

CON FIGURA CIONES ES

Núm. 10-11

Octubre de 2002-marzo de 2003

Rolando Cordera Campos	Presentación	3
	<i>"Comunidades", "culturas", "etnias" y sus alrededores. Palabras amañadas, prejuicios difusos</i>	7
Michelangelo Bovero	Ciudadanía, sociedad civil y redefinición de los espacios públicos	16
Antonella Atili	Chile, pasado y presente	33
Roberto Escudero	El gobierno de Lula y la verdadera lección argentina	46
Fernando J. Cardim de Carvalho	La crisis de la ideología de la Revolución mexicana	54
Evelia Trejo		

TEMAS PARA UN DEBATE NECESARIO

Carlos Monsiváis	La cultura en la era de los misiles	65
David Ibarra	Política, economía y democracia	73
Luis Salazar Carrión	El Estado y las precondiciones de la democracia	78
Raúl Trejo Delarbre	Los medios que quisiéramos	85
Carlos Tello	México 2003: ¿qué federalismo?	99
Ricardo Becerra	¿Cómo se gobierna la pluralidad? (o la urgencia de los partidos de la <i>postransición</i>)	120
Enrique Provencio	¿Y el desarrollo sustentable?	130
José Blanco	Del Consenso de Washington al consenso nacional	135

José Carreño Carlón	Comunicación pública: bloqueos y desbloqueadores de la transición	142
León García Soler	Financiamiento público de los partidos políticos	150
Rafael Pérez Pascual	La educación pública como proyecto nacional	156
Leonardo Lomelí Vanegas	Una historia sin fin: los problemas no resueltos de la seguridad social en México	166
Conrado Tostado	Buscar en otra parte	176

INTER LINEA

José Woldenberg	¿Inicio o fin de la transición democrática?	182
Luis Emilio Giménez-Cacho	En el mundo opaco de la estadística sindical	188
Ana Galván Chávez	Luces y sombras del campo mexicano	192
	Libros recientes	197
María Rivera	Poemas	199
	Índice temático de los números 1 a 10-11 de Configuraciones	202

CON FIGURA CION ES

Revista de la Fundación Pereyra y del Instituto de Estudios para la Transición Democrática

Director: Rolando Cordera Campos • *Subdirectora editorial:* Eugenia Huerta • *Secretaría de redacción:* Ana Galván
Consejo editorial: Antonella Attili • Bernardo Barranco • Ma. Amparo Casar • José Carlos Castañeda • Luis Emilio Giménez-Cacho • Anamari Gomís • Blanca Heredia • Teresa Incháustegui • Marta Lamas • Julio López G. Rafael López Castro • Rosa Elena Montes de Oca • Rafael Pérez Pascual • María Teresa Priego • Teresa Rojas • Nora Rabortnikof • Carlos Roces† • Jesús Rodríguez Zepeda • Luis Salazar • Adolfo Sánchez Rebolledo • Carlos Tello Díaz • Raúl Trejo Delarbre

Configuraciones. Revista trimestral, número doble, octubre de 2002-marzo de 2003. Director y editor responsable: Rolando Cordera Campos. Número de certificado de reserva de derechos al uso exclusivo del título 04-2000-022917312900-102. Certificado de licitud de título (en trámite). Cuautla 10, Col. Condesa, 06140 México, D.F. Impreso en Offset Rebosán, S.A. de C.V., Acueducto 115, 14370 México, D.F. Distribución: nosotros mismos.

Diseño original: Rafael López Castro • *Tipografía y formación:* Patricia Zepeda en Redacta, S.A. de C.V.

ISSN 1405-8847

Los artículos son responsabilidad de los autores. Tiraje 1 000 ejemplares.

Presentación

Cuando esta entrega de *Configuraciones* alcance la calle, el mundo no habrá terminado de asimilar la terrible experiencia de una guerra incandescente que no encontró nunca justificación jurídica o ética pero que sumió en la desazón más profunda a la comunidad internacional que emergió del fin de la guerra fría llena de esperanzas en un nuevo horizonte de paz y cooperación mundiales. El daño causado a la convivencia entre las naciones ha sido mayor, duran-

te y después de la invasión: la desconfianza y la amenaza hacia quienes no coinciden con la visión norteamericana; la división europea; el arrinconamiento de los derechos y las libertades civiles en los propios Estados Unidos; la demolición política y moral de los gobiernos de Gran Bretaña y España; la pérdida de control de la economía mundial que parece hundirse en una recesión global de proporciones imprevisibles; la explosión social y religiosa en el Medio Oriente y Asia central, etc., son algunos de los rasgos con que el planeta tendrá que lidiar si sus sociedades nacionales y los indiscutibles poderes de alcance global que surgen y se afirman con la guerra, quieren en efecto salir de la encrucijada de Irak y superar lo que ha vuelto a plantearse como el dilema crucial de la época: civilización o barbarie, ahora en escala planetaria. La irrupción de una sociedad civil global y en contra de la guerra, la afirmación de la necesidad de una ciudadanía internacional, es la otra cara de una moneda que por lo pronto y por desgracia está en manos del poder militar y su capacidad de destrucción masiva.

Sin duda, la fragilidad que acompaña a los sistemas políticos democráticos en esta época de fulgurante integración global, se ha visto exacerbada en estos años de intensa angustia que han seguido al 11 de septiembre de 2001. La diversidad galopante que caracteriza las estructuras sociales que se conmueven por el cambio técnico y económico, no encuentra cauces culturales eficaces que le ofrezcan estabilidad a las naciones y a las democracias como las hemos conocido en la era moderna y en especial después de la segunda guerra mundial; estas democracias, en particular, no parecen capaces de asegurar la reproducción ampliada y satisfactoria de los estados que las sustentan.

La crisis de legitimidad a partir de la cual Estados Unidos definió su estrategia de recomposición del poder mundial y de su ejercicio, no puede declararse superada por la victoria o por los deslizamientos de una opinión pública sometida al más agresivo bombardeo mediático de los últimos tiempos. En el mejor de los casos, puede suponerse que esa nación vive una crisis política larvada, una suerte de espera abrumada que se agrava por la pérdida creciente de confianza de sus ciudadanos en ellos y entre ellos mismos, así como en la gran empresa y

en las instituciones financieras y económicas y, quizás en menor escala debido al estado de guerra planteado, en sus propias instituciones estatales. La patria de la democracia moderna no sólo arremete contra el sistema internacional que ella misma creó y en buena medida solventó y defendió durante la era bipolar, sino que se debate en una circunstancia alarmante de confusión política y simulación económica que, al combinarse, no pueden sino ofrecerle al mundo y a los estadounidenses mismos un horizonte ominoso.

Las esperanzas depositadas en la construcción de un nuevo orden global, que llevara al mundo más allá de la bipolaridad y hacia horizontes creíbles y realizables de progreso y equidad en paz, tienen que ser revisadas con urgencia y angustia, y los países prepararse para grandes pruebas políticas y sociales. Las democracias surgidas en el último cuarto de siglo, en particular, se verán asediadas por enormes tensiones económicas y políticas provenientes del desorden internacional y de sus propias estructuras sociales.

En América Latina, en particular, se ha sido omiso o inepto en casi todos los casos de acciones y estrategias públicas destinadas a construir mecanismos eficaces de redistribución social y de superación de la pobreza. Éste es, desde luego, y, sin escape alguno, el caso de México.

Después de la guerra, México encara desafíos mayúsculos y no tiene en su haber los activos suficientes para enfrentarlos con éxito en el corto plazo. Una fase dura y complicada de acumulación política y social le espera al país, pero es insoslayable, por urgente y decisiva, la puesta en práctica de una agenda inmediata de políticas estatales y convenios políticos destinados a evitar que irrumpen situaciones de confrontación o desintegración catastróficas en todos los frentes. Esto es indispensable y vital en el flanco estatal, tan reforzado simbólicamente por el paso del país a la democracia, a la vez que tan debilitado por la falta de una reforma de fondo que ponga al día al Estado y lo enfile hacia la construcción de un auténtico y duradero orden democrático. Este orden, para serlo y parecerlo, tendrá que ser también un orden orgánicamente social, en condiciones de asumir como tareas públicas esenciales e irrenunciables, la promoción del crecimiento económico, la superación del desempleo y del mal empleo, el abatimiento progresivo de la desigualdad y la superación pronta de la pobreza masiva que hoy aqueja a más de la mitad de los mexicanos.

En esta ocasión ofrecemos al lector una aportación memoriosa sobre Chile y dos textos de singular interés sobre los términos “cultura”, “comunidades”, “etnias”, y sobre la sociedad civil y el espacio público. Así como un ensayo sobre la ideología de la Revolución mexicana y una primera aproximación crítica al gobierno del presidente brasileño Lula. Nuestras secciones de Interlínea, Libros recientes y Creación literaria siguen presentes, ésta última con poemas de la joven escritora y ensayista María Rivera.

Nuestra entrega está destinada, en su segunda y mayor parte, a estimular un debate sobre algunos de los temas que consideramos no sólo sustantivos sino de urgente atención por parte del gobierno, los partidos y los otros actores del drama político y social que México vive en la actualidad. Como hipótesis de trabajo

para organizar nuestra edición, solicitamos a los autores que aceptaron escribir para *Configuraciones* que supusieran que, por un lado, el país se acercaba peligrosamente a momentos críticos, pero que, por otro, las elecciones ofrecen la gran oportunidad de que tales momentos se vuelvan también espacios de discusión y de decisión nacional trascendentes.

Es esto lo que se intentó plasmar en los trabajos sobre el Estado, la democracia y la política económica, el federalismo, los medios, el financiamiento a los partidos y en el de la seguridad social y su crisis rampante; así se hizo en el caso del examen de los actores sociales clásicos, los obreros y los campesinos, así como de la política cultural. También contemplamos en estas páginas, la discusión que a veces parece interminable sobre el carácter y los alcances de lo que hemos dado en llamar la transición a la democracia.

La dimensión política externa, junto con otros alcances sobre la política económica que le urge adoptar a México, serán objeto de sendos seminarios de nuestro Instituto en los meses de agosto y septiembre y sus frutos serán dados a conocer en nuestras páginas en próximos números.

La agenda que sugerimos en estas páginas no es exhaustiva ni contiene grandes o instantáneas soluciones, pero sí conlleva propuestas reflexivas que legítimamente podrían abrir paso a alternativas para la acción política y cultural inmediata. México es un país que ha podido moverse en las fronteras de la nueva globalización con indudable soltura, sobre todo en el frente de los intercambios comerciales o la captación de capital foráneo, pero que a la vez ha sido puesto contra las cuerdas por la vociferante presión estadounidense y la obsecuente sumisión de algunos agentes empresariales domésticos, que han hecho honor a las caricaturas del pasado nacionalista mexicano, cuando se les presentaba siempre listos y solícitos ante la voz del amo. Ésta fue y es, por desgracia, la conducta de muchos hombres de la empresa, lamentablemente coreados por unas cuantas figuras de la cultura y la academia quienes confunden modernidad o cosmopolitismo con un pragmatismo de cortas miras y que sólo lleva a renunciar al uso de la razón histórica o, de plano, a todo vestigio de dignidad nacional o patriotismo. Pero ésta es, en el terreno de las posiciones nacionales frente al mundo en que se inicia con una guerra de invasión, parte de la circunstancia.

La afirmación de las posturas referidas como una posición oficial o dominante no será beneficiosa para México. Insistir en un más que improbable e indigno intercambio de prebendas con el norte, no puede llevarnos sino a un debilitamiento mayor, en un aspecto que siempre se ha probado vital en momentos críticos: el sentimiento de comunidad nacional y la convicción de que podemos ser, en medio de las más desventajosas circunstancias, un Estado nacional moderno.

Una vasta mayoría mexicana se manifestó contra la guerra y pidió al gobierno que votara en consecuencia con ello en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Sin necesidad de votar, el gobierno hizo suyos estos sentimientos y dio a conocer su oposición a la guerra y un claro compromiso con el multilateralismo y la Organización de las Naciones Unidas, lo que no puede sino aplaudirse y apoyarse en sus términos.

Sin embargo, es obligado insistir en que se trata de mayorías nacionales frágiles y fragmentadas por la desigualdad social y regional, el deterioro de las expectativas por la falta de progreso económico y, quizá más que nada, por lo que se siente como una “falta de Estado”, que se expresa en la ausencia de acuerdos fundamentales en la política, en un lenguaje intolerable en el intercambio entre los actores de la misma y en los medios masivos de comunicación y en una progresiva corrosión de los compromisos, las actitudes y los comportamientos del gobierno, los partidos, la empresa y la ciudadanía para con la democracia, a la que todos decimos entender como la piedra miliar para, a partir de la adversidad y de nuestras seculares debilidades materiales, emprender un camino promisorio hacia otro régimen político y económico. Esta empresa está por delante, pero no caerá del cielo ni será el plus de una alternancia que ahora se ve arrinconada desde todos los ángulos. De aquí la urgencia de que inscritos todos en una auténtica ética pública de la responsabilidad, abramos un debate racional pero comprometido, con real sentido de urgencia y una clara visión del compromiso histórico con la democracia. A eso queremos coadyuvar desde *Configuraciones*.

ROLANDO CORDERA CAMPOS
Director

E **"Comunidades", "culturas", "etnias" y sus alrededores.**

**Palabras amañadas,
prejuicios difusos¹**

Michelangelo Bovero*

En épocas de particulares confusiones, en las cosas y en las cabezas, puede suceder que ciertas transformaciones en el uso común de las palabras lleguen rápidamente a resultados notables, tan notables y tan rápidos como para aparecer paradójicos. Es el caso, por ejemplo, del término "federalismo", cuyo significado originario, sedimentado y codificado en sus rasgos esenciales, parece haber sufrido un retorcimiento repentino y en ciertos aspectos un trastocamiento, como si hubiese atravesado una tempestad lingüística. Simplificando, podemos decir que por "federalismo", en el léxico de la teoría política moderna, se entiende una doctrina o un movimiento que promueve la realización de una cierta forma de Estado, y/o la creación de ciertas instituciones, cuyo propósito eminente es el de unificar mediante vínculos pactados (*foedera*) entes y sujetos políticos —poblaciones y territorios pequeños o grandes, comunidades y regiones, naciones y estados— anteriormente separados y divididos. En el nuevo sentido común político que se ha adoptado, al menos en Italia, desde hace algún tiempo, nuevo pero superficial y confuso como lo es siempre todo sentido común, parece que el significado predominante de "federalismo" sea el de un movimiento político, o (por extensión) el de un arreglo institucional, cuyo propósito esencial es, al contrario, de separar y dividir entes y sujetos políticos anteriormente unidos.

La concepción federalista fue elaborada por el pensamiento político moderno en muchas versiones diferentes, pero siempre en estrecha conexión con la búsqueda de soluciones al problema de la paz y, al menos a partir de Kant, con la difusión de la civilización de los derechos humanos y de la tolerancia universal. En la acepción trastocada que ha devenido predominante en el sentido común, al menos en Italia (pero no sólo, tal vez), la idea de federalismo se encuentra con frecuencia peligrosamente cercana de la de contraste cultural irreductible, si no de conflicto étnico, y en no rara ocasión está acompañada de actitudes intolerantes y de tendencias xenóforas, a veces disimuladas, a veces descaradas.

¹ Traducción de Luis Salazar C.

* Filósofo. Su libro más reciente es *Sobre el gobierno de los peores. Una gramática de la democracia*.

Mientras el ideal-límite del federalismo “culto” es la unificación articulada —o sea pluralista, no homologada y nivelada— del género humano, la situación-límite a la que parece tender el federalismo inculto de los nuevos bárbaros es la desarticulación de la humanidad en una miriada de comunidades homogéneas (o mejor, pretendidamente tales), cada una encerrada en la defensa de su “particularidad”. En suma: la idea regulativa del primero es la *cosmópolis*, la ciudad universal y al mismo tiempo pluralista; si quisiéramos discernir en el magma de ideas que subyacen en el segundo algo así como una idea regulativa, podríamos asignar este papel a la representación de una condición diametralmente opuesta respecto de la cosmópolis: una ciudadela homogénea y cerrada, sobre cuyos muros la palabra *libertas* tendría un significado no muy diferente del refrán “*moglie e boui dei paese tou*”.² El nombre para la anti-cosmópolis se encuentra de inmediato: *idiópolis*.

El adjetivo griego *idios* tiene el significado general de “privado, particular, personal”: desde el lenguaje homérico se contrapone a *démios* o *demósios*, “público”, y a *koinós*, “común”. Dentro de este significado general, la gama de sus usos oscila entre dos grupos de acepciones: por un lado indica aquello que es “propio” o “de propiedad”, en oposición a *allótrios*, “ajeno” (de otros), cubriendo por ello un área de significados correspondiente a la del latino *suus* (el plural neutro *tà idia* vale por “los haberes”, “las posesiones”, el plural masculino *oi idioi* significa no sólo “los privados”, “las personas privadas”, sino también “los familiares propios”); por el otro lado designa aquello que es “distinto” y “separado”, “insólito”, “especial” y “extraño”. Es en este sentido que Herodoto (4,18) habla de un *éthnos idion* a propósito de ciertos habitantes del norte profundo. Los términos derivados revelan la sobreposición frecuente entre los dos grupos de acepciones: por ejemplo, en la astrología de Tolomeo y en la medicina de Galeno la palabra compuesta *idiosynkrasia* indica un temperamento particular, una constitución física o psíquica especial, dada por una mezcolanza de humores peculiar e insólita. El sustantivo *idiótes* significa en general “persona privada” en contraposición a la *polis*, la comunidad ciudadana, la *respublica* (así, en Tucídides, 1, 124); por ende, se desliza fácilmente para designar al ciudadano sin poder (en Platón, *Político*, 259), el “plebeyo” (en Plutarco, *Pericles*, 12), y de aquí todavía (en varios lugares de Platón y de Plutarco) el “ignorante”, “tosco”, “zafio”, la persona “vulgar”. Pero *idiótes* es también (en Aristófanes, *Las ranas*, 459) el “indígena”, el “autóctono”, contrapuesto al *xénos*, al extranjero.

Parece que la red de significados que surge de estos antiguos usos lingüísticos sugiere la idea de una implicación recíproca entre el replegamiento sobre el grupo autóctono y sobre la particularidad (el *éthnos idion* de Herodoto) y la clausura mental, la tosquedad y la incultura. En suma: la *idiósis* (como la llama Platón, *República*, 462), la “distinción” como “separación”, puede producir el *idiótes*, el zafio ignorante; así como el *idiótes* tiende a la vida encerrada en lo particular, en el cuidado de *tà idia*, los haberes, junto a *oi idioi*, el grupo de los suyos: como la mujer y los bueyes.

² Literalmente, “mujer y bueyes, del país tuyo”. (N. del T.).

He intentado delinear, un poco en broma, los contornos de la noción expresada en griego con el término *idios* y sus derivados, porque es justo una idea similar de separación particular —de “idiotismo”— la que esta íntimamente conectada con la acepción de “federalismo” que se ha vuelto predominante, me parece, en el lenguaje común italiano. De hecho, si nos empeñásemos en una investigación sociológica sobre los significados principales (por más que vagos y equívocos) de la noción hoy corriente de federalismo, al menos entre nosotros, estoy convencido de que entre estos significados surgiría en primer plano justo aquel de una *técnica de separación* o cuando menos de *subdivisión política*. Reitero que la identificación tendencial entre *federar* y *dividir* aparece desde todo punto de vista —lingüístico-semántico, histórico, filosófico— una gran tontería: federar significa unir, no dividir. Pero ahora quisiera llamar la atención sobre el hecho de que la difusión de esta interpretación paradójicamente distorsionada de la idea de federalismo coincide y converge, en el mundo actual, con una proliferación de fenómenos históricos de *división política* y/o de tendencias y movimientos concretos por la disgregación de arreglos políticos dados: separatismos, secesionismos, reivindicaciones de autonomía y autogobierno, demandas de *devolution*, apelaciones al principio de autodeterminación de los pueblos, etc., abruman el escenario político. Desde hace más de un decenio, el mundo, y en particular el continente europeo, se encuentra investido de una oleada de nuevos nacionalismos, pequeños o grandes, y esta oleada a su vez está sostenida por una cultura política difusa que privilegia las identificaciones particularistas y fomenta la lógica de las exclusiones recíprocas. En esta ocasión, intento esbozar un análisis que lleve sobre todo a reflexionar sobre la oportunidad de combatir un cierto conjunto de prejuicios difusos, que alimentan y son a su vez alimentados por los federalismos al revés, por los separatismos y por los neonacionalismos de origen y virulencia diversos: fenómenos todos que, considerados en su dimensión (en sentido extenso) cultural, son reconducibles al paradigma de una concepción *organicista*, premoderna y antimoderna, de la convivencia social.

Desafortunadamente, se trata de una concepción —o de un montón de esquemas mentales mezclados— que goza hoy de un amplio éxito también en el mundo de la cultura en sentido estricto, e incluso en la cultura filosófica contemporánea. En los últimos años, buena parte del debate filosófico-político ha girado en torno a la discusión de los problemas de las “identidades colectivas” y de su “reconocimiento”, del “multiculturalismo” y de los “derechos culturales”. Dentro de esta constelación de ideas han hecho su reaparición las nociones tradicionales de “nación”, de “patria”, y de “república”, declinadas en muchos modos diferentes, pero siempre de cualquier manera reconectables directa o indirectamente con la categoría de “comunidad”, de la que ha tomado el nombre una corriente filosófica completa, el “comunitarismo”. La comunidad, cuya revitalización auspician los comunitaristas, presenta evidentes e inquietantes connotaciones antimodernas y antidemocráticas. Pero lo que me interesa sobre todo subrayar aquí, es que la comunidad de los comunitaristas es un concepto proteiforme y ambiguo, de mil rostros. Uno de estos rostros es el de la “comunidad *nacional*”, tendencialmente

identificada con el Estado-nación, y definida por una concepción sustancial del bien común y de la “vida buena” que *se presupone* compartida por todos los ciudadanos; otra, entre las múltiples y heterogéneas figuras de la comunidad que emergen en el horizonte conceptual de los comunitaristas, es la de las comunidades *menores*, llamadas “minorías culturales”, en ocasiones territorialmente concentradas, en ocasiones dispersas, pero en todo caso definidas también ellas, según los comunitaristas y multiculturalistas, por una concepción propia de la vida, por un lenguaje, por tradiciones, costumbres, creencias específicas; en suma, por una “cultura” que se presupone compartida por los miembros e identificada por lo general, o al menos en última instancia, por una hipotética matriz “étnica” unitaria. Hago notar que, por un lado, también estas comunidades minoritarias con frecuencia son llamadas “naciones” (o “pueblos”: la “nación india”, la “nación o pueblo maya”, la “nación catalana”, el “pueblo vasco”, etc.); por el otro lado, estas mismas “naciones menores” son vistas en conflicto, potencial o actual, con la “nación mayor”. Por supuesto: el conflicto es real, a veces dramático y sanguinario; no obstante, se podría decir que se trata de un conflicto entre prejuicios que han devenido realidades, y sobre todo que el modo en que se concibe tal conflicto en la perspectiva de los comunitaristas —a menudo, desgraciadamente, similar a la perspectiva de los propios sujetos contendientes, los creadores de las patrias pequeñas o grandes— impide encontrar soluciones aceptables.

