el sistema de facto promueve el desorden político.

## LA PECULIAR FORMA DE NO GOBERNAR

Para comenzar, el sistema concentra tanto poder en una sola persona que hace extraordinariamente atractivo el puesto: todos los políticos quieren ser presidentes. Un cínico dijo alguna vez que una de las estrofas del himno nacional estaba mal escrita: que en vez de “un soldado en cada hijo te dio”, la realidad era “un candidato en cada hijo te dio.” El proceso de sucesión de la era priista era administrado por el presidente, quien limitaba la competencia a los miembros del gabinete; en la medida en que la competencia se abrió, nadie controla el proceso y todos los actores tienen derecho, en su calidad de ciudadanos, a aspirar al puesto. En términos democráticos, esa aspiración es absolutamente legítima; sin embargo, el efecto práctico de la existencia de un “premio” tan poderoso, en el contexto de la total ausencia

de mecanismos eficaces de rendición de cuentas, es el de convertir a todo el mundo político en una fábrica de corrupción para financiar potenciales campañas políticas. Hoy todos los gobernadores, legisladores y miembros del gabinete se dedican a crear fondos para potenciales campañas, todos ellos financiados con recursos públicos.

De esta forma, en lo que toca al mundo político, aunque existen muchas reglas formales para la participación política y los procesos electorales, no existe nada similar para el ejercicio del poder. Tal y como ocurrió con el régimen que emergió de la Revolución hace casi un siglo, el poder es visto como un botín para ser apropiado por el ganador. La ausencia de mecanismos de rendición de cuentas, las facultades arbitrarias con que los gobernantes cuentan de facto y la multiplicidad de partidos políticos crean un entorno por demás propicio para los comportamientos que se han tornado paradigmáticos en el ejercicio del poder a todos los niveles de gobierno. Además, generan poderosos incentivos para la polarización política, haciendo difícil, cuando no imposible, la cooperación entre fuerzas políticas o la construcción de procesos de toma de decisiones transparentes e ímolutos.

La herencia del régimen revolucionario generó incentivos para la corrupción y la herencia del sistema priista generó incentivos para la opresión y control de la población, ambos convirtiéndose en mecanismos generadores de blindaje de los políticos respecto a la población. El sistema de privilegios que de eso surgió sigue siendo el corazón del sistema político y el problema principal que tiene el país porque, en contraste con el pasado, ya ni siquiera sirve para resolver los problemas cotidianos.

La combinación de esas dos herencias produjo otro fenómeno muy mexicano, distinto a lo que ocurre en el sur del continente. En una entrevista, el ex presidente de Uruguay, Julio María Sanguinetti, mostró una excepcional comprensión y clarividencia sobre el dilema mexicano en esta dimensión:

“el problema de México es que su era autoritaria le legó una incapacidad para dialogar. Se requieren discrepancias y concordancias para poder convivir, diálogos en los que se avance la comprensión de los actores entre sí. México no tiene una tradición de diálogo, ‘lo que diríamos la ética reformista, la moral del cambio evolutivo. México todavía sobrevive de su vieja tradición: la cosa en blanco y negro’. Prevalece la siguiente concepción hegemónica: ‘Yo gobierno, tú te opones, tú eres el enemigo, no mi socio en la construcción de una sociedad política en la cual convivimos’. La sociedad todavía siente que el que dialoga lo va a hacer porque está débil. Esto es lo que tiene que cambiar: si dialoga es porque se siente con fuerza para negociar, para que el diálogo no sea sólo una conversación sino una instancia de realización, de productos negociables. Si no hay entendimientos mínimos, al final esa condición termina convirtiéndose un buen bumerang que amenaza a todos. Todo esto incentiva la transa, los pactos oscuros, las transacciones inconfesables y la compra de voluntades.”<sup>7</sup>

¿Alguien puede dudar de la profundidad, además de la obvia veracidad de esta apreciación?

La tradición política mexicana ha arrojado una cultura de monólogos donde no existe comunicación que conduzca a solución de problemas sino meramente al avance táctico: todo son juegos de suma cero donde alguien siempre gana algo a costa del otro, justo lo contrario de la razón de dialogar. Como dice Sanguinetti, la concepción hegemónica prevalece en todo el actuar político mexicano y produce un incentivo permanente a preservar el viejo sistema en lugar de construir algo nuevo.

## ¿HACIA DÓNDE CONDUCE ESTO?

Herencias perversas, prácticas depredadoras en toda la estructura política y una cultura que niega la colaboración y promueve los monólogos no constituye un caldo de cultivo propicio para la transformación política. René Delgado resume la problemática de una manera clarividente:

“Vistos en retrospectiva, son ya varios sexenios en que el país carece de gobierno... La evidencia es obvia. El régimen niega el gobierno. No importa quién gane la próxima elección presidencial, nadie conquistará el gobierno... Si la administración y los partidos opositores no se aprestan a construir un dique que contenga la degradación política, difícilmente podrán garantizar los próximos comicios y la consecuente transmisión del poder en condiciones aceptables. La oposición puede exigirlo a gritos, pero difícilmente conseguirlo si no trabaja en ello”<sup>8</sup>.

México ha mantenido su estabilidad gracias a que la población ha sido extraordinariamente generosa con una sucesión de malos gobiernos. Es posible que esa generosidad emane más del temor que producía el viejo sistema que de los deseos de la propia sociedad a reprimirse, pero el hecho es que la problemática es extraordinariamente compleja por la división de la sociedad entre quienes se benefician del sistema de privilegios y quienes se ganan la vida en el quehacer cotidiano de una economía tan sesgada y tan limitada, gracias a la interminable colección de restricciones que le impone el propio sistema político y su burocracia.

En el viejo sistema priista, la capacidad de respuesta era elevada porque existían mecanismos de control que se empleaban de manera continua. Hoy, en ausencia de esos mecanismos, hay un enorme desprecio en el mundo político por el crecimiento de diversas instancias por parte de la sociedad y sus organizaciones: no se aprecia la evolución de la sociedad, incluso como explicación del deterioro de los mecanismos de control. En este contexto, es interesante apreciar que el único líder que intenta responder es Andrés Manuel López Obrador, lo que confirma la naturaleza del problema: ya no estamos en una era en la que los problemas se puedan resolver con liderazgos fuertes o iluminados, sino con instituciones sólidas que creen un contexto de confianza para la sociedad en su conjunto. Este último punto es el crucial: el eje de funcionamiento del país es la sociedad; como no se le atiende ni se resuelven sus problemas, el país no funciona. En el corazón de la problemática mexicana yace un viejo conocido: la desconfianza.

La pregunta, misma que intento responder más adelante, es si es posible una transformación en este contexto y, si sí, de dónde y cómo.



664 395

PC-10

PC-10

SAMSUNG

MCI  
POPULAR  
SMART  
omi

65

## Pero si hay avances...

*“La historia no avanza en línea recta hacia delante; muchas veces da saltos y no pocas veces hacia atrás”*

— Edmundo O’Gorman

**S**i uno acepta el corazón del argumento aquí presentado, de inmediato se aprecia una obvia contradicción: si la estructura del poder es tan ensimismada y carece de todo incentivo para reformarse, ¿cómo es posible que México haya experimentado reformas tan ambiciosas como las de los ochenta-noventa y las de los primeros años del sexenio actual? Más al punto, a pesar de todos los problemas que caracterizan al país, hay regiones enteras que se han transformado, hay una industria híper moderna que compite con las mejores del mundo, hay ejemplos de virtud en el desempeño de las funciones de gobiernos locales y, por supuesto, empresas mexicanas que son exitosas dentro y fuera del país. ¿Se trata de una contradicción o hay alguna explicación que permita entender los contrastes tan acusados que persisten en México?

La respuesta simple a esta aparente contradicción es que México se caracteriza por las dos cosas: hay partes que funcionan como en el primer mundo y hay fuerzas -tradiciones, intereses y grupos poderosos, tanto económicos como políticos- que han logrado atorar cambios y reformas para preservar el statu quo. En la práctica, esto implica que, mientras una parte de la población y del país en general, prospera, hay otra, enorme porción de la ciudadanía y de diversas regiones del país, que experimenta

*Un trabajador se prepara para la llegada de clientes a un supermercado durante el fin de semana de ventas llamado “El Buen Fin”, en la Ciudad de México, capital de México, el 14 de noviembre de 2014*  
Créditos: [alamy.com](http://alamy.com)

un deterioro continuo en los niveles de vida. En otras palabras, existen las dos cosas en México: dos verdades indisputables y realidades contrastantes con las que los mexicanos convivimos todos los días, al punto que ya ni siquiera se notan. Este capítulo comienza con una enumeración de las características de los dos lados del “espejo” para luego analizar la forma y razón en que ha habido avances tan importantes a pesar, e independientemente de, la parálisis política.

En el libro *Una utopía mexicana* propuse que la solución a los problemas de México radicaba en un liderazgo dispuesto a limitar su propio poder. Tras analizar las fuentes potenciales de cambio, acabé concluyendo que, dados los entuertos, sólo sería posible lograr una transformación política integral con un líder que combinara dos características: la comprensión de la naturaleza y dimensión de los retos y la capacidad de operación política para vencerlos. En el siguiente libro, *El problema del poder*, planteo que México se encuentra en una transición permanente a ningún lado porque no hay un acuerdo respecto al objetivo a alcanzarse y que ese statu quo es funcional a quienes tienen por objetivo la preservación de sus privilegios. Es decir, la estructura real de poder hace imposible lograr un cambio a partir de un liderazgo iluminado, así sea por demás ilustrado.

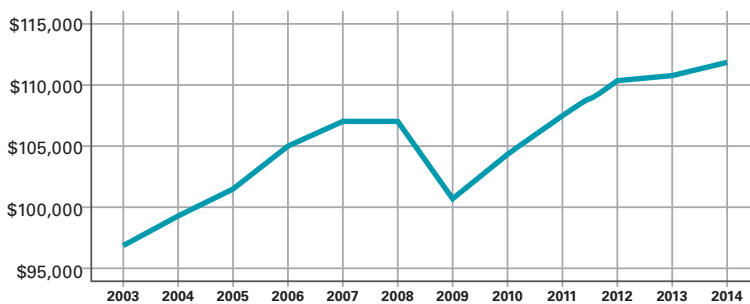
Esos problemas son reales y, sin embargo, los avances que ha experimentado México en las últimas décadas son impactantes. Como muestran las gráficas que siguen, es evidente que se ha avanzado en innumerables frentes y que hay una mejoría perceptible en los niveles de vida de la población, circunstancia que seguramente explica la razón por la cual en México no se disputa la trascendencia de vehículos como el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica.

La primera gráfica muestra que el ingreso per cápita ha venido ascendiendo de manera constante a pesar de que, evidentemente, de una manera insuficiente. La segunda gráfica indica que el empleo formal ha seguido creciendo. La tercera gráfica muestra el crecimiento del crédito, que quizá explique el vertiginoso

ascenso del consumo en los últimos años. La siguiente gráfica muestra la penetración de Internet.

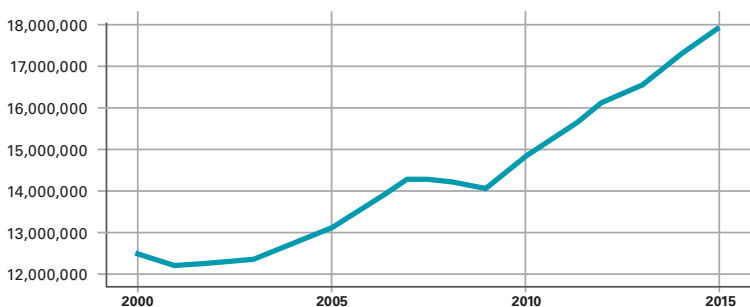
Lo que todo esto nos dice es que el país ha ido mejorando en sus indicadores económicos lo que no implica que se hayan resuelto todos los problemas, pero sí que se trata de un país de contrastes más que un escenario de crecimiento generalizado, algo que probablemente seguirá siendo así.

### **GRAFICA 1. PIB PER CAPITA, PRECIOS DE 2008**



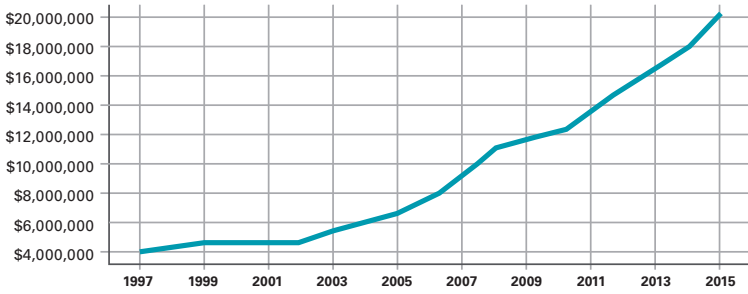
*Fuente: Elaboración de CIDAC (Centro de Investigación para el Desarrollo A.C), con datos de INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) y CONAPO (Consejo Nacional de Población).*

### **GRÁFICA 2. NÚMERO DE TRABAJADORES AFILIADOS AL IMSS**



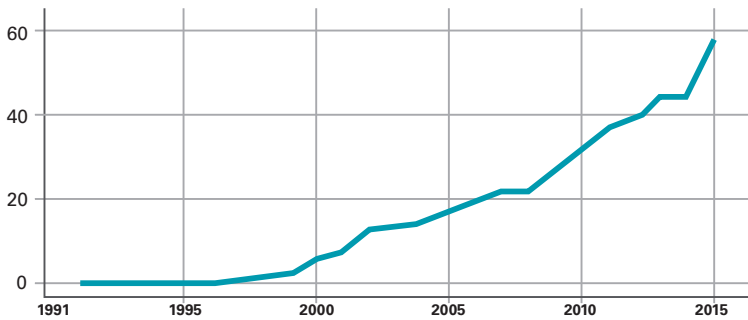
*Fuente: IMSS (Instituto Mexicano del Seguro Social)*

### GRÁFICA 3. FINANCIAMIENTO INTERNO AL SECTOR PRIVADO NO FINANCIERO



Fuente: IMSS (Instituto Mexicano del Seguro Social)

### GRÁFICA 4. USUARIOS DE INTERNET (POR CADA 100 PERSONAS)



Fuente: Banco Mundial

Ciertamente, el desempeño económico general ha sido muy inferior a lo que los reformadores anticipaban y prometieron al momento de aprobarse las legislaciones respectivas. La pregunta es por qué. Los contrastes en la economía mexicana son pasmosos tanto en términos de desempeño como de actitud, ambos producto de una realidad que no es coherente ni consistente.

El punto es que tanto la disfuncionalidad política como la transformación económica son reales, de hecho, dos caras de una misma moneda. La combinación de sobre concentración del poder con gobierno disfuncional (donde lo primero explica a lo segundo) lleva a la parálisis porque impide la institucionalización del poder. Las leyes y reglas del juego cambian de acuerdo a las preferencias de quien se

encuentra en el gobierno, lo que se convierte en la fuente de disfuncionalidad y causa de la ausencia de instituciones capaces de ejercer funciones autónomas y de contrapeso. Parte de la explicación de esto tiene que ver con la inmadurez de la democracia mexicana (ver el capítulo VIII lo relativo

a la democracia delegativa) y parte con la estructura del poder derivada del régimen surgido de la Revolución Mexicana.

A esto se suma algo que es relativamente nuevo (desde los noventa) pero no menos trascendente, pues es una de las causas principales de la pérdida de legitimidad del gobierno: la violencia. La violencia, tradicionalmente un monopolio del Estado, dejó de serlo en la medida en que éste perdió capacidad para garantizar la paz en el país y el control de la criminalidad; peor, en la medida en que en regiones enteras del país el monopolio de la violencia de hecho pasó a manos del crimen organizado.

---

El punto es que tanto la disfuncionalidad política como la transformación económica son reales, de hecho, dos caras de una misma moneda.

---

Lo paradójico es que la respuesta que han dado sucesivos gobiernos a la pérdida de capacidad de gobernar y la consecuente desaparición de la legitimidad del Estado no ha consistido en el reforzamiento o reconstrucción de las capacidades del propio gobierno o, incluso, la redefinición de sus funciones, sino en la adopción de parches, componendas y soluciones temporales. Por ejemplo, a pesar de que la realidad política se caracteriza por una creciente participación ciudadana y de una desordenada descentralización del poder, la respuesta gubernamental no ha procurado afianzar instrumentos democráticos para encauzar la participación ciudadana o de sistemas de pesos y contrapesos para ordenar los procesos de toma de decisiones. Más bien, el sistema ha respondido con el reflejo histórico del régimen postrevolucionario: cooptando, compartiendo privilegios y beneficios y, sobre todo, apaciguando a los quejosos sin jamás crear condiciones para resolver los problemas de fondo. El caso de la

---

Lo que el sistema político -y todos sus integrantes multipartidistas- no reconoce es que, por definición, los privilegios de unos implican la exclusión de todos los demás.

---

Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) es paradigmático: no hay conflicto suficientemente pequeño que no amerite la cooptación, así implique ésta un conflicto mayor hacia adelante.

La forma histórica de resolver disputas que desarrolló el régimen revolucionario -cooptación- permitió mantener la estabilidad política,

pero esa estrategia se fue mermando en la medida en que la cooptación chocó con la funcionalidad. El caso de la educación es sintomático: mientras la educación era un mero mecanismo de desarrollo hegemónico, su importancia era política; una vez que la educación se convirtió en pilar esencial del desarrollo (cuando la creatividad de las personas se convirtió en el principal factor de generación de valor en la economía, en contraste con

la mano de obra tradicional) la cooptación dejó de rendir frutos. Aunque uno quisiera pensar que la cooptación de la CNTE es algo excepcional, el hecho tangible es que el sistema persiste en la expansión de privilegios como mecanismo para lograr la estabilidad y preservación de la paz. Esa fue la lógica que llevó a la reforma electoral de 1996: incorporar al segundo y tercer partido en el sistema de privilegios. El punto es que el país no ha avanzado en su proceso de democratización sino que se han compartido los privilegios y preservado los cotos de caza. Lo que el sistema político -y todos sus integrantes multipartidistas- no reconoce es que, por definición, los privilegios de unos implican la exclusión de todos los demás.

De esta forma, a pesar de que el país se ha descentralizado y democratizado en infinidad de maneras, las prácticas tradicionales del viejo sistema político siguen tan vivas como siempre y han sido componentes esenciales del instrumental político de gobiernos de todos los colores y niveles. En esto el viejo sistema político ya no es monopolio priista, sino que hoy incluye al PAN, PRD, Morena, Verde y todos los que gobiernan municipios, estados o la nación: todos comparten la misma forma de actuar. Las viejas prácticas son absolutamente nuevas.

## LA PRIMERA CONTRADICCIÓN

Si la respuesta política ha sido esencialmente reactiva y carente de toda visión o planeación a largo plazo, en la economía el fenómeno es casi opuesto. En este ámbito, desde los ochenta, existe una visión que, con mayor o menor convicción, ha sido seguida a lo largo de varias décadas. Esta visión es la que orientó la respuesta gubernamental a la crisis de deuda de los ochenta y que ha guiado los procesos de apertura y liberalización. Sin embargo, a pesar de existir una visión general, ésta no ha abarcado a todas las áreas y sectores de la economía dado que el fenómeno político se reproduce también en este ámbito: hay espacios que son intocables ya sea porque tocan intereses poderosos o por la percepción de riesgo que implicaría, por ejemplo, la liberal-

ización integral de las importaciones -aranceles y subsidios- en el sector industrial.

De esta forma, por el lado económico, el sistema ha respondido con reformas estructurales, muchas de las cuales han transformado a la economía del país o, al menos, a vastas regiones y sectores de la economía. Las más obvias son la liberalización y desregulación que ocurrió en los ochenta y que condujeron a la negociación del TLC norteamericano, pero también están las de energía y telecomunicaciones, además de la privatización de empresas. No todas esas reformas y acciones fueron igualmente exitosas, pero el conjunto creó una plataforma económica muy distinta a la tradicional. Pero lo relevante es que la planta productiva tradicional sigue existiendo, una manifestación pura y transparente de la contradicción en el corazón de las reformas mismas.

Una manera de apreciar esa contradicción es en el sector industrial: se estima que cerca del 90% de la producción industrial emerge del sector moderno, ese que exporta y compite exitosamente con las importaciones. Por otro lado, el 10% restante lo produce el 80% de las empresas, que emplean a por lo menos el 85% de la mano de obra industrial. El sector moderno es el motor de la economía mexicana a través de sus exportaciones y constituye la principal fuente de demanda de los bienes producidos por la planta productiva tradicional, misma que permanece y persiste en buena medida gracias a un conjunto de protecciones de facto, algunas arancelarias pero la mayoría producto de subsidios y, sobre todo, costumbres. En el tiempo, sin embargo, se ha exacerbado la diferencia de sueldos de los trabajadores en ambos sectores, ello producto de diferencias abismales en los niveles de productividad lo que, tarde o temprano, resultará insostenible tanto en términos políticos como económicos.

Pero nada de lo descrito hasta ahora explica el porqué México ha acabado con una estructura político-económica tan contradictoria. La razón, en una frase, es que México desarrolló un imponente contingente de tecnócratas y políticos sin intereses propios

que se fueron abriendo espacio entre las rendijas de las estructuras del poder para hacer posible una transición económica como la que ha ocurrido. El otro lado de la moneda es que esas mismas reformas no han sido completas ni se han implementado de manera cabal porque siempre hay factores políticos o intereses poderosos que lo impiden.

## TECNÓCRATAS Y POLÍTICOS

El gobierno mexicano hace tiempo reconoció la disfuncionalidad y, de hecho, inviabilidad, de su estructura. Lo que no ha hecho es asumir las implicaciones de ese reconocimiento y actuar en consecuencia. Me explico: en las últimas décadas ha habido innumerables acciones que demuestran que existe una cabal comprensión de la problemática que experimenta el país. Quizá no haya mejor ejemplo que el del TLC norteamericano, pues su mera existencia como un virtual régimen de excepción (porque le confiere garantías a inversionistas extranjeros de las que no gozan los nacionales o el resto de la ciudadanía) es prueba fehaciente de que el sistema reconoce que sus prácticas y, de hecho, su naturaleza, es fuente de incertidumbre para el desarrollo del país. El TLC se concibió para aislar a una clase de personas -los inversionistas extranjeros- de los vendavales políticos internos. Lo mismo puede decirse de la incapacidad manifiesta del gobierno para satisfacer su función medular, la de gobernar: la promesa de campaña del hoy presidente Peña fue precisamente la de consolidar un “gobierno eficaz.” Como dice el dicho, en la promesa va la penitencia: nadie prometería lo que ya existe.