En tal perspectiva, las nociones-clave son precisamente las de “nación”, “etnia” y “cultura”. Son estas nociones las que componen el núcleo central del conjunto de palabras amañadas y de prejuicios difusos a los que aludía en el título de este trabajo. No es superfluo, desgraciadamente, recordar que la propia idea de nación es el producto de una falsificación: es una falsedad. La afirmación de una realidad-identidad colectiva llamada “nación” y la creencia en su existencia no es un dato originario, es más bien una construcción *a posteriori*. Como han mostrado eficazmente, entre otros, Gellner y Hobsbawm, no es de la nación que han surgido los nacionalismos, sino que son los nacionalistas los que han fabricado la idea y la pseudo-realidad de la nación, mediante una operación de *bricolage* etno-bio-lingüístico-cultural y de invención de la tradición, presentada como un descubrimiento. Se revela en ello el aspecto más general de autocontradictoriedad y de inconsistencia de la idea de nación: un producto, por ende un *posterius*, ha sido reivindicado como un *prius*, un presupuesto; un fruto disfrazado y firmemente creído como una raíz; una creación traficada como una resurrección. Los mejores estudios históricos sobre la cuestión han hecho las cuentas con el carácter ambiguo —podríamos decir: el no carácter— de la idea de nación y de las corrientes político-culturales inspiradas en ella, cuya intrincada complejidad va mucho más allá de los pocos señalamientos posibles hechos aquí. Para atravesar este enredo, se puede partir de la heterogeneidad de los movimientos ideológicos nacionalistas identificados por Louis Snyder (*The Meaning of Nationalism*, 1954): el nacionalismo “integrador” (o “integrante”), que condujo a algunos estados hacia la consolidación de una estructura uniforme, y a otros propiamente hacia la unidad, como Italia y Alemania; el nacionalismo “desmembrante”, que contribu-

yó a disgregar los imperios, en particular el otomano y el austro-húngaro, y el nacionalismo “agresivo”, que provocó la conflagración de las dos guerras mundiales. Pero a estos fenómenos hace falta al menos agregar la ideología del “interés nacional” que ha guiado primero al imperialismo y, después, más allá de la segunda guerra mundial, al neo-imperialismo de las dos superpotencias durante una gran parte del siglo XX; y todavía, con una nueva inversión de sentido, el papel de la ideología nacional en los procesos de descolonización, que han encontrado legitimación justo en el reconocimiento internacional del principio de autodeterminación de los pueblos; hasta terminar en el resurgimiento de las derivaciones disgregacionistas en las guerras intertribales e interétnicas, en las pulsiones trágicas (o a veces solamente grotescas) de los neoseparatismos. En suma, por más de dos siglos un fantasma recorre Europa y el mundo, con una energía extraordinaria y arrolladora: no es el comunismo, es el nacionalismo. Pero es un fantasma de mil rostros, o sin rostro: sin identidad —lo que es justamente contradictorio, pues la “nación” ha pretendido ser el supremo factor de identificación política. Sin metáforas: de la ambigüedad misma de la historia (o de las historias) me parece que surge claramente la evanescencia intrínseca, incluso vacuidad, de una idea como la de nación, que se pretende en cambio concretísima; y al mismo tiempo, paradójicamente, su excepcional, indomable peligrosidad. En este punto quiero subrayar de inmediato —o por lo menos, quiero insinuar la duda de— que aquellos que se rebelan contra las naciones “mayores” en nombre de las naciones “menores”, enarbolando el estandarte de las pequeñas patrias consideradas (más) “auténticas”, caen en la misma contradicción (a veces todavía más grotesca, como en el caso de la Liga Norte en Italia, porque la autenticidad es atribuida a una pura invención sin el más mínimo pudor), y desencadenan los mismos peligros, o peligros peores.

En los últimos tiempos, sea en el nivel del sentido común y de los discursos cotidianos, sea (lamentablemente) en el nivel de los debates entre estudiosos, la reviviscencia de la idea de nación y la resurrección de ideologías neonacionalistas han estado acompañadas y sostenidas por el recurso siempre más frecuente a las nociones de *etnia* y de *cultura*, malas herencias, ambas, de los planteamientos predominantes en la ciencia antropológica del siglo XIX: verdaderas y auténticas hipótesis, que devinieron términos de una identificación prejuiciosa de los individuos como miembros de comunidades orgánicas supuestamente homogéneas, pequeñas o grandes, a las cuales los individuos mismos, se afirma, “pertenecen”. No son necesarios muchos esfuerzos para mostrar que se trata, antes que nada y nuevamente, de falsificaciones. *Ethnos*, en griego, indica genéricamente un grupo, una colectividad: el término se aplica también a los animales sociales, y por ende puede asumir a veces el significado de “enjambre” o de “rebaño”; *anêron êthnos*, en Píndaro, significa “género humano”, “raza humana”. En un lugar de la *Política* de Aristóteles (1324b, 10), *êthnos* es usado para indicar una población no griega, “bárbara”, por consiguiente, un pueblo extranjero, o podríamos decir también, “exótico”; en la historiografía griega tardía de la era romana, como en Dión Casio y Dión Crisóstomo, el término designa las poblaciones de la provincia del impe-

rio. En todas estas acepciones surge como carácter común la idea de la generación, de la descendencia, de la *estirpe*. Apenas es el caso observar que hoy (pero no sólo hoy, en cualquier tiempo) ningún reagrupamiento humano concreto —de con-vivientes dentro de un espacio dado, de cualquier modo definido, y/o modelado por un cierto conjunto de reglas e instituciones— puede ser sensatamente definido como una *etnia*, una “estirpe”, en la que se pueda localizar un origen y una descendencia “pura”: la identificación colectiva por descendencia es, y siempre ha sido, un *mito*. No de modo diverso, el concepto integrista de “cultura” como un conjunto orgánico de creencias y de prácticas, que se adquiere en formas sociales y se transmite de una generación a otra, volviendo reconocible —es decir, *identificando*— una colectividad como tal, debe rechazarse como un prejuicio. No es una categoría heurística, sino más bien una lente deformante. Pero el verdadero problema en el uso del concepto de cultura, tal como ha pasado del lenguaje de los antropólogos al de los filósofos comunitaristas y a los teóricos del sedicente “multiculturalismo”, está dado en mi opinión por la sobreposición tendencial, y casi sinonimia, entre “cultura” y “sociedad” o “grupo humano”: como si una cultura coincidiese con una unidad distinta (o distinguible) de población, con un “pueblo”. Ciertamente las culturas —estilos y formas de vida, modelos de creencias y de costumbres, esquemas de pensamiento y de expresión— *existen* como productos maleables y continuamente plasmados en el tiempo, de cualquier modo más o menos reconocibles, yuxtapuestos o sobrepuestos o incluso intersectados y mezclados; pero no son concebibles plausiblemente como conjuntos homogéneos e integrados, y sobre todo *no* coinciden si no contingente y excepcionalmente con grupos humanos, con reagrupamientos concretos de con-vivientes.

El error de fondo de la visión comunitarista, similar al de los movimientos políticos separatistas actuales, y análogo al de los nacionalistas de todos los tiempos, consiste precisamente en postular la existencia de un vínculo “natural” entre una población, un territorio y una cultura, entendidos como factores que se influyen entre sí en el sentido de una uniformación recíproca. Para ejemplificar: ¿todo territorio tiene una cultura que identifica un “pueblo”? ¿una sola? E inversamente: ¿todo pueblo, identificado por una cultura, tiene un territorio?, ¿el “suyo”? Y si no lo tiene, ¿debería tenerlo? Estas preguntas, que sugiero considerar preguntas retóricas con evidente respuesta negativa, para el sentido común comunitario (perdonando el juego de palabras) equivalen en cambio, privadas de la forma interrogativa, a enunciaciones del orden natural de las cosas, que sería también, por eso, un orden ideal, a preservar como tal o a restaurar donde turbado, o a subrogar de cualquier modo, manteniendo su espíritu, en la inextricable maraña de las “sociedades multiculturales”; asumen el papel de postulados, de verdades obvias y por ende de presupuestos. No se trata (casi) nunca de tesis argumentadas, son más bien asunciones implícitas (y acríticas) sobre las cuales, sin embargo, se sostiene buena parte de las tesis comunitaristas. Tesis o hipótesis: justo como la hipótesis de los valores compartidos *ex natura* o *ex historia*, de la común concepción del bien o de la vida buena, de la comunidad misma como contexto histórico-natural de sentido.

Este error de enfoque categorial genera consecuencias perversas, que conducen a la reivindicación de un primado de la cultura —o sea, de todo colectivo singularizado, falsamente identificado y definido por una cultura única, y presuntamente homogénea— sobre el individuo. Las consecuencias son todavía más graves (y la confusión aumenta) cuando tal reivindicación, que expresa una visión premoderna e incluso antimoderna de la vida social, compartida por los filósofos comunitaristas y por los movimientos políticos separatistas y neonacionalistas, es declinada en el lenguaje modernísimo de los “derechos fundamentales”. Es el caso de los así llamados “derechos culturales” reivindicados por, o reconocidos a, sujetos colectivos, y también, precisamente, del “derecho a la autodeterminación de los pueblos”. El primer problema es que no es posible concebir algo así como un derecho (subjetivo) colectivo —tales parecen ser, en la representación de quien los reivindica, los derechos especiales de las “minorías culturales”— que no entre en conflicto con los derechos fundamentales de libertad individual. ¿Qué cosa es, más aún, *quién* es el colectivo que puede ejercer un derecho especial a la conservación de la identidad cultural? ¿Y cómo lo ejercerá?, ¿con la censura?, ¿instituyendo tablas de bronce de los deberes de las generaciones futuras? ¿Y dirigiéndose a quién, si no a los individuos considerados (¿y por quién?) miembros del colectivo? Resulta claro que los así llamados derechos culturales atribuidos a sujetos colectivos —es decir, el derecho a conservar la propia lengua, tradiciones, costumbres— se transforman en deberes individuales, en conflicto con los derechos fundamentales de libertad: en primer lugar, habría que decir, con la libertad individual de ejercer *o no* los llamados derechos culturales, es decir, con el derecho a reconocerse *o no* en ese particular colectivo.

En muchas partes del mundo estamos asistiendo a una radicalización de las exigencias colectivas de reconocimiento de (los así llamados) derechos culturales, que parece conducir hacia la reivindicación del derecho a la autodeterminación colectiva política. Si ese derecho es interpretado en los términos del “derecho a la autodeterminación de los *pueblos*”, es cuando menos oscuro, además de inquietante. Cierto, el proceso de descolonización fue legitimado, como ya he dicho, justo invocando tal derecho: ¿y quién osaría negar que se trató de una inmensa conquista histórica? Pero, ¿qué decir de esos “pueblos” en los que se han desencadenado feroces guerras intertribales? ¿Cuál es el confín entre “pueblo” y “tribu”? “Pueblo” es un concepto ambiguo, como (e incluso más que) nación, comunidad, etnia, cultura: una vez más, un fantasma con mil rostros. ¿Quién es el pueblo? ¿Quién forma parte del pueblo?, ¿quién establece quién forma parte del pueblo?, ¿con base en qué criterio? ¿Y qué cosa significa que un individuo “forma parte” de un pueblo?, ¿significa que le “pertenece”?, ¿en qué sentido?, ¿tiene sentido? Estas preguntas sugieren inmediatamente algunas consideraciones sobre el concepto de “ciudadanía” o “nacionalidad”, comúnmente (y oscuramente) entendido justo como “pertenencia” a la nación o al Estado-nación. El constitucionalista Peter Häberle ha observado de modo pertinente y oportuno: “El concepto alemán de *Staatsangehörigkeit* (pertenencia al Estado) se ha vuelto hoy día una provocación. Sugiere en efecto la idea de que el ciudadano debe *angehören* (ser perteneciente) o incluso

gebören (ser propio) del Estado. La verdad es justo lo contrario: [...] cuando se busca una respuesta a la cuestión fundamental acerca del vínculo que une los ciudadanos concretos a su *res publica*, no se debe hablar primero del Estado” (P. Häberle, “La cittadinanza come tema de una dottrina europe della costituzione”, en *Revista de Derecho Constitucional*, 1997, pp. 19-20). Y no se debe partir del Estado, porque se debe partir de los individuos. Pero, ¿de cuáles individuos? Seguramente no de individuos predefinidos como “pertenecientes” a un hipotético *pueblo* prepolítico o metapolítico, representado en forma organicista e histórico-naturalista. No existe ningún criterio metapolítico para (pre)determinar la identidad colectiva de un pueblo que resista la prueba de un examen empírico-racional. Los criterios adoptados de vez en cuando por el derecho positivo para distinguir al “ciudadano” del “extranjero” —cualquiera que sea su contenido, aun si inspirado en la más rígida interpretación del *ius sanguinis*— son simplemente convencionales, y como tales contingentes y arbitrarios. Quien asume en cambio que este o aquel criterio refleja y expresa una irrefutable verdad natural o histórico-natural cualquiera, válida más allá de las convenciones y contingencias políticas (que son frutos en ocasiones caprichosos de las vicisitudes históricas), se expone simplemente al riesgo de que se reivindiquen otras “verdades evidentes” de este tipo, diversas de la suya e incompatibles con ella, abriendo así la vía a lo que se teme, es decir, a la proliferación de nuevas identificaciones políticas, “pueblos”, “patrias”, “naciones irredentas”, grandes o pequeñas, más o menos inventadas y arbitrarias, pero en el fondo no más arbitrarias que la primera.

Me doy perfecta cuenta de que mi argumentación podría ser criticada por exceso de convencionalismo y de nominalismo, o sea por la razón opuesta a la que he adoptado en la crítica de la implausibilidad de las nociones orgánico-naturalistas de nación, pueblo, comunidad, etnia, cultura. Defiendo mi tesis. No intento negar por cierto que “existan”, en algún sentido plausible, las que se llaman “minorías culturales” o “lingüísticas” o “religiosas” o incluso, en cierto sentido, también “étnicas” (pero no en el sentido literal, naturalista, del término): como los kurdos en Turquía y en Irak, los albaneses en Kosovo, los catalanes y los vascos en España, los corsos en Francia, numerosísimas comunidades indígenas en América, etc. Diría más: en un cierto sentido (y hasta cierto punto) “existen” también las invenciones más locas, aquellas que no tienen la más mínima plausibilidad, como los “padanos” de la Liga Norte en Italia. Las identificaciones colectivas son “reales”, tanto como son reales los individuos que se reconocen en ellas, en el límite aun si las bases de su creencia fuesen completamente inconsistentes. Lo que sostengo es que estas identidades colectivas deberían ser juzgadas *irrelevantes* desde el punto de vista político. Quiero decir: el hecho de que ciertas minorías culturales o también (en cierto sentido) étnicas, más o menos reconocibles e integradas, “existan”, justo porque creen existir —sobre el plano concreto de los fenómenos históricos, ¿cómo se puede establecer la diferencia entre el ser (por ejemplo) *maya* y el creer serlo?—, no implica de por sí que deban existir como grupos políticos independientes y autónomos, autodeterminándose, como *estados* o cuasi-estados, soberanos o semisoberanos. El Estado moderno, como colectivi-

dad política organizada, es un ente territorial, no étnico-cultural. Más aún: el Estado ético, o peor, étnico-ético es, por definición, antidemocrático: impone un *et-bos* también a aquellos que no lo comparten o podrían llegar (en el futuro) a no compartirlo. El principio “un pueblo, un Estado” es imposible y funesto: en primer lugar es mistificante, como he tratado de argumentar, porque no existe ningún “pueblo”, ninguna “nación”, representable como una unidad histórico-natural homogénea de estirpe y de cultura; y por consecuencia, en cuanto quiere imponer una tal homogeneidad inexistente, es un principio autoritario y antidemocrático, incluso potencialmente totalitario. Un reagrupamiento humano “minoritario”, que se autodefine en términos étnico-éticos, que quiere hacerse Estado (o cuasi-Estado, mediante formas de autonomía o de *devolution*) sobre la base de su presunta identidad *prepolítica*, invocando por ejemplo el derecho de autodeterminación de los pueblos, fatalmente se enfrentará, con el tiempo, a la eventualidad de que otra minoría, más o menos autoinventada, surja de su propio seno e invoque el mismo derecho contra la vieja minoría convertida en mayoría.

En resumen: los llamados “derechos culturales”, correctamente entendidos como derechos no colectivos sino individuales a la diferencia cultural, son derechos fundamentales de libertad personal, privada, asimilables a la libertad de asociación, y no pueden transformarse en derechos políticos, de autodeterminación, sin transformarse en no derechos, esto es, en fuentes potenciales de injusticia, de opresión de grupos sobre otros grupos, y en general del colectivo sobre los individuos, presentes y (sobre todo) futuros. Dicho esto, es cierto que en nuestro complicado mundo histórico, muchas minorías culturales (no todas) “existen”, y son reconocibles, en cuanto esas mismas minorías oprimidas o marginadas, y justo por (inconsistentes) razones étnico-culturales. Lo que confiere consistencia y realidad, e identidad *política* a tales minorías, poblaciones, reagrupamientos humanos, es precisamente la opresión, la cual termina por legitimar las reivindicaciones a la autodeterminación. Pero esto no resuelve, sino agrava, multiplica y perpetúa más bien, el problema de la incompatibilidad de principio entre el derecho a la autodeterminación de los pueblos y los derechos fundamentales de libertad individual.

La única vía de solución que alcanzo a imaginar, sobre el plano de los artificios institucionales, es justo la federalista: pero obviamente no en el sentido del paradójico “federalismo para dividir”, hoy predominante en la opinión común, sino más bien recuperando el sentido correcto del “federalismo para unir” en una perspectiva idealmente cosmopolita, pluralista y tolerante ●

L Ciudadanía, sociedad civil y redefinición de los espacios públicos

Antonella Attili*

La universalización de la democracia condujo a la transformación del espacio público y de la participación ciudadana en política. En este escenario, a partir de los años ochenta se puso de manifiesto el protagonismo de la sociedad civil, entendida ésta como referente político aglutinador y, al mismo tiempo, como noción teórica central de tal proceso. Ello condujo a una generalización del término que hizo perder la claridad de su significado y transformó, a su vez, el sentido de las nociones correlativas de espacio público y ciudadano. Nos parece por ello oportuno reconstruir los significados clásicos que asumió la categoría, con el fin de precisar su significado específico y, de este modo, recuperar claridad para identificar la sociedad civil y, con ello, un criterio válido para evaluar su desempeño. Desde la perspectiva de las democracias emergentes, el análisis presentado pretende delinear los retos contemporáneos de la sociedad civil y la participación ciudadana en los espacios democráticos en vía de consolidación.

Democracia y cambio de la política

En el horizonte político contemporáneo la democracia se afirma como el régimen político más difundido. Ha vencido las formas de gobierno autoritarias, tanto de derecha como de izquierda (regímenes totalitarios del nazismo y del fascismo, así como del comunismo, pero también dictaduras militares o personales), que se impusieron durante gran parte del siglo xx.

Con todos sus problemas, la democracia liberal obtuvo un consenso generalizado como la forma de gobierno más deseable, por lo que la democracia moderna si no es “la mejor forma de gobierno” por lo menos sí resulta ser “la menos mala”.¹ La democracia no sólo es una modalidad no violenta de canalización y regulación de los conflictos políticos, sino aparece como la fórmula política que legitima sólidamente a los gobiernos, ya que sus reglas implican la participación de los ciudadanos en la definición del interés público y en la toma de decisiones po-

* Profesora-investigadora en el Área de Ciencia Política de la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.

¹ Ella ofrece ciertas ventajas frente a formas de gobierno que —por decirlo así— quedaron atrás. En efecto, como conjunto de reglas que permite la elección e intercambio de los gobernantes a partir del sufragio electoral y, por ende, el cambio de gobierno de manera pacífica, la democracia permite resolver el conflicto político mediante la votación de los gobernados, según normas generales establecidas, de manera técnica y por ello previsible o calculable.

líticas, y de este modo encuentra la aceptación y reconocimiento por parte de los gobernados.²

Ante la caída de aquellas visiones que comprendían la política utilizando grandes dicotomías ideológicas como las de capitalismo-comunismo, reforma-revolución, democracia formal-democracia sustancial,³ la democracia moderna ha mostrado lo positivo de entender la política en términos antiverticalistas, antiautoritarios y descentralizadores. Queda atrás, en más de un sentido, una manera de percibir y conducir la política como continuación de la guerra, sustituyéndola por otra que la considera como competencia entre adversarios legítimos y búsqueda de acuerdos y compromisos dentro del marco de la ley.

Sin embargo, el triunfo de la democracia se ha visto acompañada por un desencanto epocal hacia la política (el mundo de la política, el quehacer de sus profesionales o especialistas), cuya percepción negativa difusa permitió hablar de una crisis de la política misma. Por una parte, dicha crisis se debe al descrédito de los partidos y de las instituciones políticas, a la desconfianza en los exponentes, así como en los programas políticos. Pero por otra parte, la política entró en crisis por el estrechamiento de los márgenes que la crisis económica y la globalización dejaban a las estrategias gubernamentales y a las políticas públicas eficaces.⁴

En este sentido, reutilizando la célebre afirmación de F. Fukuyama, hemos asistido a un verdadero “fin de la historia”. Pero este pretendido fin de esa historia es el comienzo de otra, todavía por definirse. En medio de este complejo cambio político y de la política, que dejó atrás grandes dicotomías ordenadoras y la visión estadocéntrica, los procesos de democratización abrieron la puerta a la transformación y discusión del espacio público, del papel de la sociedad civil y de la ciudadanía. Los cambios de la política exigieron a la reflexión teórica (en sus diversos campos y temas relacionados con la política) hacerse cargo de la renovada sensibilidad por tales problemáticas y conceptos, resucitando así bajo nuevas condiciones la discusión en torno a las nociones de “sociedad civil”, “ciudadanía” y “lo público”.

Es interesante, en este contexto, analizar el significado que tales conceptos, parte de importantes tradiciones del pensamiento político, asumieron en la era de la universalización de la democracia y apuntar las problemáticas generales que

² Se han señalado además otras ventajas igualmente importantes. Como por ejemplo que la democracia permite hacer públicos los grandes problemas sociales y así incentivar una sensibilidad política nacional que se convierte en motor de crecimiento cultural, en factor de civilización. En particular, los efectos positivos de la dimensión pública de la democracia se muestran (o pueden mostrarse) en materia económico-social, al ventilar las eventuales situaciones de miseria y pobreza extrema, y con ello impulsar a enfrentar el problema por parte de las autoridades políticas. Pero, por si fuera poco, hay más: la democracia también es con frecuencia señalada como la forma de gobierno que favorecería el desarrollo y el crecimiento económico: ya sea por crear o favorecer un mercado interno competitivo, ya por atraer la preferencia de los capitales externos y las inversiones financieras actuales que parecen privilegiar a las sociedades democráticas.

³ Cf., Salazar (1999), p. 21.

⁴ Cf. Salvadori (1997).

ayudaron a plantear, con el objetivo de ponderar algunos aspectos que caracterizaron los procesos de redefinición del espacio público en sentido democrático, condicionados por el antes mencionado cambio epocal de la política. Nos interesa tratar de señalar los elementos centrales que, desde la perspectiva de las democracias emergentes, resultan sugerentes para mirar los contextos de transición a la democracia y cuya evaluación puede ser útil para el fortalecimiento de las democracias en vías de consolidación.

Ciudadanía, sociedad civil y espacios públicos

Si bien la democracia representativa y plural vio su triunfo en el mundo en los últimos dos lustros del siglo pasado, los aspectos positivos de esta forma de gobierno, en lo que a participación ciudadana, gobernabilidad y legitimidad se refiere, sólo pueden verse afirmados sólidamente si las democracias concretas saben enfrentar y responder de manera adecuada a los retos que cada contexto plantea.

Las amenazas contra la democracia hoy día derivan, por un lado, del resurgimiento de nacionalismos, integristas étnicos y fundamentalismos religiosos, y por otro, de las tendencias al antipoliticismo y a la trivialización de la política que promueven una actitud meramente antiestatal y antiinstitucional, refugiada cada vez más en lo privado y/o en lo espectacular (diseñado para impresionar más que motivar al público de ciudadanos). Ante tales fenómenos que empobrecen el significado de la ciudadanía, de la sociedad civil y del espacio público, poniendo en riesgo el desarrollo de las democracias (sobre todo de los incipientes sistemas democráticos de América Latina), se plantea la necesidad de recrear los espacios democráticos.

Contra la política centrada en el Estado y los partidos, en tanto sujetos casi exclusivos encargados de una política estatal y centralizada, el reclamo “socialcívico” ha cumplido y cumple con la importante función de reivindicar la participación de los integrantes de la sociedad en las decisiones de la política. La autoorganización y participación ciudadanas en la elaboración y deliberación de las políticas públicas desempeña una función política positiva pues: 1) afirma y desarrolla el pluralismo social y político; 2) promueve el control de los ciudadanos sobre el desempeño de las instituciones públicas en las democracias pluralistas fundadas en el Estado de derecho y exige la rendición de cuentas, lo que ayuda a promover el funcionamiento eficaz y público de las instituciones estatales, así como a acotar la posibilidad de su desprestigio; 3) exige el carácter público y legal de las negociaciones y compromisos políticos; 4) construye redes mediadoras entre los individuos y las instituciones públicas; 5) evita el despotismo paternalista y la tiranía de la mayoría; 6) promueve la defensa de los derechos humanos, civiles y políticos y, por ende, la tolerancia y el pluralismo.⁵

Estas funciones en el sistema democrático plantean importantes exigencias respecto de las características de la participación política, para que contribuya a

⁵ Salazar (1999), p. 23.

forjar una democracia satisfactoria en los recientes procesos de democratización. En efecto, ante la tendencia señalada por Portantiero hacia el orden social despolitizado se torna relevante la “problemática de la sociedad civil como dimensión de construcción de ciudadanía, de integración en el espacio público” y de lo político no sólo electoral. En este sentido el reforzamiento de la sociedad civil es una “prioridad en la agenda democrática”, para “una noción más plena de ciudadanía democrática”.⁶ Para ello, a su vez, es indispensable que la participación política de la sociedad encuentre modos de organización que posibiliten una participación libre y autónoma; ello es condición *sine qua non* de la democracia moderna para que las organizaciones sociales se afirmen como actores legítimos de la esfera pública.