En su afán por restaurar la capacidad de crecimiento de la economía mexicana, los gobiernos desde los ochenta en adelante han llevado a cabo reformas diversas, muchas de ellas trascendentales. El objetivo de las mismas era transparente: elevar la tasa de crecimiento de la economía a fin de resolver problemas ancestrales de pobreza y rezago, a la vez de satisfacer a una población cada vez más crítica. Es claro que el objetivo ulterior residía en la suposición de que una economía pujante

permitiría la preservación del viejo régimen de privilegios emanado de la Revolución, tal cual lo han logrado, al menos hasta hoy, los chinos. Sin embargo, eso no reduce la importancia de las reformas emprendidas: el país ha experimentado una serie de extraordinarias reformas y éstas han constituido enormes avances.

No menos importante es el hecho de que ha habido avances significativos en un sinnúmero de ámbitos que sólo fueron posibles gracias a la cooperación entre funcionarios con claridad de miras y actores sociales dispuestos a establecer alianzas explícitas o implícitas, coyunturales o permanentes, para el logro de objetivos concretos. El caso de la reforma educativa que se gestó en el sexenio de Felipe Calderón (y que constituyó el corazón de la reforma que se formalizó en ley en 2013) nunca hubiera sido posible sin la cooperación entre la Secretaría de Educación Pública y la organización Mexicanos Primero: la Secretaría negociaba y la Asociación Civil exhibía los rezagos educativos; uno permitía que el otro avanzara. Similares ejemplos existen en el ámbito del gasto público en que organizaciones sociales hacían ver el dispendio que se realizaba en determinado proyecto gubernamental, facilitándole a la Secretaría de Hacienda el proceso político de recortar el presupuesto. Algo similar se puede decir del puñado de casos en que grupos locales han exhibido las corruptelas y abusos de varios gobernadores, aliándose, de facto, con Hacienda para imponer límites. El punto es que el progreso que ha experimentado el país no se debe, más que en casos muy específicos, a grandes iniciativas generales que emanaron de la presidencia, sino a pequeños esfuerzos realizados por funcionarios, organizaciones sociales, líderes comunitarios y otros actores cuyo único denominador común era la claridad del objetivo que perseguían. Lo probable y, dadas las circunstancias, lo deseable, es que sigan esos esfuerzos en el futuro: quizá lo único que podría acelerarlos es la conciencia de que, en esos espacios de cooperación hay grandes oportunidades.

Esto último implica que el México del futuro seguirá caracterizán-

dose por contradicciones permanentes, avances y retrocesos, pero también transformaciones importantes. El ejemplo de las reformas económicas antes mencionado es muy claro: muchas de ellas se concibieron para evitar una alteración del orden político existente; pero lo mismo es cierto en todos los demás ámbitos: la reforma educativa mencionada en el párrafo anterior no redujo la militancia del sindicato de maestros (SNTE), pero sí creó una plataforma para una reforma educativa de mayor alcance. Si el país estuviera experimentando una refundación, todo sería coherente y consistente, pero eso no es lo que ha sido ni lo que parece probable que sea en el futuro. De todas formas, el cambio político es real y esa es una paradoja que no puede desconocerse.

Pero la falta de coherencia entre los objetivos políticos y económicos sí tiene consecuencias: las reformas que se han venido planteando en estas décadas se han acompañado de promesas excesivas, en ocasiones absurdas, sobre el eventual impacto de las mismas, lo que inexorablemente lleva a una permanente decepción. Se sobre-promete porque se piensa que esa es la única forma en que se puede lograr la aprobación política de las mismas, pero el resultado sub-óptimo tiene

el efecto de reducir la legitimidad del gobierno y de las propias reformas. Esta *otra* dimensión de las flagrantes contradicciones que caracterizan al país es parte de la explicación de la complejidad política que se vive. En adición a esto, el cambio político que si se va dando, al no ser producto de reformas institucionales,

---

Se sobre-promete porque se piensa que esa es la única forma en que se puede lograr la aprobación política de las mismas, pero el resultado sub-óptimo tiene el efecto de reducir la legitimidad del gobierno y de las propias reformas.

---

tiene el efecto de crear nuevos espacios de participación y, sobre todo, nuevas formas de participación, que no necesariamente son compatibles con el sistema político formal. Por ejemplo, mucho de la política mexicana de facto está teniendo lugar fuera del marco electoral, circunstancia que anticipa conflictos y choques con las instituciones formalmente existentes y sus mandatos.

A pesar de lo anterior, las reformas emprendidas son reales y trascendentes y la mayoría de ellas producto de la visión, formalmente articulada en la segunda mitad de los ochenta, por el equipo de tecnócratas que se incorporó desde esos años en el gobierno federal. Los tecnócratas incorporaron grandes cambios en los que creían fervientemente, profesionalizando partes medulares de la administración económica y creando nuevas realidades en materia de comercio, inversión y regulación. En muchos casos, esto implicó modificaciones sustantivas al rentismo de que habían vivido innumerables políticos y sus aliados en el sector privado. En otros ámbitos, tanto lo que los economistas denominan “rentas” (utilidades excesivas no explicables por factores económicos) como los privilegios que caracterizan al sistema se preservaron y engrosaron; con todo, el efecto medular de la existencia de una administración económica profesional y de la implementación de políticas de mercado tuvo el efecto de elevar sensiblemente el dinamismo de la economía en general.

En este sentido, el límite a la viabilidad y funcionalidad de las reformas es político: en la medida en que persisten intereses intocables, las reformas siempre van a lograr menos de lo que se prometió y el beneficio anticipado será más limitado y beneficiará a mucha menos gente de lo que hubiera sido posible. El hecho de que haya tantos mexicanos tan exitosos en Estados Unidos -migrantes de origen pobre que se han convertido en exitosos empresarios, técnicos y profesionistas- muestra que las limitaciones al desarrollo de México no son de carácter étnico, ideológico o, incluso, educacional, sino producto de una estructura política que impide la existencia de reglas del juego iguales para todos, fáciles de entender y hacer valer. Otra manera de

decir lo mismo es que la economía no puede prosperar en la medida en que no haya Estado de derecho (y las instituciones que lo hacen funcionar) y éste es imposible mientras su existencia sea inasible porque mina los poderes arbitrarios que son la esencia del sistema. El TLC, NAFTA por sus siglas en inglés, ilustra esto de manera cabal.

## UN PAÍS DE DOS VÍAS

La adopción de importantes reformas y políticas públicas visionarias en materia económica ha permitido atenuar la problemática del país pero no la ha resuelto. Peor, ha creado, o acentuado, contradicciones que no hacen sino elevar el nivel del conflicto que padece el país. De esta manera, conviven en el país dos vías paralelas: por un lado, el país moderno, ese que ha prosperado con las reformas económicas y que, a pesar de todas las limitaciones políticas a su implementación, ha logrado avanzar, hasta convertirse en la principal fuente de generación de riqueza y empleos en el país. La liberalización de la economía, la desregulación y otras medidas han permitido elevar la productividad, creando una nueva realidad, la de un país moderno y próspero que jala a todo el resto.

Por otro lado, los límites políticos -auto impuestos- a la implementación de las reformas, cuya manifestación es la no afectación de intereses creados, privilegios y rentas, ha tenido el efecto de acentuar las desigualdades en el país. Cuando uno compara a Aguascalientes con Oaxaca, la brecha de desigualdad se torna incontestable: cuando un estado crece a más del 6% anual por tres o cuatro décadas continuas y otro prácticamente no crece, el resultado es inexorable. El problema es que el instinto político es el de privilegiar las prácticas oaxaqueñas, para seguir el ejemplo, en lugar de intentar crear un nuevo orden económico y político, todo ello para evitar disputas políticas: eso, y no otra cosa, es lo que se busca con el apaciguamiento de la CNTE. En la práctica, el país se ha dedicado a preservar el pasado en lugar de asumir los costos de corto plazo de la imple-

mentación de las diversas reformas. En ausencia de capacidad o disposición para reformar, quizá sería mejor aceptar que el país avanzará a una multiplicidad de velocidades y construir una agenda de acciones que parta de esa premisa.

Las agudas diferencias en tasas de crecimiento económico a lo largo y ancho del país son producto de la forma de conducir los asuntos públicos, que no es otra cosa sino el ejercicio del poder

---

**En el fondo, el gran déficit en México es la reforma del gobierno. El problema no es la violencia, las drogas o la corrupción sino la falta de Estado.**

---

para preservar lo existente en lugar de construir algo distinto hacia adelante. La implicación es obvia: lo que no se reforma, se rezaga. Así, una parte importante del país aumenta sus márgenes de libertad, en tanto que otra vive atemorizada: en algunos casos por razón de la violencia, en otros por el miedo a desaparecer,

circunstancia que ha afectado a innumerables empresas en las últimas décadas.

En el fondo, el gran déficit en México es la reforma del gobierno. El problema no es la violencia, las drogas o la corrupción sino la falta de Estado. Es esa carencia la que explica los problemas de seguridad, calidad de servicios y ausencia de instituciones fuertes y eficaces. El resultado es servicios pobres, corrupción y una aguda y permanente dependencia del país y todos los ciudadanos de las preferencias de individuos (el presidente de la República, el Secretario respectivo, el gobernador, etcétera) para el éxito de las personas en su mundo empresarial, intelectual, de trabajo o en una diversidad de actividades privadas. En la medida en que todo dependa de individuos volubles con intereses particulares, es imposible que existan mecanismos e instituciones autónomos y funcionales en materia de justicia, seguridad, servicios básicos que provee -o debería proveer- el gobierno. En

una palabra, la contradicción entre un sistema de gobierno viejo y anquilosado y una economía que, al menos en parte, prospera, es flagrante y creciente.

Al final del día, el país prosperará sólo en la medida en que todo se sume en una gran transformación, pero eso no sucederá hasta que se resuelvan las contradicciones que lo caracterizan. Como dice George Bernard Shaw, el gran dramaturgo, en la frase citada al inicio, el progreso depende de personas no razonables. Sin embargo, la clave quizá radique en que las personas razonables comiencen a sumar y actuar en concierto, creando un nuevo entorno político que haga posible la construcción de un nuevo entramado institucional. Aristóteles lo dijo con singular claridad: "No hace falta un gobierno perfecto; se necesita uno que sea práctico."



*Niños juegan en un barrio de escasos recursos en Nogales México*  
*Créditos: alamy.com*



## El cambio que no se dio

*El Goofus Bird es un “pájaro que construye el nido al revés y vuela para atrás, porque no le importa a dónde va, sino dónde estuvo.”*

— Jorge Luis Borges

Quienquiera que vea hacia atrás no podrá más que reconocer la inmensidad del cambio que el país ha experimentado. La complejidad de los desafíos que existen hacia el futuro tiende a nublar la transformación que de hecho ha ocurrido en las urbes del país, en la estructura económica, en la clase media rural que ha emergido (en buena medida gracias a las remesas) y en la actitud de la ciudadanía. Aunque los problemas políticos se acentúan y la ausencia de liderazgo político -en todos los órdenes, espacios y niveles de gobierno- se torna cada día más patente, la transformación física, social y económica es visible a todas luces.

Lo que no es real es que haya cambiado el paradigma con el que se entiende al país. Nuestros gobiernos han optado por emprender cambios importantes y profundos pero no han estado dispuestos a alterar su visión del mundo. Esta contradicción no es aparente sino aguda y perceptible. Y entraña profundas consecuencias.

Hay gobernantes que imaginan un mundo transformado y distinto en el que todos los problemas han sido resueltos y actúan

como si ese mundo fuese real. Así han proliferado visiones utópicas que, tarde o temprano, acaban colapsándose: algunas naciones al sur del continente y en el Caribe evidencian esto de manera cabal. Nuestros gobernantes han sido muy distintos: en lugar de imaginar un mundo mejor, se han dedicado a preservar el del pasado a cualquier costo. El gobierno del presidente Peña incluso trató de revivir el mundo idílico de los años cincuenta del siglo XX.

Las utopías chavistas o fidelistas no hicieron más que quebrar a sus países; las reformas que México ha emprendido le han abierto ingentes oportunidades. Sin embargo, lo que es patente es la extraordinaria contradicción que entraña la ausencia de una visión política que sea coherente con las acciones que se han emprendido. Esa ausencia impide el nacimiento de una visión novedosa, a la vez que limita el alcance de las reformas. Esto que fue cierto en los noventa sigue siéndolo ahora.

Paul Monk, profesor australiano<sup>9</sup>, habla del cambio económico ocurrido en el mundo en los últimos cincuenta años y su impacto sobre la forma en que se gobiernan los países. Según Monk, lo más notable de la expansión económica que produjo la globalización de la producción a lo largo de estas décadas ha sido la transformación que ha requerido de los gobiernos para poder funcionar; específicamente, el autor argumenta que en tanto que la producción se concentraba esencialmente en un espacio geográfico determinado, el Estado-nación era la demarcación política natural. Sin embargo, una vez que la producción se internacionaliza, se torna indispensable crear condiciones para atraer la inversión productiva y competir por ella, lo que convierte al Estado en un “Estado de mercado,” un componente indispensable del proceso de globalización que ha acabado por transformar al mundo.

Si uno observa al gobierno mexicano, hay dos cosas que son claras: por un lado, es evidente que el gobierno se ha transformado en su forma de relacionarse con la inversión privada. Hoy los gobiernos estatales compiten por atraer la instalación de

plantas en sus entidades en tanto que el gobierno federal ha negociado tratados de libre comercio y otros instrumentos para facilitar la inversión. Todo mundo entiende que el empleo del futuro ya no va a provenir del aislamiento o de modelos económicos como el de la sustitución de importaciones anclada en la protección arancelaria, sino de la incorporación cabal de la economía en los circuitos internacionales. Trump desafía esa película, pero es poco probable que la modifique en el largo plazo.

Al mismo tiempo, las relaciones de poder en el mundo económico han cambiado, toda vez que los gobiernos nacionales han perdido su antigua capacidad de imponerse sobre los mercados, asunto que estudió Susan Strange<sup>10</sup> a profundidad. Por otro lado, fuera del espacio económico, el gobierno mexicano sigue actuando como una entidad cerrada, dedicada a los intereses de la propia clase política. Es decir, actúa como demandan las circunstancias económicas pero no se asume como un gobierno promotor de la competencia y los mercados en forma integral. Esa contradicción explica, al menos en parte, la falta de coherencia en la toma de decisiones y, sobre todo, las limitaciones que de hecho existen para avanzar las diversas agendas de reforma hasta sus últimas consecuencias. Parte de la desazón social deriva de este hecho: se promueven ambiciosas reformas que luego no pueden aterrizar porque su implementación cabal implicaría la afectación de intereses políticos poderosos.

## LA DURA REALIDAD

En una palabra, en el mundo real, a diferencia del que caracteriza al gobierno, el marco de referencia ha cambiado pero la realidad cotidiana permanece estancada. Por ejemplo, los flujos de información ya no son verticales, de arriba hacia abajo, sino que son horizontales con múltiples fuentes, circunstancia que disminuye el poder de un gobierno centralizado, lo que le resta capacidad para controlar la información e imponerse sobre la ciudadanía. Hace cincuenta años bastaba una llamada del Secretario de Gobernación a la televisora principal para decidir el enfoque que

se le daría a las noticias del día y cuáles se presentarían; hoy sigue dándose esa llamada, pero la población tiene acceso a una infinidad de fuentes de información que le permiten discriminar entre la manipulación y la información.

---

## En el corazón del asunto reside un factor medular que es precisamente el que falla en México: lo que ha cambiado no es la relevancia del gobierno sino su razón de ser.

---

Los gobiernos que han asumido esta nueva realidad se han abocado a generar condiciones para que la población pueda competir exitosamente. En algunos casos, por ejemplo, han creado mecanismos o fondos para el reentrenamiento y capacitación de personas que han perdido empleos en industrias que ya no pueden competir; en otras han procurado fondos de inversión para asegurar

que la población pueda beneficiarse de la nueva economía. Las formas son muchas, algunas más exitosas que otras, pero la lección general es que las naciones que más han avanzado han sido aquellas que han asumido la globalización como una realidad inevitable y han alineado todas sus acciones en esa dirección. Ejemplos de ello, con diversos grados de éxito, son Singapur, Canadá, Chile e Irlanda.

Así como hay naciones que han procurado adaptarse, otras han optado por preservar formas potencialmente incompatibles de administración política y económica. El ejemplo más patente de esto es China que, al intentar preservar el sistema político concentrado y controlado por el Partido Comunista, ha generado, dice Monk, un gobierno atávico, arbitrario y despótico de manera simultánea con una economía dinámica incorporada en los circuitos comerciales internacionales donde ha logrado un éxito notable.

La contradicción es flagrante y no exclusiva de China. En el corazón del asunto reside un factor medular que es precisamente

el que falla en México: lo que ha cambiado no es la relevancia del gobierno sino su razón de ser. Es decir, han cambiado sus funciones de facto, creando nuevas obligaciones, a la vez que se han alteado sus fuentes de legitimidad. Las funciones tradicionales que ejercía un gobierno han sido rebasadas por la realidad pero ésta demanda otras funciones, no menos importantes y es el cumplimiento de esas *otras* funciones lo que le genera legitimidad. Esto no se ha entendido en México porque el gobierno y los políticos siguen ensimismados, lo que no ha impedido que desarrollen algunas de las funciones nuevas pero sin conseguir la legitimidad de que antes gozaban. O sea, el peor de los mundos. La paradoja inherente a esta situación no es exclusiva de México, pero es quizá más impactante por el hecho de que se persigue un éxito económico sin que se creen las condiciones políticas para ello, lo cual sugiere que cualquier transformación que el país vaya a experimentar en el futuro no va a provenir de gobierno, lo cual abre oportunidades de desarrollo democrático pero también riesgos de enorme dislocación.

Para Philip Bobbitt, autor de *Terror y Consentimiento*, entre otros, el cambio en las funciones del gobierno es evidente en cosas que ocurren todos los días y que alteran no sólo el actuar del gobierno sino incluso su narrativa. Por ejemplo, hay varios países que han pasado de la propiedad de empresas (las llamadas paraestatales) a los fondos soberanos; la desregulación no solo en la actividad económica, sino también de la reproducción humana; el uso de contratistas privados para desarrollar actividades que tradicionalmente eran privativas del gobierno; la legalización de las drogas y los matrimonios del mismo sexo y así sucesivamente. El Estado no está desapareciendo pero sí está cambiando. En México eso no se ha asumido a cabalidad: evidentemente ha habido muchos cambios, pero la racionalidad sigue siendo la de la preservación de los cotos de caza tradicionales.

Los gobiernos que han transformado su perspectiva y visión lo han hecho en reconocimiento de la cambiante realidad en que operan y eso les ha permitido adaptar las instituciones de manera continua. El gobierno mexicano se ha concentrado en

las acciones visibles (como competir por la inversión), pero no ha entendido que una cosa es inseparable de la otra. Al no adaptarse, ha ido perdiendo control de los procesos productivos, de la sociedad y, en las últimas décadas, incluso de partes del territorio. Quizá no haya mejor ejemplo de esto que el de la seguridad, donde el gobierno ni siquiera comprende la necesidad de actuar de manera distinta a la histórica. La consecuencia es que el gobierno mexicano hace tiempo que perdió la capacidad de control que todavía hoy siguen exhibiendo gobiernos como el chino, pero preserva sus cotos de caza y, sobre todo, los criterios de un gobierno aislado y distante de la sociedad. La pregunta es cómo ha sido esto posible.

## LA PECULIAR DEMOCRACIA MEXICANA

Siempre me han intrigado los contrastes en la evolución política de México con respecto a las naciones sudamericanas. Si bien hay algunos paralelos, la realidad es que nuestra historia a lo largo del siglo XX en nada se parece a la de aquellos. En términos analíticos, sin adjetivar, el México de hoy arrastra más una herencia totalitaria que autoritaria: la naturaleza del PRI no es similar a las dictaduras militares del sur y la diferencia explica, al menos en alguna medida, esos contrastes. Pero el tiempo y el cambio generacional -sobre todo en el contexto de la ubicuidad de la información y el creciente número de casos de protesta social que se diseminan con celeridad- comienzan a erosionar las diferencias, arrojando importantes lecciones.

Guillermo O'Donnell<sup>11</sup> acuñó el término "democracia delegativa" para explicar las distorsiones que las dictaduras sureñas arrojaron. Irónicamente, muchos de los signos que hoy se observan en México no son tan distintos. Para O'Donnell, las democracias delegativas "no son democracias representativas y no parecen estar en camino a serlo... ". Según el autor, la clave reside en que "la instalación de un gobierno elegido democráticamente [debería abrir] una 'segunda transición', con frecuencia más extensa y más compleja que la transición inicial desde el gobierno autori-

tario... [pero] nada garantiza que esta segunda transición se lleve a cabo.” ¿No suena esto a Fox? La elección de 2000 llevó a la alternancia de partidos en el gobierno pero no cambió al régimen, es decir, Fox no inició la “segunda transición” de que habla O’Donnell y en ello reside su gran fracaso.

“El elemento fundamental para el éxito de la segunda transición es la construcción de un conjunto de instituciones... entre un gobierno elegido y un régimen institucionalizado y consolidado... Los casos exitosos han mostrado una coalición decisiva de líderes políticos con un amplio respaldo, que prestan mucha atención a la creación y el fortalecimiento de las instituciones políticas democráticas....Una democracia no institucionalizada se caracteriza por el alcance restringido, la debilidad y la baja intensidad de cualesquiera que sean las instituciones políticas existentes. En lugar de instituciones que funcionan adecuadamente lo ocupan otras prácticas no formalizadas, pero fuertemente operativas, a saber: el clientelismo, el patrimonialismo y la corrupción.”

¿Alguna duda de cómo se aprobaron las reformas del gobierno del presidente Peña? ¿No es posible ver en esta lógica las movilizaciones de la CNTE, los moches del PAN, los votos del PRI en el congreso y, el crecimiento inusitado del gasto público y, por lo tanto, de la deuda? En lugar de la “segunda transición,” los gobiernos recientes, de 1994 en adelante, se han dedicado a preservar el viejo régimen, sin reconocer que la realidad tanto política interna como económica global lo hacen insostenible. En una palabra, se han perdido en los árboles sin comprender el bosque.