Además, el deseo de que la democracia contemporánea sea más que elecciones limpias y competidas, con la posibilidad efectiva de alternancia, es un reclamo legítimo que en las transiciones recientes, como la mexicana, se formula con vistas a una democracia consolidada. El horizonte deseado es el de una democracia plena, que no se detenga en el necesario pero incompleto aspecto formal de la democracia electoral sino que asegure aquellas condiciones de bienestar, de igualdad de oportunidades básicas, sin las cuales la base democrática de la participación ciudadana se vería vaciada de sentido y toda democracia contemporánea carecería del elemento fundamental para la inclusión efectiva de todos los ciudadanos.

De manera que la universalización de la democracia abre en muchos contextos la necesidad de atender los problemas, a veces añejos y relativos a nociones antiguas pero que resurgen con una relevancia novedosa, en torno al significado actual y deseable de la participación ciudadana en los espacios democráticos en vía de consolidación.

Definición conceptual y realidad política

Al atender los llamados y propuestas para consolidar la sociedad civil, fortalecer la ciudadanía y ampliar el espacio público, es oportuno procurar rebasar la vaguedad conceptual que con frecuencia envuelve el uso común de las nociones de sociedad civil, ciudadano y espacio público.

A finales de los años ochenta el concepto de sociedad civil se convierte en tema de referencia del discurso político y teórico, para indicar en una vaga señal de identidad a los más variados movimientos y demandas sociales. La resurrección de la sociedad civil⁷ se había originado en los setenta en el marco de la llamada segunda ola democratizadora de Europa meridional y América Latina, y sobre todo a partir del proceso de transición a la democracia en Europa del Este (1985-1991); desde entonces, el término ha experimentado gran éxito llegando a afirmarse como el elemento común de procesos de transición de muy diverso tipo, hasta llegar a referir de manera genérica y ambigua a “la sociedad”.

⁶ Portantiero (1999), pp. 36 y 37.

⁷ O'Donnell (1988), p. 79.

Envuelta en dicha vaguedad, se muestra la apelación intencional por parte de los profesionales de la política a sujetos indefinidos, borrosos, fáciles de conseguir y convencer por medio de la retórica, disminuyendo la importancia de un discurso político que tome en serio la participación ciudadana responsable. Con ello también procuran tener abierto al máximo el dominio de referencia de a quién abarca y a quién está dirigida una propuesta. Y ello se relaciona con la idea de una política despolitizada antes mencionada, esto es, de propuestas que se dirigen al ciudadano entendido ya sea como individuo consumidor ya sea como parte de una masa (“pueblo” o sociedad *tout court*) utilizable para movimientos *all-catch* pero no para buscar que trascienda en políticas públicas concretas. Una idea de política que no se quiere definir y comprometer con algo definido; que apela a la reacción emotiva provocada por el “sonido” de los términos en boga, más que por la fuerza de su “sentido” o significado claro.

Por ello es oportuno, además de interesante, precisar el significado de las nociones interrelacionadas de sociedad civil, ciudadano y espacio público; no con la intención de agotar la cuestión sino de plantear con rigor el significado que asumen los términos y su alcance práctico. “Sociedad civil” en particular es un término con uso analítico y práctico-político ambiguo, que ha asumido en su historia múltiples significados distintos e incluso encontrados. En su origen *societas civilis* indicaba el tipo de sociedad propia de la *civitas* (reunión de ciudadanos), traducción latina de los términos griegos *polis* y *koinonia politiké*. De manera que entender esta noción, en su significación moderna, implica considerar las nociones correspondientes de ciudadano (lo que se concibe como tal y quiénes son) y del espacio público correlativo del que éste es parte.

1. Entre los iusnaturalistas modernos “sociedad civil” era sinónimo de sociedad política o Estado (opuesta a estado de naturaleza en el que los individuos —hobbesianos, *homo homini lupus*— se enfrentaban en una guerra de “todos contra todos”); el término indicaba la condición propiamente política del orden público construido y defendido por el Leviatán. El contexto político que permite entender la formación de este significado es principalmente la afirmación del Estado moderno por sobre feudos y autonomías locales, así como frente al imperio y la Iglesia. El moderno Leviatán se afirma como soberano absoluto, legítimo y exclusivo creador del orden político y la ley, sujeto que establece los contenidos de lo que es de interés público y defensor de la paz. En el moderno Leviatán lo civil y lo político coinciden en oposición a lo natural-prepolítico. Transformando, en el marco del pensamiento individualista, racionalista y contractualista del iusnaturalismo moderno, la concepción clásica de la *polis* o *civitas* como el ámbito propiamente político, tal conceptualización es parte del proceso de racionalización del Estado, por el cual lo político es también producto de la razón y, por ende, racional (ya sea en el sentido de la razón iusnaturalista o en el de la tradición de la razón de Estado).⁸ A partir de esta concepción de la política como lo público-estatal, se identifica al ciudadano

⁸ Cf. Bobbio (1986).

y se le absorbe *eo ipso* en lo político y en la esfera pública de lo estatal. En estos inicios de la modernidad se afirman la base de la ciudadanía,⁹ del estatus del ciudadano, como individuo moderno titular de derechos y deberes, miembro “de pleno derecho de una comunidad” política.¹⁰

2. A partir de Locke se afirma la idea según la cual el estado natural, si bien prepolítico, es sin embargo una primera forma de estado “social” o *societas naturalis* (de relaciones e instituciones preestatales); “caracterizado por el prevalecer de las relaciones sociales reguladas por leyes naturales, como las que se creía que fueran las relaciones familiares y las económicas”.¹¹ De manera que el estado de naturaleza se sigue oponiendo a sociedad civil, pero la sociedad natural es percibida como distinta a ella. La importancia de la afirmación de Locke estriba en que “lo social” es progresivamente relacionado con la dimensión de las relaciones económicas y de propiedad. En este sentido, lo social ya no coincide con lo político pero es distinto también de lo natural-familiar.

El contexto que hace posible este cambio de significado es el desarrollo de la moderna sociedad de mercado, que separa el ámbito de lo económico del ámbito familiar (hacienda familiar), rompe el modelo de vida comunitaria (marcado por la pertenencia o adscripción involuntaria), ve el surgimiento de las ciudades modernas (burgos) y de las corporaciones de profesionistas, la aparición de individuos privados emprendedores y sujetos de contratos. Surge el mundo burgués, regulado por los elementos privados (mercado, trabajo social, religión, familia) que configuran o definen un sujeto privado. “Sujeto privado” por estar fuera de la esfera de lo público y por encontrar los elementos integrantes de su identidad en el ámbito de la vida privada y en sus esferas particulares (mercado, familia).¹² Con ello lo social comienza a ser referido a la esfera económica y la competencia de intereses privados.

3. En tensión, y a la vez relacionado, con el proceso anterior de cambio en el significado de sociedad (*societas*), se encuentra la transformación relativa a “lo civil” (*civitas* es el conjunto de los ciudadanos —*civis*—, pero también *civilitas*, civilización, opuesta a barbarie o primitivismo). Comienza también a distinguirse entre lo civil y lo *político*, y a referir lo civil al ciudadano en cuanto particular y a las relaciones públicas entre privados. Es justo en esta diferenciación entre político y civil que se inserta el desarrollo de los derechos “civiles” o humanos (o “los derechos necesarios para la libertad individual: libertad de la persona, de expresión, de pensamiento y religión, derecho a la propiedad y a establecer contratos

⁹ Como señala Bovero (2000, pp. 107-108), “ciudadanía” es un concepto jurídico antiguo que adquiere relevancia sociológica con la obra de Marshall y Bottomore (1998). En los noventa el tema de la ciudadanía se torna particularmente relevante en el debate teórico-político, nutrido por las publicaciones de notables autores como J. Habermas, R. Dahrendorf, D. Zolo, en el marco de la atención en ese momento sobre el tema de la democracia, de los derechos sociales y de la identidad colectiva.

¹⁰ Marshall (1998), p. 37.

¹¹ Bobbio (1990), pp. 44-45.

¹² Habermas (1981). Cf. igualmente Hirschman (1997) y Macpherson (1979).

válidos y derecho a la justicia”) en el siglo XVIII.¹³ Con ello, “civil” comienza a relacionarse con las asociaciones voluntarias (de adhesión en o conformación de una colectividad, basada en la decisión libre del individuo —ya no pertenencia “natural”— en corporaciones o similares según reglas y leyes); se relaciona entonces con cierta dimensión pública y de relaciones jurídicas del derecho público, y también con civilización socioeconómica (Ferguson, Rousseau y Tocqueville, aunque en sentidos opuestos), con la condición de vivir en sociedad.

Tales transformaciones históricas imponen a su vez la percepción de una sociedad diferenciada en la que los ciudadanos actúan colectivamente sobre lo público. Por una parte, lo hacen en cuanto sujetos económicos (propietarios, comerciantes, empresarios, profesionistas, etc.) y, por otra parte, en cuanto ciudadanos que forman parte de la esfera de “opinión pública” e influyen indirecta o directamente (en el caso del derecho al voto) sobre la esfera de lo político. Como ha sido estudiado por Habermas y Arendt, se marca la diferenciación moderna entre lo privado (en el que aparece y se desenvuelve el sujeto autónomo, independiente, frente al ámbito de lo público)¹⁴ y lo público (vinculado a lo estatal y a sus funciones directas), pero con ella el ámbito privado (no político, sino social) adquiere relevancia pública.

Desde la esfera privada se ejerce abiertamente la facultad de raciocinio reflexivo y comunicativo, a partir de la iniciativa de particulares, así como de su intimidad. Pero tal ejercicio crea un espacio público-literario que forma aquella “dimensión polémica”, en la cual los sujetos privados reflexionan críticamente sobre asuntos de interés común y de deliberación estatal, teniendo una eficacia política al mediar entre el Estado y las necesidades de la sociedad. Se trata de una “opinión pública” constituida, decíamos, por sujetos privados, que actúan (reflexionan e inciden) en la esfera público-política. Es la naturaleza “burguesa” del espacio público moderno la que explica su específica función política.¹⁵ En efecto, cuando el carácter de la publicidad no se adhiere meramente a lo estatal y sus atavíos, sino se extiende abar-

¹³ Marshall (1998), p. 26. Marshall, quien analiza el desarrollo histórico de la ciudadanía en Inglaterra (*op. cit.*, p. 36), da en 1949 la definición clásica de ciudadanía, separando tres diversos aspectos: el de los derechos civiles, políticos y sociales. Cada uno de los elementos aparece en su versión moderna en momentos históricos bien definidos: el de los derechos individuales —decíamos— en el siglo XVIII, el de la participación en la toma de decisiones colectivas en el siglo XIX y el de los derechos sociales en el siglo XX (*ibid.*, p. 26).

¹⁴ La existencia de este ámbito de lo privado es uno de los elementos esenciales para la definición de la opinión pública, ya que presupone la distinción y la separación de la esfera de lo público.

¹⁵ Habermas (1981). Lo que constituye el carácter público de esta intervención de los privados (más allá del carácter general o público de los problemas) es que tal carácter público se encuentra ubicado en un ámbito propio de comunicación política que ha perdido ya las anteriores características de estatus propias de la época medieval, las cuales trataban o indicaban representaciones públicas de la autoridad política y se vinculaban a los atributos del dominio. Se trata, entonces, de publicidad burguesa. Su naturaleza burguesa se determina por fundarse en las condiciones económicas y sociales del mercado liberalizado (privatización del tráfico mercantil y del trabajo social) y por el carácter privado que mencionábamos anteriormente, tanto de la esfera mercantil, como de la familiar e íntima literaria.

cando y delineando un área de intervención de los privados (en calidad de comerciantes, personas, ilustrados), entonces la función política de la publicidad se revela y “se juega” en el mismo ejercicio reflexivo y crítico del sujeto racional.¹⁶

4. Dichas transformaciones en el tiempo se verán reflejadas en el sustancial viraje terminológico de la categoría de “sociedad civil” en el seno de la tradición filosófica alemana, que justo la entiende como “sociedad burguesa” (de los burgos o ciudades, y sus prerrogativas públicas).¹⁷ Es Hegel quien introduce el cambio decisivo en la previa tradición iusnaturalista: utiliza “sociedad civil” (*bürgerliche Gesellschaft*) para referirse ya no a la esfera política sino a la esfera de las relaciones privadas prepolíticas pero, a la vez, no considerada como algo natural (como lo era con Locke).¹⁸ El referente hegeliano de la sociedad civil pasa a ser propiamente ese ámbito de las relaciones económicas y de formación de clases, de administración de la justicia, de ordenamiento administrativo y corporativo (excluyendo de ella las instituciones naturales, familia incluida). Dicha esfera social está constituida por individuos que, en tanto personas jurídicamente reconocidas, se reúnen en asociaciones y corporaciones de diverso tipo, regulando voluntariamente sus relaciones por un contrato. Es por ende un ámbito caracterizado negativamente por la competencia y por estar guiado por intereses particularistas. Este ámbito de contradicción de intereses debe ser superado por el “orden superior del Estado”,¹⁹ en la célebre *Aufhebung* del desenvolvimiento fenomenológico del espíritu objetivo.

5. Marx, siguiendo parcialmente a Hegel, entiende por “sociedad civil” el reino del “desarrollo de las relaciones económicas”, pero lo concibe en el significado que será característico de la tradición marx-engelsiana: en tanto base o infraestructura que determina al Estado y la esfera política. Por ende, con Marx se asiste a un nuevo e importante cambio en la historia del concepto de sociedad civil: el Estado no es en realidad superación (al estilo de la racionalización iusnaturalista moderna ni “a lo Hegel”) de la competencia entre intereses particulares y clasistas propios de la sociedad civil, sino “instrumento” o “aparato” al servicio de una de las clases y reproductor en el nivel político de la dominación de clase. Por lo anterior, la teoría materialista de la historia plantea su superación en una sociedad sin Estado y sin política.

Los resultados revolucionarios de la modernidad marcada por la Revolución francesa se imponen en el escenario político de siglos XIX y XX, en particular con

¹⁶ Habermas (*op. cit.*). La publicidad reside, así, en la determinada comunicación política que se desarrolla en la discusión polémica entre sujetos ilustrados y racionales acerca de problemas de interés común. La publicidad toma forma de opinión pública, de su existencia y de su ejercicio. Dicha publicidad (moderna, burguesa, ilustrada) nace y se desarrolla por el ejercicio de la razón de los particulares; se refuerza por el diálogo y la crítica que se realiza en los cafés, la prensa, los partidos y el Parlamento. Es una publicidad con funciones de imponer criterios y normas que realicen el ideal de igualdad y libertad, en el que se funda, origina la misma modernidad.

¹⁷ Como señala Bobbio, “a inicios del XIX, las primeras reflexiones sobre la revolución industrial... identificaron en la sociedad industrial (burguesa) la sociedad preestatal”.

¹⁸ Cf. Bovero (1986).

¹⁹ Bobbio (1990), pp. 46-47.

el desarrollo del elemento *político* de los derechos del ciudadano (o de “participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política, o como elector de sus miembros”). Conquista política que, en la visión marxista revolucionaria, es reducida a una falsa participación del ciudadano debido a la instrumentalización del Estado por parte de la clase burguesa; pero que sin duda marca una nueva transformación en el ámbito de lo público al introducir cambios relevantes respecto a las prerrogativas mismas de los sujetos que la integran.

6. Pero la ambigüedad que la noción de sociedad civil desarrolla en su doble referencia tanto a lo económico-privado como a lo público, entendido como participación civil-asociativa y de opinión crítica de la sociedad informada, encierra una vertiente de significado que será destacada en la definición gramsciana de sociedad civil. Antonio Gramsci subvierte la concepción marxista al entender sociedad civil ya no como estructura sino como perteneciente a la superestructura y específicamente al momento de la ideología: “sociedad civil” deviene con Gramsci “el conjunto de relaciones ideológico-culturales”, de “la vida espiritual e intelectual” orientada a buscar el consenso, la “hegemonía” y con ella el cambio político deseado mediante la construcción de un nuevo “bloque histórico”.

El viraje de énfasis en el momento hegemónico lograba ofrecer argumentos a las preguntas sobre por qué el capitalismo no había entrado en crisis, por qué seguía el dominio de la clase burguesa, y acerca de la relación causal entre crisis económica y crisis política. A la vez, el momento de la hegemonía permitía pensar la nueva modalidad en la que la lucha de los valores e ideas de la clase obrera habrían de buscar su avance y volverse, justamente, hegemónicas. Lo anterior implicaba una importante revaloración del momento político-cultural e ideológico, y la posibilidad de pensar positivamente en la lucha en el ámbito de la sociedad, en la organización de las asociaciones libres, autónomas del partido de Estado. Pero también permitía vislumbrar una forma posible de lucha política ahí donde no hay partidos o (como sucederá posteriormente) cuando éstos entran en crisis.

La reivindicación gramsciana de la sociedad civil como esfera positiva en la que se desarrolla la lucha por la hegemonía, deriva más adelante²⁰ en una sociedad que se autoorganiza y que por medio de las diversas asociaciones lucha por la afirmación de las libertades públicas y sienta las bases indispensables para inspirar la lucha por la democracia en contra de los regímenes totalitarios y/o de corporativismo vertical de la segunda mitad del siglo XX. Pero ya en la primera mitad del siglo la lucha obrera y de los partidos y sindicatos de izquierda contra los sectores procapitalistas (lucha política pero no revolucionaria *strictu sensu*) conduce a la afirmación de otro importante aspecto en el desarrollo de los derechos del ciudadano: el social, que “abarca todo el espectro, desde el derecho a la seguridad y a un mínimo de bienestar económico al de compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares predo-

²⁰ Cf., por ejemplo, Pereyra, 1989.

minantes en la sociedad”.²¹ Son los derechos a la educación, al trabajo, al salario justo, a la asistencia médica, propios del Estado social o de bienestar, reconocidos y tutelados por el Estado a sus ciudadanos, para garantizar las condiciones de vida para el goce efectivo de los derechos civiles y políticos. Aquellos derechos que afirman una realidad democrática plena, satisfactoria, respecto al ejercicio de los derechos formales (políticos) de la participación ciudadana.

7. El proceso de afirmación de los derechos de los ciudadanos progresivamente asume, con el avanzar del siglo XX, un sentido claramente democrático, vinculado con el sufragio universal. Apela a un significado que busca independizarse de manera gradual de aquellos significados de ciudadanía vinculados con nación y/o patria, con origen y sangre, que por las vicisitudes del nacionalismo de la primera parte del siglo llegaron a comprometer un progreso en sentido democrático pluralista de “ciudadano”.

La búsqueda de la afirmación de los derechos, en efecto, se afirmará en la vertiente discursiva de reivindicación de “derechos humanos”, más allá de y con prioridad sobre los que un Estado soberano reconozca (o no) a sus “ciudadanos”, debido al proceso de universalización de la democracia de la que partimos. La democracia que triunfa no es la de una clase particular (burguesa o proletaria) sino la democracia plural y liberal, de una sociedad “abierta”,²² o tendencialmente siempre más abierta a la diversidad y a la tolerancia, a la búsqueda de resolución democrática y pacífica de los conflictos y a la afirmación de intereses legítimos de las partes que integran las sociedades. La cuestión de los derechos humanos y del ciudadano se convierte, así, en un tema decisivo de la política del siglo XX, ya que esta problemática se afirma (y no sólo en el nivel retórico-político, aunque lamentablemente no siempre de manera consecuente) como un criterio de reconocimiento y evaluación de los diversos regímenes (democráticos o autoritarios). Sobre todo, los derechos representan un eje humano fundamental que permite captar en buena parte la pauta de la redefinición del espacio público en la época contemporánea.

Ante la crisis del Estado-nación y de su soberanía plena, la presencia misma del Estado se enfrenta al cuestionamiento del tradicional centralismo y a diversas reivindicaciones de autonomía y de organización federal.²³ Ello condujo a la consecutiva puesta en crisis de la nación como unidad de integración,²⁴ así como de lo público identificado con lo estatal. En contra del estatismo, del Estado paternal, omnipresente, burocratizado, ineficaz y en crisis fiscal, el reclamo generalizado fue devolverle a la sociedad una serie de funciones que ilegítimamente —ahora— ocupaba el Estado. A ello se suma la pérdida de credibilidad de los partidos como sujeto

²¹ Marshall (1998), pp. 22-23.

²² Popper (1967).

²³ Así como ante los procesos de disgregación social y étnica que cuestionaron la unificación nacional; ante la afirmación de instituciones supraestatales (de organismos internacionales como la ONU, la OTAN, el FMI, el Banco Mundial); finalmente, ante la crítica a los excesos de la soberanía total del Estado, en sus actuaciones de nacionalismo expansionistas (en el exterior) o en las prácticas autoritarias de contextos dictatoriales o cerrados (en el interior).

²⁴ Habermas (1981).

exclusivo, junto con el Estado, de la definición de la política (*ut supra*); por lo que se preconiza la visión de la participación democrática de la sociedad, plural y diferenciada. Una participación a través de organizaciones no gubernamentales, asociaciones libres y autónomas de diverso tipo (de origen religioso, derechos humanos, educación, cultura, ecología), que luchan por la defensa de causas determinadas.

Para finales de los ochenta, después del resurgimiento en las dos décadas anteriores, “sociedad civil” dejó de ser tema exclusivo de complejas discusiones académicas. Los nuevos actores del espacio público son movimientos sociales diversos que fragmentan el espacio público en una multiplicidad de espacios, ya que no formulan sus intereses como objetivos políticos generales de la sociedad (como antaño, en una visión estratégico-política gramsciana), sino con metas y campos específicos. Se trata más bien de redes de asociaciones que hoy día construyen la mediación entre los individuos y el Estado. Más que nunca, la sociedad civil no es una voluntad unificada de la sociedad como un todo, no es un sujeto único identificable. Hecho que contribuyó a que “sociedad civil” tendiera a asumir ese significado vago de “sociedad *tout court*” y a reevocar el significado de sociedad opuesta a lo político.

8. Como señalan Portantiero y Salazar, en las sociedades pospopulistas y postautoritarias de América Latina la sociedad civil no ha sido entendida como asociacionismo cívico (como en Tocqueville),²⁵ sino se ha seguido “una tradición más comunitarista que liberal de la participación ciudadana y de un modelo de Estado nacional-popular patrimonialista, sostenido sobre una malla asistencial” clientelar y corporativista. Es una matriz de cultura política estadocéntrica, marcada por el carácter vertical y clientelar de las relaciones sociales en el modelo patrimonial-corporativo, ajeno al igualitarismo horizontal del asociacionismo clásico.²⁶ Lo anterior condiciona el desarrollo de una ciudadanía moderna aparente²⁷ en los contextos con alto grado de desigualdad social, ya que la carencia de condiciones materiales fundamentales para ejercer tanto los derechos humanos (o civiles) como los derechos políticos, deja desprotegidos a los supuestos ciudadanos, haciéndolos vulnerables ante los poderes que quieran convertirlos en “clientela” y, así, en sociedad in-civil o incapaz de afirmar su función pública.

Al actuar primordialmente como clientelas, y no como conjunto de ciudadanos para fines públicos, la sociedad in-civil en cuestión llega a desvirtuar los caracteres propios de autonomía, la autoorganización, la afirmación de intereses colectivos y el desempeño de la importante función política positiva en la construcción de una democracia. A su vez, tales características clientelares de la sociedad in-civil se afirman junto con un comportamiento partidista que compromete el desarrollo de la política de representación democrática auténticamente plural y libre.

Los usos principales en el que se reconoce en América Latina el reclamo social civilista son por ende dos: uno de matriz neoliberal, que opone dicotómica-

²⁵ Cf. Tocqueville (1978).

²⁶ Portantiero (1998), pp. 33 y 35; Salazar (1998), p. 23.

²⁷ Escalante (1993).

mente sociedad civil (entendida como constelación de intereses privados, cuyo paradigma de acción es la empresa capitalista) a Estado burocrático; es un uso que sustituye al ciudadano por el consumidor y que ve en la sociedad civil un medio para el debilitamiento de la función protectora del Estado; esta acepción afirma un antiestatismo genérico que subraya lo privado y el individualismo de mercado. El segundo uso es de tipo populista y movimentista, que identifica sociedad civil con “pueblo” y con democracia, en oposición al mercado fragmentador de la sociedad y las identidades colectivas; este uso promueve una “noción espontaneísta de “pueblo” como movilización desestabilizante equivalente a la democracia en acto”.²⁸

Retos contemporáneos de la sociedad civil y participación ciudadana en los espacios públicos

El resurgimiento de la sociedad civil tiene un sentido positivo de gran aporte democratizador en cuanto crítica al autoritarismo del Estado totalitario y/o dictatorial y reivindicación de los derechos políticos de la ciudadanía, o de la política paternalista del Estado y de las partidocracias. También posee un importante efecto positivo en la transformación de la cultura política en el contexto latinoamericano, que se muestra más participativa, desafiando “el papel del corporativismo y del sistema clientelar,”²⁹ aunque su fortalecimiento real en estructuras, eficaz y establemente organizadas, requiere seguramente más tiempo. La organización social presenta límites precisos al carecer de ideologías y fines definidos, de estrategias y estructuras claras, por lo que con frecuencia se incluye impropiamente todo movimiento, en un todo indiferenciado, de los “nuevos movimientos sociales”. Esta generalización del concepto parece ser más sintomática de un problema que útil para definir una solución.

Tal uso indiferenciado de sociedad civil, sumado al abuso que de su ideal se hace, favorece aquella tendencia a la simplificación de la política presente en los movimientos sociales en vía de consolidación democrática. Tendencia que, hay que reconocer, puede ser “costosa para la afirmación o consolidación de las democracias”.³⁰ Como recuerda Portantiero es necesario distinguir sociedad civil no sólo del mercado (la economía) y del Estado (la política), sino también de este uso genérico, rescatando un significado mínimo de “esfera organizada de la vida social en la que los actores colectivos expresan intereses y valores dentro de un marco legal, y efectúan demandas al Estado, definidas éstas como fines públicos”.³¹ “Sociedad civil” difiere entonces no sólo —como en la tradición— de la familia, del mercado, así como del Estado y los partidos, sino también de la sociedad *tout court*, en cuanto ésta está integrada por colectivos autoorganizados.

²⁸ Portantiero (1998), p. 36.

²⁹ Si bien, según Mascott, las sociedades latinoamericanas todavía no pueden ser calificadas de “organizadas”, y aunque existe un gran desnivel entre las condiciones materiales de la organización socialcivilista respecto a las del primer mundo, “los movimientos sociales constituyen una infraestructura de organización social que puede activarse en momento de crisis” (1997), p. 234.

³⁰ Salazar (1998), p. 24.

³¹ Portantiero (1998), pp. 32 y, antes, 31.

Es oportuno hacer notar que los dos usos utilizados de manera difusa en América Latina, a su vez, contribuyen a profundizar la tendencia a la antipolítica, ya que expresan cierta dificultad para reconocer la importancia de la construcción de la relación entre sociedad civil e instituciones en una democracia representativa. Es el tema central de las articulaciones institucionales, necesarias para la democracia, y de la función política de construir una voluntad colectiva. Tanto el neoindividualismo despolitizado como el movimientismo producen efectos negativos para el fortalecimiento de las democracias emergentes, por el hecho de no ofrecer alternativa al comportamiento antipolítico o de plano favoreciendo el clientelismo. Al actuar primordialmente como “clientela”, y no como conjunto de ciudadanos para fines públicos, la sociedad civil en cuestión llega a desvirtuar los caracteres propios de autonomía, autoorganización, afirmación de intereses colectivos y desempeño de la importante función política positiva en la construcción de una democracia.

A su vez, tales características clientelares y disfuncionales de la llamada sociedad civil obstaculizan el que pueda funcionar como “acicate” y contexto de exigencia para los partidos mismos, ahí donde éstos están en crisis en su función de representación de los intereses sociales. La misma relación a establecerse con los partidos, factores insoslayables para una democracia pluralista desarrollada, puede verse afectada por estos aspectos desfavorables a una evolución política positiva. Este horizonte conlleva el riesgo de que la apuesta simplista e inconsciente por la “antipolítica” favorezca los particularismos irresponsables, que no se guían por una visión pública de los intereses sociales, que se aprovechan del descrédito y de la debilidad de la política formal y de los políticos profesionales para defender su pureza moral y política, mientras dan lugar a formas de acción política discrecionales, intolerantes, depredadoras, impunes y favorecedoras del avance de los poderes fácticos (de tipo religioso, económico, financiero, mediático, ético, étnico) excluyentes. Más bien la sociedad civil es —y debería ser apreciada como— el ámbito en el que los poderes sociales voluntarios (ligados tanto al mercado como a la política) se forman, se desarrollan, se transforman, entran en conflicto pero, al mismo tiempo se institucionalizan y regulan.

De no reconocer la importancia de las instituciones estatales y partidistas se corre el riesgo de perder de vista la conciencia de su función decisiva para el establecimiento y observancia del imperio de la ley, y para procurar la gobernabilidad de una sociedad democrática pluralista, en la que el conflicto de intereses es parte de su funcionamiento. Sobre todo, tanto el Estado como los partidos expresan la necesidad de la presencia de autoridades legítimamente constituidas para el funcionamiento mismo de nuestras democracias. Por ello sería oportuno que la participación cívica responsable promoviera la búsqueda del fortalecimiento del Estado de derecho y del desarrollo del sistema de partidos.

Relacionado con el problema de la organización de la sociedad civil, también es relevante la falta de claridad política respecto al papel deseable de los sindicatos y las asociaciones empresariales, tradicionalmente partes de la sociedad civil moderna (tanto en las concepciones negativas o positivas que de ella hemos con-

siderado); instancias que con frecuencia son descalificadas de entrada, ya sea por ser parte, los primeros, del corporativismo estatista o, los segundos, del mercado; reconociendo los retos que cada sector plantea a la organización de una sociedad civil autónomamente organizada, resulta perniciosa esa exclusión para una visión que se asuma como *política* y que quiera institucionalizarse y volverse eficaz a largo plazo.

Al descuidar el importante aspecto de las estructuras organizativas reales, la sociedad civil latinoamericana debilita la posibilidad de afianzar su efectividad y su estabilización.³² La historia de su significado recuerda que la sociedad civil moderna alude a instituciones que la diferencian como estructura autónoma; la sociedad civil es acción colectiva y movilización, pero a la vez es institucionalización y establecimiento de derechos protegidos. No es viable prescindir de las instituciones y apostar todo a la movilización, porque la institucionalización es necesaria para lograr que las acciones colectivas se afirmen en lo público como decisiones vinculantes. Sobre todo puede resultar costoso para la sociedad democrática, ya que el desarrollo mismo de la sociedad civil, su capacidad de ampliar los alcances de la ciudadanía, supone la necesaria consolidación de derechos.³³ La sociedad civil, por el contrario, requiere fortalecerse a sí misma en cuanto conjunto de ciudadanos que actúan institucionalizando su capacidad de defender derechos y en cuanto campo de articulación democrática entre el Estado y el mercado, y entre ciudadanos y Estado, entre privados y partidos, con el objetivo de sentar las bases para la construcción de una dimensión pública de la sociedad que sea sólida, estable y eficaz.

Otro elemento de riesgo a señalar es el representado por la tendencia a asumir una perspectiva moralizante al considerar el concepto de sociedad civil y el ideal que implica, convirtiéndola en un mito, como una vaga imagen identitaria del “nosotros” societal que absolutiza su autopercepción positiva (en términos de “los buenos” sujetos de la política y como agente supuestamente único y unificado que hace posible los cambios democratizadores) y, siguiendo un simplismo maniqueo, la opone a “los malos” (*i.e.*: toda institución política gubernamental y/o partidista). Lo cual puede promover un activismo protagónico que no favorece el desarrollo de un pluralismo político representativo y responsable. Por el contrario, es importante no perder de vista la necesidad de crear “una verdadera red de organizaciones sociales capaces de dar sustancia y fortaleza a las democracias electorales”.³⁴

Por todo lo anterior es valioso apelar, desde la misma sociedad civil, a la necesidad de formar contextos de exigencia públicos respecto a la ética y a la legalidad para difundir y promover una acción política responsable por parte de las asociaciones sociales o no gubernamentales. Al descuidar tales aspectos relevantes se deja desprotegida la labor de construcción sólida de una sociedad civil políticamente seria, que pudiera incluso (*last but not least*) responder a los límites

³² Siguiendo la preocupación de Mascott, *op. cit.*, p. 235.

³³ Portantiero (1998), p. 37. También cf., Cohen y Arato (2001), pp. 515-541.

³⁴ Salazar (1998), pp. 24 y 28.

que impone la cultura simplista y antipolítica del *homo videns*, esto es, del ciudadano des-informado en la era de la comunicación.

Finalmente, en relación con el tema de la ciudadanía, una cuestión significativa vinculada con la reivindicación y reconocimiento de los derechos de los individuos es la problemática de las “desventajas” o riesgos de la perspectiva de la ciudadanía respecto al tema de los derechos, ya que expresa la ampliación, y por ende la confusión, de un significado específico de “ciudadanía”, que indicaba tradicionalmente determinados derechos políticos, a asumir una referencia genérica, que indica hoy día “un género de derechos de diversas especificaciones”.³⁵ El problema de la generalización de un término (ciudadano), que se refiere a la especie política de los derechos para hablar de los derechos del hombre, reside en las implicaciones del supuesto en las definiciones formales de ciudadanía: sólo se es titular de derechos si, y sólo si, se pertenece a una comunidad política. De tal planteamiento de la cuestión se abre la posibilidad de no reconocer los derechos del hombre en cuanto hombre, o sea, los derechos fundamentales de la persona, a quien carece de la calidad de “ciudadano” en una determinada nación. Frente a la noción moderna que afirma y defiende los “derechos del ser humano en cuanto ser humano”, esto es, derechos universales de las personas por ser “naturalmente” libres e iguales, lo anterior implica la regresión al sentido premoderno de ciudadanía, que vinculaba los derechos de libertad al pertenecer a una *polis* o a una *civitas* en el mundo antiguo, y a considerar la disminución de la titularidad a los derechos para los no ciudadanos, carentes del estatus político de “ciudadano”, “hombre libre” (con derechos) o simplemente “hombre”.

En suma, la configuración de una sociedad propiamente civil en América Latina parece requerir la consolidación democrática de verdaderos estados sociales de derecho, esto es, de estados realmente capaces de proteger los derechos humanos fundamentales y de disminuir las ingentes desigualdades socioeconómicas existentes, abriendo paso a la constitución de ciudadanos libres e iguales. De estados también capaces de afrontar con relativo éxito los desafíos generados por la globalización en curso, mediante acuerdos internacionales multilaterales. Los estados de derecho democrática e institucionalmente fuertes son, por paradójico que parezca desde las perspectivas neoliberal y populista, la condición *sine qua non* de que la sociedad civil, la ciudadanía y los espacios públicos sean algo más que términos retóricos: realidades que hagan posible una convivencia civilizada en las complejas, plurales y conflictivas sociedades contemporáneas o

Bibliografía

- Arendt, Hannah (1993), *La condición humana*, Barcelona, Paidós.
Bobbio, Norberto (1990), “La società civile in Gramsci”, en *Saggi su Gramsci*, Milán, Feltrinelli.

³⁵ Bovero (2000), pp. 110 y 111.

- (1986), “El modelo iusnaturalista”, en N. Bobbio y M. Bovero, *Sociedad y Estado en la filosofía moderna*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Borja, Jordi (2002), “La ciudad es el espacio público”, en J. Borja y Zaida Mux (coords.), *Espacio público, ciudad y ciudadanía*, Madrid, Alianza Editorial.
- Bovero, Michelangelo (2000), “Cittadinanza”, en *Contro il governo del peggiori. Una grammatica della democrazia*, Bari, Editori Laterza.
- (1986), “El modelo hegel-marxiano”, en N. Bobbio y M. Bovero, *Sociedad y Estado en la filosofía moderna*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Cohen, J., y A. Arato (2001), *Sociedad civil y teoría política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Dahrendorf, Ralph (1992), *Il conflitto sociale nella modernità*, Bari, Sagittari Laterza.
- (1990), *1989. Riflessioni sulla rivoluzione in Europa*, Bari, Sagittari Laterza.
- Diamond, Larry (1997), “Repensar la sociedad civil”, *Metapolítica. Revista de Teoría y Ciencia Política*, vol. 1, núm. 2, abril-junio.
- Escalante, Fernando (1992), *Ciudadanos imaginarios*, México, El Colegio de México.
- Ferry, J.M., y D. Wolton (1992), *El nuevo espacio público*, Barcelona, Gedisa.
- Gellner, Ernest (1997), “Adam Ferguson y la sorprendente solidez de la sociedad civil”, *Metapolítica. Revista de Teoría y Ciencia Política*, vol. 1, núm. 2, abril-junio.
- (1996), *Condiciones de la libertad. La sociedad civil y sus rivales*, Barcelona, Paidós.
- Gutiérrez L., Roberto (2001), *Identidades políticas y democracia*. México, Instituto Federal Electoral (Colección Temas de la Democracia).
- Habermas, Jürgen (1981), *Historia y crítica de la opinión pública*, Barcelona, G. Gilli.
- Hirschman, Albert O. (1997), *The passions and the interests*, Nueva Jersey, Princeton University Press.
- Kean, John (1980), *Democracy and civil society*, Londres-Nueva York, Verso.
- Lechner, Norbert (1995), *Cultura política y gobernabilidad democrática*, México, Instituto Federal Electoral (Colección Temas de la Democracia).
- Macpherson, C.B. (1979), *La teoría política del individualismo posesivo*, Barcelona, Fontanella.
- Marshall T.H., y T. Bottomore (1998), *Ciudadanía y clase social*, Madrid, Alianza Editorial.
- Mascott, Ma. Ángeles (1997), “Cultura política y nuevos movimientos sociales en América Latina”, *Metapolítica. Revista de Teoría y Ciencia Política*, vol. 1, núm. 2, abril-junio.
- O'Donnell G., y Ph.C. Schmitter (1988), “Resurrección de la sociedad civil y reestructuración del espacio público”, en G. O'Donnell, Ph.C. Schmitter y L. Whitenead (coords.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Buenos Aires, Paidós.
- Pereyra, Carlos (1989), “La sociedad civil en México”, en *Sobre la democracia*, México, Cal y Arena.
- Portantiero, Juan Carlos (1998), “La sociedad civil en América Latina: entre autonomía y centralización”, en P. Hengstenberg *et al.* (eds.), *Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad*, Caracas, Nueva Sociedad.
- (1999), “El revival de la sociedad civil”, entrevista de A. Attili, *Etcétera. Semanario de Política y Cultura*, núm., 314, 4 de febrero.
- Popper, Karl (1967), *La sociedad abierta y sus enemigos*, Buenos Aires, Paidós.
- Quéré, Louis (1992), “L' espace publique: de la théorie politique a la métathéorie sociologique”, *Quaderni*, núm. 18, otoño.

- Rabotnikof, Nora (2001), "Dos conceptos de sociedad civil", en L. Salazar (coord.), *México 2000. Alternancia y transición a la democracia*, México, Cal y Arena.
- (1999), "Hegelianos, a sabiendas", en N. Lechner, R. Millán y F. Valdés Ugalde (coords.), *Reforma del Estado y coordinación social*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM-Plaza y Valdés.
- (1996), "El espacio público: caracterizaciones y expectativas", tesis de doctorado, Instituto de Investigaciones Filosóficas, UNAM.
- Salazar, Luis (1999), "El concepto de sociedad civil (usos y abusos)", en P. Hengstenberg *et al.* (eds.), *Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad*, Caracas, Nueva Sociedad.
- "Ser de izquierda", en A. Attili (1997), *La política y la izquierda de fin de siglo. Entrevistas sobre sus horizontes problemáticos*, México, Cal y Arena.
- Salvadori, Massimo (1997), "Estados y democracia en la era de la globalización: desde el Estado soberano absoluto al Estado 'administrativo'", en Varios autores, *Un Estado para la democracia*, México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática-Fundación Friedrich Ebert-Editorial Porrúa.
- Seligman, Adam (1993), *L'idea di società civile. Cittadinanza e rappresentazione della società*, Milán, Garzanti.
- Tocqueville, Alexis de (1978), *La democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Vallespín, Fernando (1996), "Sociedad civil y crisis de la política", *Isegoría*, núm. 13.
- Walzer, Michael (1998), *Towards a global civil society*, Providence, Berghahn Books.
- Whitehead, Laurence B. (1999), "Los intersticios inciviles entre la sociedad civil y la sociedad política", *Perfiles Latinoamericanos*, año 8, núm. 14.



Chile, pasado y presente

Roberto Escudero*

Regresé a Chile en diciembre de 2001, invitado por el embajador de México, Ricardo Valero. Había vivido en el país, en calidad de asilado político, del 2 de octubre de 1969 a principios de junio de 1971. Así, tras 30 años de ausencia, me encuentro con un país muy diferente. Mi primera impresión derivada de una experiencia directa —con todo lo engañosas que pueden y suelen ser éstas— fue la de un país ordenado y organizado, en un ambiente de tranquilidad que resultaba absolutamente estimulante.

Cuando llegué hace 32 años, se vivía la agitación muy natural de la campaña electoral en la que triunfó Salvador Allende, candidato de la Unidad Popular. Sin embargo, lo que le resultaba absolutamente una novedad a una persona como yo, que venía del año trágico de 1968, era que la imagen de Chile, aun contando con la agitación electoral, era la de un país de todas maneras ordenado y organizado.

¿Dónde existía entonces la diferencia? Precisamente, así lo percibí, en que los chilenos, tras los 17 años negros del largo paréntesis dictatorial de Pinochet, fueron capaces no sólo de recobrar ese país ordenado que ya era, sino de acrecentarlo y afinarlo. ¿Cómo se produjo este fenómeno, único en nuestro continente? Mi primera respuesta, sostenida hasta hoy, consistió en constatar que la democracia muy evidente en la que vivía ese país hasta antes del golpe del 11 de septiembre de 1973, y debido al impulso histórico que ya se había inscrito en su historia del todo ejemplar, había subyacido a la dictadura, y había cobrado un nuevo impulso debido a la voluntad democrática de todos los chilenos.

Sin embargo, una vez que he leído varios ensayos y estudios sobre el asunto, existen autores que no aceptan tan fácilmente ese argumento, o lo aceptan introduciendo alguna enmienda digna de atención. Así, Sol Serrano explica: “La dimensión del impacto que, dentro y fuera de Chile, tuvo el golpe de Estado de 1973 se debe en parte a la imagen —verdadera o falsa, pero arraigada— de que el país tenía una larga tradición democrática. La larga experiencia autoritaria obligó a la historiografía a replantearse esta interpretación. Para muchos, esa democracia no era sino un mito. Para otros, por el contrario, creció la nostalgia de ese país antiguo cuya tradición rescataban, pero cuya ruptura apenas se explicaban. ¿Cómo la nación con la tradición democrática más sólida del continente tuvo uno de los regímenes militares más largos en el último tercio del siglo xx? Nosotros quisiéramos sugerir que lo

* Filósofo. Departamento de Producción Económica, Universidad Autónoma Metropolitana-Chochimilco.

considerado una tradición democrática, antes del 73, habría que entenderlo más bien como una tradición institucional. Ésta contribuyó en muchos sentidos a la construcción democrática al buscar cauces pacíficos y negociados para la inclusión de nuevos sectores sociales, pero al mismo tiempo fue excluyente y jerárquica con severidad. La conjunción entre la exclusión social y la crítica de muchos sectores de la élite política sobre el valor de esa institucionalidad y su capacidad para resolver la exclusión ayuda a comprender la ruptura del sistema en 73. El periodo autoritario debió parte de su fuerza a esa misma tradición institucional volcada ya no a la negociación y a la inclusión, sino a la represión y a la fundación de una nueva economía”.¹

En otras palabras, no hubo nada como la democracia subyacente en el periodo pinochetista, sino la franca continuación de una institucionalidad que ahora se utilizaba para los propósitos de un cambio sustancial en la dinámica histórica de Chile.

Lo que de todas maneras parece cierto es que las instituciones chilenas eran, antes del golpe, “excluyentes con severidad”. Dicho de otro modo, la democracia previa al golpe se recortaba sobre un paisaje social compartido con el resto del continente: la exclusión social, las desigualdades, la marginación de amplios sectores sociales. Pero es que esa democracia era un valor *per se* que distinguía a Chile del resto del continente (y que tal vez sólo compartía con Costa Rica); lo que procedía era que arrojara resultados económico-sociales, o como dicen algunos ensayistas, se hiciera una democracia “productiva”, cosa que no se pudo lograr en el gobierno de la Unidad Popular, debido a las grandes tensiones y polarizaciones que caracterizaron ese breve periodo, así como a la decidida intromisión interna de Estados Unidos, como todo el mundo sabe. Además, hay que aceptar que el gobierno de Salvador Allende con sólo 36.2% de la votación total de 1970 (contando con que el candidato de la derecha, Jorge Alessandri, le seguía muy de cerca, con 34.9%) era una franca minoría para poder desarrollar con éxito los profundos cambios que quiso imprimir a la sociedad chilena, factor éste que contribuyó a exacerbar las polarizaciones que finalmente resultaron irresistibles para esta misma sociedad, aunque las soluciones propuestas por el gobierno de Allende respetaron siempre los mecanismos democráticos.

Pero finalmente, tras 17 años de dictadura, fue ésta mucho más insoportable que cualquier otra situación experimentada en el pasado, aun contando con los evidentes logros económicos del gobierno de Pinochet. Al respecto, Edgardo Boeninger nos dice: “A partir de 1975, Pinochet entregó el manejo pleno de la economía a un grupo homogéneo y de alto nivel técnico de economistas liberales de la escuela de Chicago, quienes procedieron a dismantelar el Estado económicamente hegemónico que había alcanzado a construir parcialmente la Unidad Popular y sustituyeron la tanto tiempo vigente estrategia de desarrollo mediante sustitución de importaciones por otra de apertura al exterior con énfasis en las exportaciones,

¹ “El siglo xx chileno: Integración, exclusión y ruptura”, en Carlos Elizondo y Luis Maira (coords.), *Chile-México. Dos transiciones*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas-Grijalbo, 2000, p. 43.

la inversión extranjera y, en general, el papel protagónico del sector privado. Pe-se a algunas vicisitudes, en particular la devastadora crisis financiera y la subse-cuente recesión de 1982-1983, Pinochet se mantuvo fiel al nuevo modelo y pudo exhibir en sus años finales (85-89) una economía sana y dinámica con altas tasas de crecimiento y positivos indicadores macroeconómicos”.²

Esa severa recesión económica y el desempleo que trajo consigo en 1982-1983, logró ser traducida por los sectores opositores en algunos éxitos notables: elecciones libres dentro de las organizaciones sociales, tolerancia de hecho a los partidos opositores y a su actividad, ni más ni menos.

Me parece que esos dos años fueron el comienzo del fin para la dictadura, cuya oposición encabezaron la Democracia Cristiana, el partido todavía más fuer-te de Chile, y los socialistas renovados, una vez que se deslindaron de los extre-mistas dentro del Partido Socialista de Chile. Así, y como una consecuencia direc-ta de su voluntad política nacida de la crisis, formulan el primer frente —junto con organizaciones menores de izquierda y de derecha— contra la dictadura, la Alianza Democrática, que se destruye porque tanto los demócratacristianos como los socialistas renovados excluyeron al Partido Comunista de la Alianza, exclusión que no aceptó el ala extremista de los socialistas; la Alianza, ese primer germen de oposición unificada, pierde también fuerza por la desmesura de sus demandas: renuncia de Pinochet, gobierno provisional y asamblea constituyente.

Un segundo intento tiene más éxito, es el Acuerdo Nacional, un documento que promueve la Iglesia católica en 1985, y que es firmado tanto por la Iglesia co-mo por lo que fue el inicio de un grupo de la llamada derecha liberal (Allamand y Bulnes Sanfuentes, significativamente). Este Acuerdo sostiene objetivos más rea-listas: “...postuló una transición pacífica a la democracia a partir de la constitución [pinochetista] del 80 reformada y de la realización de elecciones con anterioridad al plazo de 1989 fijado por Pinochet”, según nos recuerda Edgardo Boeninger.³

En realidad, y según el mismo autor, desde la desaparición de la Alianza De-mocrática, y antes del Acuerdo Nacional, va cobrando fuerza la idea que relacio-na indisolublemente el concepto de la *transición* pacífica y el de *elecciones*, uni-dos por un rechazo compartido a la violencia: “Las voces intelectuales opositoras encuentran, en este escenario, creciente receptividad a su tesis de que una verda-dera transición a la democracia sólo sería posible si se producía por la vía electo-ral, porque el mundo era pródigo en ejemplo de rupturas violentas de regímenes dictatoriales, seguidas, a su vez, por gobiernos de fuerza e inestabilidad política”.⁴

El resto es historia más conocida.

El 5 de octubre de 1988 volvió por sus fueros la inclinación decididamente democrática de los chilenos, el plebiscito se desarrolla en paz, ciertamente, por-que la Concertación de Partidos por el NO, había logrado una serie de mecanis-mos para asegurar la confiabilidad de los resultados de la elección plebiscitaria.

² “Transición chilena: articulaciones y límites”, en Elizondo y Maira, *op. cit.*, p. 113.

³ *Ibid.*, p. 117.

⁴ *Ibid.*

El ya mencionado Andrés Allamand, uno de los miembros más significativos del grupo que se llamaría más tarde la “derecha liberal”, narra con soltura y sentido del humor lo ocurrido el 5 de octubre de 1988: “Ese día, Pinochet, el candidato propuesto por la Junta Militar, recibió una derrota categórica, pero a todas luces su respaldo fue también muy significativo. El NO reunió 54%, en tanto que el SÍ aglutinó a 43%. La alegría de los opositores no se hizo esperar. Uno de sus diarios publicó a todo lo ancho de su portada: ‘corrió solo y llegó segundo’”.⁵

Pero, a mi juicio, lo realmente asombroso es que en un plebiscito ganado por tan estrecho margen, la sociedad chilena, y no sólo las organizaciones participantes, fue capaz (sobre todo teniendo en cuenta que el plebiscito es un mecanismo electoral por definición dicotómico, y como tal, polarizante), de respetar los resultados y, tal vez, con ese solo hecho, culminar la parte más importante de su transición a la democracia.