“Las democracias delegativas se basan en la premisa de quien sea que gane una elección presidencial tendrá el derecho a gobernar como él (o ella) considere apropiado, restringido sólo por la dura realidad de las relaciones de poder existentes y por un periodo en funciones limitado constitucionalmente... [En esta visión] otras instituciones -por ejemplo, los tribunales de justicia y el poder legislativo- constituyen estorbos que acompañan a las ventajas... de ser un presidente democráticamente elegido. La rendición de cuentas a dichas instituciones aparece como un mero obstáculo a la plena autoridad que le ha sido delegada al presidente.”

¿No suena esto al nombramiento de un Secretario de la Función Pública a modo, el desprecio al poder judicial, el nombramiento de un procurador con la idea de dejarlo como fiscal *per secula seculorum*, la corrupción irredenta del poder legislativo y el pésimo manejo de casos como los de Ayotzinapa y Nochixtlán? El asunto no es sólo que estos gobiernos se han aferrado al viejo régimen, sino que consideran posible preservarlo sin fin, a pesar de que todo el resto ha cambiado.



*Maestros provenientes de los estados del sur de México, miembros del sindicato disidente CNTE, marchan durante una protesta contra la reforma educativa cerca de la residencia presidencial de Los Pinos en la Ciudad de México. 28 de agosto de 2013. Créditos: alamy.com*

“Lo importante no sólo son los valores y creencias de los funcionarios, sean o no elegidos, sino también el hecho de que están incorporados en una red de relaciones de poder institucionalizadas. Dado que esas relaciones se pueden movilizar para imponer un castigo, los actores racionales evaluarán los costos probables cuando consideren emprender un comportamiento impropio.”

“La democracia delegativa otorga al presidente la ventaja aparente de no tener prácticamente rendición de cuentas horizontal, y posee la supuesta ventaja adicional de permitir una elaboración de políticas rápida, pero a costa de una mayor probabilidad de errores de gran envergadura, de una implementación arriesgada, y de concentrar en el presidente la responsabilidad por los resultados.”

Esta cita sugiere que cosas como la decisión de tomar partido por Trump en la elección estadounidense o la de contratar, sin concurso, un tren rápido a Querétaro con una empresa china constituyen abusos en lugar de casos paradigmáticos. Muestra cómo años antes de que el actual gobierno actuara en estos ámbitos, ya era claro el riesgo de hacerlo.

La historia de reformas en innumerables países alrededor del mundo —ampliamente estudiada— demuestra que los errores —y las oposiciones— se acumulan en la medida en que la decisión

sobre reformar se concentra en grupos sin contrapesos. Parece un libro de texto sobre el devenir del gobierno actual. La pregunta es cuáles serán las consecuencias.

“Una vez que las esperanzas iniciales se han desvanecido... la desconfianza respecto de la política, los políticos y el gobierno se transforma en la atmósfera dominante... El poder fue delegado al presidente y él hizo lo que consideró más adecuado. En la medida en que los fracasos se acumulan, el país debe tolerar a un

presidente ampliamente vilipendiado, cuya única meta es resistir hasta el fin de su periodo.” México no es el primer país que padece de “mal humor social.”

El riesgo de México reside en la contradicción inherente entre sus reformas económicas y la caducidad de sus estructuras políticas. El país no cuenta con contrapesos efectivos a la

---

El mundo del gobierno y los políticos gira en torno a una lógica de auto-preservación. La sociedad vive en una lógica de sobrevivencia. El choque entre ambas racionalidades es inevitable y produce toda clase de disonancias.

---

presidencia, lo que se ha convertido en una fuente permanente de incertidumbre, evidente en la discusión pública relativa a la sucesión presidencial de 2018: un gobierno enquistado y dormido casi garantiza el resultado que todos los mexicanos, y el propio presidente, encuentran repugnante. La clave del éxito, como demuestran diversas naciones alrededor del mundo, reside en hacer efectivas las reformas que se han aprobado pero que, en buena medida, permanecen estancadas por la contradicción política que yace en su esencia.

El mundo del gobierno y los políticos gira en torno a una lógica de auto-preservación. La sociedad vive en una lógica de sobrevivencia. El choque entre ambas racionalidades es inevitable y produce toda clase de disonancias. El problema se agudiza en la medida en que la demanda de acceso político se multiplica, creando oportunidades para que una multiplicidad de actores, muchos de estos incompatibles entre sí, creen condiciones para un cambio político acelerado que nada tiene que ver con el mundo político formal y tradicional.



*Estudiantes del Colegio de Maestros de Ayotzinapa y miembros del CETEG, participan en una marcha para demostrar su apoyo a los 43 estudiantes desaparecidos, en las afueras de Chilpancingo, Guerrero. 26 de Noviembre de 2014  
Créditos: alamy.com*

A photograph of a decorative wall niche. The niche is framed by dark stone columns and a decorative arch. In the center, a white panel features the Spanish inscription "GOBERNAR A LA CIUDAD ES SERVIRLA". Above the panel is a hanging lantern with multiple lit candles. Below the panel are three small, dark-colored statues of figures holding lit torches. The entire scene is set against a light-colored wall with ornate architectural details.

GOBERNAR A LA CIUDAD  
ES SERVIRLA

## ¿De dónde vendrá el cambio?

*“No estoy interesado en preservar el statu quo; quiero derrocarlo.”*

— Nicolás Maquiavelo

**E**n el libro *Una utopía mexicana* analicé las posibles fuentes de cambio en la sociedad mexicana. Identifiqué, en esencia, tres: un liderazgo ilustrado; una crisis que fuerza la redefinición de relaciones políticas y obliga a construir una nueva plataforma político-económica; o una sociedad que se “pone los pantalones” y obliga al régimen a emprender una transformación. En aquel libro, escrito poco antes de que el gobierno del presidente Peña se diera contra la pared en Ayotzinapa, pero anticipando que algo así ocurriría, la propuesta era que el presidente reconociera la inviabilidad de su proyecto y emprendiera una transformación cabal. Me parecía, y me sigue pareciendo, que el presidente tenía en sus manos la enorme oportunidad de encabezar un gran proyecto transformador que no sólo actuara contra la corrupción, sino que le diera nueva vigencia a un sistema político renovado.

Esas fuentes de cambio podrían seguir siendo válidas y en los siguientes capítulos desarrollaré una idea de la forma en que ese proceso de cambio podría tener lugar. En este capítulo quisiera abocarme a otra potencial fuente de transformación que, aunque

obvia, no la incorporé porque partía yo del principio que en el país habría capacidad y disposición -a partir de alguna de las tres circunstancias mencionadas en el párrafo anterior- para enfrentar los problemas que lo aquejan. Esa fuente adicional de potencial transformación es el mundo externo.

Si nos vemos al espejo, los mexicanos somos un racimo de contradicciones, pero ninguna como la más evidente: pretendemos ser del primer mundo pero nos comportamos como del tercero. Esto es visible en todos los ámbitos de la vida nacional: desde la persona que reclama el mal conducir del automóvil que trae enfrente, sin reparar en su propia forma de abusar cuando así le plazca. El presidente cruza los mares exaltando la mejoría en tal o cual índice de competitividad o desarrollo humano que logró el país, pero no acepta asumir los estándares internacionales de justicia que son, o se han convertido, en una medida esencial del mundo civilizado. Las empresas se jactan de competir con los mejores del mundo pero siguen cobrando precios estrafalarios al consumidor mexicano; la constitución establece las facultades de cada uno de los poderes públicos así como los de los estados y municipios, pero el Secretario de Hacienda (y todos los demás) hacen lo que les da la gana con esos principios.

El punto no es evidenciar lo evidente, sino ilustrar la contradicción que vivimos en esta materia pero que, a diferencia de otras, sobre todo cuando se trata de estándares internacionales, puede no ser tolerable para actores externos. Quizá el caso más interesante, por obvio y extremo, es el de las calificadoras internacionales, empresas dedicadas a evaluar la fortaleza de diversos instrumentos de deuda o capital, y cuyo fallo puede determinar el tipo de cambio, los niveles de inversión o el costo del servicio de la deuda. No es casualidad que el gobierno responde ante estas entidades con singular devoción, a sabiendas de las consecuencias de ignorar sus evaluaciones. Las empresas calificadoras muestran cómo el país ha ido asumiendo estándares internacionales en áreas o actividades como el de la administración financiera, simplemente porque no le queda de otra: el costo de no hacerlo es prohibitivo.

No es inconcebible que algo similar comience a ocurrir en otros ámbitos y espacios de la vida nacional en los próximos meses y años. Por ejemplo, no me parece imposible que el efecto neto de la contienda electoral estadounidense para México acabe siendo la imposición de una serie de estándares en materia de justicia, corrupción, transparencia y regulación, por citar tres de enorme calado, como acuerdos paralelos al TLC. No estoy proponiéndolo; sólo estoy argumentando algo que, visto desde afuera, parece cada vez más obvio: si los mexicanos no son capaces de reformarse por sí mismos, les vamos a imponer las reformas... En relevante anotar que, en esto, Demócratas y Republicanos estadounidenses son muy similares.

Independientemente de nuestras preferencias (y en esto, más allá de un nacionalismo ramplón, sospecho que muchos mexicanos fervientemente desean una imposición externa), México se ha puesto en la luz pública de manera voluntaria al ser parte no sólo de mecanismos económicos como los tratados de libre comercio con naciones desarrolladas, sino también de entidades que representan la esencia de la civilización occidental, como la Corte Internacional de Justicia, la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Aunque la membresía en estos organismos seguramente fue concebida como una estrategia diplomática, nuestra participación en ellas tiene consecuencias. En la medida en que la transparencia se torna en un valor entendido (e, inevitablemente, facilitado por la tecnología, como ilustran los múltiples *wikileaks*), México no se va a poder abstraer de esos principios internacionales.

Es en este sentido que el choque potencial entre las prácticas comunes nacionales y los estándares internacionales puede acabar siendo de enorme trascendencia. En México no se reconoce el mal comportamiento que, bajo principios mundiales, caracteriza a nuestro sistema de justicia, los actos de corrupción, la impunidad, la falta de transparencia en la toma de decisiones, la forma caprichosa en que, bajo estándares internacionales, se “reservan” actos de gobierno o inversiones públicas, lo cual

impide el escrutinio público. Lo mismo es cierto de la forma de actuar del ejército mexicano, de las policías o del abuso de los derechos de propiedad. El mero hecho de que se apliquen principios distintos en circunstancias similares hace evidente la peculiar naturaleza de nuestra forma de actuar, todo ello reprobable (y reprobado frecuentemente) en la mira del mundo civilizado.

En la medida en que el mundo se integra, que las comunicaciones hacen ubicua la información y la transmisión de la misma, se torna imposible pretender que un país puede abstraerse de los estándares que existen en otras latitudes. Peor para un país que ha buscado, exitosamente, ser admitido en toda clase de instancias internacionales pero que luego decide ignorar el cumplimiento de las reglas que les son connaturales.

En las pasadas cinco décadas hemos adoptado un conjunto de reglas, tratados de libre comercio y compromisos institucionales que nos obligan a comportarnos de acuerdo a esos estándares. El hecho de que no hayamos transformado nuestra forma de actuar y decidir en las materias mencionadas posiblemente no tenía consecuencias hace treinta o cuarenta años, pero hoy se torna cada vez más difícil hacerlo. La razón es muy simple: a las empresas cuya inversión pretendemos atraer se les exige el cumplimiento de esos estándares; si no los pueden cumplir por la forma en que México actúa o que su gobierno ignora los estándares, la inversión podría dejar de fluir.

El asunto de fondo es que el sistema político y la estructura de gobierno siguen funcionando como si siguiéramos viviendo en el mundo de los años treinta o cuarenta del siglo pasado cuando la realidad es otra. Las consecuencias no se harán esperar.

En el fondo, el problema no radica en la aceptación de estándares internacionales, sino en el costo de no hacerlo. El caso del TLC es paradigmático no sólo porque ha sido tan exitoso, sino porque ha sido mucho menos exitoso de lo que pudo haber sido. Me explico: al TLC se le vio como el fin de un proceso y no como el inicio de una transformación integral del país. Se conci-

bió al TLC como una garantía para la preservación de las reformas que hasta ese momento se habían adoptado, y no como un proceso transformador que, poco a poco, involucrara a toda la población. De esta forma, las empresas -y, en algunos casos, algunos individuos- que se sumaron al TLC y se convirtieron en su esencia, se han modernizado y transformado, pero no así el resto del país. El resultado son los dramáticos contrastes en las tasas de crecimiento entre diversas regiones del país, la desigualdad que se acentúa no sólo en los ingresos entre ricos y pobres sino entre los trabajadores del sector moderno y los de la manufactura tradicional y, sobre todo, en la disparidad de beneficios que hoy existe en el país y que, en una palabra, implica un mucho menor bienestar -y menores tasas de crecimiento- para todos.

Si así están las cosas en la economía, donde los cambios han sido enormes, en el mundo político ni siquiera existe la pretensión de que es necesario llevar a cabo reformas relevantes. En el mundo político, como ilustra en *tecnicolor* y panavisión la constitución de la ciudad de México, se sigue viviendo en un mundo de fantasía donde lo importante no es el sustento sino la retórica, las grandes promesas en lugar de los resultados tangibles.

Una pregunta nada pequeña respecto al futuro es si el mundito pequeño que es la política mexicana podrá preservar sus formas de ser y actuar en un contexto internacional cada vez más integrado, presionado y transparente. Máxime cuando hay tantas personas, organizaciones y entidades públicas y privadas mexicanas con vínculos y lazos profundos en el exterior y que ven a esos enlaces como oportunidades para la transformación interna de México. La imposición de condiciones bajo estándares internacionales está a la vuelta de la esquina.

La presión del exterior no puede más que acelerarse y profundizarse. Sería mucho mejor que el país se transformara de manera cabal por decisión propia.



# X

## El problema del “debido proceso”

*“Donde quiera que acaba la ley, allí comienza la tiranía.”*

— John Locke

**E**n el libro *El Problema del Poder* argumenté que para romper el *impasse* que caracteriza al país en su sistema de gobierno sería necesario avanzar hacia el Estado de derecho lo que, en el corto plazo, implicaría establecer un conjunto de reglas de procedimiento que serían conocidos por toda la ciudadanía y que obligarían a todos, comenzando por el gobierno, a apegarse a ellas. Esas reglas de procedimiento podrían, de preservarse y cumplirse, convertirse en la plataforma inicial de un Estado de derecho consolidado en el futuro. Mi propuesta en ese texto fue que la forma más expedita, que además pudiera lograr una rápida legitimidad, consistiría en adoptar el principio de derecho más fundamental de los países desarrollados que, por esa razón, podría, presumiblemente, adquirir amplia aceptación. El “debido proceso de ley”, como se conoce el concepto, implicaría una camisa de fuerza que es, a final de cuentas, lo que permitiría recobrar la confianza de la ciudadanía, quizá el más devaluado de los objetivos en el mundo político pero el más importante para el futuro del país.

En su origen, el concepto de debido proceso implica una salvaguarda para evitar que el gobierno actúe fuera de la ley y de manera arbitraria negando la vida, libertad o propiedad de las personas. La cláusula provee cuatro fuentes de protección: debido proceso en la acción judicial en casos civiles y criminales; debido proceso sustantivo (no sólo el respeto a los procedimientos sino también al espíritu de las leyes); prohibición de emitir leyes vagas en su contenido; y un procedimiento para la implementación

de la carta de derechos ciudadanos. Desde esta perspectiva, el debido proceso implica la protección de los derechos ciudadanos independientemente de qué partido o grupo goce de una mayoría legislativa o de los intereses del gobernante. La legalidad entraña un trato de acuerdo con principios generales (procedimiento) y con apego a esos principios (su contenido o substancia). El debido proceso se convierte en el principio más fundamental de la legalidad.

El problema reside en cómo transitar de un régimen en el que la ley es un instrumento en manos de políticos para sus propios fines a un régimen de legalidad en

el que el debido proceso se torna en la *raison d'être*, en la razón de ser, del régimen político. Aunque en apariencia se trata de un asunto conceptual y teórico, en realidad implica algo muy concreto que con gran frecuencia acaba determinando la legalidad de un acto. En el caso de la francesa Florence Cassez, acusada de

---

...para avanzar hacia el debido proceso que, como decía antes, es una condición sine qua non para la modernidad y el desarrollo, se requiere no sólo una claridad de visión y la disposición a aterrizarla, sino un proceso decidido y constante de construcción de la capacidad gubernamental necesaria para ese propósito.

---

secuestro, su liberación fue producto del reconocimiento de que sus derechos habían sido violados al negársele el debido proceso, algo excepcional en la historia de México. La decisión de la Suprema Corte no fue que ella fuese inocente (eso nunca se determinó); la decisión fue que sus derechos habían sido violados y que, por lo tanto, no podía ser juzgada con base en evidencia obtenida de manera impropia o ilegal. En su actuar, el gobierno abusó de sus facultades y, por eso, la Corte decidió ponerla en libertad. Fue el hecho de que se violaran los derechos de una persona lo que decidió el caso en la Suprema Corte de Justicia, la primera vez en que se reprueba al gobierno mexicano de una manera tan flagrante. La protección que otorga el debido proceso, la más importante en términos jurídicos, obliga al gobernante a apegarse estrictamente a un procedimiento a fin de que todas las partes (acusados, víctimas, inversionistas) tengan certeza de que sus derechos serán respetados.

Sin embargo, la liberalización de Cassez fue altamente impopular en México. Entender la razón del desencuentro entre los ministros de la Suprema Corte -y buena parte de los opinadores- con la mayoría de la población que rechazó la liberación es tarea obligada porque quizá ahí resida buena parte de la explicación de la dificultad de implantar el Estado de derecho en el país. En cierta forma, también explica la complejidad de la segunda parte de la transición de que habla O'Donnell: hacia la democracia.

En primer lugar, el gran problema de México radica en la ausencia de pesos y contrapesos, es decir, de límites al ejercicio del poder. Aunque muchos hemos hablado de Estado de derecho y de su importancia como fundamento para el desarrollo del país, la realidad es que éste es imposible cuando alguien tiene el poder para decidir si se apega a lo que establece la ley. Si el cumplimiento de la ley es producto de la decisión de hacerlo, entonces éste no existe. Lo único que puede obligar a un gobernante (y, por supuesto, a todos los ciudadanos) a cumplir la ley es la inexistencia de alternativa y eso sólo ocurre cuando existen contrapesos fuertes y articulados.

En la medida en que la ley es opcional, el Estado de derecho no existe. Por su parte, la construcción de un Estado de derecho requiere de un número de factores y circunstancias que, al conjuntarse, producen la institucionalización de los procesos sociales y políticos. En los dos volúmenes anteriores especulé sobre los procesos y circunstancias que podrían arrojar un resultado de esta naturaleza y concluí con la adopción del debido proceso como una medida que, al ir ganando terreno, podría convertirse en el cimiento crucial para la consolidación del Estado de derecho. Hoy reconozco que no sólo es necesario el debido proceso, sino, sobre todo, la capacidad del gobierno de hacer cumplir la ley, eso que en inglés se conoce como *enforcement*. De nada sirve que existan muchas leyes si estas no se aplican o si se interpretan de manera caprichuda, según las circunstancias. Para que exista el Estado de derecho es necesario que estén presentes tanto las leyes como la capacidad y disposición por parte de actores como las procuradurías, de hacerlas cumplir. Lamentablemente, el debido proceso es inconcebible sin una capacidad real en el Estado de hacer cumplir la ley.

A partir de la conclusión de ese libro, he seguido pensando sobre esto, especulando sobre la forma de aterrizarlo en la práctica y, sobre todo, escuchando quejas y preocupaciones relativas al proceso de implementación del debido proceso, me he percatado de la complejidad inherente al proceso, así como a un problema de esencia: para avanzar requiere de un liderazgo ejemplar y eso es algo ausente en el México de hoy. En una palabra, sin liderazgo no es posible el debido proceso y sin una capacidad real de hacer cumplir la ley (*enforcement*), el debido proceso y, por lo tanto, el Estado de derecho, son imposibles.

En segundo lugar, hay problemas serios de implementación del debido proceso. Una persona que ha sido víctima de un crimen, quien ha perdido a un familiar gracias a la violencia, la extorsión o un secuestro y, en general, quien ha sido robado, vejado, asaltado y ha padecido violencia de cualquier tipo, quiere retribución: quiere ver al asesino, secuestrador o extorsionador en la cárcel.

A esa persona y sus familiares les importa un bledo que se sigan procesos judiciales impecables y su argumento es igualmente indisputable: dónde estaban esos procesos cuando a mí me secuestraron.

Inevitablemente, la noción misma del debido proceso genera resistencias, enemigos y oposición. Todas éstas son manifestaciones muy lógicas de una población que ha visto las consecuencias de la criminalidad y ninguna evidencia de que esos patrones hayan cambiado en el México de hoy. En ese contexto, la liberación de presos, incluso quienes voluntariamente han admitido la comisión de un delito, por razones procedimentales resulta ser un insulto para las víctimas y peor cuando no existe evidencia alguna de que se estén dando cambios en la forma de proceder de las procuradurías, de las policías o del poder judicial. Es decir, en ausencia del debido proceso, lo único claro para las víctimas es que los criminales están siendo liberados.

Nada de esto altera el hecho de que el debido proceso sea uno de los pilares medulares -si no es que el principal- de un sistema político civilizado, pero sí indica que se requerirá mucho más que una serie de decisiones judiciales para hacerlo posible. En realidad, se requiere construir la capacidad policiaca y judicial que haga posible desarrollar un sistema político-judicial fundamentado en el debido proceso. Una manera simple de explicar esto es que, para que se pudiera implantar el debido proceso, tendría que transformarse todo el gobierno mexicano. En el caso Cassez, como eso no ha ocurrido, es absolutamente razonable el reclamo de la población. Ese, sin duda, debe ser el objetivo central, pero también describe el tamaño del desafío.

Sólo para ejemplificar, en lo que concierne a la seguridad y la justicia, la implementación del debido proceso implicaría policías profesionales; investigadores experimentados, debidamente entrenados; jueces no sólo competentes y con la debida formación y experiencia, sino operando dentro de un contexto de supervisión y rendición de cuentas. Esa descripción de lo más obvio y elemental que se requiere en el ámbito de la justicia contrasta

dramáticamente con lo que ocurre en la vida real. Y, en ese contexto, es absolutamente lógico que las víctimas y sus familiares protesten por la liberación de criminales: no es un “piso parejo.”

La Dra. Maria de los Angeles Fromow<sup>12</sup>, quien fue la titular de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, explica la complejidad del proceso por el cual el país está pasando y debe atravesar para lograr un sistema de justicia imparcial, expedito y efectivo, de lo cual, en mis términos, el debido proceso es un componente natural: “Nuestro sistema de justicia es un recién nacido... Pero es demasiado joven como para que podamos exigirle que hable por sí mismo o nos demuestre que podrá soportar, ya, a toda la familia... La justicia no es un ente que tenga la verdad; es una herramienta que utilizan las personas para responder a un desbalance social en un momento determinado... Todas las instituciones que están alrededor de la justicia en México deben cambiar su modo de actuar para poder llegar a la consolidación de este sistema de justicia...” En otras palabras, se trata de un proceso complejo, largo y arduo.

Si bien nadie espera que México imite a países desarrollados y civilizados de la noche a la mañana, lo menos que se puede pedir es que exista evidencia clara de que se está avanzando en la dirección correcta. Es decir, para avanzar hacia el debido proceso que, como decía antes, es una condición *sine qua non* para la modernidad y el desarrollo, se requiere no sólo una claridad de visión y la disposición a aterrizarla, sino un proceso decidido y constante de construcción de la capacidad gubernamental necesaria para ese propósito. El debido proceso no es algo que es inexistente un día y ya está consolidado al día siguiente; como todo en la vida, se trata de un proceso gradual de edificación en el que se van asentando costumbres, prácticas y resultados. Para todos, desde quienes lo conciben hasta quienes tienen que dar la batalla diaria, el proceso se convierte en un aprendizaje que, a su vez, se traduce en aprecio por parte de la ciudadanía porque ve cambios no en el discurso sino en la realidad.

El caso Cassez fue paradigmático porque nadie lo hizo suyo: las policías y los integrantes del poder judicial lo vieron como una desviación, una aberración respecto a la forma en que se hacen, y deben hacerse las cosas; o sea, nadie lo entendió como un principio fundamental al que hay que llegar sino como una excepción porque se trataba de alguien extranjero, cuyo gobierno estaba reclamando. En eso, México perdió una gran oportunidad.

El tercer punto es crucial: la pregunta es quién se hace cargo. Un proceso transformador como el aquí descrito requiere de un liderazgo no sólo efectivo sino también visionario y eso ha estado ausente en el país por décadas. El gobierno actual prometió inmensas reformas y se atoró a la primera de cambios, precisamente cuando se puso en duda la implementación. Si eso ocurrió en áreas que no constituyen parte de la estructura central del aparato y proceso político, es evidente la reticencia a avanzar en terrenos pantanosos para el grupo que detenta el poder político en el país.

La implementación del debido proceso implicaría la destrucción del sistema político tradicional porque eliminaría el elemento central que lo caracteriza: la arbitrariedad. En el corazón de la corrupción, del control político y de la forma de operar del viejo sistema reside la existencia de vastas facultades discrecionales con que cuenta el presidente y el régimen en general. Esas facultades son tan amplias que permiten la arbitrariedad y el lado anverso de ésta: la impunidad, que entraña la oportunidad de usar al gobierno para fines particulares, sean estos de carácter pecuniario o político.

En conclusión, la implantación del debido proceso -y del Estado de derecho que es parte coetánea- implica la muerte del viejo sistema político y por eso constituye un anatema a la clase política de todos los partidos y colores. A menos que surja un prócer político dispuesto a construir un sistema de gobierno nuevo, anclado en una concepción distinta del poder y de la naturaleza de la ciudadanía y, por lo tanto, preparado para romper con el viejo sistema de privilegios, el cambio no vendrá de adentro.

El viejo sistema nació para disfrutar y ampliar los beneficios que resultaron del triunfo de la Revolución. Los constructores del sistema, la llamada “Familia Revolucionaria,” construyó un régimen de control hacia abajo y disfrute de privilegios hacia arriba. Aunque mucho ha cambiado, esa esencia permanece, si bien ampliada a otros jugadores, sobre todo el PRD y el PAN. Nadie ahí tiene incentivo alguno para alterar el orden establecido. Si no de ahí, ¿de dónde?

Todo se atora en el sistema que existe para la procuración de justicia porque, en realidad, está diseñado para que no exista justicia.

---

el mundo exterior observa y está dispuesto a actuar, tarde o temprano. No hay razón para suponer que México podrá eximirse de un proceso similar en el futuro.

---

Los dos casos recientes sugieren la forma en que las cosas pueden evolucionar. Por un lado, está el caso de Guatemala, en que un grupo de fiscales internacionales de alto renombre, actuando bajo el paraguas de un organismo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, logró la remoción del presidente. El caso, sumamente controvertido en la propia Guatemala, indica la forma en que evoluciona el mundo y, sobre todo, el hecho de que el mundo exterior observa y está dispuesto

a actuar, tarde o temprano. No hay razón para suponer que México podrá eximirse de un proceso similar en el futuro.

Por otro lado, en México se han avanzado un conjunto de iniciativas que han comenzado a mermar el control que el poder judicial tradicional ejerce en estos asuntos. Uno primero es la iniciativa gubernamental en materia de justicia cotidiana que pretende contribuir a resolver no los grandes asuntos políticos sino las cosas que aquejan a la población en su vida cotidiana: el abuso de las burocracias, la falta de atención de los hospitales, la escuela, los trámites y, en general, lo que aqueja a la población a

diario. No hay duda que hay mucho de mercadotecnia en estos asuntos, sobre todo la expectativa de que la población aceptará soluciones pequeñas que hagan posible obviar los asuntos grandes. Sin embargo, casos como los de las autodefensas en Michoacán y otros lugares sugieren que la población está harta y, por lo tanto, dispuesta a actuar en defensa de sus intereses fundamentales.

No me queda duda que las grandes instituciones surgen de momentos de crisis y que México está viviendo una sucesión interminable de crisis. La incapacidad o indisposición del gobierno a actuar llevará a que la población actúe por sí misma y eso constituirá, en sí mismo, un enorme desafío a la autoridad en general. Por años, o décadas, el gobierno -en realidad, el sistema- ha logrado evadir un cambio en el statu quo gracias a su enorme poder para mantenerse en control del aparato del gobierno; sin embargo, en el futuro es altamente probable que su enorme poder resulte insuficiente para preservar esos cotos de caza que no son otra cosa, al final del día, que fuentes de impunidad: la justicia en tiempos extraordinarios implica soluciones no ordinarias y eso podrá acabar determinando el devenir del país.





## La naturaleza del reto

*“Quienes se aferran al viejo orden no pueden comprender la sinceridad de quienes abogan por propuestas de política pública del nuevo orden porque éstas no responden a los supuestos de la función y razón de ser del Estado en la era industrial”*

— Philip Bobbit

“ En México, escribe Diego Valadés<sup>13</sup>, la eficacia del Estado ha venido decreciendo desde tiempo atrás... La ingobernabilidad es un proceso en aceleración que erosiona la legitimidad del Estado... La legitimidad del Estado depende de la eficacia de las instituciones.” En otras palabras, el gobierno mexicano ha dejado de satisfacer sus funciones básicas y eso le ha acarreado el oprobio de la población, una creciente desobediencia civil, enojo -y odio- a través de las redes sociales y, sobre todo, un creciente riesgo de conflicto político en el camino a la sucesión presidencial de 2018.

Como se ha argumentado en este texto y en los dos que le precedieron, el principal problema de México es precisamente la ineficacia del gobierno mexicano, a todos los niveles: federal, estatal y municipal. Por supuesto que existen islas donde algunos servicios funcionan de manera normal, pero, lamentablemente,

se trata de casos excepcionales. La calidad de los servicios públicos y, en general, del sistema de gobierno, fluctúa entre malo y pésimo; una forma poco ortodoxa de medirlo es, simplemente, observando el tipo de delitos que se registran en el territorio nacional: desde violencia persistente y asesinatos consuetudinarios en estados como Veracruz y Tamaulipas, hasta extorsión, secuestro y robo en la ciudad de México. La gravedad del fenómeno cambia, pero su naturaleza es la misma en todas partes. Esto sin considerar la calidad del pavimento, la indisponibilidad de agua potable en innumerables localidades, las inundaciones que sufren distintas poblaciones y, en general, la mala calidad de los servicios que provee el gobierno, comenzando por el de la educación.

La pregunta es qué hacer al respecto. Hay dos planos en los cuales se ha concentrado la discusión pública en torno a esto: el primero se refiere a la organización e institucionalización del poder, y el segundo a la estructura del gobierno mismo -a su funcionalidad-, a todos los niveles. Son dos problemas distintos y cada uno tiene que entenderse y evaluarse en su correcta dimensión.

## EL PROBLEMA DE LAS MAYORÍAS

Por lo que toca al primer asunto -el del poder-, la discusión tiene dos vertientes: una, relativa a la relación entre el poder ejecutivo y el legislativo y se concentra, esencialmente, en la posibilidad de constituir mayorías legislativas que le permitan gobernar a quien resulte presidente de la República (o gobernador y presidente municipal, respectivamente). La otra vertiente se orienta al problema de legitimidad de quien ostenta el poder.

Para atender estos desafíos, las propuestas varían, pero hay dos grandes ideas circulando en el entorno político: una propone algún tipo de mecanismo semi-parlamentario que le confiera mayorías estables al gobernante; la principal propuesta en este orden es la de algún tipo de gobierno de coalición. La idea más

refinada en este sentido propone que, pasada la elección presidencial, quien haya logrado la votación más copiosa (pero inferior al 42.8% del voto legislativo al que la ley vigente ya le confiere una mayoría automática) sea requerido a formar una coalición que sería sancionada por el poder legislativo. El mecanismo tiene problemas toda vez que se trata, a final de cuentas, de un parche parlamentario en un sistema presidencial, pero constituye una propuesta razonable, al menos para su discusión, en un contexto tan conflictivo como el que caracteriza al sistema político en la actualidad. La otra idea que circula es la de incorporar una segunda vuelta en la contienda presidencial, mecanismo que se estima necesario para lograr una legitimidad plena al resultado electoral.

Las propuestas relativas a la institucionalización del poder -las mencionadas y las otras que existen- responden a preocupaciones serias respecto a la creciente violencia que caracteriza a la política mexicana, pero es razonable preguntarse si atienden al problema de fondo. Quizá más al punto, la interrogante relevante es si esos mecanismos serían suficiente para estabilizar a la política mexicana y sentar las bases de un sistema de gobierno funcional que atienda a los enormes déficit que hoy existen.

En primer lugar, aunque la discusión relativa a la formación de mayorías es vieja -de hecho, se remite a la primera ocasión en que el PRI perdió la mayoría legislativa en 1997- es paradójico que hoy se quiera resolver con tanta intensidad; por "hoy" me refiero a la situación obvia de que en los años recientes se aprobó el conjunto más ambicioso, profundo, complejo y trascendente de reformas estructurales desde el constituyente de 1917. Es decir, es extraño que se discuta la necesidad de mayorías legislativas estables y garantizadas cuando eso fue algo inexistente, pero irrelevante, en el proceso de aprobación de las reformas recientes. Me pregunto si no hay un espíritu nostálgico en la búsqueda de esas mayorías garantizadas: ¿no será que se quiere recrear al sistema priista por la puerta de atrás? Los sistemas de poderes separados, los sistemas presidenciales,

fueron concebidos expresamente para hacer difícil el cambio del marco constitucional; en contraste con los sistemas parlamentarios, cuya característica es la identidad del poder legislativo con el ejecutivo, los presidenciales pretenden un equilibrio de poderes fundamentado en pesos y contrapesos estructurales.

En segundo lugar, la mayor parte de quienes hoy pugnan por mayorías estables son los mismos que antes querían acabar con el presidencialismo exacerbado de antaño. Lo que hoy tenemos es un sistema político disfuncional porque nunca se reformó el

sistema de gobierno, cuyo zenit es precisamente la presidencia. No veo cómo sería posible resolver el problema creando mayorías artificiales (que, como mencioné, no son necesarias dada la experiencia reciente). Pero lo más importante es que el problema no reside en la relación entre los poderes sino en la estructura del propio gobierno: es su disfuncionalidad, la falta de contrapesos al ejercicio del poder (visible a todas luces en el caso de los gobernadores) y la pésima provisión de servicios a la población. El sistema de gobierno no está diseñado para atender los

---

El punto no es redistribuir el poder entre quienes ya son parte de la élite política sino crear estructuras que lo institucionalicen y obliguen a los poderosos a rendir cuentas y, sobre todo, a responder ante las demandas ciudadanas y necesidades de desarrollo del país.

---

problemas y necesidades de la población: ¿cómo, en ese contexto, una mayoría legislativa resolvería ese problema?

La reforma del sistema político-electoral es ciertamente necesaria, pero si el diagnóstico es errado, el producto que de ahí surja lo será también. El riesgo de otra reforma más -una que atiende

el problema errado- es que se acaben agudizando los problemas en lugar de atenderlos y resolverlos; además, no es menor la posibilidad de que se intenten soluciones para problemas que no son los principales. Las propuestas pueden parecer razonables y lógicas, se orientan sólo a una parte del problema.

En este sentido, las propuestas de reforma electoral que hoy existen en el foro público siguen siendo, esencialmente, juegos de poder y entre los poderes, justo lo que ha creado la situación actual. Por eso, esa no es una vía conducente para resolver el problema que hoy enfrenta el país y que tiene que ver con la excesiva concentración del poder en un grupo muy pequeño que lo atesora y emplea para sus propios objetivos. El punto no es redistribuir el poder entre quienes ya son parte de la élite política sino crear estructuras que lo institucionalicen y obliguen a los poderosos a rendir cuentas y, sobre todo, a responder ante las demandas ciudadanas y necesidades de desarrollo del país. Esto que debería ser obvio, claramente no lo es.

Dicho todo lo anterior, el problema político no es pequeño. La estructura del sistema político actual es lo que queda del viejo sistema priista construido por Plutarco Elías Calles hace casi un siglo y no responde a las circunstancias actuales. Aquel sistema fue creado para concentrar el poder e institucionalizar el conflicto en la era postrevolucionaria; los problemas de hoy surgen por la nueva realidad socioeconómica, dispersión geográfica y diversidad social y política. El problema no lo causó tal o cual persona o partido sino, más bien, es la resultante de un sistema anquilosado que nunca se adaptó. Aunque un presidente pudiera encabezar un proceso transformativo, la realidad es que lo que está mal es la estructura del sistema mismo y eso no se resuelve por una persona. Algunos presidentes, como Vicente Fox, desaprovecharon circunstancias extraordinariamente propicias pero, a final de cuentas, el asunto es de negociaciones, liderazgo y acuerdos políticos.

En las décadas pasadas hubo reformas políticas y electorales que, en el tiempo, se fueron acumulando, creando una democ-

racia incipiente, si bien estancada. El problema es que nunca ha habido un diagnóstico integral -desde el poder- respecto a la problemática política estructural. Se ha respondido a las crisis que se han presentado, pero no se ha creado una nueva plataforma política que le confiera capacidad de acción, negociación, liderazgo al gobierno, así como la oportunidad de participación efectiva a la población en la toma de decisiones. No menos importante, que deje de ser optativa la participación ciudadana para convertirse en una realidad política.

---

El punto no es redistribuir el poder entre quienes ya son parte de la élite política sino crear estructuras que lo institucionalicen y obliguen a los poderosos a rendir cuentas y, sobre todo, a responder ante las demandas ciudadanas y necesidades de desarrollo del país.

---

En suma, es posible que sea necesaria una reforma electoral, pero eso no resolverá el problema estructural del poder ni permitirá desarrollar un sistema de gobierno más efectivo y responsivo. Para que eso ocurra será necesario entender el otro lado de la moneda: a la ciudadanía.

Cada vez que se discute la posibilidad de una reforma política surge una colección de propuestas que pretenden avanzar el interés ciudadano pero que no es obvio que ese sea el verdadero móvil. Estas propuestas son: el referén-

dum, la revocación de mandato y la reelección. Cada uno de estos mecanismos tiene una lógica propia, pero todos pretenden acercar al gobernante con el ciudadano, algo ciertamente dese-

able. Sin embargo, ninguna ha prosperado por una razón evidente: porque todas ponen en entredicho la estructura de poder que hoy existe. El caso de la reelección es paradigmático: aunque ésta se aprobó para comenzar a funcionar a partir de 2018, se le incorporó una condicionante (la aprobación del líder partidista) con lo que se hizo irrelevante el mecanismo que, en concepto, proponía “empoderar” a la ciudadanía. Tanto el referéndum como la revocación de mandato son instrumentos debatibles que pocos países han hecho suyos por una razón muy específica: porque permiten que pequeñas minorías puedan imponer su ley sobre la mayoría. Mi impresión es que el sistema político mexicano es demasiado inmaduro como para permitirse la adopción de mecanismos tan propensos a la manipulación.

## LA CIUDADANÍA, EL PROGRESO Y EL PODER

Si uno observa el fenómeno del control desde la perspectiva ciudadana -en lugar de exclusivamente desde el poder- la visión acaba siendo muy distinta y quizá explique por qué tantas reformas -estructurales y electorales- no han acabado por crear una plataforma para la estabilidad del país, el crecimiento de la economía y un sistema de gobierno más ágil y responsivo a las necesidades del desarrollo. Una muestra de la forma en que ha evolucionado la percepción de la ciudadanía luego de años de pérdida y desesperación es la de rechazar todo lo existente, burlarse de los gobernantes, votar en contra de quien detenta el poder, confiando en que el abuso será no peor. La realidad del mexicano frente al poder recuerda el famoso intercambio entre el Presidente argentino Carlos Ménem con la madre de Facundo Cabral: según el relato, Ménem saludó cariñosamente a la mamá del cantante, diciéndole algo muy parecido a esto: “Señora, soy un gran admirador de su hijo. Dígame por favor si hay algo que pueda hacer por usted”. Al parecer, la madre de Cabral, después de un breve silencio, le espetó: “Con que no me joda, es suficiente”.

Más que analizar los juegos de poder que yacen detrás de las propuestas de reforma electoral, lo relevante sería comprender el desempate que existe entre la forma de funcionar del gobierno en su actividad cotidiana (a los tres niveles) y las necesidades de desarrollo del país. Visto desde esta perspectiva, el país ha acumulado un enorme número de reformas en todos los órdenes pero no ha logrado transformar lo esencial: crear una base sostenible de desarrollo.

El caso del sexenio actual es sugerente: hemos vivido uno de los periodos de mayor “turbulencia” legislativa (en el sentido que se alteró la lógica de la constitución de 1917 de una manera trascendental) y, sin embargo, los problemas no sólo no han desaparecido, sino que la desilusión es creciente. Parte de ello quizá se deba a una sobreventa de los potenciales beneficios de las reformas emprendidas, pero es posible que la causa principal tenga más que ver con la naturaleza de las reformas mismas y, sobre todo, del diagnóstico que las orientó.

Con esto no pretendo criticar las reformas per se, sino hacer notar la engañosa propensión a asumir modas como certezas y cambios en el papel como realidades transformadas. Por eso la discusión nacional ha vuelto a los diagnósticos: que si el problema son las reformas mismas o la corrupción, la impunidad o la clase política, los partidos o la ausencia de Estado de derecho. Unos son síntomas, otros potenciales causas, pero es fundamental determinar cuál es cuál y qué es qué antes de seguir armando pactos, aprobando leyes o pretendiendo que la solución a una situación tan compleja reside a la vuelta de la esquina. Lo único evidente es que todos estos son elementos –componentes- de una compleja fotografía con la que el país –y, sobre todo el gobierno- tiene que lidiar.

En su libro más reciente<sup>14</sup>, Fukuyama ofrece algunas perspectivas que pueden ser útiles para entender la complejidad del momento. Su principal conclusión es que el orden de los factores si

altera el producto, pero no de una manera determinista: para que un país logre la estabilidad y el orden que le permita progresar requiere tanto un gobierno competente como un sistema de rendición de cuentas eficaz, pero si lo primero no existe, lo segundo sólo servirá para hacer imposible el funcionamiento del gobierno.

Los países que primero construyeron burocracias competentes y eficientes y luego arribaron a la democracia tienden a ser más ordenados, eficientes y no corruptos, pero sus gobiernos son usualmente menos responsivos a las demandas de la ciudadanía. El caso prototípico que ilustra su punto es Alemania, país al que Fukuyama compara con Estados Unidos, donde la democracia precedió a la construcción de un Estado fuerte y la ciudadanía organizada tiene enorme influencia sobre la toma de decisiones. El extremo del primer ejemplo sería China (muy eficaz pero nada democrático), el del segundo Grecia (muy democrático pero terriblemente disfuncional). ¿Dónde pondríamos a México?

Una forma de apreciar el argumento del autor es observando los sistemas clientelares: un sistema dedicado al reparto de favores acaba ahogado en la corrupción y es sumamente reacio a ser reformado. El clientelismo, dice Fukuyama, es un "fenómeno ambiguo" porque es "inherentemente democrático" pero también "sistemáticamente corruptor". Gobiernos dedicados a construir, nutrir y explotar clientelas generan incentivos para que todo mundo vea a la política como una oportunidad de lucro personal.

Cuando Fukuyama evalúa a los países subdesarrollados dice que lo que diferencia a naciones como Corea, Vietnam o China del sub-Sahara africano es que los primeros se caracterizan por la existencia de "Estados altamente competentes, con gran capacidad de acción", en contraste con aquellos que "no poseen instituciones estatales fuertes". La clave, dice el autor, reside en fortaleza y capacidad de las instituciones, no en la orientación ideológica o ética (o sea, cultural) de la sociedad. Donde hay instituciones fuertes, hay un gobierno competente, y viceversa.

Sea cual fuere el diagnóstico correcto de la problemática nacional, es obvio que nuestra debilidad en materia institucional es legendaria, lo cual nos lleva a dos preguntas cruciales: primero, ¿está dispuesto el gobierno a enfrentar una problemática que no tenía en el radar y que lo rebasó en los dos años pasados? Segundo, ¿tendrá capacidad la sociedad mexicana para aceptar que

---

el país carece de capacidad gubernamental incluso para lo más elemental: seguridad, justicia, infraestructura y disposición a generar certidumbre entre la población.