Esto revela, a mi juicio, la permanencia subyacente bajo la dictadura militar, de “instituciones” como quiere Sol Serrano, pero como tal vez ella misma aceptaría, la permanencia subyacente de las “instituciones democráticas” que con justificado orgullo ostenta Chile ante el mundo.

No está por demás recordar que la constitución política pinochetista de 1980, también se legalizó como resultado de un referéndum en el que participó la oposición, aunque cuestionando comprensiblemente las condiciones en las que participaba. Ganó la propuesta para el SÍ con un holgado 67.04% contra 30.19% para el NO. Y otra vez lo sorprendente: el propio Edgardo Boeninger, representante conspicuo de la oposición, señaló que no pensaba que el gobierno militar necesitara “un fraude masivo en el conteo de los votos”, y no sólo eso, sino que el resultado pudo “incluso reflejar sin excesivo abultamiento el pronunciamiento efectivo de los electores”.⁶

Todas las cifras electorales que hasta ahora he ofrecido al lector, fueron respetadas por las partes. No puede haber demostración más elocuente de que la institución por excelencia de los regímenes democráticos, las elecciones, se respetaba prácticamente en todas las condiciones imaginables por la sociedad chilena (en las condiciones del tránsito al socialismo que representaba Salvador Allende, en las de la propia sociedad que vivía bajo la junta militar y, finalmente, en las condiciones de la misma dictadura cuando había llegado la hora de despedirse de ella). Eso es a lo que yo llamo la persistencia ejemplar de la democracia en Chile.

Creo que es a esa persistencia, aun dentro del régimen militar, de las instituciones, a la que alude, para resaltarla, Sol Serrano. No veo mayor problema.

En las condiciones antes descritas, finalmente la oposición se deshace de Pinochet, pero el plebiscito del 5 de octubre de 1988, ganado por 11% (54% versus 43%), revela una vez más a una sociedad chilena dividida, y de todas maneras, con un consistente respaldo para la dictadura.

⁵ “Chile: la transición empantanada”, en Elizondo y Maira, *op. cit.*, p. 144.

⁶ Citado por Andrés Allamand, *ibid.*, p. 137.

Es en esas condiciones de exacerbada tensión social como llega a la presidencia el primer régimen democrático tras 17 años de gobierno militar.

De 1990 a 1994 gobierna el demócratacristiano Patricio Aylwin, quien hereda dos problemas políticos muy graves: el primero era el de los “enclaves autoritarios” (frase acuñada por Manuel Antonio Garretón) que el pinochetismo se había encargado de legalizar en la constitución de 1980 y que esencialmente se localizan en dos asuntos principales: el sistema de “senadores designados” y el del estatuto de las fuerzas armadas; el otro gran problema que han encarado todos los gobiernos democráticos y la sociedad es, naturalmente, el de los derechos humanos.

Los “senadores designados” por la constitución que hereda el presidente Aylwin, fue un despropósito ideado para preservar el poder de Pinochet y el de los militares. Vale la pena señalar que en Chile los senadores tienen atribuciones muy amplias, parecidas a las de los diputados, por lo que su composición es muy importante. La constitución de 1980 integraba a la Cámara de Senadores con 26 electos y nueve designados (todos directa o indirectamente por el presidente de la República en ese momento) que, obviamente, en cuanto ganó Aylwin, primer presidente de la concertación de Partidos por la Democracia, pasaron a ser parte de la oposición de derecha.

Este “enclave autoritario” está íntimamente ligado al segundo ya referido, el del estatuto de las fuerzas armadas, porque cuatro de los “senadores designados” lo eran por las fuerzas armadas (es decir, indirectamente por Pinochet), y esta composición estaba planeada para que el estatuto de las fuerzas armadas fuera nada menos que el de únicos garantes de la institucionalidad, cuyo instrumento operativo era el Consejo de Seguridad Nacional (integrado por una mayoría de militares), y, por si esto fuera poco, establecía la inamovilidad de los comandantes en jefe, que eran precisamente los militares que integraban el Consejo de Seguridad Nacional, junto con el presidente de la República y los presidentes del Senado y la Corte Suprema.

Difícilmente se puede concebir mayor “enclave autoritario”, mayores barreras a los principios elementales de las democracias. Por eso se entiende que los militares y sus seguidores llamaran a estos mecanismos autoritarios, sencillamente, “resguardos protectores”.

Pero lo que es todavía más asombroso es que, en realidad, los militares, una vez regresados a sus cuarteles, ahí se quedaron, es decir, no han interferido (salvo algunas escaramuzas verbales y legales muy pronto controladas) ni en la transición ni en los asuntos político-sociales en los que Chile está trabajando desde la reasunción de la democracia, a toda su capacidad.

Como quiera que este mecanismo de “senadores designados” por el presidente, es por principio incompatible con la democracia, obviamente ya no iba a servir a los propósitos de los remanentes de la dictadura, porque en adelante los senadores adictos a ella, serían sustituidos por los designados por los presidentes de la transición y de la democracia.

Aun así, los políticos de la Concertación dieron un paso más, de hecho in-

mediatamente después del triunfo plebiscitario y se dieron a la tarea de promover reformas a la constitución de 1980, entre ellas precisamente la que ampliaba el número de senadores electos a 38, además, en adelante, los ex presidentes se agregaban al Senado como vitalicios, con lo cual disminuía claramente el peso de los senadores designados.

Otras reformas a la constitución también fueron de gran importancia, para empezar, se derogó el artículo 8, con el que se facultaba al Poder Judicial para dejar fuera de la ley a los partidos políticos considerados subversivos; así, por ejemplo, el propio Partido Comunista, que estaba en el extremo del espectro de la izquierda, legalizó su propia situación en 1992.

Dentro de estas reformas constitucionales, también el Consejo de Seguridad Nacional fue modificado sustancialmente, en cuanto a su composición y a sus atribuciones. Respecto a lo primero, se agregó al Consejo, al contralor general de la República, de manera que se terminó la mayoría militar en ese Consejo.

La otra reforma fue todavía más importante, porque tuvo que ver con el gran problema del estatuto de las fuerzas armadas, hasta antes de la reforma consideradas, como ya se vio, únicas garantes de la institucionalidad chilena; la reforma, con una redacción cuidadosa, simple y llanamente le retira ese carácter.

El tema de los derechos humanos también fue abordado: se consideró deber del Estado el de “respetar los derechos humanos garantizados por la constitución”, con la debida consideración de “los tratados internacionales ratificados por Chile que se encuentran vigentes”.

El asunto de la inamovilidad de los comandantes en jefe no fue materia de discusión. A mi juicio, y debido al alto contenido pragmático que debía flexibilizar a los negociadores de las reformas constitucionales, tampoco tenía por qué serlo, dado que, de hecho, los militares ya antes de las reformas estaban en sus espacios normales, los cuarteles; y después de las reformas, los militares de alto rango que eran senadores y que también pertenecían al Consejo de Seguridad Nacional, vieron significativamente reducidos tanto su peso específico como sus atribuciones, sin necesidad, creo yo, de excederse en los límites a la de suyo escasa movilidad política que por fortuna les quedaba.

A la mitad del año de 1989, estas reformas fueron sometidas a plebiscito, y la peculiar manera como reaccionaron ciertos sectores está muy bien reseñada por Andrés Allamand: “las reformas acordadas en la negociación política se sometieron a plebiscito el 30 de julio de 1989. El SÍ obtuvo 85% y el NO un magro 8%. Sólo el Partido Comunista llamó a rechazarlas; no deja de ser curioso recordarlo, algunos de los partidarios más acérrimos del régimen militar votaron con ‘ánimo sombrío’; entre ellos, el influyente ex ministro del Interior, Sergio Fernández. En su opinión, todos los cambios con claro sello democratizador, debilitaban sustancialmente la ‘previsora estructura constitucional de 1980’”.⁷

Y tenía razón, debe haber caído en un “ánimo sombrío” la derecha pinochequista, mientras veía que los llamados por ellos “resguardos protectores”, de poco

⁷ *Ibid.*, p. 147.

les sirvieron mientras eran parte de la propia constitución; y que quedaban perdidos plenamente cuando las reformas los desactivaban para siempre.

Sin embargo, en mi concepto, este razonable pragmatismo que mostró la Concertación, no debe hacernos olvidar —de hecho, ellos mismos parecen no olvidarlo— que los senadores designados y el Consejo de Seguridad Nacional, son en efecto remoras de suyo antidemocráticas que seguramente se cancelarán en cuanto puedan, aunque es difícil, debido al efecto *boomerang* que ahora los favorece y que es parte de las ironías que se han manifestado en distintos momentos de la historia de Chile. En mi concepto, llegará el momento en que ese pragmatismo sea debidamente sustituido por una política de principios democráticos en la cual son tan hábiles los políticos chilenos.

El otro gran problema que han tenido que enfrentar todos los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia, es el difícil pero impostergable problema de los derechos humanos, cuya vigencia universal ya prácticamente nadie discute, el problema comienza cuando cada país debe enfrentarlo de acuerdo con sus propias especificidades, y Chile desde luego no es la excepción. Los horrores que los militares infligieron a miles de ciudadanos, sobre todo en los primeros años de la dictadura, recibieron amplia cobertura informativa mundial y provocaron justa indignación en todos los países, especialmente los de nuestra América Latina.

Sin embargo, como ya mencioné, en Chile los militares, desde el triunfo de Patricio Aylwin, han estado excepcionalmente, para fortuna de todos, al margen de cualquier actividad política o civil cuando durante 17 años a las fuerzas de oposición las mantuvieron más o menos silenciadas; la aclaración es pertinente porque una línea sustancial de este artículo consiste precisamente en subrayar que la oposición chilena no sólo no estuvo tranquila, sino que logró importantes movilizaciones y aun logros que culminaron en el triunfo plebiscitario de 1988.

La feliz contrapartida de esta actividad incesante consiste en que los militares no han interferido ni en la transición ni en la consolidación de la democracia.

Antes de continuar con este espinoso problema, me parece necesario decir que el tema de las violaciones a los derechos humanos, al referirse a situaciones dramáticas de división de los países en dos bandos políticos irreconciliables (por los motivos que se quiera), y al involucrar alguna forma punible a miembros de un bando (o de los dos, pero principalmente a uno), es un tema que inevitablemente se politiza, como también se aprecia en el caso de Chile, donde los sucesivos gobiernos y el Estado no pueden olvidar las graves violaciones a los derechos humanos, pero tampoco, y por motivos políticos perfectamente razonables, se pueden exceder en la persecución de los militares represores; conservar el equilibrio justo entre ambos extremos es muy complejo y pone a prueba la capacidad política de los gobernantes y las instituciones, y esto es lo que ha acontecido en el caso chileno.

El propio presidente Aylwin expresó la dificultad —y la necesidad— de este equilibrio en marzo de 1991, cuando en un oficio dirigido a la Corte Suprema, expresó lo siguiente: “la conciencia moral de la nación exige que se esclarezca la

verdad respecto del desaparecimiento de personas, se haga justicia en la medida de lo posible —conciliando la virtud de la justicia con la virtud de la prudencia— y después venga la hora del perdón”.⁸

Patricio Aylwin explicó, en realidad, que privilegiaba el conocimiento de la verdad sobre el castigo a los culpables, que sí se hará pero “en la medida de lo posible”. Esto lo dijo Aylwin una vez conocido el informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (cuyas propias palabras, según puede apreciarse, fueron cuidadosamente elegidas), más conocida simplemente como el Informe Retting, porque su presidente se llamaba Raúl Retting, un respetado jurista.

Según Allamand, el informe, no obstante que como también suele suceder en estos casos, a casi nadie satisfizo; fue el resultado de una cuidadosa investigación que repartió por igual responsabilidades: “Describió con crudeza la naturaleza de los procedimientos utilizados, consideró como transgresiones tanto los actos de los agentes del Estado como los de los grupos terroristas y permitió el recuento de las víctimas: 2 095 muertos y 1 102 desaparecidos”.⁹

Desconozco el texto completo del Informe Retting pero, en todo caso, me parece claro que ambas conductas fueron transgresiones, pero para nada comparables; es claro que las propias cifras son abrumadoras en el sentido de que la inmensa mayoría —si no es que todos— de los muertos y desaparecidos eran personas de la oposición.

Como quiera que sea, creo que lo que destaca en la actitud de los tres gobiernos de la Concertación —por encima de sus evidentes diferencias— es que todos han privilegiado el conocimiento de la verdad como un método adecuado —histórica, jurídica y moralmente, conviene destacarlo— para resolver este delicadísimo asunto sin excederse en ningún sentido.

Esta manera que han encontrado los sucesivos gobiernos chilenos para resolver el asunto de las violaciones a los derechos humanos, se ha reforzado con el paso del tiempo. Mientras transcurría el curso judicial contra Pinochet, el ministro de Defensa Eduardo Pérez Yoma, del gobierno de Frei, lanzó una importante iniciativa que fue ampliamente cubierta por los medios; en efecto, la Mesa del Diálogo logró algo que hasta entonces se consideraba imposible: reunió en una sola mesa a representantes de los militares, los abogados de los organismos no gubernamentales en pro de los derechos humanos y a destacados personajes de la sociedad civil. Allamand cita extensamente un fragmento del acuerdo firmado por todas las partes: “Chile sufrió, a partir de la década de los 60, una espiral de violencia política, que los actores de entonces provocaron o no supieron evitar. Fue particularmente serio que algunos de ellos hayan propiciado la violencia como método de acción política. Este grave conflicto social y político culminó con los hechos del 11 de septiembre de 1973, sobre los cuales los chilenos sostienen, legítimamente, distintas opiniones. Sin embargo, hay otros hechos sobre los cuales no cabe otra actitud legítima que el rechazo y la condena, así como la firme

⁸ Citado en Allamand, *ibid.*, p. 152.

⁹ *Ibid.*, pp. 152 y 153.

decisión de no permitir que se repitan. Nos referimos a las graves violaciones a los derechos humanos en que incurrieron agentes del Estado durante el gobierno militar. Nos referimos también a la violencia política cometida por algunos opositores al régimen militar. En especial nos preocupa hondamente la tragedia, aún no resuelta, de los detenidos-desaparecidos. Es imperativo y urgente contribuir a superar este problema. Ello requiere de todos un espíritu de grandeza moral que nos permita concordar medidas efectivas para alcanzar la reconciliación”.¹⁰

Este fragmento, a mi juicio, contiene varios aciertos: el primero se refiere a la polarización previa al golpe militar que ya había desencadenado una “espiral de violencia”, al tiempo que es bastante mesurada en sus juicios respecto a los actores de la época; el segundo, muy importante, no coloca, creo yo, en el mismo nivel las “graves violaciones a los derechos humanos cometidas por agentes del Estado”, y la violencia que ejercieron “algunos” opositores; el tercero, que es una especie de corolario de la situación descrita y valorada, consiste en afirmar que llegó la hora de alcanzar la reconciliación, el objetivo final y deseado del problema de los derechos humanos.

Para terminar respecto al asunto: aquí también se vivió el efecto *boomerang* de algunas de las decisiones jurídicas que tomaron los militares cuando estaban en el poder, y que después no sólo no los favorecieron para nada, sino que los contrariaron en serio; los “milicos” habían promulgado, totalmente previsores aparentemente, una ley de amnistía en 1978, que tenía por claro objetivo que todas las violaciones a los derechos humanos anteriores a la ley se “sobreseerían” de inmediato, es decir, que ni siquiera se investigarían los delitos.

Como es natural, desde el principio, debido a lo evidentemente ventajoso que resultaba para los militares la promulgación *por ellos mismos* de esta ley, hubo grandes desacuerdos que aquí no se pueden reseñar. Básteme recordar que el primer programa de la Concertación de Partidos por la Democracia, con la que ganó Aylwin en diciembre de 1989, se había propuesto lo siguiente: “El gobierno democrático promoverá la derogación o nulidad de la amnistía de 1978”.

Dos décadas después, el ministro del Interior de Eduardo Frei, Carlos Figueroa, y la entonces ministra de Justicia, Soledad Alvear (hoy día secretaria de Relaciones Exteriores del gobierno de Ricardo Lagos), toman la iniciativa para superar el problema; el meollo de la iniciativa es explicado por Andrés Allamand: “Dicha fórmula establecía que los casos de derechos humanos los llevarían jueces con dedicación exclusiva, se consagraban mecanismos de reserva para quienes proporcionaran información acerca del paradero de los detenidos-desaparecidos y, más significativo que todo lo anterior, no habría procesamientos, arraigos ni detenciones; incluso, al hacer cualquier citación se protegería la identidad del compareciente. Más aún, los procesos se sobreseerían cuando el tribunal hubiera llegado fehacientemente a la conclusión de que el desaparecido ha fallecido y no es posible establecer el paradero físico de sus restos”.¹¹

¹⁰ *Ibid.*, p. 161.

¹¹ *Ibid.*, p. 155.

Otra vez, todas las fórmulas para superar el problema de los derechos humanos, del Informe Reitting a la conocida —una vez que el propio presidente la hace suya— como Propuesta Frei (y que idearon, como acabamos de ver, Figueroa y Alvear), hasta llegar a la Mesa del Diálogo, privilegian la investigación sobre la verdad más que el castigo a los culpables de violación a los derechos humanos.

Me parece claro que, en cuanto los militares se retiraron a sus cuarteles, la ley de amnistía (que por razones obvias funcionó efectivamente durante la dictadura) exhibió una verdad jurídica de mucho peso: la ley no sólo debe ser bien promulgada jurídicamente hablando, sino que debe ser *efectiva*, es decir, debe haber condiciones para que pase de su promulgación a su aplicación, cosa evidentemente imposible en el caso de la famosa ley de amnistía.

El caso es que cuando Augusto Pinochet regresó a Chile después de su largo arresto domiciliario en Londres, se encontró con que aquella ley no sólo no funcionaba efectivamente, sino que lo esperaba una serie de procesos a los que se había comprometido el gobierno chileno para que el general fuera liberado por los ingleses que habían obedecido la orden de arresto dictada por el conocidísimo juez Baltasar Garzón.

Así es que Pinochet, que regresó el 3 de marzo a Chile, fue desaforado por la Corte Suprema en agosto, la misma que había estado sometida a su control por tantos años, pero el desafuero fue pedido por el juez debido a delitos cometidos por Pinochet en fecha tan temprana como el propio año de 1973, cuando después del golpe, ordenó la ejecución de varios de sus oponentes en la “Caravana de la Muerte”, conducidos y asesinados por un convoy militar.

Como quiera que sea, si la Propuesta Frei no hubiese sido boicoteada, el general Pinochet no se habría visto sometido a ningún proceso: “Otra paradoja se consume: si la derecha y las propias fuerzas armadas no hubieran impedido la elaboración de la Propuesta Frei, el problema para Pinochet no existiría. La esencia de esa fórmula era que en los juicios no habrían sometidos a proceso, en tanto que el desafuero se da precisamente como requisito previo al sometimiento al proceso”.¹²

Otra más de las ironías de la historia que he procurado resaltar, arrinconados entre una legalidad que ellos mismos crearon, y la nueva situación chilena a partir de la derrota plebiscitaria de 1988, los militares no van a la cárcel (salvo casos extremos como el del evidente y persistente violador de los derechos humanos, el general Manuel Contreras que había asesinado, entre otros, al ex canciller Osvaldo Letelier, en Washington) pero tampoco son actores políticos y, en la medida en la que se logra un equilibrio entre ambas situaciones, sus armas no representan ningún peligro para la consolidación de la democracia chilena.

Lo que sí es reconocido por todo el mundo, me parece, es que la democracia ha producido muy positivos resultados —y en algunos casos, excelentes— en el ámbito económico-social. ¿Qué otro país de nuestro continente puede exhibir

¹² *Ibid.*, p. 160.

semejantes éxitos, por ejemplo, en el combate a la pobreza, el gran flagelo de nuestros países? Desde el primer gobierno democrático de Chile, los resultados hablan por sí mismos, según Alejandro Foxley: “¿Qué ocurrió en Chile con los índices de pobreza después de cuatro años del gobierno del presidente Aylwin? La encuesta de caracterización social económica de los hogares que se realiza periódicamente en el país (CASEN), indica que, en 1987, 44.7% de la población vivía bajo el umbral de la pobreza. Para noviembre de 1990, este porcentaje se había reducido a 40% de la población y para finales de 1992 el porcentaje había bajado a 32.7%. Esto es, apenas transcurrida la primera mitad del gobierno del presidente Aylwin alrededor de un millón de personas remontaron el umbral de la pobreza. Esta misma encuesta indica que el porcentaje de indigentes en el país se redujo de 17 a 9% entre 1987 y 1992. A fines del gobierno de Aylwin, el índice de pobreza había bajado a 27.5% y el de indigencia a 7.6%”.¹³

Desde un principio, el gobierno de Aylwin logró lo que nunca se propusieron los militares, tener éxito en una bien diseñada estrategia de “crecimiento con equidad”, Alejandro Foxley lo analiza así: “Diversos factores explican este resultado: el importante aumento del empleo, así como el mejoramiento en la calidad de los mismos; el crecimiento de las remuneraciones y del salario mínimo; el incremento en términos reales de las pensiones asistenciales, del subsidio único familiar, de la asignación familiar y del subsidio de cesantía; la reducción de la inflación, que en el caso de la canasta básica fue superior al promedio, y la puesta en marcha de programas sociales que permitieron la incorporación de sectores marginales a la fuerza de trabajo”.¹⁴

Todos estos resultados realmente difíciles de creer para un país de América Latina, tuvieron claras repercusiones en el ámbito internacional, como lo explica Osvaldo Rosales: “En la actualidad, Chile ocupa el lugar número 18 a nivel mundial en términos de competitividad internacional (World Economic Forum) y tiene la mejor clasificación de riesgo en América Latina (A, de Standard & Poor’s). También en términos de desarrollo humano (indicadores sociales, económicos y de participación ciudadana), la posición de Chile ha mejorado mucho: en América Latina, a pesar de muchos problemas que aún enfrenta, ocupa el lugar número 1 y a nivel mundial, el número 34 (PNUD, *Informe de Desarrollo Humano*, 1999)”.¹⁵

Por supuesto, ignoro a qué problemas se refiere Foxley, pero es un hecho que hay algunas cifras que no son nada favorables en lo que se refiere a la justicia vía la redistribución del ingreso. Según datos de la CEPAL —obtenidos mediante el índice de Gini—, Chile ocupa un nivel parecido al de Brasil y México, dos países considerados tradicionalmente como profundamente desiguales.

Así, en Chile según cifras que me proporciona Rosa Elena Montes de Oca, el porcentaje de personas con ingreso per cápita menor que el promedio fue, en

¹³ “La transición económica en Chile, el gobierno de Aylwin”, en Elizondo y Maira, *op. cit.*, pp. 241 y 242.

¹⁴ *Ibid.*, p. 242.

¹⁵ “La inserción internacional de Chile en la década de los 90”, en Elizondo y Maira, *op. cit.*, p. 272.

1990, de 74.6%; en 1996 de 73.9%, y en el año 2000 de 75%, mientras que en Brasil, para los mismos años, respectivamente, las cifras no son muy diferentes: 75.2, 76.3, y para 1999 (un año antes que el considerado en el caso de Chile, 77.1%; mientras que en México, con ligeras variaciones anuales que no alteran la comparación, las cifras arrojan los siguientes resultados, para 1989, 74.2%; para 1994, 73.1, y para 1998, 72.8%).¹⁶

Tal vez la razón de este déficit en una redistribución del ingreso menos desigual, radique, otra vez, en lo que Chile vivió bajo el pinochetismo y lo que comenzó después. Como dice David Ibarra, “Chile, a pesar de sus éxitos económicos, sigue registrando un muy desigual reparto del ingreso, herencia del régimen pinochetista”.¹⁷

Pero tal vez el mejor terreno para comparar a Chile con México, es el recientemente debatido en estas latitudes a propósito de la reforma tributaria, a la que ninguno de los dos poderes: el Ejecutivo y el Legislativo, le quiso entrar en serio. Tal vez uno de los prejuicios que militó en contra de una auténtica reforma fiscal, fue la extraordinariamente fetichizada idea, que ha privado en toda nuestra historia contemporánea, de que un Estado asistencial (o de reforma social o nacionalista y revolucionario, etc.) como el nuestro, perdería precisamente su apoyo popular si se planteaba (como se hizo fallidamente en algunos momentos del siglo que terminó) una reforma tributaria que los más pobres (la mayoría de la población en México) seguramente no verían con buenos ojos, y cuyos resultados benéficos no se harían realidad en forma inmediata.

En esta materia, en Chile sí se hicieron las cosas en serio, hubo acuerdos políticos que echaron para adelante la reforma tributaria, cuyos rasgos sobresalientes desde 1990, Alejandro Foxley explica así: “La reforma tributaria incluyó un alza en la tasa del impuesto a las utilidades de 10 a 15%, volviendo al sistema de pago sobre utilidades devengadas en lugar de gravar sólo las utilidades retiradas. Aumentó la tasa del impuesto al valor agregado (IVA) de 16 a 18% y modificó los impuestos que gravan a las personas, el impuesto único al trabajo y el global complementario. Respecto de estos impuestos, hubo una redefinición de los tramos y las tasas manteniendo una máxima de 50%. Esta medida permitió recuperar parcialmente la progresividad histórica de este tributo. La recaudación tributaria adicional, resultante de la reforma tributaria de 1990, alcanzó 800 millones de dólares anuales. Estos recursos representaron, en 1992, 11.1% de la recaudación tributaria de ese año y 13% del gasto social” (Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda).¹⁸

Desde luego, Chile no se ha sustraído a las crisis que han afectado a la región sudamericana, pero hasta ahora, los éxitos económico-sociales forjados a partir de instituciones sólidas, muy pronto se han recuperado del impacto de los factores externos.

¹⁶ CEPAL, *Panorama social de América Latina*, 2000-2001, Santiago de Chile, p. 71.

¹⁷ *Este País*, “La transición mexicana”, núm. 137, agosto de 2002, p. 17.

¹⁸ *Op. cit.*, p. 243.

En el año 2000, el presidente Ricardo Lagos, celebrando el segundo centenario del inicio de la Independencia nacional, planteó al país una gran meta estratégica: *llevar a Chile a ser un país desarrollado el año 2010*. Esto significa incorporarse eficazmente a los grandes cambios globales que definen nuestra época. Al respecto, Lagos afirmó: “Las tecnologías de la información y el conocimiento están produciendo una verdadera revolución planetaria, al punto que hoy estas nuevas tecnologías aportan un tercio del PIB en muchos países desarrollados. Ellas abren posibilidades y transformaciones muy espectaculares para un país como Chile que, aunque distante de los centros de desarrollo mundial, es dueño de una base de creatividad, inteligencia, confianza, orden económico y equilibrio institucional que puede convertirnos en una nación ejemplar en el nuevo milenio”.¹⁹

Pero esos “orden económico y equilibrio institucional” de los que habla Lagos, y que son de tal calidad que, a mi juicio, hacen de Chile el país más viable de América Latina, ¿cómo se lograron, más específicamente? En mi concepto, enriqueciendo, antes que nada, esa gran tradición institucional de la que nos habla Sol Serrano, o lo que es lo mismo, privilegiar al espacio político como el lugar donde se logran los grandes acuerdos que posibilitan lo que no deja de ser un deseo incumplido en el resto de nuestros países latinoamericanos: arribar por fin a la democracia productiva, a la democracia de los resultados.

Es exactamente lo que dice Alejandro Foxley, aunque si bien para el periodo de Aylwin, está completamente al alcance de la mano demostrar que “la calidad de la política”, se ha continuado hasta el día de hoy, si no es que mejorado: “En el trasfondo del éxito económico de la transición a la democracia, en el caso chileno, se encuentra un factor explicativo por encima de otros: la calidad de la política. Esto es, el cultivo deliberado, por parte de quienes estábamos en el gobierno, de una política permanente de construcción de acuerdos en el plano político y en el ámbito de las organizaciones sociales y empresariales”.²⁰

Ésta es, para terminar, la gran lección que nos ha dado a todos el que es, repito, el más viable de nuestros países, que dejando atrás una dictadura de 17 años, desde la década pasada es una democracia exitosa ●

¹⁹ “Perspectivas y retos del futuro”, en Elizondo y Maira, *op. cit.*, p. 457.

²⁰ *Op. cit.*, p. 251.

El gobierno de Lula y la verdadera lección argentina*

Fernando J. Cardim de Carvalho**

Cambio". Ésta fue la palabra con la que el presidente Lula da Silva inició su discurso de toma de posesión en el Congreso el primer día del año. El Presidente reconoció que su excepcional votación se debió al cansancio popular con las políticas que resultaron en estancamiento y desempleo, pérdida de autonomía nacional en la selección de políticas y para culminar, una vuelta a la amenaza inflacionaria. Necesitamos, cambio cauteloso, sin sobresaltos, pero cambio al fin y al cabo.

Es imposible ignorar la sinceridad de estas palabras y la profundidad del compromiso personal del Presidente con la superación de la pesada herencia negativa heredada del mandatario anterior. También es imposible ignorar, con todo, que en algunos aspectos cruciales estas intenciones pueden estar predestinadas al fracaso. El ministro de Hacienda, nombrado por el Presidente y, por extensión, el propio Presidente, parecen pensar que es posible atacar los problemas sociales del país, resolver el problema del desempleo, de la distribución, retomar el crecimiento, manteniendo la estructura de política macroeconómica heredada del presidente Cardoso. El ministro declaró a la prensa que pretende cambiar el modelo económico, pero no la política económica, más particularmente la macroeconomía. Una interpretación generosa de esta afirmación, plena de equívocos, puede ser que no se pretenden abandonar objetivos tales como la estabilidad de precios y la responsabilidad fiscal. En cuanto a la estabilidad de precios, no se trata de mantenerla, más bien de reconquistarla, después del desastroso año 2002. Ahora, en cuanto al compromiso con políticas presupuestarias consistentes, éste pasa por diversos caminos, entre los cuales el consagrado en la ley de responsabilidades fiscales vigente no necesariamente es el mejor. Finalmente, está la expresión, hecha más popular en 2002, del respeto a los contratos. Colocados en abstracto, todos son objetivos saludables: estabilizar precios, gastar bien y consistentemente con las restricciones efectivas, respetar los compromisos. Sin embargo, cada una de estas expresiones abstractas acaba sirviendo como sobrenombre para un bueno y

* Traducción del portugués de Rodolfo Iván González Molina. Revisión de Julio López.

** Profesor del Instituto de Economía de la Universidad Federal de Río de Janeiro, y consultor del IBASE.

bello inmovilismo. Ahora no se trata tan sólo de cambiar para que todo quede igual. Es más bien quedar como antes para que nada cambie.

La política macroeconómica heredada del presidente anterior estaba por completo limitada por dos “contratos” muy peculiares, ya que ambos implican que el deudor acepta cumplir las obligaciones que no sólo no aparecen claras, sino que además su propia ampliación depende en gran medida de las preferencias de los acreedores. Por un lado, la actividad fiscal (e indirectamente, la monetaria) del gobierno está limitada por la necesidad de servir una deuda pública cuya casi totalidad varía con la tasa de interés de corto plazo (tasa SELIC), o con el tipo de cambio. El tipo de cambio es directamente manipulable por los tenedores de esta misma deuda, como quedó evidenciado en 2002. Basta observar cómo la devaluación del real fue siempre mayor la víspera del reajuste de títulos indexados al cambio (vigente). La tasa de interés de corto plazo está fuertemente influenciada por los mismos eventos, ya que la devaluación cambiaria da dos motivos poderosos para que el Banco Central aumente la tasa de corto plazo. Por un lado, la devaluación cambiaria genera presiones inflacionarias internas que tienen que ser combatidas, y por otro lado, es preciso atraer capitales extranjeros ofreciendo mayores beneficios. Así, con una mayor tasa de interés y una devaluación, aumenta el servicio de la deuda pública. Las mismas tasas de interés más altas, como las promovidas por el Banco Central en la primera decisión del gobierno de Lula, aumentan algunos miles de millones de dólares el servicio de la deuda. El respeto a los contratos, en este contexto, significa simplemente, como señaló el propio ministro de Hacienda de Lula, que se compromete a tener el “superávit básico que fuese necesario” para pagar una cuenta cuyo total puede crecer de acuerdo con el interés de los propios acreedores.

El lenguaje es engañoso: buscar un superávit sugiere que el sector público está “economizando”, está disminuyendo gastos innecesarios, para acumular recursos para fines más meritorios (¿cómo el “hambre cero”?).* Sin embargo, el “superávit primario” significa simplemente aumentar las reservas para pagar los intereses. Este superávit no aumenta el “gasto” del gobierno, apenas desvía recursos de un sector (obras públicas, sociales, etc.) hacia otro (pago de intereses a los tenedores de los títulos de la deuda). El ministro de Lula tiene razón: las deudas deben ser pagadas. Pero aceptar la idea de que las obligaciones que no están claramente definidas simplemente son sagradas, es negar un principio básico de los contratos en una economía capitalista; esto es, que los contratos fueron creados para disminuir las incertidumbres del futuro, otorgándole tanto al acreedor como al deudor, la seguridad de conocer sus derechos y obligaciones antes de iniciar un proyecto de crédito.

El segundo contrato es el abierto con el FMI. En este caso, las condiciones financieras (tasas de interés y plazos) están preestablecidas en las condiciones que acompañan estos préstamos ahora. Hay exigencias sobre el desempeño fiscal y el

* Éste es el nombre de uno de los principales programas del gobierno de Lula. (N. del E.).

monetario; pero también, y peor aún, hay exigencias de “reformas estructurales” liberalizantes que pueden ser aumentadas libremente por el Fondo durante la vigencia del financiamiento: otorgar dinero fresco con el compromiso de adoptar políticas que “vengan” a ser consideradas necesarias por el Fondo. No hay nada de conspiratorio en esta afirmación, no se refiere a Lula en particular o a cualquier otro: ésta es la manera como el Fondo siempre funcionó y está explícito en la nota emitida por su director cuando explica los acuerdos vigentes.

El Presidente no parece percibir que la reafirmación de estos dos compromisos, por parte de su ministro de Hacienda, puede traerle alabanzas y sonrisas por parte de sectores del llamado “mercado”, pero acabará por comprometer sus notorias buenas intenciones. Su política social acabará limitada por la continuidad del estancamiento de la economía, por el desempleo, por la recaudación insuficiente de impuestos, por la prioridad absoluta anunciada por el ministro de Hacienda de pagar lo que se exija.

Todo esto debería ser obvio. La pregunta que se impone es ¿“por qué”? Por qué el gobierno de Lula, el gobierno del PT, que ayer parecía consciente de que su capacidad de gobernar para el cambio dependería de una reorientación radical de la política macroeconómica recesiva que venía siendo aplicada, resuelve ahora no sólo no insistir en ello sino, en verdad, radicaliza la opción reglamentada por los políticos liberales de Cardoso (piénsese, por ejemplo, en la decisión de sugerir la independencia del Banco Central, disfrazada con el término de “autonomía operacional”).

Hay por lo menos tres hipótesis que pueden explicar una elección que opta no solamente por políticas conservadoras, sino también por equipos de gobierno mayoritariamente conservadores. La primera, de amplia circulación, es la hipótesis cínica de que “ser oposición es una cosa, gobernar es otra”; la crítica radical es una enfermedad infantil de la oposición, superada cuando se llega al poder. Ésta es una hipótesis antigua, cuya única originalidad ahora es que, al contrario de su empleo tradicional para explicar por qué gobiernos que claudican decepcionan a sus electores (véase, por ejemplo, su uso por el ex presidente Cardoso), estaría explicando el comportamiento de un gobierno que todavía no cumple un mes.

Felizmente (o infelizmente, tal vez), la hipótesis cínica, con su contenido corrosivo para la naturaleza del proceso democrático, no es la única posible. Hay una segunda posibilidad, algo emparentada con la primera; teniendo en cuenta una coyuntura difícil, casi crítica, el gobierno tendría que calmar primero a aquellos con mayor capacidad de causar daños, a los mercados financieros, para después mostrar su verdadera cara, retomando su camino. Esta hipótesis parece remota. Si fuera verdadera, colocaría al Presidente en una posición tradicional de aprendiz de brujo, que acaba por descubrirse enredado en su propia brujería. Si lo que se busca es un “disfraz” en tanto se “prepara un cambio”, deberían tenerse en mente dos hechos:

1. La naturaleza de los cambios que están siendo propuestos para “calmar el mercado”, tales como la independencia del Banco Central, son irreversibles y comprometen cualquier cambio de política más tarde.

2. El gobierno nunca estará tan fuerte, para proponer cualquier cosa, como está ahora. Este último es tal vez el punto más importante: al comienzo el Presidente tiene su mayor capital político, tanto entre aquellos que lo apoyan como entre los que se le oponen. Es ahora que el apoyo popular es más visible e incondicional y que la percepción de los sectores derrotados por el proceso de decisión política es más fuerte y se necesita doblarles la mano en algunas cosas. Al adoptar políticas como las que adoptó, el gobierno ha hecho un favor, con la fe de un converso. Ahora se sabe no sólo a lo que teme el gobierno, sino también cuánto teme el gobierno a lo que “el mercado” (así colocado, en el antropomorfismo que se convirtió en moda) puede hacer. Cualquier amenaza de cambio tendrá que enfrentar no un opositor más débil, sino al contrario, uno más fuerte que hoy. De cualquier forma, para disminuir la posibilidad de esta hipótesis está la notoria ausencia de cuadros del partido vencedor en el Ministerio de Hacienda: ¿quién estaría preparando el cambio?

La tercera y última hipótesis, y que es una amalgama de las dos primeras, es que el nuevo gobierno estaría buscando normalizar la situación, para que la economía prospere de nuevo y abra un espacio para las políticas de promoción social, que caracterizarían el gobierno de Lula y del PT. De la primera hipótesis queda la idea de que el gobierno y el PT madurarían, percibiendo que sólo hay una política macroeconómica, como quiere el ministro de Hacienda y que, por tanto, lo mejor que se puede hacer es optimizar la operación de los instrumentos disponibles y buscar la simpatía de los inversionistas, para que disminuya la asfixia de la economía brasileña. De la segunda, subsiste una idea de cambio, no de política macroeconómica, aunque sí de las prioridades del gobierno. Lo que el PT, o el gobierno de Lula, tendría de diferente no sería una visión de cómo reinsertar la economía brasileña en la economía mundial y reconquistar el desarrollo perdido por tantos años, sino más bien de cómo distribuir sus frutos. En esta línea, lo que se busca con la política macroeconómica es el *choque de credibilidad*: la percepción de los mercados sobre la responsabilidad con la que el gobierno conduce su política macroeconómica debería traer los capitales externos de regreso, mantener en el país a los inversionistas locales (que no tengan que irse, como se fueron tantas veces en el pasado), disminuyendo las presiones sobre el tipo cambio, lo que abriría una posibilidad de disminuir las tasas de interés y aumentar el gasto disponible para la inversión que necesita la economía para recuperar el crecimiento.

Ésta es la misma quimera que alimentó el gobierno de Cardoso en su segunda versión. Todo fue hecho para dar toques de credibilidad, y lo que se consiguió fue estancamiento, desempleo, volatilidad del dólar, presiones inflacionarias, intereses altos, etc. El gobierno de Lula parece querer aumentar la apuesta, concediendo ahora la independencia del Banco Central, y se compromete con el “superávit fiscal” que es necesario. Con todo, *normalizar* significa mantener el mismo patrón de vulnerabilidad frente a las turbulencias que han impedido consistentemente la recuperación de la economía. Normalizar y atraer capitales, como los que ahora están realmente regresando, pero que se pueden volver a fugar (acompañados de

los inversionistas locales) ante la primera señal de que hay mejores alternativas en el mundo, o de que el gobierno tiene cualquier otra intención que no la de satisfacer sus demandas en el futuro. Es necesario tener claro que lo *normal* que se tiene a la vista es el mismo cuadro de dependencia externa que tornó a la economía brasileña en caja de resonancia de cualquier evento adverso que ocurra en cualquier parte del mundo, desde la crisis mexicana de 1994-1995. La adopción del régimen de cambio flotante suavizó los desequilibrios que dominaban la economía brasileña, pero no los neutralizó. Todo parece tranquilo en este inicio de 2003, como parecía al inicio de 1998 (¿alguien se acuerda de cómo se hablaba con entusiasmo del modo como Brasil se había librado la crisis asiática?), o en 2000, cuando dominaba la euforia por la forma con que el cambio del régimen cambiario se había dado aquí, permitiendo que se abriera una era de prosperidad en la que pensamos viviríamos hasta hoy. Nuevamente, la credibilidad es una cualidad; nadie desea un gobierno desmoralizado, en el que nadie confíe. Sin embargo, lo que se busca es un choque de credibilidad localizado: ante mercados financieros, que deben asegurar que nada cambió, para que todo pueda volver no a lo que era antes, pero a lo que antes se anhelaba.

Para que el Presidente no acabe prisionero de algún modelo “liberal con rostro humano”, es preciso que el cambio sea gradual y cauteloso, pero que efectivamente sea un cambio en sí mismo, o por lo menos que aporte a él. Es una total ilusión pensar que se puede promover la revolución de las condiciones de vida de la población que el Presidente desea, en una economía estancada. La importancia de la política económica asumida por el gobierno anterior fue menos el resultado de una visión tecnicista de la sociedad, que el resultado inevitable de la dependencia de los dos compromisos mencionados, bajo la expectativa falaz de que el mercado un día mudaría para recompensar los “buenos fundamentos” (!) de la economía. Esta patética impotencia frente a un mercado que siempre exige pero (como es, hay que reconocerlo, su papel) condujo al estancamiento y la vulnerabilidad. El impulso reformador del presidente Lula chocará con los mismos límites, que se harán, en verdad, mucho más dramáticos, por la inmensa expectativa generada en toda la población, de que las décadas perdidas de los años ochenta y noventa quedaron finalmente atrás.

No se trata de volcar la mesa, de crear un caos, etc. No hay duda de que los cambios tendrán que ser graduales; sin embargo, es necesario apuntar hacia ellos, abrir los horizontes, preparar el cambio. Para eso, es necesario comenzar a tener ideas y formar equipos que aporten para el cambio. En las dos preguntas, que se deben responder desde el inicio, la gestión del ministro de Hacienda hasta ahora ha sido deficiente. La afirmación de que hay modelos diferentes, pero no políticas macroeconómicas distintas, no es siquiera retórica, es apenas una tontería. Como en el caso de los alcohólicos que buscan recuperación, el primer paso es dejarse de engañar con las sonrisas de aprobación recibidas de aquellos que sólo tienen que ganar con la continuidad del *status quo*, y reconocer que hay un problema. La aparente incapacidad de reconocer que hay un problema es la señal más inquietante emitida por el ministro del gobierno que se inicia.

¿Hay alternativas para una política macroeconómica? Hay, y hay más de una, y es preciso discutir las. No se trata, naturalmente, de ofrecer un recetario detallado, como quien ofrece promesas diversas para una selección brasileña ideal. Hay principios, sin embargo, que deben ser discutidos y evaluados, para ser operados por quien tiene el poder. Aquí, nos gustaría apenas proponer algunos puntos fundamentales para este debate de alternativas.

El punto de partida debe ser el de que el mercado financiero no es ni debe ser tratado como el enemigo. Sin embargo, ese mercado tampoco puede ser el juez de la buena política; esto es, la política macroeconómica debe ser examinada por sus propios objetivos y por su viabilidad, no por lo que el mercado (incluso si hubiese realmente un pensamiento que reflejara todo el mercado financiero, lo que no es verdad) juzga adecuado; incluso por un principio que es obvio para cualquiera, excepto, por su entrenamiento, para los economistas: los agentes de los mercados actúan por su propio interés y no como árbitros de lo que es bueno para la sociedad. Este sencillo principio fue propuesto por Adam Smith, pero la mayoría de los economistas parece haber optado por una visión religiosa del mercado (en verdad, un segmento de él, lo que es raramente recordado, el financiero) como árbitro no sólo de lo que es factible o sustentable, sino también de lo que es deseable. Sólo el mercado es capaz de ver a través de los planes del gobierno y detectar lo que es “populismo”. Por más extraño que esto pueda sonar a cualquiera, aunque no tenga una formación de economista, es normal olvidar que los agentes financieros buscan su propio beneficio, como cualquier otro agente económico, y por lo tanto se valen de todos los instrumentos que cualquiera usaría para llegar a sus objetivos, como manipular los precios de los activos, las tasas de interés, las tasas de cambio, etcétera.

Vista desde este ángulo, la condición *sine qua non* para una política económica alternativa, que no se someta a las órdenes de un segmento de la sociedad (o del mercado como un todo), es limitar el exceso de influencia y poder de decisión que acabó concentrándose en el mercado financiero en los últimos años. Este aumento de poder se enraíza en procesos institucionales. Nada hay de “natural” o de inevitable en él. El poder de las instituciones y de los agentes financieros creció con los procesos de desregulación y liberalización que les habían dado amplia libertad de acción, incluso para oponerse a las políticas que consideraran adversas. Un principio fundamental de la teoría económica moderna es el del costo de oportunidad: cualquier opción que se tome vale tanto como la oportunidad que se pierde cuando esa opción es realizada. El valor de algo es medido por lo que se tiene que echar mano para conseguirlo. Por lo tanto, lo que los agentes económicos hacen, depende de las alternativas disponibles. Para una política económica, esto significa que sólo es posible inducir a los agentes a comportarse de alguna forma, si no hubiera la posibilidad de que algún comportamiento alternativo les ofrezca más ventajas. Con la desregulación y la liberalización financiera se ampliaron las oportunidades abiertas a los agentes y, por eso mismo, la política económica se tornó más impotente.

Tomemos el caso de los controles de capitales. Cuando éstos son removidos,

el gobierno pierde el control sobre las tasas de interés, o ve disminuida su influencia drásticamente porque ahora, si las tasas internas son reducidas, los inversionistas simplemente huyen con sus recursos hacia otra economía. En verdad, permitir una reforma del control sobre las tasas de interés fue exactamente el sentido de la adopción de controles de capitales de Malasia, en 1998, la cual fue reconocida recientemente por el FMI como una medida apropiada. No se trata, nuevamente, de estrangular el mercado financiero. Pero sí de tratarlo como uno más de los grupos de interés, legítimo como otros, pero no más legítimo que el resto de la sociedad (o que el resto de los grupos de interés).

En el caso de Brasil, reintroducir restricciones sobre los flujos de capital sería el primer paso de una política alternativa. Veamos lo que hubo en 2002. La devaluación del real resultó del movimiento de salida de capitales y no de las transacciones comerciales, que al contrario, fueron incluso favorables para el real, con la recuperación dramática del superávit comercial. La subida del dólar se debió a la salida de capitales (sea de los especuladores, sea de las empresas queriendo anticipar pagos de deudas, sea de los tenedores de la deuda pública indexada en dólares, que vieron una oportunidad para aumentar sus ganancias en el rescate de esos títulos). El alza del dólar presionó los costos de la producción, la inflación subió y la tasa interna de interés acabó siendo elevada para combatir la inflación. No había razón para que todo esto sucediera. Toda la perturbación se dio en función de la libertad que se permitió recientemente a los capitales para entrar y salir de la economía cuando quisieran. Los inversionistas parecen estar regresando en este inicio de gobierno, convencidos de que nada cambió. Pero tal como regresan, salen cuando vale la pena. Supongan una reforma tributaria que grava las ganancias del mercado financiero, supongan una reducción de la tasa de interés, supongan una sustitución del ministro de Hacienda por un reformista. Nada de eso es posible, sin que se restrinja la salida de capitales (más de los residentes que de los extranjeros), que presionaría al tipo de cambio y forzaría a una elevación de la tasa de interés. Los controles de capitales no son instrumentos de confiscación: son medios para romper la posibilidad de arbitraje entre los precios internos e internacionales de los activos, arbitraje que reduce el margen de maniobra de las autoridades locales. Por un lado, al disciplinar los movimientos de capitales, es posible mantener el cambio flotante (sensible a los movimientos de los precios relativos de bienes y servicios), pero no volátil (como es el caso cuando los movimientos de capitales dominan el mercado de cambios).

Estos controles prometerían una reducción inmediata de las tasas de interés ya que la gran alternativa, la fuga para otros mercados (o la amenaza de fuga), estaría cerrada. Con eso, los términos de la deuda pública, tanto la indexada en dólares como la determinada por la tasa de corto plazo, podrían ser controlados, incluso sin necesidad de una renegociación “forzada”. Los intereses remuneradores, pero no extorsionadores, podrían ser mantenidos, especialmente cuando se tiene en vista que, para los mayores inversionistas, incluso bancos, no existen hoy en el mercado interno brasileño, aplicaciones alternativas a la deuda pública en un volumen suficiente, que les permitiese dictar los términos al gobierno, como aho-

ra. Lo que desaparecería sería el principal determinante de los aumentos sofocantes que se tienen hoy.