---

algunos de los avances en materia democrática son también parte del problema porque hacen imposible la existencia de un gobierno funcional susceptible de rendir cuentas?

Respecto a lo primero, el país carece de capacidad gubernamental incluso para lo más elemental: seguridad, justicia, infraestructura y disposición a generar certidumbre entre la población. Respecto a

lo segundo, la habilidad del gobierno para aprobar las reformas debería ser suficiente para un gran ejercicio de liderazgo que permita discernir entre lo deseable y lo necesario. Lo que no es prescindible es un gobierno funcional y funcionando.

El problema es obvio y conocido, pero nada se ha hecho para enfrentarlo. Si el gobierno y los políticos no lo resuelven, ¿hay algo que pueda hacer la sociedad?

En páginas anteriores mencioné tres posibles fuentes de cambio: una, un gran liderazgo; dos, una crisis; y, tres, la movilización de la sociedad. En los meses pasados vivimos momentos que con gran facilidad podrían convertirse en fuentes de enorme oportunidad, sea porque se trata de crisis o porque se convierten en posibilidades transformadoras. Una fue la elección de Trump a la presidencia de Estados Unidos, circunstancia que podría ser

catastrófica para el país y, por lo tanto, bajo un gran liderazgo, fuente de una inusitada unidad nacional; otra podría ser el hartazgo de la población que se expresó en las elecciones intermedias de 2015 y, sobre todo, en las estatales de 2016. En ambos casos, la población rompió con las tradiciones y reprobó al gobierno saliente. Lo impactante es la ausencia de movilización, de arriba o de abajo, ante situaciones tan potencialmente trascendentes. El peligro de la ausencia de acción es doble: por un lado, el crecimiento de liderazgos mesiánicos; por otro, la organización de la sociedad en torno a movimientos radicales.



*Un manifestante sostiene una bandera de México durante una protesta en apoyo a los 43 maestros desaparecidos. Ciudad de México, 1 de diciembre de 2014.*

*Créditos: alamy.com*



## Impunidad y corrupción

*“Cuando llega el pluralismo pero las patas jurídicas de la mesa están mochas, el mueble se tambalea y puede colapsarse. La alternancia y el pluripartidismo con un débil Estado de derecho invitan a la parranda sin control: no hay reglas de respeto ni límites al ejercicio del derecho a beber.”*

— Luis Carlos Ugalde

Pocas cosas ofenden tanto a la sociedad mexicana del siglo XXI como la corrupción y la impunidad. Estos dos elementos se han convertido en verdaderas convocatorias sociales a “hacer algo” para acabar con estos males. Son tantos los llamados al combate que es válido preguntarse si éste puede ser un camino conducente a la transformación de la sociedad mexicana.

La impunidad tiene muchas caras. Se le puede observar en la forma de corrupción y de abuso, de criminalidad y de excesos burocráticos, de extorsión e improductividad y de repudio a las leyes o de indisposición a cumplirlas o hacerlas cumplir, respectivamente. Las distintas formas y caras de la impunidad son producto del sistema que nos caracteriza y que, de hecho, las fomenta porque son su esencia. Es decir, se trata de sínto-

mas de una serie de arreglos que fueron funcionales por algún tiempo porque permitían obviar las imperfecciones que generaba la estructura política emanada de la Revolución pero que, en la medida en que el éxito del país tiene más que ver con la funcionalidad de las instituciones, el crecimiento de la economía y el bienestar de la población, dejaron de serlo. Lo que antes resolvía problemas hoy los causa.

La pregunta que he venido haciendo a lo largo de este texto es ¿cómo vamos a cambiar el statu quo? Es decir, si lo que hoy existe es disfuncional pero el sistema político sigue atrinchera- do de tal forma que le es imposible cambiar (o nada lo fuerza a hacerlo), entonces la pregunta es cómo sí se puede cambiar. La corrupción y la impunidad se han convertido en costos crecien- tes para el funcionamiento de la economía y, quizá más impor- tante, han alterado las percepciones sociales de tal forma que hoy nada funcionará a menos que se atiendan estos fenómenos. La pregunta es cómo hacerlo.

Para algunos, la solución consiste en evidenciar el problema de manera sistemática, probablemente con el objetivo de generar una presión social que, eventualmente, lleve a una explosión por parte de la sociedad, por llamarle de alguna manera, un clamor popular que haga inevitable la atención del problema. Para eso, se dedican a exhibir supuestos casos de corrupción, sin jamás probarla, lo que tiene el efecto de desacreditar tanto al inquisidor como al acusado. Para otros, con orientación más técnica, la solución reside en modificar las leyes e incentivos que crean espacios para la corrupción porque permiten la impunidad. Varios estudiosos, sobre todo economistas, se han abocado a proponer cambios en los incentivos que hoy motivan a los funcionarios gubernamentales a participar en la corrupción o a cerrar los ojos frente a ella a fin de que ésta desaparezca no a través de procesos judiciales sino extirpando las causas de la corrupción misma. Otros más proponen mecanismos que alteren la mentalidad ancestral que lleva a resolver problemas fuera de los canales formales, independientemente de la razón por la cual estos no

funcionan. En este ámbito, hay innumerables campañas orientadas a no participar en la corrupción, campañas más dedicadas a la buena voluntad que a los espíritus animales que caracterizan a la raza humana. Más allá de los proyectos de cambio y de sus estrategias, todo indica que la fuente de cambio en el futuro tendrá que venir de la sociedad organizada porque la denuncia y el oprobio tienen límites: deslegitiman pero no cambian nada.

La impunidad y la corrupción han adquirido dimensiones cósmicas en el imaginario colectivo y, por esa razón, quizá sea posible convertirlas en el catalizador que obliga a una transformación cabal. Sin embargo, antes de llegar a conclusiones, es importante entender el fenómeno. Este capítulo enfoca el fenómeno de la corrupción y la impunidad desde varias perspectivas, facetas contrastantes que permiten entenderlo de manera integral. Para fines prácticos, utilizo los términos corrupción, impunidad, extorsión, etcétera no como sinónimos, que no lo son, sino como expresiones distintas de un mismo fenómeno. A final de cuentas, el asunto crucial es que no trata de distorsiones a lo que debería ser el funcionamiento normal de una sociedad, sino cómo se van a atacar sus causas o, quizá más adecuadamente, si se van a atacar sus causas.

## MUCHAS MANIFESTACIONES DE IMPUNIDAD

El problema es real, aunque difícil de asir porque tiene innumerables facetas: no es sólo el gobierno o sólo los narcos o sólo los partidos políticos o sólo los comerciantes abusivos. Se trata de un fenómeno que abarca al conjunto social y que afecta a todos de maneras distintas. Unos reaccionan con emociones racionales, otros adoptan posturas inflexibles, pero todo mundo se adapta de alguna manera.

Los argentinos emplean el término “viveza criolla” para caracterizar la “depredación oportunista: la prontitud para obtener máximo provecho a la mínima oportunidad, sin escatimar los medios a utilizar ni las consecuencias o perjuicios para los demás.”<sup>15</sup>Esto

no es distinto a cortar esquinas, obtener un beneficio comprando la voluntad de un inspector, el capitán de un restaurante o del policía de la esquina. Son formas en que la población se adapta a las reglas del juego imperantes.

Quien se siente “vivo” y logra una ventaja empleando estos métodos no se pone a hacer un cálculo de cómo afecta esto a la sociedad o al funcionamiento de la economía; su preocupación es más simple y evidente: resolver su propio problema o sacar algún provecho del statu quo. Desde luego, esta forma de comportarse entraña costos y tiene consecuencias, pero éstas se aprecian sólo en el conjunto, no en cada acción individual. Por décadas, esto funcionó bien porque se trataba de una manera de ser, totalmente compatible con el sistema político post-revolucionario. En la medida en que el funcionamiento de la sociedad y de la economía comenzó a depender de factores como la calidad de los productos, el precio de los servicios y la productividad de los procesos productivos, la vieja forma de funcionar dejó de ser viable o compatible con estos factores. Quizá ahí yace buena parte de la explicación del rezago económico que nos caracteriza.

La corrupción no es nueva; lo que es nuevo es que se haya vuelto extraordinariamente disfuncional. En una economía rural o industrial tradicional, la mordida –en cualquiera de sus acepciones– constituía una forma de resolver problemas. La distancia inherente a la vida rural y la disciplina laboral del piso industrial favorecían los controles que ejercía el sistema político y no parecía haber mayor consecuencia. En la economía del conocimiento lo que agrega valor es el trabajo intelectual, desde el manejo de una computadora hasta el análisis de la información, incluso en el campo o en las fábricas: hoy (casi) todo es información. Lo que antes era funcional hoy ha dejado de serlo y esto es igualmente cierto para el empresario más encumbrado que para el campesino más modesto.

En mi juventud trabajé dos veranos en una fraccionadora que vendía terrenos a crédito para personas de muy bajos ingresos. El contrato establecía pagos mensuales y cualquier persona que

se retrasaba en sus pagos corría el riesgo de perder su terreno. Yo revisaba los casos de personas que se presentaban a pagar luego de varios meses de retraso. Era impactante ver cómo sacaban billetes, todos enrollados, obviamente producto de “guardaditos” que iban acumulando. La mayoría de los casos tenía solución y se arreglaba de inmediato. Lo que más me impresionaba era que al menos una de cada tres personas que salía con su asunto resuelto me quería dar unas cuantas monedas como agradecimiento. Se trataba de gente acostumbrada a tener que navegar las aguas turbulentas de una burocracia dedicada a abusar de la población en lugar de que ésta cumpliera con su responsabilidad más básica.

La corrupción tiene muchas caras y muchas derivadas. Muchas entrañan la interacción entre actores públicos y privados, pero otras son exclusivamente privadas o públicas. El robo de “cuello blanco,” cuando un empleado se lleva cosas de su lugar de empleo, no es muy distinto de la evasión de impuestos. El uso de información privilegiada respecto a obra pública que se va a construir ha sido la forma legendaria en que funcionarios públicos se enriquecieron a lo largo de la historia y no involucra actores privados pero, en el fondo, no es muy distinta a la contratación de constructoras que cobran de más y reparten los “sobrantes” entre los funcionarios responsables.

¿Cómo se combate esto? Hay dos formas: una se deriva de la creencia en que la autoridad actuará ante cualquier caso de corrupción, o sea el miedo a que se descubra el presunto o potencial delito. La otra tiene que ver con los incentivos que envuelven al funcionario (o equivalente en el sector privado): en ausencia de rendición de cuentas, la corrupción es una forma eficiente y barata de evitar conflictos. Sin embargo, cuando hay rendición de cuentas efectiva, nadie se atrevería a incurrir en casos de corrupción. Los incentivos y la amenaza de la autoridad constituyen los dos factores que hacen posible, o imposible, la corrupción.

Hace unos veinte años, cuando comenzaron los secuestros exprés, fui a la oficina de licencias a solicitar un cambio de

domicilio para que el mío no apareciera. Armado con una copia del predial de la oficina de un amigo, fui a solicitar el cambio. Expliqué la razón y la respuesta fue “cien pesos”. No teniendo claro a qué se refería, pregunté por el concepto. La respuesta fue fascinante: “el servicio de cambio cuesta cien pesos, da igual lo que cambie”. Pregunté, en tono sarcástico, si eso incluía un cambio de nombre. “Son cien pesos por cualquier cambio”.

El policía de tránsito es quizá la “inter-fase” más frecuente entre la autoridad y el ciudadano. Cuando alguien se pasa un alto o se da una vuelta prohibida el asunto es claro y transparente, no sujeto a interpretación. Sin embargo, el mayor contraste entre las licencias en México (al menos en la Ciudad de México) y el resto del mundo es que aquí ningún conductor conoce el reglamento. Primero, los reglamentos se cambian como si fueran camisas: no hay gobierno local recién electo que no amerite un nuevo reglamento. Pero en la CDMX pasó otra cosa: en aras de reducir o eliminar la corrupción en la expedición de licencias, la solución de nuestros dilectos burócratas fue eliminar exámenes de manejo, de conocimiento y de visión. Con esto quizá se redujo la corrupción en el proceso administrativo, pero me pregunto si no es más corrupto permitir que circule gente que no sabe manejar o que nunca se enteró que hay reglas para conducir. Inevitable que el policía abuse del incauto (e ignorante) conductor. Quizá para eso cambia el reglamento.

En el Estado de México es frecuente que los policías paren a vehículos con placas de la Ciudad de México, independientemente de que haya existido una violación. Basta la amenaza de secuestrar la licencia o la placa del conductor, cuando no del vehículo, “para asegurar el pago” para poner a temblar al más pintado.

El punto es que no existen reglas claras, conocidas por todos que se aplican con rigor, elementos clave de un Estado de derecho. La corrupción es producto de toda la estructura de gobierno creada y concebida para controlar al ciudadano. Cuando el gobierno federal era todopoderoso se controlaban los peores y más absurdos excesos de la corrupción al menudeo. Hoy cada

policía y cada inspector o funcionario tiene vida propia y concibe el puesto como un medio de enriquecimiento. La diferencia entre antes y hoy no radica en la fortaleza de las instituciones sino en que la autoridad antes tenía el poder para imponer el orden, incluyendo a los policías de tránsito, en tanto que hoy son, para todo fin práctico, agentes independientes.

A nadie debería sorprender que la economía esté parada y que la ciudadanía desprecie al gobierno. El problema no es el Estado sino el sistema.

---

La impunidad produce comportamientos anómalos y antisociales, una verdadera anomia, comportamientos que pronto se tornan naturales, lógicos y, en esa perversidad, también legítimos.

---

## NADA NI NADIE ESTÁ AL MARGEN

La impunidad está en todas partes. No hay minuto del día en que el ciudadano se sienta con la certeza de que sus derechos serán protegidos o que su persona estará bien resguardada. El pequeño empresario vive expoliado por inspectores y burócratas: da lo mismo si se trata de quienes asaltan su negocio o los que le quitan el tiempo en trámites repetidos, absurdos e innecesarios. Los jueces son impredecibles: igual perdonan que castigan sin que medie explicación alguna, además que con frecuencia actúan en contubernio con burócratas, funcionarios o partes interesadas. El hecho es que el ciudadano común y corriente vive acosado por autoridades y burocracias que jamás han reparado, ni por asomo, que su empleo está subordinado a la ciudadanía o, al menos, que se le debe a ésta. La impunidad es rampante y eso sin considerar el entorno general, que, todos sabemos, no es legal ni lo pretende.

La impunidad no es algo nuevo en la sociedad mexicana, pero ahora se ha convertido en la constante que está presente en todas partes y que explica, al menos en alguna medida, el comportamiento de muchos mexicanos: desde los que se van del país en busca de una mejor oportunidad, hasta los que se agandan todo lo que pueden pues no hay futuro que valga. La impunidad produce comportamientos anómalos y antisociales, una verdadera anomia, comportamientos que pronto se tornan naturales, lógicos y, en esa perversidad, también legítimos. La asociación que muchos políticos hacen de pobreza con criminalidad es un ejemplo perfecto de cómo, en este mundo de perversión e impunidad, se tergiversa la realidad para avanzar una causa política.

Aunque la impunidad tiene una larga historia, en el pasado se trató siempre de una excepción. Por supuesto, existía la institución de la mordida, pero también mecanismos (políticos, no legales) para controlar sus excesos. Algo similar ocurría con la criminalidad, que era, literalmente, administrada por “el sistema”. Ese sistema, construido luego de la gesta revolucionaria, nunca logró (ni pretendió) crear un sistema basado en la legalidad y acorde con las demandas ciudadanas, pero sin duda tenía por cometido organizar a la sociedad y los procesos productivos para avanzar el desarrollo del país. Ese sistema no era democrático ni siempre respondía al reclamo ciudadano, pero cumplía la función de limitar excesos y administrar la impunidad.

El deterioro del viejo sistema priista, que comenzó a fines de los sesenta y se aceleró año con año, abrió la caja de Pandora. Por un lado, el gobierno, que antes recurría a controles autoritarios ante la menor provocación (como ilustra el 68 mejor que nada), se convirtió en el principal promotor de las causas ilegales. A partir de los setenta, mucho de lo que antes era institucional, pasó a ser ilegal: antes, las organizaciones medulares del sistema eran las que se integraban a los llamados sectores del partido (CNC, CNOP, CTM). A partir de ese momento, la vida partidista, y cada vez más, la urbana, comenzó a caracterizarse por organizaciones cuyo origen y realidad era la ilegalidad: invasores de predios y

taxis tolerados, comerciantes ambulantes y grupos de choque. El sistema, que llegó al punto de reconocer, así fuese de manera implícita, la percepción generalizada en la población de su falta de legitimidad, dejó de cumplir la función de administración de la impunidad que por tantos años había servido al desarrollo, para convertirse en el gran promotor de la ilegalidad, la impunidad y la corrupción.

La derrota del PRI en 2000 acabó por destruir lo poco que quedaba de la antigua estructura institucional. Pero ese cambio, aunque nada novedoso, fue dramático. Si bien la estructura institucional había experimentado un deterioro constante, persistente y sistemático a lo largo de tres décadas, la institución presidencial mantenía muchas de sus facultades reales y, ciertamente, sus mecanismos, comenzando por los que se derivaban de la relación PRI-presidencia. Ese dúo dinámico le confería a la presidencia instrumentos y oportunidades inimaginables en cualquier democracia.

La llegada de un nuevo gobierno con otro perfil partidario en 2000, cambió al país para siempre, pero no necesariamente para bien y, ciertamente, no por el hecho de que llegar al gobierno un partido que históricamente había combatido la corrupción. Aunque el viejo sistema había experimentado un deterioro sistemático, prácticamente nada se había hecho para construir y desarrollar instituciones que sirvieran para ejercer las funciones gubernamentales más elementales, comenzando por la seguridad pública. El gobierno que fue inaugurado en diciembre de 2000 no contaba con las facultades de antaño, no tenía experiencia alguna en el ejercicio de las funciones gubernamentales y no entendió la precariedad del momento. Más importante, su arribo a la casa presidencial implicó la separación (o, como mencioné antes, el divorcio) entre la presidencia y el partido dedicado al control. El efecto de estos tres factores fue la migración del poder fuera de la presidencia y, en ese sentido, un cambio radical en la estructura del poder en el país.

Súbitamente, la otrora omnipotente presidencia mexicana, cedió

sus poderes, sin darse cuenta, a quien supo o pudo acapararlos. Los partidos afianzaron la posición que la reforma electoral de 1996 les había otorgado como monopolio exclusivo del poder en el país. El congreso se convirtió en el gran contrapeso del poder presidencial, en tanto que los gobernadores pasaron a ser amos y señores de sus regiones, inspirando ese famoso dicho que dice que México transitó de la monarquía al feudalismo. Si esa migración de poder se hubiera limitado a los poderes legalmente establecidos, la situación hubiera sido una de desequilibrio, pero no más. Desafortunadamente, el poder no sólo pasó a esas entidades, sino que igual migró a los narcotraficantes, criminales y guerrilleros, sindicatos corporativos y toda clase de grupos e intereses particulares, muchos de ellos ilegales.

La impunidad pasó a ser la nueva realidad del país. En ausencia del viejo presidencialismo, desaparecieron los mecanismos que antes habían permitido una convivencia pacífica y un desarrollo económico insuficiente, pero más o menos funcional. Ese sistema resultó ser insostenible en una sociedad creciente y pujante, pero funcionó por décadas hasta que se murió por inanición y por falta de visión: inanición por la desaparición paulatina de sus fuentes de sustento; y falta de visión porque no fue capaz de construir estructuras institucionales nuevas, idóneas para una sociedad en transición tanto económica como política y social. El resultado de ese choque de intereses y ceguera produjo la patética realidad de hoy. Peor, creó un conjunto de círculos viciosos que hacen muy difícil romper la espiral de impunidad y corrupción cotidianas.

## ¿IMPORTA LA CORRUPCIÓN?

La corrupción fue un asunto de profunda reflexión cuando los “padres fundadores” de la nación norteamericana discutían los elementos que debían incorporarse en su nueva constitución. Hamilton<sup>16</sup> argumentaba que si se le purga al modelo constitucional heredado de los británicos “sus fuentes de corrupción y si se le da igualdad de representación al poder popular, se creará

un gobierno disfuncional: como está en el presente, con todos sus supuestos defectos, es el mejor sistema de gobierno que jamás existió." Para Hamilton la corrupción era un costo inevitable de la vida pública. Al final Hamilton perdió, quedando el sistema integral de pesos y contrapesos que postulaba Madison.

Doscientos treinta años después, la argumentación pública en México es casi idéntica. Pulula la noción de que, primero, así ha sido siempre y, por lo tanto, así seguirá. Segundo, que en la medida en que la corrupción permite que las cosas funcionen, su costo es menor. Aunque hay mediciones que sugieren un costo incremental (más de 1% del PIB anual), es evidente que ésta ha ido mutando y que lo que pudo haber sido válido en el pasado no necesariamente lo es ahora.

Más allá de las características específicas del fenómeno y de cómo ha cambiado, lo que debería preocuparnos a todos no es el hecho mismo de que un funcionario se enriquezca en el poder (algo usual), sino el hecho de que la corrupción se ha ido generalizando, sumando a todos los partidos políticos y penetrando de manera incremental a toda la sociedad. Si antes fue un factor que permitía atenuar conflictos o acelerar la implementación de proyectos, sobre todo la obra pública, fuente ancestral de corrupción, hoy se vive un fenómeno de metástasis que podría acabar paralizando no sólo al gobierno sino al país en general.

En un excelente ensayo, Luis Carlos Ugalde<sup>17</sup> describe la naturaleza y dimensiones del fenómeno, ilustrando la forma en que la corrupción piramidal de la era de presidencialismo autoritario se ha ido "democratizando" al incorporarse todos los niveles de gobierno, partidos y poderes públicos. Lo que antes era concentrado y un instrumento de cohesión política se ha convertido en un mecanismo de control político en manos de un creciente número de actores. Peor, su ubicuidad ha generado un amplio repudio en la sociedad, enojo que ha llegado a convertirse en odio.