El principal argumento que se levanta hoy contra la reimposición de restricciones es el de que causaría un intenso griterío del mercado. Ciertamente lo causaría, como por lo demás lo causaría cualquier alternativa que no sea el “choque de credibilidad”, el que es apenas un eufemismo para la rendición. Además de eso, incluso muchos de aquellos que esperan un cambio, tienden a favorecer la “normalización”, porque juzgan que la única alternativa a la rendición es volcar la mesa, confiscar las inversiones, no pagar la deuda, etc. Nada de esto es realmente necesario para que la economía brasileña tenga una oportunidad de funcionar. El mercado puede y debe continuar funcionando y colocando sus demandas legítimas. Lo que es necesario, tan sólo es “nivelar el terreno de juegos”, para usar una expresión popular en Estados Unidos. Por el momento, todos los triunfos están en manos del mercado financiero. El gobierno de Lula, hasta el momento, aceptó estas reglas (que no se encuentran en ningún otro lugar del mundo, hay que señalarlo), y por lo tanto aceptó jugar en desventaja. El costo de esta opción, sin embargo, lo cargarán en su espalda quienes depositaron sus esperanzas en la capacidad del Presidente para promover el cambio.

Durante la campaña electoral de 2002 el ejemplo argentino fue citado con frecuencia. El candidato apoyado por el gobierno alegaba que la lección argentina era la necesidad de mantener la confianza en los mercados. En verdad, la lección argentina es otra. El gobierno De La Rúa inició su camino rumbo al colapso cuando, intentó poner recortes a los gastos en educación, recortes exigidos por el Fondo Monetario para el cumplimiento de las metas del superávit fiscal. Su gobierno se hundió y el Presidente acabó aislado, sin el apoyo de sus electores y abandonado, como es común, por el mercado que, desconfiado de su capacidad de sobrevivencia, le retiró rápidamente el piso que lo sostenía. La verdadera lección argentina es la necesidad de respetar todos los compromisos asumidos, incluso los contraídos con los electores. Éstos podrán ser pacientes con un proceso de cambios que todos saben difícil y lleno de percances, pero es muy improbable que lo sean con las tentativas de mistificar lo que se tenga ahora que vender. La verdadera lección argentina es la dureza del castigo que los electores reservan para aquellos liderazgos que se muestran incapaces de cumplir las expectativas que generaron ●

La crisis de la ideología de la Revolución mexicana*

Evelia Trejo**

¿**P**

or qué nos podría interesar hoy día reflexionar sobre la ideología de la Revolución mexicana? y ¿qué objeto tiene hacerlo anteponiendo a tal enunciado una palabra con tan hondo significado? Son las dos preguntas que, derivadas del título que encabeza este escrito, han dado lugar a unas primeras respuestas que concreto aquí, aun cuando no sea sino bajo la fórmula de algunas consideraciones apenas hilvanadas.

El camino elegido para darles cauce me ha remitido a tomar en cuenta algunos *episodios discursivos* —en los cuales habré de detenerme más en unos que en otros—, que denotan el interés por señalar cuestiones al respecto de parte de ciertos personajes del mundo político y académico, y a anudar tales episodios con las reflexiones que me es importante compartir. Estos episodios discursivos ocurren en un lapso de poco más de 50 años, en la segunda parte del siglo ya concluido, lo cual significa que resultan estrictamente contemporáneos para quienes nos formamos y crecimos colocando en la perspectiva de la historia de México los hechos comprendidos en la Revolución mexicana.

Primer episodio, noviembre de 1946

Es fácil adivinar que el protagonista del acaecido en 1946 es el célebre Daniel Cosío Villegas (1898-1976) quien, a la sazón, a sus 48 años de edad, firma el fruto de sus reflexiones en torno al curso que seguía el país después de 1940 en una pieza muy digna de estudio que intituló “La crisis de México”.¹ Una muestra fehaciente del vínculo estrecho que se establecía, sin mediar duda, entre el conjunto de acontecimientos ocurridos en la segunda década del 1900 y el proceso histórico de la nación: México indisolublemente unido a su Revolución. Digo esto porque el citado texto tiene como objetivo llamar la atención, en un marcado tono pesimista, acerca de los rumbos que ha tomado el país. Cosío, decepcionado, pide cuentas al amparo de un recurso que no admite discusión: la Revolución había señalado unas metas a México que no se estaban cumpliendo. Esas metas, puntual-

* Conferencia dictada en la Facultad de Economía de la UNAM el 27 de abril de 2001, dentro del ciclo “Evolución política y económica de México”, organizado por el CEDEM.

** Investigadora del Instituto de Investigaciones Históricas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

¹ Daniel Cosío Villegas, “La crisis de México”, en *Extremos de América*, México, Tezontle, 1949, pp. 11-43. Este célebre texto ha sido publicado en muchas ocasiones.

mente anotadas: democracia política, justicia económica y social, y defensa de los intereses nacionales, trazaban un camino que para entonces se había perdido.

Desde luego Cosío no era el primero en pedir cuentas, pero insisto en que me acojo a su discurso para intentar una respuesta a mis preguntas.

Dar por muerta a la Revolución, con el argumento de que sus objetivos no tenían vigencia alguna en el México de fines de los años cuarenta, suponía una afrenta a la conciencia histórica de quienes vivían de usufructuar su memoria. Sin embargo, los argumentos de Cosío se apilaban uno a uno para mostrar su tesis: la Revolución misma nunca tuvo un programa claro, de hecho planteó una serie de tesis o metas que se fueron yuxtaponiendo y haciendo confusa su marcha ideológica. Me interesa subrayar que de la revisión hecha a esta amalgama tesis-metas queda expuesto el conjunto de ideas que se postulan como *principios para promover el cambio*.

Veamos. La condena a la tenencia indefinida del poder llevaba a proponer como meta el derrocamiento del régimen y, al hacerlo, se ponían en evidencia dos asuntos básicos de índole política: la demanda de acceso al poder por parte de la nueva generación y el valor de la democracia por encima del orden. La importancia de atender a la suerte de los más sobre la de los menos imponía la tarea de dar cauce a la reforma agraria y al movimiento obrero, y exigía para ello el concurso de la Revolución hecha gobierno, a la vez que implicaba una suerte de asalto al liberalismo. La necesidad de tener un país con intereses y gustos propios, implicaba a la soberanía nacional, y al nacionalismo, que también debía colocarse como una meta.

En materia de educación, Cosío se centra en el punto nodal para él de que, al tratarse de la tesis más inconsistente, el hecho de no llevar la Revolución a la escuela, hizo que aquella perdiera el soporte de la juventud.

Tras las consideraciones que Cosío tiene para estos y otros aspectos, viene la pregunta clave: ¿por qué y cuándo se agotó el programa de la Revolución? Y la respuesta a las dos preguntas, en síntesis, es simple: todos los hombres resultaron inferiores a la empresa que se planteaba. Para Cosío las exigencias de la Revolución eran modestas. No era sino un movimiento democrático, popular y nacionalista, pero la Revolución había sido más efectiva en destruir que en construir. Enumera sus aportes, y concluye que ninguno había logrado transformar las cosas para hacer más feliz al hombre. Lo que justifica entonces a la Revolución es su necesidad. Sin ella, el país “estaría en una condición peor o menos buena”, asegura.²

En el examen que aplica a las tres metas supuestas, se permite adelantar remedios. La democracia se resolvería con la educación y dentro de ella la historia desempeñaría un papel importante: “una acción educativa lenta, consistente, costosísima, para dar a todos los mexicanos una conciencia común de su pasado, de sus intereses, de sus problemas”.³ Nada más y nada menos.

Frente a la Revolución sin programa, Cosío destaca el triunfo liberal que contó desde su óptica con hombres sin par, precisamente porque tuvieron un progra-

² *Ibidem*, p. 18.

³ *Ibidem*, p. 19.

ma. La Revolución aparece así mucho más modesta; pese a ello, el balance que arroja no es nada positivo. En el momento que se vive, para Cosío ha perdido prestigio y autoridad moral. Los congresos revolucionarios le parecen tan serviles como los del porfiriato. Y pronostica que con el tiempo se borrarán las diferencias entre la Revolución y los partidos conservadores: serán parientes legítimos, afirma. En diversos órdenes advierte cómo la Revolución se encamina hacia la esterilidad: querrá mantenerse en el poder por el poder mismo y por la fortuna.

Una de las acusaciones centrales también nos remite al factor educación: no se ha creado conciencia y responsabilidad, dice. Si la Revolución acabó siendo más obrerista que campesina y más urbana que rural, y el Estado fungió como un árbitro que en sus funciones resultó parcial en favor del débil, la Revolución estará condenada a desaparecer cuando pierda el apoyo oficial.

En resumidas cuentas, los logros de la Revolución si se atiende a sus tres metas mayores, se ven truncados especialmente por tres razones: la falta de honestidad, la corrupción y la impunidad.

Cosío invoca una renovación tajante. Juzga que de la prueba moral la Revolución salió peor que de las otras. El desenvolvimiento de su trama introduce nuevamente al lector en el asunto que le obsesiona: la educación. Está seguro de que en su ataque inicial al “antiguo régimen”, la Revolución no consideró siquiera los vicios de la educación porfiriana. Y Vasconcelos, según él, produjo una especie de aurora boreal, entendió bien la educación como misión religiosa, pero vivió más tiempo del conveniente y esto permitió que se pusiera al descubierto su ambición política. Para Cosío esto condujo al desprestigio de toda su labor. Y, aún más, no tiene empacho en identificar la obra educativa con su autor: “hoy la juventud es reaccionaria y enemiga de la Revolución, justamente como Vasconcelos lo ha sido y lo es”.⁴

Cosío retoma el sentido de su escrito: advertir de la crisis que se vive y que puede conducir a México a vagar por la deriva, a perder un tiempo que no puede perder un país tan atrasado en la evolución. Y apunta que, de suceder esto, el país se entregaría en todos los órdenes al consejo de Estados Unidos; llegaría por esa vía a gozar de una prosperidad material desusada, pero se pregunta si eso haría a los mexicanos más felices. Inmediatamente después de externar esa duda, se interroga sobre lo que podría hacerse para “reconquistar” el camino. Las perspectivas que avizora me parecen atendibles por más de una razón. Una de las posibilidades que señala, la de dejar el país a las derechas, lo lleva a las siguientes predicciones: en tal caso, se purificarían las izquierdas, el movimiento obrero y los campesinos. La Iglesia mostraría su verdadera condición, oscurantista y codiciosa. El perseguido sería el liberal, y en esa lucha se fortalecería, “se templarían su cuerpo y su espíritu”.⁵

Pero Cosío tiene más de un motivo para no recomendar tal solución. Allí puntualiza su crítica al Partido Acción Nacional, asegurando que de sus fuentes de apo-

⁴ *Ibidem*, p. 37.

⁵ *Ibidem*, pp. 38-39.

yo: la Iglesia católica, la nueva plutocracia y el desprestigio de los regímenes revolucionarios, es esta última su mayor sustento, lo que implica que se desplomaría al hacerse gobierno. Revisa algunos otros aspectos y concluye que son más sus taras que sus méritos. Para él, México debe desconfiar de quien no forje un programa claro de acción nacional, y que no dé la sensación de que marcha hacia un nuevo día. Una desconfianza incluso mayor, le inspira la posibilidad de un gobierno militar.

¿Cuál es entonces el remedio? El único, asegura Daniel Cosío Villegas, es que de la propia Revolución salga una reafirmación de principios y una depuración de hombres. Explica lo que por tal cosa entiende y finalmente dicta la sentencia:

Si no se reafirman los principios, sino que simplemente se les escamotea; si no se depuran los hombres, sino que simplemente se les adorna con ropitas domingueras o títulos... ¡de abogado!, entonces no habrá en México autorregeneración, y en consecuencia, la regeneración vendrá de fuera, y el país perderá mucho de su existencia nacional y a un plazo no muy largo.⁶

Hasta aquí, *grosso modo*, la aportación de Cosío en ese diagnóstico que elabora para el México de su tiempo. Dejando a un lado una gran cantidad de asuntos que merecerían ser atendidos, quiero concentrar la atención en el que tiene sentido para mí dentro de estas consideraciones. La Revolución mexicana adquiere en sus páginas una personalidad definida. Desempeña un papel que si bien no parte de un libreto preparado de antemano, logró establecerse pronto y con ello señalar una ruta. Es decir, según Cosío, pese a la falta de programa, la Revolución pudo conjugar un número determinado de *principios para la acción* —en otras palabras, pudo conformar una ideología—, que quedan allí como los trazos contra los que habrá que cotejar la realidad. A fin de cuentas de ese ejercicio es del que sale mal parada, aunque no en cuanto tal, no en lo que toca a sus principios, lo que no pasa definitivamente la prueba es la actividad de los hombres, los encargados de ejecutar sus fines.

Es de sobra conocido que la decisión de Cosío de convertirse en historiador proviene justamente de las interrogaciones surgidas del ejercicio referido. Las miles de páginas de *La República restaurada* y *El porfiriato*, más los muchos tomos de *Historia de la Revolución*, sin contar con múltiples productos paralelos, dan fe de la dimensión de esa vocación hasta cierto punto tardía, pero indiscutiblemente enérgica y manifiesta.

Segundo episodio, febrero de 1955

Una fuente indirecta, que será objeto de atención más adelante,⁷ me hizo reparar nuevamente, en años recientes, en este segundo episodio.

⁶ *Ibidem*, p. 43.

⁷ Me refiero al “Discurso de ingreso a la Academia Mexicana de la Historia” que pronunció Álvaro Matute en 1998, publicado en *Memorias de la Academia Mexicana de la Historia. Correspondiente de la Real de Madrid*, t. XLI, 1998, pp. 153-168.

La tradición de los Cursos de Invierno de la Facultad de Filosofía y Letras, condujo, en 1955, a la propuesta de unos cursos dedicados a la Revolución mexicana. El clima en el que se desarrollan resulta propicio para despertar interés.⁸ La temática ofrecida promete perspectivas amplias, entre las cuales destaca, para los fines de estas líneas, la abordada en los cursos impartidos por el licenciado Manuel Moreno Sánchez y el filósofo Juan Hernández Luna.

Hernández Luna busca rastrear a “los precursores intelectuales de la Revolución mexicana” y para hacerlo señala la existencia de cinco tesis al respecto. De entre ellas elige la que propone que hubo distintas variantes ideológicas, cada una con su antecedente, y no un pensamiento precursor que elaborara una utopía revolucionaria cabal, tesis defendida en su momento por Luis Cabrera y por Jesús Silva Herzog. Hernández Luna plantea que en el principio no sólo hubo espontaneidad sino también una preparación lenta para hacer fuerte un ideario que sirviera para cotejar con la realidad y, en su caso, transformarla. Encuentra que el fundamento de las ideas precursoras fue de corte socialista utópico. Con ello hace de hecho una propuesta para identificar esa idea previa, cuyo objetivo era provocar el cambio.

Aquí surge una nueva cuestión. ¿Cuándo, me pregunto, este conjunto utópico dio paso al conjunto ideológico del que de manera implícita habla Cosío?

Avanzo. El esfuerzo de Manuel Moreno Sánchez, presente en la cinco conferencias que constituyeron su curso y manifiesto en un escrito publicado,⁹ ilustra otro ángulo del asunto. No intenta hurgar en situaciones que preceden a la Revolución para averiguar cómo se hizo posible; lo que quiere es mirar desde el sitio en el que está, desde su presente, para colocar en perspectiva a la Revolución y concluir que se está ya, en ese momento, más allá de ella. Pero, ese “más allá de la Revolución mexicana” de Moreno, supone desde luego una interpretación, una conceptualización de lo que fue, para establecer sus límites en el tiempo. La Revolución, a su juicio, fue de hecho cuatro distintas revoluciones, cada una de las cuales tuvo su crisis, en distintos momentos.

El presente, como heredero de ellas, requería una nueva interlocución con el pasado. Éste, el ayer revolucionario, comprendía búsquedas de salida a problemas por vías que ya no tenían vigencia. Se trataba, en el hoy de Moreno Sánchez, de idear soluciones nuevas a viejos problemas. En concordancia con sus simpatías por el alemanismo, el autor pronuncia un réquiem a la interpretación oficial de la Revolución que, sin embargo, no encontraría eco en aquel momento. El discurso, ya afianzado, se mantendría y daría respaldo incluso a las conmemoraciones del cincuentenario de la Revolución mexicana.

Así, por lo pronto, tenemos en el panorama a Cosío invocando los principios revolucionarios para retomar el rumbo; a Hernández Luna situando el papel de la utopía socialista en los orígenes, y a Moreno seguro de que lo que había que hacer era proponer nuevas metas y trazar nuevos rumbos.

⁸ *Ibidem*, pp. 57ss.

⁹ Manuel Moreno Sánchez, “Mas allá de la Revolución mexicana”, en *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, vol. VII, núm. 2, abril-mayo de 1955, pp. 217-239.

Tercer episodio, noviembre de 1960

Trece años más tarde de la aparición del escrito de Cosío Villegas, y tan sólo un lustro después de los cursos aludidos, un seminario universitario discute “la ideología revolucionaria”.¹⁰ Moisés González Navarro (1926) maestro eminente que por entonces andaba en la mitad de sus treinta, presenta una ponencia bajo el supuesto, no suficientemente discutido según dice, de una Revolución que ha durado 50 años o más y bajo el concepto de ideología, entendiendo por tal término “el conjunto de *fundamentos doctrinarios* de cualquier sistema económico, político”, así como del que dice que por revolución se entiende “el cambio violento en la estructura social”.

Dos cosas recupero de esta información: la formulación de fundamentos doctrinarios para establecer un sistema y la idea central de que el cambio ocurre a partir de ellos, en relación con ellos o como consecuencia de ellos. De manera que los discursos mencionados me conducen a la pregunta y a la respuesta en parte de: ¿qué fue primero, el conjunto de fundamentos o el cambio?

Sigo. Las credenciales del ponente en cuestión garantizan su conocimiento del porfiriato, no en vano había formado parte de las huestes que investigaban el pasado bajo la mirada de Cosío. El hecho es que González Navarro conocía especialmente los rasgos de la sociedad porfiriana: latifundista, con industria incipiente y minería dependiente. El positivismo empezaba a ser asediado por los embates del Ateneo de la Juventud. Acaso algunos revolucionarios se beneficiaron de esa ampliación de horizontes (en ciertos casos se sumaron a las filas villistas), mientras que otros mantuvieron en alto la filiación positivista (dentro de las huestes carrancistas).

De entre los periodistas opuestos al régimen, solo se podrían considerar como precursores de la Revolución a los floresmagonistas, pues católicos y liberales clásicos quedarían mejor ubicados como reformistas.

¿Coincidencias con Hernández Luna?

Entre los escritores —González Navarro menciona a Manuel Calero, Querido Moheno y Emilio Vázquez Gómez, con un etc.— lo que destaca es su labor en favor de una reforma política, llevada a su concreción con el lema de Madero. Sin embargo, tras la bandera de Madero había un fondo enorme de descontento que abarcaba mucho, muchísimo más. Por lo pronto, y como una contribución a la *formación de la ideología revolucionaria*, estaba el reclamo de Zapata, y con él el sentir de ese sector del profesorado de instrucción primaria que devino consejero de algunos caudillos.

La atención parcial al problema de la tierra fue pronta pero no efectiva, no tocó fondo. González Navarro recuerda la opinión de Luis Cabrera, casi dos décadas más tarde, de que no se había tomado en cuenta cómo se necesitaba el trabajo de Andrés Molina Enríquez sobre *Los grandes problemas nacionales*. La Revolución hasta 1917, dice, era fundamentalmente agraria y obrera porque, aunque

¹⁰ Moisés González Navarro, “La ideología de la Revolución mexicana”, en *Historia Mexicana*, vol. x, núm. 4, abril-junio de 1961, pp. 628-636. En la aclaración que hace a partir del título, señala que se trata de una ponencia presentada en el “Seminario sobre la ideología revolucionaria”, reunido en la Torre de Humanidades de la Ciudad Universitaria, el 25 de noviembre de 1960.

pocos, los integrantes de ese sector se organizaban mejor. Hasta aquí, puntualiza González Navarro, la ideología nació y creció espontánea: “La ideología revolucionaria surgió espontáneamente y se fue elaborando al calor mismo de la lucha. Madero y Carranza para quienes la Revolución era principalmente política, fueron siendo obligados por los elementos más radicales a adoptar medidas agrarias y obreras”.¹¹ La Revolución había mostrado, en esa primera etapa, un carácter democrático, rural y agrario; y había sido también nacionalista, laica y anticlerical.

¿Coincidencias con Cosío Villegas?

Ésa fue la “revolución de entonces”, para Luis Cabrera, mientras que la que ese mismo autor llamó “revolución de ahora”, era la cardenista, vista por él como comunista. Cuestión de cambio generacional. Habían desaparecido ya, o estaban en vías de hacerlo, hacia 1936, los revolucionarios de la primera etapa, y en el momento colaboraban con el general los nacidos en la última década del siglo XIX. González Navarro agrega que no sólo era asunto de generaciones, sino de concepciones diferentes de la ideología revolucionaria. El sexenio cardenista, dice, hizo más radical a la Revolución mediante el aprovechamiento de una ideología diferente: la marxista. Llama el maestro a distinguir entre las doctrinas que ayudaron a destruir el antiguo régimen y las que sirvieron, reelaboradas, para construir el nuevo. Con esto en mente, presenta el acento en la industrialización como una tarea nueva de la Revolución y juzga simplista caracterizar al cardenismo como “obra de una filosofía campesina”, para subrayar el apoyo que brindara a la industrialización que vino después, mencionando creaciones suyas como Nacional Financiera, el Instituto Politécnico Nacional y el hecho de la expropiación petrolera.

Al parecer, el cardenismo tiene la doble significación de haber hecho más radical la Revolución y simultáneamente haber incrementado su antítesis. En las últimas dos décadas la Revolución acentuó uno de sus objetivos en perjuicio del otro: el fortalecimiento de una burguesía nacional sobre un proletariado que colaborara en esta empresa bien protegido por las garantías sociales establecidas en la Constitución de 1917.¹²

Es decir, la ideología, el conjunto de fundamentos doctrinarios se constituye con elementos espontáneos, pero, sobre todo, se consigue mediante un proceso, está en formación. Esto es, no hay una pre-visión, no es primero la doctrina y después el cambio. Se entrelazan. Y en vista del supuesto de su duración de cinco décadas habrá que estar atentos a esa formación.

Tras estas consideraciones, González Navarro emite un breve diagnóstico de su presente: le parece un verdadero Termidor de la Revolución. La bandera de Madero dista de haberse cumplido. Del jacobinismo democrático, ingenuo pero sincero, se ha pasado al despotismo ilustrado, la pequeña propiedad se ha obtenido por medios ilícitos, el énfasis en la necesidad de la paz social revela el predominio de la burguesía sobre los intereses proletarios. “El pensamiento revolu-

¹¹ *Ibidem*, p. 633.

¹² *Ibidem*, p. 636.

cionario es cada vez más un producto urbano y académico, en contraposición con los años iniciales en que fue agrario y espontáneo”.

Para concluir, recurre a Manheim, y distingue: “utopía es el complejo de ideas que tiende a cambiar el orden vigente, e ideología el complejo de ideas que dirige la actividad para mantenerlo. En este sentido, sentencia González Navarro, “la ‘utopía’ revolucionaria se ha convertido en una verdadera ‘ideología’: los lemas revolucionarios se repiten ya casi como meros *slogans*”.¹³

En esta parte, un problema salta a la vista. La ideología formada en la última etapa aparece como sustituyendo a la que se generó de manera espontánea o se formó en un primer tramo. ¿Cuándo dejó de haber utopía para dar lugar a la ideología? ¿En qué medida forjar una utopía supone reunir el conjunto de fundamentos doctrinarios para actuar en consecuencia?

Me permito pasar a otro episodio, haciendo antes un alto frente a las páginas de un libro indispensable para quien se obstina por hacer claro el discurso. El *Diccionario* de la Academia, en su edición de 1984, ofrece otros elementos para definir el término ideología: “Conjunto de ideas fundamentales que caracteriza el pensamiento de una persona, colectividad o época, de un movimiento cultural, religioso o político, etc.”.

Una vez más aparece la noción de conjunto de ideas, pero la alusión a movimiento sirve para distinguir entre algo dado y algo en formación. Hasta aquí, pues, tendría más claro que la utopía-ideología con elementos de espontaneidad que va dando lugar a la Revolución mexicana, forma parte del proceso mismo de cambio de sistema que ocurre en el tránsito entre el porfiriato y lo que le sigue. Aunque queda pendiente calar más hondo en la noción de que la permanencia de ese proceso *revolucionario* implicó que se diera paso a una “nueva o diversa ideología”.

Aquí es donde cobra sentido comenzar a preguntarse por el primero de los términos que aparecen en el título. Nuevo alto frente al *Diccionario*. Entre las acepciones de “crisis” que podrían servir para estas reflexiones, apunta: “Mutación importante en el desarrollo de otros procesos [antes se ha referido a las enfermedades], ya de orden físico, ya históricos o espirituales”. “Situación de un asunto o proceso cuando está en duda la continuación, modificación o cese”. Pero también: “Juicio que se hace de una cosa después de haberla examinado cuidadosamente”. Por extensión se aplica el término a una situación “difícil o complicada”: “Situación en que se encuentra un ministerio desde el momento en que uno o varios de sus individuos han presentado la dimisión de sus cargos, hasta aquél en que se nombran las personas que han de substituirlos”. Todas estas definiciones podrían reportar alguna utilidad a mi propósito.