La democratización de la corrupción ha generado un efecto ejemplo que, combinado con la impunidad, se ha propagado hacia

otros ámbitos de la sociedad. Mientras que la corrupción de antes era típica de la disponibilidad de información privilegiada dentro del gobierno (por ejemplo para comprar terrenos a sabiendas de que ahí se construiría una carretera), del uso del gasto público para fines privados o de la interacción entre actores públicos y privados (como las compras gubernamentales), hoy la corrupción es frecuente en transacciones entre actores privados (como la compra de publicidad) y se ha enquistado en la definición de reglas de comportamiento (por ejemplo hospitales) que exigen estudios innecesarios que engrosan los cargos a los pacientes.

Racionalizar a la corrupción como algo ancestral y cultural permite generar y alimentar clientelas políticas. Los propios partidos se han dedicado a incorporar regulaciones cada vez más extremas (y absurdas) para el financiamiento de las campañas, mismas que son los primeros en violar: un cálculo sugiere que la campaña promedio cuesta veinte veces más de lo que la legislación permite.

Más que un fenómeno exclusivamente monetario, la corrupción ha alterado el léxico, el discurso y el *modus operandi*: podría parecer que se trata de un mero cambio semántico, pero lo que en realidad implica es que deja de concebirse a la corrupción como un “mal necesario” para pasar a ser la única forma de conducir la vida pública. Ese “pequeño” paso implica que deja de haber límites y que todo se vale: todo vestigio de comunidad, sociedad organizada o reino de la ley desaparece y se torna inasequible. La historia demuestra que ese es el mejor caldo de cultivo para liderazgos mesiánicos, populistas y autoritarios.

La mayor parte de las propuestas de solución no atacan más que los síntomas. La legislación en materia de transparencia se diluyó al incorporarse un conjunto de excepciones que diversas entidades del gobierno interpusieron, algunas más lógicas que otras. Pero la dinámica de la discusión que caracterizó a ese proceso es reveladora en sí misma: todo el esfuerzo se concentra en transparentar y fiscalizar (importante), no en eliminar las causas del fenómeno. El título mismo del instrumento que se

ha propuesto para combatirla es sugerente de sus limitaciones: “sistema nacional anti-corrupción”.

El problema de todas las recetas que se han presentado para combatir la corrupción es que no se atreven a reconocer el fondo, sobre todo la razón por la cual ésta se ha “democratizado”. En una palabra, nuestro problema no es de corrupción, violencia, criminalidad o drogas. Nuestro problema es la ausencia de un sistema de gobierno profesional que cuente con reglas de operación que se cumplen y hace cumplir. Pasamos de un patrimonialismo autoritario de corrupción controlada a un desorden patrimonialista en que la corrupción hizo metástasis. Nada va a cambiar mientras no se construya un sistema moderno de gobierno, con una burocracia profesional y apolítica, anclado en el reino de la legalidad.

En tanto eso no ocurra, la descomposición persistirá y la economía seguirá arrojando resultados mediocres. Las reformas son necesarias, pero sin gobierno y sin ley nada cambiará.

## CORRUPCIÓN Y CRECIMIENTO

Es rara la discusión sobre las causas del bajo crecimiento de la economía en la que la corrupción no surja como un factor explicativo y más si el intercambio tiene lugar fuera del país. El supuesto implícito es que la corrupción inhibe el funcionamiento de los mercados y eso desincentiva la inversión, limitando con ello su crecimiento. Aunque quizá comprobable en algunos casos, el argumento es viejo y gastado. Hay ejemplos, sobre todo en Asia, que claramente lo desmienten: países que crecen con celeridad a pesar de la prevalencia de la corrupción. ¿Cuál es, entonces, el problema?

En su último libro, Mancur Olson<sup>18</sup> preguntaba ¿qué es peor: un gobierno tiránico y autoritario, o el asalto infrecuente de alguna banda de guerrilleros y ladrones? Olson asegura que, a lo largo de la historia, ha sido mucho mejor para las sociedades humanas

vivir bajo el yugo de un gobierno autoritario y despótico que estar sujetas a los abusos frecuentes de una punta de ladrones. Aunque ambos tipos de gobierno puedan ser depredadores y abusivos, a un gobierno tiránico le conviene que la economía logre el mejor desempeño posible, pues de ello extrae un flujo constante de impuestos y tributos. No sucede así con ladrones que llegan, roban todo lo que pueden, destruyen lo que encuentran a su paso y huyen. En otras palabras, un déspota (un ladrón sedentario) mantiene los impuestos lo suficientemente bajos como para hacer posible el crecimiento constante de la economía y hasta puede llegar a desarrollar incentivos para afianzar la inversión, acelerar el crecimiento de la productividad, todo en aras de generarse ingresos. Mientras que el ladrón o guerrillero asalta cada que le da la gana, llevándose consigo lo que encuentra a su paso, el déspota tiene un interés creado en el desarrollo económico de mediano plazo. ¿Será lo mismo con la corrupción?

Jagdish Bhagwati<sup>19</sup> avanza el argumento y ofrece una explicación mucho más simple y convincente: “una diferencia crucial entre India y China es el tipo de corrupción que las caracteriza. India padece del tipo clásico de corrupción, el del rentismo, donde la gente se avoraza por agarrar lo que puede de la riqueza existente. Los chinos se caracterizan por lo que yo llamo corrupción de ‘utilidad compartida’: el partido comunista mete un popote en la malteada lo que hace que tenga un interés creado en que crezca la malteada.” Este refinamiento del argumento de Olson explica mucho de lo que diferencia a México de los países que crecen con celeridad: no es la corrupción en sí sino el tipo de corrupción que nos caracteriza porque mata a la gallina que pone los huevos de oro. El problema es el rentismo, no la corrupción per se.

Lo importante del argumento de Bhagwati es que el rentismo no es exclusivo de un sector, grupo o actividad. La forma en que él define el rentismo es tal que es igual si se trata de un empresario que controla a un sector de la economía o un burócrata que “compra” bienes para Pemex que nunca se entregan pero

ambos, el vendedor y el burócrata, se dividen el beneficio. La corrupción definida como la erosión de la riqueza existente entraña la explicación de lo que mata al desarrollo en el país: sindicatos que depredan, empresarios que controlan, burócratas que expolían, políticos que roban, funcionarios que compran terrenos donde se construirá una obra pública. En todos y cada uno de estos casos, el interés de quien es rentista es el de quedarse con un pedazo del pastel existente, lo que, de hecho, hace imposible que la economía crezca.

Desde luego, no todo en el país es corrupto. Existen sectores que compiten a muerte y funcionarios públicos intachables. Muchas empresas son impecables pero enfrentan un entorno de prácticas corruptas por parte de sus competidores y servidores públicos que se sirven con la cuchara grande. Igual, hay obreros que se desviven por hacer crecer la productividad pues de eso depende la viabilidad de su empleo.

El problema es que mucho de la estructura de la relación gobierno-sociedad y de un conjunto de decisiones políticas a lo largo del tiempo (que van desde las privatizaciones hasta la inflación, los monopolios estatales y la protección a empresas públicas y privadas) ha generado un país de rentistas, de sectores y grupos que depredan y viven de acaparar la riqueza existente y no de fomentar la creación de mayor riqueza. Ahí yace el corazón del problema.

---

Pasamos de un patrimonialismo autoritario de corrupción controlada a un desorden patrimonialista en que la corrupción hizo metástasis. Nada va a cambiar mientras no se construya un sistema moderno de gobierno, con una burocracia profesional y apolítica, anclado en el reino de la legalidad.

---

Desde luego, hay que acabar con la corrupción, pero eso es más fácil de decirse que de lograrse. Por su lado, la solución cínica residiría en que el gobierno se abocara a modificar la naturaleza de la corrupción a fin de, sin afectar a grupos poderosos, cambiar la dinámica de corrupción: es decir, tratar de imitar a China en lugar de parecernos a India bajo el principio de que si no los puedes derrotar únete a ellos.

Al margen de la factibilidad (y ética) de semejante planteamiento, la verdadera solución reside en la eliminación de los factores e incentivos que favorecen el tipo de corrupción que nos caracteriza. Algunos propondrían realizarlo mediante la coerción (o sea, creando nuevos instrumentos y mecanismos para combatirla: más burocracia controladora) pero lo lógico sería incorporar mecanismos competitivos en, por ejemplo, los contratos de compras del sector público, las licitaciones de nuevas cadenas de televisión y otros espacios donde la corrupción rentista prolifera.

## ¿EVIDENCIARLA O COMBATIRLA?

El dilema es: evidenciar la corrupción e impunidad o combatirla. No se trata de un juego de palabras, sino de un planteamiento político. En un plano hipotético, sería posible diferenciar a quienes proponen o enfatizan una u otra vertiente de acuerdo a su percepción de lo que es posible. Quienes están seguros de la podredumbre imperante, tienden a ser activistas y a preferir el escándalo público como medio para generar un caldo de cultivo propicio para atender el problema de fondo. Por su parte, quienes conocen las entrañas de la bestia saben bien que existen innumerables mecanismos, todos ellos perfectamente establecidos y conocidos, que hacen posible la corrupción. Los primeros son activistas políticos; los segundos tienden a ser auditores, administradores y políticos pragmáticos. La decisión de cómo encarar el problema es profundamente política y entraña consecuencias reales en la vida cotidiana tanto de la sociedad como de la política.

Comencemos por lo obvio: todo en el país parece diseñado para que prospere la corrupción. Las reglas institucionales se definen de una manera tan ambigua, o tan discrecional, que siempre es posible interpretarlas de tal manera que permitan y faciliten la corrupción o, de igual manera, castigar sin misericordia una acción perfectamente lícita y adecuada cuando así conviene al político en turno. En pocas palabras, la corrupción no es producto de la casualidad, sino de un diseño implícito que la hace posible y perdurable. Si de verdad se quiere acabar con la corrupción, habría que modificar las reglas que la reproducen. Por otra parte, si el objetivo es político, la corrupción no se va a acabar: como sugieren los ejemplos vertidos en este capítulo, simplemente seguirá mutando.

En el tema de la corrupción la pregunta relevante no es de carácter moral, sino práctico. Si una parte del principio de que hay gente honesta que deshonesto por igual, la clave entonces no son las personas, sino el entorno y las instituciones que delimitan su conducta. Si no fuese así, tendríamos que aceptar que la moral de una persona determina el potencial de corrupción de una actividad o puesto público y caeríamos de inmediato en la indefinición que animaba a muchos priistas cuando decían “no me des; sólo ponme donde hay”. Es obvio que el tema no es de moralidad, sino de oportunidad. La pregunta es qué es lo que crea la oportunidad de la corrupción.

La corrupción florece bajo dos condiciones evidentes: la obscuridad y la discrecionalidad. Cuando no existe transparencia y claridad sobre los procesos y decisiones que tienen lugar en una determinada empresa o entidad, los funcionarios de la misma tienen amplias oportunidades para hacer de las suyas. Es decir, el que existan espacios de decisión que no están sujetos al escrutinio público se convierte en una oportunidad para que un funcionario deshonesto aproveche la circunstancia para su beneficio personal o el de terceros. Algo parecido ocurre cuando la legislación o regulaciones que norman el funcionamiento de una empresa pública o entidad gubernamental otorga a sus funciona-

rios facultades discrecionales tan amplias que permiten cualquier interpretación al momento de tomar una decisión. De esta manera, cuando la autoridad cuenta con la facultad de aprobar o rechazar una petición, permiso o adquisición sin que medie un análisis y un procedimiento escrupuloso y sin tener que dar explicación alguna, entonces el potencial de incurrir en situaciones de corrupción es infinito. Además, ese potencial se multiplica cuando no existen sanciones por violar las regulaciones (incluida, por ejemplo, la falta de transparencia, así la ordene la ley).

El punto es que la corrupción no surge en un vacío. Más bien, son las reglas que gobiernan el proceso de toma de decisiones las que crean o impiden la existencia de oportunidades de corrupción. Si esto es tan obvio, entonces la manera de terminar con la corrupción es con reglas del juego (ya sea en el propio marco jurídico o en la forma de decidir) que hagan imposible la arbitrariedad: es decir, que confieran a la autoridad las facultades discrecionales necesarias, pero no tan amplias, que entrañen una alteración sustantiva de lo establecido en la regulación.

Hay cuatro formas en que sería posible, al menos en concepto, romper el círculo vicioso de la corrupción e impunidad en México. La primera sería acabando con la incipiente democratización del poder que ha experimentado el país en años recientes. Eso es precisamente lo que hizo el presidente Putin en Rusia: en sólo unos cuantos meses, acabó con la elección directa de gobernadores y retornó al viejo sistema de nombramientos centralizados; acto sucesivo, acorraló al parlamento, limitó la disidencia y controló sus procesos internos. Al re-centralizar el poder, el presidente ruso construyó nuevas instituciones, fortaleció las policías y logró un amplio apoyo popular. Aunque la Rusia actual no se parece en nada al viejo sistema comunista, el experimento democrático de los ochenta se disipó como agua entre los dedos; no menos importante, fue algo popular.

Una segunda forma de atender el problema sería modificando la estructura del poder que vive y se nutre de la ambigüedad que es inherente a todo el sistema político, ambigüedad que favorece

una amplísima discrecionalidad, misma que bordea en la absoluta arbitrariedad. Si de verdad queremos acabar con la corrupción y la impunidad, este sería el camino idóneo.

Una tercera manera de romper el círculo vicioso es que el aparato del poder cambie, cediendo, de manera altruista, sus fuentes de poder y financiamiento. Como eso no va a ocurrir, la pregunta es si la sociedad puede obligar a que se dé una alteración de las estructuras de poder. Esta fue mi propuesta en el libro *Una Utopía Mexicana*, donde propuse que el presidente encabezara ese proceso de cambio de esta naturaleza, a sabiendas de que eso no ocurriría. De hecho, en el siguiente libro, *El Problema del Poder*, analicé porqué eso es imposible: dada la estructura de intereses y privilegios que caracteriza al país, la noción misma de pretender una transformación “desde adentro” resulta claramente ingenua.

Una cuarta línea de acción, esa que sigue un amplio grupo de activistas, con frecuencia radica menos en el análisis de los problemas que en su exposición pública. Su objetivo no es cambiar -corregir, adecuar o resolver sus problemas- sino cambiar al sistema en su conjunto. Por supuesto, hay un creciente grupo de organizaciones dedicadas a construir soluciones institucionales en ámbitos como el de la transparencia y la rendición de cuentas, pero son la excepción: la línea que separa a las instituciones que fundamentan su trabajo en el análisis serio y la propuesta de soluciones de aquellas que encabezan activistas dedicados a exhibir y combatir con el oprobio a los casos que ellos consideran, sin análisis, ser ejemplos de corrupción, es por demás endeble. En términos generales, los activistas basan su actividad en el abuso de la información y siguen agendas políticas precocinadas en sus denuncias y publicaciones. Algunos de quienes siguen esta línea de acción entienden ese objetivo con claridad, otros suponen que el escándalo público es un medio aceptable para llevar a cabo cambios necesarios. En cualquier caso, el problema de esta estrategia es que parte del principio de que no es posible cambiar o mejorar al sistema existente sino que es necesario

eliminarlo. De esta manera, conscientemente o no, se trata de movimientos políticos, no de proyectos dedicados a la corrección de los problemas existentes, dentro de los marcos institucionales prevalecientes.

Estos cuatro caminos arrojan la interrogante obvia de si el cambio del país puede provenir de la sociedad. La evidencia acumulada sugiere que, por la razón que sea y que fue discutida con anterioridad, la sociedad mexicana ha mostrado severas limitaciones a encabezar procesos transformadores; incluso, algunas encuestas del Instituto Nacional Electoral<sup>20</sup> sugieren que la sociedad mexicana es particularmente pasiva, aunque nada impide que esa pasividad cambie en el tiempo, sobre todo con una mayor sensación de libertad y una mayor apariencia de corrupción. Más bien, son grupos de activistas los que han adquirido dimensiones protagónicas precisamente por la ausencia de una sociedad dispuesta a organizarse y a actuar por sí misma. Queda así la gran disquisición de cómo puede la sociedad hacer valer sus derechos en esta era de competencia y democratización. No es un dilema menor.

El sistema político mexicano se constituyó para pacificar al país y privilegiar a los ganadores de la gesta revolucionaria. El sistema que de ahí emergió logró su cometido en ambos sentidos pero tuvo el efecto de congelarse en el tiempo, impidiendo una evolución normal y natural, conforme con el crecimiento y desarrollo de la sociedad y de la economía. La corrupción, la impunidad, la informalidad y otras distorsiones mencionadas en este capítulo son síntomas de un sistema político y legal expresamente diseñado para favorecer y privilegiar a ciertos sectores de la sociedad, para escoger ganadores (y, por consecuencia inexorable, perdedores) y, por lo tanto, se convirtió en un impedimento estructural a la existencia de instituciones fuertes, independientes y permanentes. Es decir, en el corazón de la arbitrariedad que hace posible -y necesaria- la corrupción y la impunidad, yace una estructura de poder que se beneficia de ello y que no ve razón para alterar el orden establecido.

La sociedad mexicana ha llegado a la conclusión de que la corrupción y la impunidad son los dos grandes males que producen violencia, improductividad y desazón. De lo que no hay duda es que estos fenómenos han cambiado a la sociedad mexicana y le han incorporado un sentido de militancia y actividad que no existían antes. La interrogante es si estos elementos se podrían convertir en un catalizador para transformar a la sociedad y convertirla en un verdadero factor de cambio político en México. Ese es el tema de los siguientes capítulos.



*Empresarios sostienen globos con la palabra “Corrupción” durante una protesta organizada por miembros de la Confederación de Empleadores de México (COPARMEX) para exigir a los senadores que aprueben la propuesta original del Sistema Nacional de Anticorrupción, en el monumento del Ángel de la Independencia en la Ciudad de México, 16 de junio de 2016.*

*Créditos: alamy.com*



## XIII

# Las fuentes de cambio: ¿para quién?

*C. P. Snow preguntó a Mao qué se necesitaba para gobernar. “Un ejército popular, alimento suficiente y confianza del pueblo en sus gobernantes”, respondió Mao. “Si sólo tuviera una de las tres cosas, ¿cuál preferiría?”, preguntó Snow. “Puedo prescindir del ejército. La gente puede apretarse los cinturones por un tiempo. Pero sin su confianza no es posible gobernar”*

**E**l país podría cambiar por al menos tres razones: primero, como se mencionó previamente, por la presión del exterior; segundo, por decisión interna que conlleve a reformas y ajustes que inicien un proceso transformador; y, tercero, como producto de una crisis de tal magnitud, quizá consecuencia de una rebelión contra la parálisis que vive México desde hace tiempo, misma que obligaría en términos metafóricos, a comenzar “desde cero.” También habría una cuarta posibilidad: que la sociedad obligue a los factores de poder a enfocarse hacia una transformación mucho más ambiciosa y profunda de la que nadie había soñado o imaginado.

Como dice Leonardo Curzio<sup>21</sup> “supongo que es una disposición natural de homo sapiens el buscar siempre el ángulo que nos permita utilizar de mejor manera nuestros conocimientos. Por eso sucede que los especialistas en apicultura acaban siempre hablando de abejas y los médicos sociales terminan siempre conversando sobre campañas de vacunación.” En la medida en que el diagnóstico de los problemas del país se circunscriba a la opinión de expertos en asuntos funcionales, las soluciones que se propongan siempre serán utilitarias: si los políticos analizan el problema, su conclusión se concentrará en resolver las disputas que ellos enfrentan de manera cotidiana. Es obvio que se requieren soluciones para esos y otros problemas, pero es paradójico que el gran ausente en esas discusiones sea siempre el ciudadano de a pie, la persona común y corriente que, a través de sus impuestos, mantiene a todos los políticos pero rara vez tiene impacto o incidencia en sus decisiones.

En el capítulo XI, sobre la naturaleza del reto que enfrenta el país, argumenté que no faltan iniciativas de cambio en la política mexicana, pero que todas éstas se refieren a mecanismos de redistribución del poder entre quienes ya lo ostentan. En este capítulo prosigue esa discusión: ¿será posible que se reforme el poder para servir a la sociedad?

La democracia iba a transformar al país. Como tantas otras promesas que acompañaron a sendas reformas en el curso del último medio siglo, la promesa democrática cambió al sistema político, pero no resolvió el problema medular. Es obvio que no hay una sola reforma que pudiera cambiar al país de manera integral, pero lo que las decenas de reformas de las últimas décadas han mostrado es que se pueden resolver algunos problemas, pero no ha habido la habilidad, inteligencia o disposición para enfrentar los factores que impiden que México efectivamente salga de su letargo. En este sentido, buena parte de las reformas acabaron siendo meros parches, cuando no quimeras.

El desencanto es tan grande que hasta la palabra “democracia”

ha acabado siendo trivializada en el discurso político. Cuando todo se califica de democrático (hasta la productividad), la única solución acaba siendo algo que, en el mejor de los casos, es frívolo, cuando no baladí. Muchos de quienes despreciaban al viejo presidencialismo y se dedicaron a combatirlo ahora desprecian la democracia: antes porque una persona tenía demasiado poder, ahora porque no tiene suficiente. En su acepción más fundamental, como argumenta Karl Popper<sup>22</sup>, la democracia existe para proteger al ciudadano del abuso del gobernante; en la discusión pública mexicana la democracia es un instrumento para elegir gobernantes y luego no entrometerse en sus decisiones. ¿Cuál es el balance apropiado? ¿Será posible que ahí se encuentre parte de la razón por la cual el país no progresa a pesar de tantos cambios y reformas, en todos los órdenes?

Parece evidente que hay dos asuntos que nadie disputaría como problemas medulares: la ineficacia del gobierno y la pésima calidad de los servicios públicos. Aunque vinculados, son dos temas distintos que con frecuencia se mezclan o visualizan en términos de causalidad: no funciona el gobierno (y provee malos servicios) porque está mal organizado. Por supuesto que hay algo de cierto en esta relación, pero es imperativo entender bien las causas porque un error de diagnóstico siempre lleva a una mala solución.

---

En su acepción más fundamental, como argumenta Karl Popper , la democracia existe para proteger al ciudadano del abuso del gobernante; en la discusión pública mexicana la democracia es un instrumento para elegir gobernantes y luego no entrometerse en sus decisiones.

---

Desde por lo menos 1963, en que se crearon los llamados “diputados de partido,” el país ha atravesado por una multiplicidad de reformas políticas y electorales que, bien a bien, no lograron más que resultados parciales. Ciertamente, algunas reformas transformaron al sistema para bien (como la del 96 que creó un sistema electoral profesional ejemplar), pero el país sigue atorado. Las reformas atacaron -en algunos casos hasta la saciedad y el absurdo- problemas entre políticos, pero ninguna ha procurado escuchar a la ciudadanía y responder a sus preocupaciones y necesidades. Ahora se discute un gobierno de coalición y la segunda vuelta, que son asuntos de redistribución del poder entre quienes ya lo ostentan.

Como alguna vez dijera Einstein, no es posible esperar resultados distintos cuando se repite la misma cosa. ¿Qué es lo que hace pensar a los políticos que un nuevo trapito va a resolver el problema político del país?

No discuto la necesidad de una reforma: lo que pregunto es una reforma para quién. Docenas de reformas políticas y electorales -en adición a las centenas de reformas económicas, fiscales y de derechos sociales- no han logrado que se eleve la confianza de la ciudadanía en sus gobernantes, que las calles estén bien pavimentadas o que la población goce de seguridad física y certeza legal.

Cuando uno se pregunta por qué no crece la economía con mayor celeridad, la respuesta es obvia para los ciudadanos, tan obvia que los políticos no la quieren ver: porque no hay la más mínima confianza en el funcionamiento del gobierno. El sistema de gobierno está diseñado para extraer rentas de la ciudadanía, alimentar al ogro filantrópico y preservar privilegios de grupos dentro del sistema político y alrededor de éste. Mientras tanto, la ciudadanía vive en un mundo de incertidumbre respecto a su integridad física, seguridad patrimonial y el abuso del gobierno. Hasta pagar impuestos es engorroso y complicado.

El viejo sistema político, el de Plutarco Elías Calles, se creó para concentrar el poder e institucionalizar el conflicto en la era postrevolucionaria. Los problemas de hoy son en cierto sentido producto del éxito de aquel entramado, toda vez que reflejan el crecimiento de la población, la dispersión geográfica y la diversidad económica, política y social del país. Aunque mucho ha cambiado gracias a las reformas emprendidas, el viejo sistema sigue ahí, como el dinosaurio de Monterroso, pero con una enorme diferencia: antes funcionaba y satisfacía lo mínimo necesario y hoy no.

Una posible explicación de esta paradoja es que el viejo sistema respondió al problema de su momento y luego dejó de hacerlo porque el problema cambió pero el sistema permaneció. Hoy el sistema político no responde a las necesidades de desarrollo del país que, en lo fundamental, nada tienen que ver con lo que lo que preocupa a los políticos. Mientras ellos siguen en la búsqueda de parches a lo que no funciona, el país necesita un gobierno que sí funcione.

Desde luego, es imperativo reformar al sistema político para que el gobierno funcione, pero lo crucial es que la reforma que se emprenda se contemple con esta lógica: la de resolverle problemas a la población y hacer más fácil su vida cotidiana. O sea, nuevas y diferentes funciones gubernamentales, no una mera reforma orientada a no cambiar nada.

---

Lo que necesitamos es un sistema político para el siglo XXI, no la continuación, así sea institucionalizada, del porfiriato. Y eso implica el fin de los privilegios, transparencia y rendición de cuentas: o sea, responderle a la ciudadanía. Si no se parte de esa premisa, nada cambiará.

---

El problema de esta solución es que entrañaría una revolución en el sistema político del país. Las más avezadas de las propuestas de reforma buscan regresar a lo que antes parecía funcionar, que es, en esencia, lo que este gobierno intentó: re-centralizar el poder. Esa opción desapareció el día en que se liberalizó la economía y es imposible recrearse. Lo que necesitamos es un sistema político para el siglo XXI, no la continuación, así sea insti-

tucionalizada, del porfiriato. Y eso implica el fin de los privilegios, transparencia y rendición de cuentas: o sea, responderle a la ciudadanía. Si no se parte de esa premisa, nada cambiará.

Nadie puede negar que el país ha experimentado cambios profundos en su estructura económica y política y los resultados son obvios, tanto en sus beneficios como en los rezagos que han dejado. La sociedad mexicana de hoy es más libre y más rica que en el pasado, pero no está más segura ni mejor pertrechada para afrontar los problemas inherentes al siglo XXI. De hecho, muchos de los viejos

problemas se han exacerbado y nada se ha hecho para atender los nuevos problemas. Esto último no implica que los políticos estén dormidos; más bien, ilustra la naturaleza del problema: los

---

Lo que la sociedad y la economía requieren es políticos enfocados a crear condiciones para que la sociedad prospere y, casi siempre, los criterios para lograr esto último son contradictorios con lo anterior: resolver los problemas de los políticos con frecuencia acaba haciéndole más complicada e incierta la vida a los ciudadanos.

---

políticos están enfocados hacia los políticos y sus asuntos de poder. Lo que la sociedad y la economía requieren es políticos enfocados a crear condiciones para que la sociedad prospere y, casi siempre, los criterios para lograr esto último son contradictorios con lo anterior: resolver los problemas de los políticos con frecuencia acaba haciéndole más complicada e incierta la vida a los ciudadanos.

La clave radica en la confianza. Los políticos antes entendían que, para prosperar, el gobierno tenía que crear un entorno de confianza que alentara a la población y le hiciera creer en el futuro. Sólo así se explica la famosa foto del entonces director del Banco de México, Rodrigo Gómez, posando ante las cámaras, arropado por una infinidad de barras de oro detrás, dentro de la bóveda de la institución. Una foto decía más que mil palabras: se podía confiar en el gobierno. El TLC fue concebido con la misma lógica: conferirle certidumbre al inversionista. Esa lógica desapareció desde que comenzó a debilitarse la autoridad presidencial y empezaron las luchas por el poder fuera de todo marco institucional. Nada malo en ello, excepto que se perdió la razón de ser de un gobierno. Sin confianza, el país jamás va a prosperar y los políticos han demostrado una aguda incapacidad para generarla.

La conclusión inevitable es que si los políticos están estructuralmente cegados y, por lo tanto, son incapaces para responderle a la ciudadanía, entonces de ellos no va a venir una reforma en la estructura del poder que allane el camino para el desarrollo del país.



## XIV

# ¿Quién sí? ¿Podrá la sociedad?

*“¡Ciudadanos, su gobierno ha retornado a ustedes!”*

- Vaclav Havel, Presidente de Checoeslovaquia, 1990
- Tomás Masaryk, Presidente de Checoeslovaquia, 1918
- ¿Y México, cuándo?

**L**a sociedad mexicana ha cobrado una inusitada militancia en las últimas décadas. Han surgido toda clase de organizaciones civiles, se presentan denuncias, proliferan los manifiestos y crece el descontento. Hay organizaciones que proponen soluciones, otras que evalúan al gobierno; algunas denuncian la corrupción, otras procuran combatir la delincuencia y criminalidad. Algunas de estas entidades son producto de circunstancias o eventos específicos -un secuestro, un asesinato, la construcción de un nuevo aeropuerto-, otras responden a preocupaciones más generales: la productividad, la eficiencia del gasto, mejores políticas públicas. Todas estas organizaciones proponen soluciones, difunden sus ideas y critican lo existente. Algunas buscan impacto inmediato, otras de largo plazo; muchas de ellas no son visibles, otras son protagonistas consuetudinarios. Hay de todo en la arena pública.

*Monumento del Ángel de la Independencia en la Ciudad de México*  
Créditos: *alamy.com*

Lo que muchas de estas organizaciones también comparten es más ánimo que estrategia; muchas combaten síntomas y consecuencias más que causas; algunas son un mero vehículo para el protagonismo de un individuo. Nada de eso demerita su existencia o sus causas, pero cuando se evalúa la viabilidad de una transformación social de grandes dimensiones a partir de las organizaciones de la sociedad, es imperativo hacer un análisis frío de la naturaleza y, sobre todo, capacidades reales de estas entidades e instituciones. De nada sirven grandes ideas y pretensiones si su impacto es relativamente menor, al menos para el objetivo aquí planteado. Al mismo tiempo, y ese será el tema del siguiente capítulo, la acumulación e interconexión de experiencias y esfuerzos puede ser radicalmente transformador.

Si uno lee lo que escribió Alexis de Tocqueville respecto a la sociedad norteamericana de mediados del siglo XIX, sus observaciones no son muy distintas: lo que hacía rica y dinámica a la democracia estadounidense, escribió el estudioso francés, era precisamente la existencia y proliferación de organizaciones independientes avanzando y defendiendo las causas más diversas, incluso cuando tenían problemas similares a las que muestran las organizaciones mexicanas del siglo XXI. El ejemplo estadounidense ha sido imitado a lo largo y ancho del mundo pero su impacto ha sido muy distinto: cada sociedad tiene sus características y no todas responden igual.

El contexto en que operan las organizaciones y asociaciones civiles mexicanas de la actualidad difícilmente podría ser más distinto al panorama que describió de Tocqueville. Para comenzar, el entorno estadounidense del siglo XIX era infinitamente más propicio para la proliferación de organizaciones que el mexicano de hoy: mientras que en México el sistema político postrevolucionario se concibió para concentrar y centralizar el poder -y, por lo tanto, para impedir o, al menos, obstaculizar el desarrollo de la sociedad para así controlarla- en Estados Unidos la democracia fue un componente inherente a la formación de ese país y todo alentaba la participación ciudadana, razón de ser de su democ-

racia. Por otra parte, las circunstancias del siglo XIX en nada se parecen a las del siglo XXI, toda vez que hoy existen mecanismos que permiten la circulación y discusión de ideas que son instantáneos y accesibles a todo mundo, lo que abre oportunidades que en el siglo XX mexicano eran inconcebibles.

En este sentido, el número de organizaciones que existen en el país es quizá menos importante que el hecho de ahora tienen una capacidad de diseminar sus ideas, comentarios y críticas en forma que nunca antes fue posible. De Tocqueville estaría impresionado.

Al mismo tiempo, no se puede despreciar el hecho que la función de las organizaciones de la sociedad es tan importante, si no es que más, que su presencia en las redes sociales. Por ejemplo, una organización dedicada a asuntos ambientales con una membresía que suma

millones de personas es obviamente más influyente que una que tiene gran presencia en los medios pero sin ciudadanos dispuestos a enarbolar su bandera. El contexto también importa: lo que de Tocqueville observó fue una sociedad en la que la organización de las personas era no sólo aceptada y vista como legítima, sino que todo el aparato social y gubernamental lo veían como necesario para el éxito del país; en México, aunque hoy existe cierta tolerancia para asociaciones ciudadanas, el aparato político, y con frecuencia la sociedad misma, las percibe como un estorbo.

La pregunta necesaria e inexorable es si la sociedad mexicana del siglo XXI y todas sus organizaciones sociales y civiles podrá

---

en México, aunque hoy existe cierta tolerancia para asociaciones ciudadanas, el aparato político, y con frecuencia la sociedad misma, las percibe como un estorbo.

---

encabezar una transformación del país. Analizar esto implica observar el entorno en que operan, la historia que les precede, la estructura y objetivos de las propias entidades y, en una palabra, evaluar su capacidad para forzar un cambio político profundo. En el libro anterior concluí que el sistema político actual es incapaz de reformarse para resolver los problemas del país; la pregunta ahora es si la sociedad mexicana tiene la capacidad para hacerlo y, si sí, cuál sería el catalizador.

## EL CONTEXTO MEXICANO

El vector que atraviesa toda la vida política y social del país es el del PRI. Como mencioné en el capítulo VI, el impacto histórico del PRI es y ha sido infinitamente superior al que alguien pudiera imaginar porque fue tan exitoso que creó toda una forma de pensar y relacionarse, al grado en que hasta los no priistas -y los anti-priistas de origen- se comportan como tales. El ejemplo de las dos administraciones federales panistas es evocativo: su propensión inmediata fue a actuar y comportarse, a la vez que auto-limitarse, como si fuesen priistas.

Nada como los ejemplos que Nacho Lozano y María Scherer acumulan en su libro *El priista que todos llevamos dentro*, para ilustrar la naturaleza y profundidad del fenómeno. Algunas líneas del libro lo dicen todo. Nacho Lozano: el PRI es “algo que nos explica a todos... ¡es el sol en el sistema solar!” El PRI-dinosaurio “tienen larga vida, ferocidad, causan terror, están en peligro de extinción, pero ahí siguen; tienen colmillos enormes y una cola muy larga. Pueden ser verdes, rojos, amarillos. Se comen a los demás. Siempre dejan huella. Son hipnotizantes... También son seres de ficción, y es una máscara...” Roberto Gil Zuarth: “En el Pacto por México vimos al pequeño priista en todo su esplendor, el antipriista furibundo, pero que quiere estar cerca del Presidente, que quiere la foto con el Presidente, que requiere el evento fastuoso, que quiere recibir el premio a las mejores contribuciones a la República, el que quiere estar en la primera fila de Palacio Nacional.” Soledad Loaeza: lo que define al PRI

es “la búsqueda de unanimidad” y “la intolerancia frente a la oposición.” A los presidentes mexicanos “les aterra la disidencia” y siempre tienen miedo al conflicto. Jorge Castañeda: “Les encanta el rito a los piches priistas porque a los mexicanos nos encanta,” “Inventan leyes para quedar bien con la opinión, con la sociedad, con los poderes fácticos, aunque todos sabemos que no se van a cumplir.” Marcelo Ebrard: “la obsesión, la piedra de toque de la cultura priista, es la obediencia al jefe.”

El priismo es muchas cosas, pero dos particularmente relevantes para el argumento de este libro: en primer lugar, el priismo se convirtió en una forma de ser y de actuar para los políticos, que es precisamente el punto que avanzan los autores del libro citado en el párrafo anterior. Los políticos se comportaban de acuerdo a esas reglas, creían en el sistema y tenía la expectativa de que, como en el viejo dicho, “la Revolución les haría justicia,” queriendo decir que les daría un puesto público. Pero el otro lado del priismo, como ya se comentó en un capítulo anterior, no es menos relevante: se convirtió en una ideología que logró ser hegemónica y que, por ello, hizo posible que la sociedad mexicana se mantuviera controlada.

Refiriéndose a India, Tolstoy<sup>23</sup> observó algo quizá aplicable a la sociedad mexicana y que es precisamente a lo que un representante de la KGB que mencioné con anterioridad se refería cuando veía al México priista de los setenta: “Las cifras hacen evidente que no fueron los ingleses quienes esclavizaron a los hindúes, sino los hindúes quienes se esclavizaron a sí mismos.” El PRI logró que el mexicano se esclavizara, pero de una manera absolutamente simple: porque creía en el sistema o había aprendido a creer en él y a saber que dentro de éste podía prosperar. De lo que no hay la menor duda es que, como observa Joel Ortega Juárez<sup>24</sup>, “la estructura corporativa sirvió al Estado para impedir la organización autónoma de la sociedad. La gente no comprende la posibilidad de construir para sí misma los instrumentos para participar cotidianamente en lo cotidiano y lo general.” Con estos burros hay que arar, habría dicho el clásico.

La sociedad mexicana ha cambiado en el curso del tiempo y mucha de ella se ha ido liberando del yugo priista, sobre todo aquellos más jóvenes y más distantes del centro del país. Sin embargo, el fenómeno es perceptible en todas partes y, de hecho, ha tenido el beneficio de que la gente se auto-limita y no protesta más allá de lo que considera legítimo. El punto es que todo mundo teme a la inestabilidad -temor infundido históricamente por el sistema priista- lo que lleva a que nadie, o muy pocos, desafíen al gobierno. En adición a lo anterior, también es importante reconocer que la sociedad mexicana es extraordinariamente diversa y dispersa y, más específicamente, que no es posible extrapolar lo que ocurre en la ciudad de México, o en algunas ciudades prominentes, hacia el resto del país. El ejemplo más ilustrativo, aunque a muchos pudiera parecerles excesivo, es el del matrimonio de parejas del mismo sexo, algo que se ha tornado natural en la ciudad de México pero inaceptable en la mayoría del territorio nacional. No pretendo exagerar este ejemplo ni derivar conclusiones excesivas, pero sí sirve para observar que la capacidad de organización y acción varía radicalmente en el territorio nacional, al mismo tiempo que el potencial de control político sobre las organizaciones sigue siendo sumamente elevado en muchos estados y regiones del país, incluyendo al antes denominado Distrito Federal.

Cualquier evaluación del potencial de la ciudadanía para convertirse en el factor de cambio de la sociedad mexicana debe partir de la comprensión de su potencial. Las limitaciones históricas son evidentes. Al mismo tiempo, hay ejemplos extraordinarios de comunidades que han tomado el liderazgo, sobre todo en materia de violencia y criminalidad, y se han abocado a resguardar sus localidades y convertirlas en territorio que no permite el ingreso de bandas de criminales. Para que la sociedad mexicana se convierta en protagonista del cambio tendrá que encontrar dos cosas: por un lado, algún elemento catalizador que sume experiencias, esfuerzos y luchas pequeñas y grandes; por el otro, tendría que construir una capacidad de sumar lo disímulo y aceptar la diversidad en un ejercicio de tolerancia que no ha sido típico en la historia del país.

Hay varios ejemplos que sugieren enormes oportunidades viendo hacia el futuro. Los siguientes destacan por su trascendencia, en muchos casos porque son locales: en Cherán, un pueblo en del estado de Michoacán, las mujeres -hartas de que taladores de bosques armados les quitaran su fuente de empleo, secuestrarán y matarán a sus hijos y esposos- se pusieron de acuerdo, se organizaron y los erradicaron. Por tres años, observaron como estos grupos criminales llegaban con sus camiones, cortaban los árboles y se llevaban los troncos, fuente de su sustento. Cuando comenzaron a acercarse al manantial que nutría el bosque, las mujeres decidieron actuar; primero hablaron con los taladores pero, al no encontrar resonancia, se organizaron y se levantaron: bloquearon los accesos, crearon un mecanismo de alerta temprana y, poco a poco, sacaron a los taladores de su bosque. La lección fue clara: cuando la gente se organiza, ni el crimen organizado puede con ella.

En Santiago Ixcuintla, la historia es distinta, pero el resultado similar. En este municipio del estado de Nayarit no ha habido un solo secuestro en más de seis años. También disminuyeron los robos. La historia, contada en el programa de Denise Maerker, es todavía más atractiva e interesante que la de Cherán porque en este caso, la población se organizó y forzó a la policía a responderle y protegerla. Crearon un mecanismo de cooperación que sirvió para alertar de cualquier potencial acto criminal e informar de inmediato a la policía, misma que respondió. De hecho, no sólo respondió, sino que comenzó a cooperar con otros cuerpos policiacos del estado y de municipios vecinos, reduciendo radicalmente la criminalidad en la región. Se trata de un ejemplo de lo que la población organizada y dispuesta a confiar en sus autoridades, a la vez que las hace responsables, se traduce en buenos resultados para todos.

En Monterrey, la Hermana Consuelo Morales de CADHAC trabajaba con familias modestas y se dedicó a elaborar un protocolo de investigación que llevó a la procuraduría de Nuevo León. Básicamente, las familias diseñaron un mejor modelo para que los min-

isterios públicos hicieran su trabajo, y lograron que éste se implementara y que la procuraduría funcionara, al menos temporalmente. En Veracruz y Morelos (Tetelcingo) las familias de desaparecidos se han constituido como grupos, se han capacitado en temas forenses (señoras que se convirtieron en expertas en muestras de ADN y laboratorios) y en búsqueda de fosas. En algunos casos, las autoridades han acompañado sus esfuerzos, mostrando oportunidades de colaboración cuando la comunidad actúa.

En Ciudad Juárez, como registra Nancy Hernández Martínez,<sup>25</sup> se entablaron procesos de diálogo impulsados por organizaciones civiles con autoridades locales y federales sobre los feminicidios que ocurrieron en esa localidad. En proceso fue exitoso y llevó a acciones concretas por parte del gobierno federal que incidieron en bajar el número de asesinatos. Las organizaciones civiles se acreditaron como actores relevantes y capaces no sólo de iniciar un diálogo, sino de construir propuestas de acción, además de sumar a las víctimas en el proceso y lograr acuerdos

satisfactorios para ambas partes. La experiencia mostró que hay capacidad de organización, acción y aprendizaje en la sociedad civil, pero sobre todo que es posible no sólo dialogar sino actuar con el gobierno local y federal a fin de lograr objetivos cruciales para la ciudadanía.

Numerosas experiencias de acciones, diálogos y conflictos entre organizaciones de base, sobre todo las de víctimas de violaciones de derechos hu-

manos -suceso excesivamente frecuente en las últimas décadas-, arrojan ejemplos importantes de capacidad y disposición a actuar para resolver y construir soluciones y no acciones vengativas. Quizá no haya fuente más importante de organización

---

**Años de violencia y criminalidad han forzado a la población a dejar de esperar a que el gobierno responda y se ha organizado para atender sus necesidades comunitarias.**

---

de la sociedad que la que resulta de quienes tienen contacto con el aparato judicial: en esos encuentros, la población casi unánimemente se encuentra con no sólo una barrera para sus deseos de resarcimiento, sino sobre todo una negativa absoluta a la justicia. Innumerables víctimas de la violencia han acabado organizándose para protegerse de las autoridades judiciales, a las que perciben como reacias a atenderlas y responderles, lo que ha llevado a la constitución de organizaciones que movilizan a la población y crean conciencia de la inoperancia del poder judicial y del abuso que sufre la ciudadanía. Algo similar ha ocurrido con los movimientos de búsqueda de desaparecidos que se reproducen por todo el país. Lo impactante de estos procesos de organización es que, en la mayoría de los casos, son provocados por la naturaleza de las entidades gubernamentales que no tienen por objetivo atender las necesidades y preocupaciones de la ciudadanía, lo que crea un efecto perverso: primero está el crimen y luego el choque -y el horror y abuso- de encontrarse con un poder judicial que es cómplice con la delincuencia o, en el mejor de los casos, que no tiene incentivo alguno para atender a las víctimas.

Miles de historias similares proliferan en todo el país. Años de violencia y criminalidad han forzado a la población a dejar de esperar a que el gobierno responda y se ha organizado para atender sus necesidades comunitarias. En contraste con las asociaciones civiles mencionadas al inicio del capítulo, estos ejemplos no son intelectuales ni producto del análisis de escritorio: se trata de personas de carne y hueso que responden ante los desafíos que el statu quo les ha creado y respecto al cual su única opción es actuar o padecer las consecuencias.

## ¿SE TRATA DE UN CAMINO VIABLE?

Una cosa es la defensa de los intereses directos de una persona, familia o comunidad y otra muy distinta es la definición de un cambio de reglas del juego a escala nacional, algo de mucha mayor envergadura. Una posibilidad, que es la que estos ejem-

plos ilustran, es reconocer que el cambio no va a ocurrir en grandes olas o decisiones de impacto nacional (como podrían ser las reformas emprendidas por un gobierno) sino, más bien, como resultado de la acumulación de cientos o miles de acciones a nivel comunitario que, en la práctica, alteran la relación entre gobernantes y gobernados. En la medida en que la población cambie las reglas del juego en el terreno de la vida cotidiana, las relaciones políticas podrían acabar transformadas. Camino lento pero seguro e imparable.

El fenómeno tiene otra dimensión que no es menor: con mucha frecuencia, sobre todo tratándose de asuntos de seguridad, las decisiones y acciones que emprende la gente tienden a ser vistas como retrógradas e ideológicamente repulsivas por muchas de las organizaciones que, desde lejos, pretender emprender grandes cambios sociales. El caso de las llamadas “autodefensas” en Michoacán es sugestivo: para muchas comunidades, estos grupos han sido su salvación; para otros se trata de un camino al infierno, potencialmente sin retorno. En Cherán, la población llegó al punto en que la realidad era intolerable y optó por actuar por sí misma, lo opuesto a las autodefensas, cuya historia es, en general, menos encomiable.

Algunos políticos, intelectuales y activistas<sup>26</sup> adoptan una postura que me parece igual de controvertida: proponen la creación de mecanismos como los llamados “Consejos Económicos y Sociales” con el propósito de “empoderar” a la población y convertirla en un factor transformador. Aunque entiendo el mérito y objetivo del “empoderamiento,” me parece que el concepto entraña una enorme arrogancia, sobre todo a la luz de los ejemplos de comunidades que se organizan por sí mismas, como los relatados antes. Mi impresión es que el asunto no radica en manipular a la población o pretender enseñarle cómo puede ser poderosa, sino en encontrar la forma de ligar y vincular los diversos movimientos que ya existen en todo el territorio nacional para convertir ese proceso en un catalizador que multiplique el efecto a nivel regional, estatal y, eventualmente, nacional. Mi punto es que la noción misma de “empoderar” es elitista.

Donde grupos, asociaciones y políticos pueden hacer una gran diferencia es en ayudar a crear condiciones para que los logros de comunidades organizadas se amplíen y reproduzcan a poblaciones cada vez mayores, constituyendo así nuevas “realidades a nivel de tierra” que, de facto, obliguen a los gobernantes locales y estatales a rendir cuentas de sus acciones, recursos y objetivos. Esto puede ocurrir de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo. En muchos casos, será la colaboración entre comunidades o asociaciones y la autoridad lo que cree oportunidades de cambio; en otras será iniciativas independientes, algunas de ellas que pondrán en contraposición a la sociedad con la autoridad. En todas estas instancias, el factor clave para un cambio a escala nacional será la existencia de elementos catalizadores que vinculen los diversos casos y esfuerzos.

Estas reflexiones me dejan una interrogante: ¿puede esta senda conducir a una verdadera transformación nacional? Mi instinto me dice que este camino lleva a cambios estructurales a nivel local pero que se trata de casos muy pequeños y dispersos para hacer una diferencia efectiva a nivel del país; no desdeño -al revés, admiro- los esfuerzos que hacen las comunidades por resolver sus problemas, sobre todo a la luz de la ausencia de gobierno. Sin embargo, no veo cómo estos ejemplos puedan llegar a transformar, por sí mismos, al país en un plazo razonable; más bien, me imagino a un presidente municipal o gobernador haciendo hasta lo imposible por desarticular este tipo de esfuerzos que, desde su perspectiva, no son otra cosa que un dolor de cabeza porque les exige que expliquen sus acciones, rindan cuentas y actúen para el bien de la comunidad y no exclusivamente del suyo propio. Por otro lado, si esas experiencias dejan de ser casos aislados, el potencial de cambio se puede volver incontenible.

Si uno sigue esa lógica, la interrogante de largo plazo sería cómo evolucionar hacia una sociedad más igualitaria con valores de equidad, juego limpio, transparencia y competencia política efectiva. No es una interrogante simple de resolver pero quizá de ello depende la viabilidad de largo plazo de la democracia mexicana.



# La violencia como despertar social

*“Si quisiera ser un rey, tendría que ir a conseguir la corona por mí mismo.”*

— Rudyard Kipling

**E**n un libro intitulado “Salida, Voz y Lealtad,” publicado en 1970, Albert Hirschman analizó las formas en que una sociedad puede expresar su disenso y descontento con una empresa, institución o gobierno. Hirschman afirmaba que la gente puede votar con sus pies (salida) o puede aferrarse a su lugar, protestando desde ahí (voz). Es decir, una persona o grupo puede abandonar su lugar, expresando su protesta por medio de retirarse (concluir una relación), o quedarse a “pelear,” empleando su voz para exigir un cambio, reclamar una respuesta o registrar un agravio. Muchos migrantes están, de facto, votando con sus pies, en tanto que un acto de protesta -como ilustran Cherán y Santiago Ixcuintla- constituye un intento por resolver el problema. La salida y la voz son, en realidad, la fusión de la acción económica y la acción política.

Mientras mayor sea la disponibilidad y facilidad para salir (como ilustra el fenómeno migratorio), el incentivo para resolver los problemas que los migrantes experimentaban disminuye. En términos generales, excepto en regímenes autoritarios, la salida

*Puente fronterizo Santa Fe, cruzando el Río Grande entre Ciudad Juárez, México y El Paso, Texas, EE.UU.*

*Créditos: alamy.com*

tiende a ser muy fácil; sin embargo, mucha gente no recurre a ella por el tercer factor en la ecuación de Hirschman: la lealtad. Lo que hace que una persona trate de resolver un determinado problema o que le lleve a enarbolar una causa es precisamente que tiene todo el interés por quedarse donde está porque le tiene una especial lealtad a su comunidad, familia, país, a una marca o a una determinada persona. O, simplemente, porque ese es su lugar.

Aterrizando este concepto en la discusión mexicana sobre la capacidad de la sociedad para organizarse y convertirse en protagonista de la transformación del país, parecería obvio que hay fenómenos como el migratorio que le hicieron fácil a los gobernantes mexicanos no gobernar por décadas: en lugar de resolver problemas o dedicarse a las funciones naturales de un gobierno, los gobernantes mexicanos se enfocaron hacia su propia promoción. Mientras la opción migratoria disminuía las presiones por resolver los impedimentos a la creación de riqueza y empleos en el país, el incentivo de los políticos era unívoco: facilitar la migración, reducir los costos de las remesas y congratularse de no tener que trabajar. El cuadro se hace todavía más interesante cuando uno recuerda que los gobernantes mexicanos (pensando a nivel local y estatal) no recaudan impuestos ni tienen presión para responderle a la población porque el ingreso llega desde fuera. La disponibilidad de “salida” y, gracias al deterioro creciente de la calidad del gobierno y del desempeño de la economía en general, de la ausencia de “lealtad,” nadie tiene incentivo alguno para protestar. La protesta es irse.

Pero no todo mundo tiene la opción de irse ni todo mundo quiere abandonar a su comunidad. Los migrantes optan por salir por razones económicas y mantienen su vínculo con la familia y comunidad a través de las remesas. En contraste, las comunidades que han sido atosigadas por el crimen organizado tienen la opción de someterse o responder. Las que han respondido han mostrado que es posible cambiar la ecuación. Además, en la medida en que disminuya la migración como opción (sea por ra-

zones de la pirámide demográfica, por ausencia de demanda de empleos fuera o por decisiones políticas de cerrar la frontera a la migración), la población mexicana sin duda se va a organizar crecientemente de manera independiente. No me cabe duda que en este cambio sutil se fragua una alteración de altos vuelos, así lleve décadas, en la estructura política y de gobierno en el país.

¿Qué podría acelerar este proceso de cambio? En primer término, los ejemplos mencionados en el capítulo anterior -meras viñetas- muestran a una sociedad mucho menos pasiva y más decidida a defender lo que es suyo de lo que con frecuencia se piensa. Solas o acompañadas por diversos tipos de autoridades, las comunidades están cambiando la realidad política desde la base. Aunque es evidente que estos casos son demasiado pequeños y aislados para generar un cambio sistémico, nada impide que la multiplicidad de casos que hay en el país se vayan

vinculando hasta crear un verdadero movimiento nacional. Unos casos pueden contagiar a otros, generando un efecto de bola de nieve: cada comunidad observa lo que ocurre en su vecindario y una puede envalentonar a las de junto. Una vez que la realidad se torna intolerable, todo lo que se requiere es una excusa y todo puede cambiar. Aunque es difícil avizorar un gran movi-

miento nacional, es el tipo de cosa que, una vez iniciado, puede resultar imparable. Visto desde esta perspectiva, el llamado "gasolinazo" de principios de enero de este año es sugestivo: de haber un liderazgo capaz de catalizar el enojo nacional, cualquiera que sea su fuente, la movilización ciudadana podría adquirir dimensiones insospechadas. El factor clave es siempre el liderazgo susceptible de galvanizar a la población para convertir un determinado asunto en un verdadero movimiento popular.

---

El factor clave es siempre el liderazgo susceptible de galvanizar a la población para convertir un determinado asunto en un verdadero movimiento popular.

---

En segundo lugar, la ineficiencia del gobierno es pasmosa y creciente, sobre todo, pero no exclusivamente, en el ámbito de la seguridad. Las fracturas en las estructuras de control de antaño son más que evidentes y la capacidad de control disminuye minuto a minuto. Innumerables organizaciones civiles han crecido y han cobrado forma precisamente para hacer notar esa ineficacia y para exigir acción para resolverla. Muchas de las organizaciones civiles tienen por función más la protesta que la de la movilización; sin embargo, existe toda una red de organizaciones, sobre todo gremiales -como sindicatos, organismos empresariales y profesionales- que con gran facilidad podrían convertirse en verdaderos movimientos catalizadores y transformadores en la sociedad mexicana. Sobre todo, su presencia nacional y su capacidad de movilización podrían convertirse en factores catalizadores del descontento que el país experimenta en todos los ámbitos de la sociedad y que trascienden a los partidos políticos. También podrían convertirse en contrapesos efectivos ante gobiernos disfuncionales o excesivamente activos.

En tercer lugar, nada impide que emerjan liderazgos locales, comunitarios, regionales o incluso nacionales que construyan vínculos entre comunidades y organizaciones sociales, articulando con ellos incipientes movimientos de protección de la población y de avance de sus intereses. No todos los movimientos u organizaciones son impecables en términos ideológicos o políticos, pero muchos han crecido porque diversos liderazgos partidistas o políticos los han hecho suyos, pero nada impide que pudieran independizarse, de existir espacios de colaboración entre comunidades y/o movimientos al margen de los políticos.

La defensa de un principio con frecuencia exige aceptar y encabezar procesos poco digeribles pero que son indispensables para hacer valer el precepto en lo general. Por ejemplo, quienes se dedican a la defensa de la libertad de expresión con frecuencia tienen que defender casos de pornografía o de violencia visual de diverso tipo porque se trata de expresiones que, le

gusten al defensor o no, son legítimas bajo el principio general de libertad. Lo mismo con la organización ciudadana: para un empresario puede ser desagradable la solidaridad con los padres de Ayotzinapa y para una comunidad campesina puede ser difícil digerir la defensa de los derechos de un gobernador acusado de corrupción, pero ambos son principios necesarios para la convivencia en un país civilizado. Una de las características de la democracia mexicana es que sigue extraordinariamente fragmentada y sólo los partidos han desarrollado capacidades organizativas. Sin embargo, en la medida en que diversas organizaciones tanto de base como de la sociedad civil comiencen a vincularse, el potencial de transformación se puede tornar imparable.

Y ese es el punto: para que la sociedad mexicana se transforme y, con ello, transforme al país, tendrá que cambiar la forma de ser del país, comenzando por sí misma. En lugar de la lógica gubernamental histórica -y priista- de promover la fragmentación para impedir que las comunidades se vinculen, la sociedad tendrá que lograrlo; en lugar de intolerancia, tendrá que desarrollar una capacidad de diálogo y de escuchar a la contraparte. La tolerancia tendrá que convertirse en la base de actuación de la sociedad mexicana y las alianzas -en ocasiones entre actores disímolos, en otras con autoridades gubernamentales- tendrán que ser la norma. Es decir, no se puede

---

podría ser tan enorme el potencial de vinculación entre los movimientos locales, comunitarios y sociales con las grandes organizaciones sindicales, empresariales, pues la combinación puede acabar creando esos factores catalizadores que acaben transformando al país. Todo comienza por establecer factores de confianza entre cada uno de estos jugadores.

---

cambiar al país desde la sociedad, si la sociedad no cambia para hacer posible ese cambio.

¿Cómo se logrará esto? Mi impresión es que poco a poco irán surgiendo liderazgos que generan un engranaje a partir de propósitos comunes y que, gradualmente, irán superando las suspicacias -el famoso *sospechosismo*- que anima al sistema político mexicano y que impide la cooperación y genera desconfianza. En el fondo, el hecho indisputable es que todo en el país conspira en contra del establecimiento de cualquier cosa que pudiese conducir a la creación de movimientos regionales y, peor, nacionales.

Todos los incentivos fueron diseñados en la era priista para que cualquier protagonismo quedara aislado o fuera cooptado y nada ha cambiado en eso. Por eso es que podría ser tan enorme el potencial de vinculación entre los movimientos locales, comunitarios y sociales con las grandes organizaciones sindicales, empresariales, pues la combinación puede acabar creando esos factores catalizadores que acaben transformando al país. Todo comienza por establecer factores de confianza entre cada uno de estos jugadores.

No existen recetas para el desarrollo de movimientos a partir de la sociedad ni hay organización o comunidad que sea capaz de enfrentar todos los problemas y retos que existen en el país. Sin embargo, me parece evidente que pequeñas acciones en diversos ámbitos pueden acabar creando verdaderas oportunidades que, con el tiempo y el ejemplo, podrían adquirir el efecto de una bola de nieve que va creciendo de manera incontenible. Cada caso es un laboratorio social que puede convertirse en un cimiento de una nueva institucionalidad, ahora a partir de la ciudadanía.

Las organizaciones dedicadas al análisis, la promoción de instituciones y la defensa de proyectos u objetivos deben continuar reformando lo que sea posible y podría hacer mucho en términos de generar elementos de diálogo, tolerancia y cooperación.

Habrán avances y retrocesos -dos pasos adelante y uno hacia atrás habría dicho Lenin- pero el factor ejemplo puede resultar extraordinariamente trascendente, sobre todo en la medida en que esas organizaciones logren superar y poner en un segundo plano las diferencias ideológicas, políticas y partidistas que con frecuencia las separan. Muchas de las instituciones que describió de Tocqueville se formaron a partir de insumos y acciones que emprendieron organizaciones sociales.

El punto de fondo es que el país requiere una coalición contra el inmovilismo del statu quo a partir de la sociedad que aspira a una mejora y a la solución de problemas que la aquejan. No me atrevo a calificar una coalición de esta naturaleza en términos maniqueos, los buenos contra los malos, pero sí en términos de quienes no tienen un interés político particular contra aquellos que detentan el poder y que no han podido o querido alterar el statu quo. Como en su momento dijera Alejandro Martí, Presidente de México SOS, si no pueden que dejen a otros hacer.

Al final, será el desarrollo de liderazgos de base, quizá en cooperación con organizaciones sociales comprometidas con la transformación e institucionalización del país, lo que llevará a crear el elemento catalizador que al país tanta falta le hace. Ciertamente, no hay recetas ni hay una solución única, pero una narrativa aglutinadora capaz de generar condiciones tanto objetivas como emotivas para sumar y crear empatía podría transformar al país. Si algo se puede afirmar sin la menor duda de errar es que el país está en condiciones de sumar: luego de años de sufrimiento por el crimen organizado, la violencia, la falta de servicios, la ausencia de gobierno, una economía con pobre desempeño y el abuso de autoridades, las condiciones no podrían ser mejores para una contundente respuesta social.

Tampoco faltan elementos potencialmente catalizadores, tanto prácticos como intelectuales. Por el lado práctico, hay innumerables organizaciones que podrían desarrollar estrategias para crear vínculos entre comunidades y organizaciones que así multiplique

el efecto benéfico de resolver problemas locales. Por el lado intelectual, la clave puede ser el discurso aglutinador que motive el establecimiento de vínculos. La sociedad mexicana nunca se ha prestado a la discusión de asuntos obvios pero inexistentes en el discurso oficial actual como el progreso y la esperanza. Sin duda, los políticos explotan estos vocablos sin el menor recato, pero se trata de meros recursos discursivos. Para una comunidad que logró erradicar al crimen organizado, el sentido de progreso es muy distinto a la idea que trae en la mente un demagogo que lo único que quiere es llegar al poder. Las organizaciones civiles que cuentan con vastas capacidades intelectuales pueden fácilmente articular semejantes principios. Oportunidades no faltan.

La clave, al final de cuentas, radica en la diferencia que entraña un movimiento de base respecto a la demagogia política. Los políticos crean fetiches; las comunidades enfrentan problemas de supervivencia. Los políticos mexicanos han demostrado una clara indisposición a enfrentar los asuntos que aquejan a la población; la pregunta es si la sociedad logrará madurar o si los demagogos triunfarán. En la medida en que la sociedad asuma su papel, el gobierno tendrá que responder y ojalá lo haga resolviendo problemas en lugar de intentar evadirlos o recurriendo a la represión, física, emotiva o, como es su tradición, monetaria en la forma de cooptación. Serán dos retos paralelos: el que enfrenta la sociedad para hacer valer sus objetivos; y el de los partidos políticos, y los políticos en general, para satisfacerla antes de que la disparidad pudiera convertirse en una conflagración social.

A principios de 2015, en el contexto de unas difíciles negociaciones entre la Unión Europea y el gobierno de Grecia, el negociador europeo, Jeroen Dijsselbloem, resumió el dilema de manera tajante: "la confianza viene a pie, pero se retira a caballo." Así ha sido la relación entre el gobierno de México -los muchos gobiernos de las últimas décadas- y la ciudadanía. Los gobiernos y los políticos entienden lo crítica que es la confianza para el progreso del país, pero la evidencia, medida en términos

de resultados, no es benigna. En una palabra, lo logra la sociedad o no lo logra nadie.

Al final, el devenir del país dependerá de la solidez de los vínculos que las diversas organizaciones sociales -las de base y las más analíticas e intelectuales- logren establecer entre sí, mucho de lo cual dependerá menos del origen de cada una de éstas que de su capacidad para construir puentes y crear una base de confianza mutua y permanente. Sin duda, se requerirán liderazgos efectivos y medios catalizadores pero, en última instancia, todo dependerá de la capacidad y disposición del conjunto social de trascender las fuentes de división y fragmentación que son parte inherente e integral de nuestra historia política. La confianza, los mexicanos los sabemos desde hace mucho, constituye el corazón del avance y transformación en el país; los políticos lo hicieron bien en esos términos por algunos años en el siglo XX, pero luego acabaron siendo unos absolutos incompetentes en eso tan esencial que hacían tan bien. Es tiempo de que la sociedad haga su parte.

*“La gente no toma la Bastilla porque la historia avanza en zigzag; la historia avanza en zigzag porque cuando la gente ha tenido suficiente va y toma la Bastilla.”*

— Alexander Herzen

## NOTAS

---

- 1 Nuño: corporativismo, clientelismo y chantaje, Milenio, Agosto 28, 2016
- 2 WEINGAST, BARRY R. (1995) The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development. The Journal of Law, Economics & Organization
- 3 Hanson, Jonathan K. 2014. "Forging then Taming Leviathan: State Capacity, Constraints on Rulers, and Development." International Studies Quarterly 58(2): 380–392.
- 4 Acemoglu, Daron y Robinson, James, *Why Nations Fail*, Crown, NY, 2013
- 5 Boundary Control, Cambridge University Press, New York, 2012
- 6 *The Logic of Collective Action*
- 7 en Vazquez Mota, Josefina, Nuestra Oportunidad, Aguilar, México 2010, pp95-96
- 8 Más allá del Presidente, Reforma Septiembre 3, 2016
- 9 *The rise of the Market State*, Quadrant, September 2009
- 10 *The Limits of Politics*, Government and Opposition, Volume 30, Issue 3, July 1995, pp. 291-311
- 11 *Delegative Democracy*, Journal of Democracy Vol 5, No 1, Enero 1994
- 12 *Para correr primero hay que caminar*, El Universal, Octubre 12, 2016
- 13 Legitimidad en entredicho, Reforma, Agosto 2, 2016
- 14 Political Order and Political Decay
- 15 "Viveza criolla" en Argentina <http://www.latinamericanstudies.org/argentina/viveza.htm>
- 16 Debates of the Federal Convention (1787) (14 May 1787 – 17 September 1787) 1787-06-18
- 17 Nexos, febrero 2015
- 18 "Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships" Basic Books

- 19 Lunch with the FT: Jagdish Bhagwati By David Pilling, 4/18/14
- 20 [http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-EstudiosInvestigaciones/investigaciones-docs/2014/Informe\\_pais\\_calidad\\_ciudadania\\_IFE\\_FINAL.pdf](http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-EstudiosInvestigaciones/investigaciones-docs/2014/Informe_pais_calidad_ciudadania_IFE_FINAL.pdf)
- 21 Los músicos del Titanic, El Universal, Octubre 31, 2016
- 22 Open Society and Its Enemies, Nueva York: Princeton University Press, 1973.
- 23 "A Letter to a Hindu" en Parel, Anthony J. (2002), "Gandhi and Tolstoy", in M. P. Mathai, M. S. John, Siby K. Joseph, *Meditations on Gandhi : a Ravindra Varma festschrift*, New Delhi: Concept, pp. 96–112, retrieved 2012-09-08
- 24 *De la cólera efímera a la organización*, Milenio, Octubre 10, 2016
- 25 *Diálogo público entre ejecutivo federal y sociedad civil organizada en contextos de violencia: dos procesos de diálogo en Ciudad Juárez*, Tesis Para Obtener el Título de Maestra en Sociología Política, Instituto Mora, 2016
- 26 Un ejemplo es el que relata el Senador Armando Ríos Piter en Ciudadanía superpoderosa, Excelsior, Octubre 10, 2016