Pasemos ahora al último episodio.

Cuarto episodio, julio de 1998

Han pasado casi 40 años desde la reflexión convertida en letra impresa del maestro González Navarro, y 51 desde el diagnóstico y pronóstico de Cosío Villegas.

¹³ *Ibidem*.

En 1998, el discurso de ingreso a la Academia Mexicana de la Historia pronunciado por Álvaro Matute, ofrece tela de donde cortar para buscar respuestas. El tema sugiere derroteros un tanto distintos para pensar las cosas, y, por lo menos, anuncia terrenos más accesibles para mi comprensión: “Orígenes del revisionismo historiográfico de la Revolución mexicana”, es su título.

Hacia el fin de los años sesenta, David Bailey se refirió con el nombre de “revisionista” a la historiografía sobre la Revolución, recuerda Matute, y a partir de esto lanza la hipótesis de que tal historiografía nació cuando los veteranos de la lucha abandonaron la pluma que tomaron, a su vez, los académicos.

Me pregunto, ¿coincide esto con el fin de la utopía, con el establecimiento de la ideología (primera o nueva) o con la crisis de ambas?

El tiempo en el que dicha historiografía nace es el de mediados de los años cincuenta, y tiene atrás otro revisionismo, el político, en el cual se colocan las ideas sobre el proceso vertidas en los escritos de Luis Cabrera, de Jesús Silva Herzog y de Daniel Cosío Villegas. Todos en diálogo con el poder y con la versión oficial, en un intento (logrado) de desenmascarar la ironía presente ya en aquel momento.

Coincidente con ese ejercicio de desenmascaramiento, a cargo de eminentes pensadores de la política, se hacía presente una historiografía que lejos de “revisar”, proporcionaba visiones de conjunto del proceso revolucionario. Es decir, no se establece contacto, en los años cuarenta, entre los historiadores de la Revolución y los que podrían situarse como “revisionistas políticos”. A su vez, los historiadores propiamente académicos (para entonces otra especie), sencillamente no se ocupaban de tales temas.

Sin embargo, el hecho a destacar es el acontecido al mediar los años cincuenta, que como antes se ha dicho, se inscribe dentro de la tradición de los Cursos de Invierno de la Facultad de Filosofía y Letras. En este punto es donde se ubica la importancia de las cuestiones que ocupan a Hernández Luna y a Moreno Sánchez.

El discurso que sigo señala el cambio cualitativo ocurrido en el lapso al que me he referido: los llamados “sepultureros de la Revolución” por Stanley Ross echaban de menos su esencia, Hernández Luna, se preguntaba por sus orígenes, y Moreno, en una perspectiva distinta, lo que sugería era proponer un nuevo discurso. En el curso del tiempo que marca el ritmo del texto de Matute, hace acto de presencia un nuevo sujeto: el medio académico. Justamente es Moisés González Navarro quien, con sus reflexiones sobre la ideología de la Revolución en 1960, viene a colocar un elemento más a esto que podría entenderse como un proceso deconstructivo.

La utopía, una vez convertida en ideología, no hacía sino reiterar un conjunto de principios con los que se pretendió moldear una realidad, pero lo hacía dejando escuchar un sonido totalmente hueco. A fin de cuentas, el proceso de construcción de la ideología revolucionaria en esa óptica había engendrado una ideología antitética.

Álvaro Matute distingue la intencionalidad más abiertamente política de Moreno Sánchez, la que, con tintes académicos, exhibe a la ideología como tal. La primera, reitera, tuvo como respuesta el silencio, la segunda, en cambio, generó diatribas y defensas. La lectura que de ello hace Matute pone en la mesa de discusión

el espinoso tema de que la pretensión de encontrar la verdad que rige el trabajo de los historiadores y los científicos sociales se convierte en arma ofensiva para quien no la quiere ver. Y tras, mostrar unos ejemplos que lo ilustran, inicia el tramo final de su discurso abriendo la puerta a lo que su título anunciaba: el revisionismo historiográfico de la Revolución, que, según podríamos deducir de sus palabras, estaba ya tocando la puerta tras ese episodio, acto inaugural podríamos llamarlo, que protagonizara en el panorama de Matute el maestro González Navarro.

Se planteaba un ejercicio de conocimiento que tendría que indagar en un océano denominado para fines prácticos “la Revolución mexicana”; tendría que hacerlo para sustentarla como tal, o quizá para probar, aun sin la propuesta explícita de hacerlo, el abismo existente entre la pretendida esencia que aún alimentaba el discurso oficial, que incluso había dado de qué hablar a quienes considerándola acto fundador del México del siglo XX repasaban sus principios para cotejarlos con la realidad corriente, y esa otra realidad, la del pasado, cuya averiguación supone pulcritud, asepsia ideológica.

La historiografía, cobijada ya de forma innegable en la academia, tendría la palabra sobre una suma de acontecimientos que de una u otra manera serían esclarecidos para determinar lo que había sido la Revolución. En el curso del tiempo, quién sabe en qué ritmo y en qué medida, iría permeando la conciencia no sólo histórica sino política, y haciéndose una con la realidad que la generaba, iría paulatinamente revelando la imposibilidad de dar razón del curso de la historia contemporánea bajo la sombra de la Revolución.

Lo que haya sido ésta, y muchos historiadores, una legión de ellos se ha encargado de describirlo y explicarlo, quizás algo o mucho tenga que ver con lo que los mexicanos hemos venido siendo. Lo único que por lo pronto me parece claro es que la historiografía ha puesto su grano de arena para consolidar la crisis.

La ideología, considerada sólo como conjunto de principios para mover a la acción, ya se ha visto que se ve en problemas para consolidarse dentro del proceso mismo de la Revolución, tanto en sus límites estrechos como en los ampliados. Aunque, al fin y al cabo, no se pone en duda que impulsa el cambio. Pero la ideología como fundamento doctrinario del sistema que se propone mantener un estado de cosas resulta a todas luces insostenible. De manera paulatina revela su crisis. Y, por consiguiente demanda transformación, exige, justamente, movimiento.

Cabe hacer la reflexión a la que invita el sugerente texto de Ricoeur, *Ideología y utopía*,¹⁴ de esclarecer la función que en cada uno de los distintos momentos cumple la citada ideología: deforma, legitima o integra, o quizá las tres cosas a la vez. En todo caso, conviene también revisar su relación con la utopía; ambas se aplican, de acuerdo con este intento de ubicarlas, a “moldear la realidad”, ya sea para orientarla o para detenerla.

De ahí que valga la pena una nueva cuestión: ¿se puede vivir sin ideología? El abandono de ésta, ¿supone forjar una utopía nueva?

¹⁴ Paul Ricoeur, *Ideología y utopía*, compilado por George H. Taylor, Barcelona, Gedisa, 1991, pp. 275-279.

En 1994, la invitación a participar en una mesa redonda en la Escuela Nacional de Antropología e Historia me llevó a presentar una reflexión breve en extremo que me dejó, como todo, tareas pendientes. Abordé allí, entre otras cosas, el tema de la Revolución, celebrada cada día con mayor desgano —señalaba entonces—, y lo hice para destacar los embates que había recibido y seguía recibiendo en su calidad de columna construida para sostener la historia del siglo XX mexicano.

El sentido de mis palabras, en aquel momento, buscaba llamar la atención sobre la dificultad que implicaba mantener esa columna desde la perspectiva de los trabajos historiográficos que revisaban la calidad de sus cimientos, y, por contraparte, la necesidad que parecía gravitar sobre los historiadores de proponer una visión en síntesis de la historia nacional.

A fin de cuentas, heredera de preocupaciones que generaron historias, como todos los que de uno u otro modo participamos de las formas de conciencia histórica que eslabonando macroacontecimientos buscan encontrarle sentido, me interesaba entonces y me interesa ahora reflexionar acerca de esa probablemente falsa disyuntiva. Si mantenemos la columna es porque le hemos adosado ideología, si la deconstruimos, nos quedamos incluso sin todo aquello que le fuimos agregando.

Al parecer el revisionismo historiográfico también ha cumplido su función, contribuyó, y quizá lo sigue haciendo, a derribar la ideología, es decir, a definir su crisis. Pero, ¿se puede permanecer en la crisis indefinidamente?

Quizás es tiempo de revisar con mayor cuidado las características que hacen de la ideología un elemento necesario, y, más allá de ella, tratar de capturar el lazo que la liga con la utopía. Si es privativo de los hombres idear su futuro, cómo hacerlo sin nutrir los sueños de principios básicos para construir un mundo a la medida de nuestras expectativas de felicidad.

La historiografía misma, aunque se afirma que no se ocupa del futuro, cuenta siempre con él, y en su infatigable afán por poner claro el pasado puede rastrear las huellas de los ideales, de los valores que sin lugar a dudas se encuentran en las utopías, se esconden en las ideologías y en todo caso revelan que hay, como pensara Cosío hace casi 50 años, muchas tareas pendientes, incumplidas. Se las adjudiquemos o no a la ideología revolucionaria. Vienen a cuento porque permanecen vigentes propósitos de vivir en sociedades más libres y más justas. Y quizá, sí, también habría que incluir en el paquete de los esfuerzos para realizarlas algo semejante al programa que el liberal sin reservas que era Cosío echaba de menos en la Revolución. Total, de lo que se trata es de salir de la crisis, aprovecharla y dejar que la historia colabore para imprimirle ritmo al movimiento. Para hacerlo es bueno recordar la última definición de crisis, ya consignada: “Situación en que se encuentra un ministerio desde el momento en que uno o varios de sus individuos han presentado la dimisión de sus cargos, hasta aquél en que se nombran las personas que han de substituirlos”. Y, acompañarla ahora de la definición de utopía que hizo falta: “Plan, proyecto, doctrina o sistema optimista que aparece como irrealizable en el momento de su formulación” ●

TEMAS PARA UN DEBATE NECESARIO

La cultura en la era de los misiles

Carlos Monsiváis*

No es éste un momento favorable a las ideas. Además de la prepotencia bélica del gobierno de George Bush y sus aliados menores, persisten los regímenes autoritarios, el sida en África (y en todas partes) es un equivalente de la pesadilla de masas, se extienden la pobreza y la miseria, el narcotráfico es un próspero jinete del Apocalipsis, continúa el machismo homicida (no es tan tenue el vínculo entre las violaciones tumultuarias de las kosovares, los asesinatos de jóvenes en Ciudad Juárez, el degüello de argelinas y el aviso de la muerte por lapidación de una nigeriana), el empleo en el mundo está a punto de ser especie en extinción y así sucesivamente. La violencia extendida del imperio y de los cacicazgos infinitos y la obligación del conformismo son el gran contrapeso al poder liberador de las ideas. El neoliberalismo sacraliza la rentabilidad a toda costa y se destruyen conquistas que se creían perdurables. Antes, el desdén por el desarrollo civilizatorio complementó durante una larga etapa el endiosamiento de las personalidades políticas. El que decía “Lo importante es el líder, el programa vendrá después”, afirmaba siempre: “Lo secundario no existe”. Ahora el Mercado Libre tiene nuevas reglas, con todo y consignas: “Los líderes son gerentes y el liderazgo es don de la mercadotecnia”.

Pese a todo, es fundamental el papel de las ideas en la sobrevivencia y la transformación de las sociedades. Así se agoten y pierdan eficacia, o se diluyan y enturbien, las ideas críticas genuinas mantienen su fuerza para incitar a las movilizaciones y la resistencia. Las ideas podrán ser banales o muy profundas, pero su influencia sigue siendo extraordinaria. Véase si no la trascendencia de las ideas contenidas en estos términos: sociedad civil, transición a la democracia, toleran-

* Escritor.

cia, programas políticos incluyentes, diversidad y pluralidad, y ahora solidaridad internacional y humanismo. Incluso si se expresan como lugares comunes o abstracciones pobres, sus consecuencias son profundas. El fundamentalismo de la derecha carece por completo de ideas, y a la izquierda todavía le afectan la caída del marxismo y la vulgarización dogmática que lo representaba; esto, sin embargo, se modificará en el tiempo próximo a causa de la guerra y la función de las ideas críticas. Hoy, el debate público se anima.

Las palabras clave

Es muy importante el peso de las palabras clave. Desde la década de 1930, parte de la identidad más real de las personas y las sociedades depende de la apropiación de los términos impuestos: primitivismo, complejo de inferioridad, colonización, subdesarrollo, dependencia, marginalidad, Tercer Mundo, periferia... Durante casi un siglo se escucharon frases de esta índole: “Tan lejos de Dios, tan cerca de los Estados Unidos”, “¿Qué le vamos a hacer si somos subdesarrollados?”, “Me salió lo tercermundista y no fui a trabajar”, “Sí que somos marginales”, “Por más que busco en *The New York Times* no viene ninguna noticia de mi pueblo natal”. (Ahora se diría: “Voy, voy, no que muy global y sigues viviendo en la misma casa”). Las versiones dolidas o pintorescas afirman el hecho histórico: por razones de la comparación evidente y del prejuicio, en los países periféricos se han sacralizado las metrópolis. Y se intensifica al llegar la mundialización, que hace de los términos descriptivos las nuevas marcas infamantes. Por eso, lo común en la América Latina de principios del siglo XXI es calificarse —sin estas palabras— de mundializados o globalizados de segunda, tan internacionales como todos pero no tanto.

De la información cultural

¿Cuál es la situación en el ámbito donde se propicia o restringe la circulación de ideas, el ámbito cultural? En un trazo esquemático, localizo entre otros los siguientes elementos:

1. Las artes y las humanidades son, desde hace décadas, necesidad por lo menos decorativa de los gobiernos y la sociedad. Al margen de los juicios de valor, nunca ha existido tanta oferta y basta revisar los diarios y las revistas para hallar en la Ciudad de México, y en proporciones antes inconcebibles en el resto del país, obras de teatro, ciclos de cine de calidad, exposiciones, danza, conferencias, danza, ópera, orquestas sinfónicas, mesas redondas, canales de televisión cultural de la importancia del 22 y del 11.

La infraestructura cultural de México es la mayor de América Latina, y esta afirmación no es chovinista. Además del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta) y de la Secretaría de Cultura de la Ciudad de México, el repertorio institucional cuenta con Difusión Cultural de la UNAM, y organismos similares en la UAM, el Instituto Politécnico Nacional, los centros de enseñanza superior del país, algunas secretarías de Estado, los gobiernos estatales. Y no obstante la nueva tiranía del mercado, es intensa la vida editorial y la variedad de títulos anuncia de la diversidad de intereses.

2. Le concierna o no el fenómeno, el lector de las publicaciones se entera del papel significativo de lo cultural, en un espacio bastante más amplio que el de las revistas específicas. Y algunas noticias son hechos de primera plana. Las muertes de los poetas Octavio Paz y Jaime Sabines, por ejemplo, captaron la atención pública con énfasis casi nunca concedido a un político o un empresario, desde la muerte del general Lázaro Cárdenas en 1970. Los intelectuales públicos —el puñado así reconocido— obtienen un trato informativo muy excepcional en el panorama latinoamericano.

3. La masificación de la enseñanza tiene en lo cultural consecuencias positivas. Hay 26 o 27 millones de estudiantes de educación primaria a posgrado, y si en relación con otros países es aún insuficiente el número de inscritos en la enseñanza superior (o postsecundaria, como sugería Octavio Paz, no sé si malévolamente), las cifras son altísimas de cualquier modo.

¿De qué se habla cuando se anuncia la “catástrofe educativa”? De varios procesos simultáneos: la incapacidad de las escuelas públicas y privadas para actualizar los métodos de enseñanza (y la falta de recursos para implantar adecuadamente en la enseñanza pública la informática); la deserción sistemática; el crecimiento de la población escolar y la disminución constante de recursos del Estado en el caso de escuelas públicas; el fin de la creencia en las bondades providenciales del título universitario; la falta de previsión en lo tocante a la relación entre universidades y mercado de empleos; la conversión de la globalidad de atmósfera indispensable en religión civil, sin doctrina ajena a la adoración en abstracto. Así, por ejemplo, la carrera de más acelerado desenvolvimiento en América Latina es ciencias de la comunicación o de la información, poblada de ansiosos de aparecer en televisión o de “manipular a las masas”. (De seguir así la explosión demográfica de esta carrera, se verá el caso insólito de las masas manipulando a las masas). Esto se debe a la identificación mecánica entre globalidad y medios electrónicos.

En la educación pública la burocracia se expande, son lamentables los salarios de los profesores, las instalaciones son ruinosas y los planes de estudios se improvisan cada tres años. La educación privada no está mejor, pero sus egresados sí disponen de más seguridades o de alguna. Y, no obstante la masificación de la enseñanza pública, los sistemas educativos no han variado en lo básico porque la tecnología deja muy atrás a la pedagogía, y no hay dinero para la tecnología.

De la lectura como privilegio óptico

El deterioro del proceso educativo amengua considerablemente la puesta al día cultural. En la década de 1970 se creyó posible o se quiso creer que cientos de miles de millones de estudiantes arraigaron en la lectura. No hubo tal por razones diversas, entre ellas la inexorable: en cualquier sociedad sólo una minoría lee, y su proporción jamás crece al ritmo exacto de la demografía. Lo usual es el consumo de unos cuantos libros (por lo común entendido como cumplimiento de tareas de clase) y abundan las copias xerox. Sí, es muy importante el volumen de ediciones del Estado y las universidades (que, sin embargo, se desinteresan por

entero de la distribución), pero tampoco son menospreciables la desidia y la hipocresía. ¡Ah, esas quejas a gritos de lo caro del libro de quienes jamás protestarían por el costo de las bebidas!

El acercamiento a la lectura sólo por obligación desemboca en las “generaciones fechadas” de profesionistas, de quienes se puede saber y con exactitud pasmosa los años que estudiaron por las referencias bibliográficas en su conversación. Y el fenómeno se agrava con la ausencia de un sistema de bibliotecas digno de tal nombre. Son varias las bibliotecas de Estados Unidos y Europa que tienen más volúmenes que todas las de México juntas.

Pudo y puede ser de otro modo, pero nunca la lectura se ha juzgado en América Latina provechosa en sí misma; lo es de modo abstracto, pero se le juzga destinada a unos cuantos sectores. Leer “está bien” si se viaja en avión, si se está enfermo, si se convalece o si se requieren temas de sobremesa. Hasta allí. Y con esto pierde el Estado y pierde la sociedad, al abandonar una de sus ventajas primordiales: la lectura como estructura personal del conocimiento. El que no lee se acerca a las ideas con miedo, rechazo previo, encono o veneración parroquial.

Desde el sexenio de Luis Echeverría (1970-1976) se renunció en la enseñanza primaria a la memorización de fechas, poemas, procesos, y sólo se consiguió potenciar el olvido de lo jamás aprendido. Y se prescindió del afán de impulsar desde el Estado la lectura, asunto de particulares. Éste era el mensaje oculto: “Lee este libro en memoria de lo que nunca ojearás o vislumbrarás siquiera”. La mayoría abandona su proceso educativo en el sexto año de primaria, y otro porcentaje considerable lo hace en el ciclo secundario, y quienes prosiguen no ven en la lectura un instrumento esencial de las personas, sino, las más de las veces, un rito de tránsito. El proceso es más o menos el siguiente:

—los profesores de primaria y secundaria leen poco porque el salario no les alcanza y, por eso, no transmiten lo que no poseen: el placer de la lectura;

—los maestros de enseñanza media y, con frecuencia, los de educación superior, no leen porque sus sueldos no lo autorizan, y muy pocas veces las bibliotecas de sus instituciones tienen el acervo conveniente;

—*ergo*, los maestros transmiten su moraleja de múltiples formas: el libro es prescindible.

Sé que generalizo, sé que no generalizo. Al tema, siempre que aparece, lo acompaña la solución: formar a los lectores desde la niñez. Pero en la práctica, la apatía es notoria y es la minoría previsible la que lee desde siempre.

El analfabetismo funcional es sin duda la relación dominante con la lectura. Hay una impresión dominante: leer es dejar de ver lo interesante, leer es renunciar al ejercicio de la vista. Se lee muy poco, y por lo común los textos que sólo exigen la atención distraída y fragmentaria, o el apego devocional a falsos catecismo (la literatura de “autoayuda”). En México, los prestigios literarios suelen ser por fe y no por demostración. Con todo, la moda y la inevitabilidad de internet provoca que, sin ser éste el propósito, se lea como nunca antes. El atractivo hipnótico de la tecnología auspicia generaciones de lectores profesionales que no se reconocerían como tales.

En cuanto al plurilingüismo, su crecimiento no va a la par de la democracia. Si las élites reciben el siglo xx hablando francés, lo terminan hablando inglés, casi siempre de modo fluido y precario porque no suelen leerlo, salvo *The New York Times*, *Time* y *Newsweek*, libros de *Self Help*, algún best seller de Stephen King o de Frederick Forsythe (o su relevo en la lista de The Top Ten) y los libros de su especialidad, nunca demasiados. Y las mayorías suelen detenerse en el inglés comercial, laboral y técnico. Y se vive la paradoja: en el espanglish de la clase dirigente el idioma que se entiende todavía es el español.

El determinismo: “No te esfuerces porque sólo saldrás de pobre al morirte”

Psicológicamente, el llamado a la indefensión ante el poderío televisivo tal vez sea el más grave —por más fatalista— de los rasgos culturales de los años recientes. No obstante las graves deficiencias de formación cultural, el fatalismo es una maniobra jamás justificable. Por desgracia, tiene éxito y los mismos intelectuales están convencidos: en efecto, los jodidos lo serán *ab eternum* porque hasta allí les alcanzará el salario. Por supuesto, el factor económico es de una importancia suprema, pero sus consecuencias paralizantes no son “ley divina” ni destruyen el valor de las ideas y los estímulos culturales. Pese a todo, la Gente (ese término del que siempre se excluye quien lo emite) puede desarrollarse culturalmente.

Hacer de la pobreza el equivalente totalizador de la fatalidad es la técnica recurrente del poder. El presidente Carlos Salinas de Gortari afirmó: “En la pobreza no hay democracia”, y el presidente Ernesto Zedillo expulsó de las ánforas a los que no multiasesoraban a las multinacionales: “Los pobres no votan”. No se duda de lo difícil de implantar valores democráticos en medios desinformados (lo que incluye la ignorancia de los derechos colectivos y personales), y las alternativas no les resultan convincentes a los habituados a extraer de la televisión regular de México su repertorio de estímulos cotidianos. Pero la expulsión radical del ejercicio democrático y del desarrollo cultural es una estrategia clasista de largo alcance.

Al determinismo lo renueva la teoría que divide el mundo en globalizados y locales, continuadora de otras divisiones inexorables: metropolitanos y periféricos, desarrollados y subdesarrollados, primermundistas y tercermundistas, colonialistas y colonizados. El esquema es invariable: se exhibe lo innegable (el abismo entre países ricos y países pobres) y se eleva el hecho al rango de verdad teológica. Con celeridad se va más allá del darwinismo social: se es jodido porque nunca se abandonará el punto de partida. En rigor, la promoción de estos distinguos abismales no obedece en lo más mínimo a intentos descriptivos, sino a la conversión de lo real en lo fatal. “Nunca dejaremos de ser subdesarrollados”, se dijo con el énfasis hoy aplicado a la condición local. Así, ¿qué escritor o qué pintor o qué cineasta o qué arquitecto o qué actor, puede “globalizarse”? Unos cuantos lo consiguen, pero a los demás se les muestra la escritura en la pared: “Hagas lo que hagas, siempre serás local”. Hace todavía unos años, el lugar común le otorgaba un título nobiliario a los asilados en el Arca de Noé de la fama internacional: “Mexicanos Universales”. Hoy se podría decir “globalizados de ring side”.

El consumo cultural: “Me da otro Shakespeare, por favor”

El auge demográfico de la enseñanza media y superior no repercute mecánicamente en el consumo cultural. Por razones que van de la pobreza a la falta de hábitos, los estudiantes no compran libros, las ediciones de mil ejemplares continúan siendo la norma, se considera best seller al libro que vende 10 000 ejemplares, y en materia editorial lo raro es un triunfo significativo o simbólico que sea también rotundo. Cito a los best sellers mexicanos comprobables en la segunda mitad del siglo xx: Mariano Azuela (*Los de abajo*), Juan Rulfo (*El llano en llamas*, *Pedro Páramo*), Octavio Paz (*El laberinto de la soledad*), Carlos Fuentes (*La muerte de Artemio Cruz*, *Aura*), Jaime Sabines (*Recuento de poemas*), Laura Esquivel (*Como agua para chocolate*). Y en los años recientes, encabeza las listas de ventas un moralista de quinto orden, Carlos Cuauhtémoc Sánchez, autor de catecismos light, situado en las encuestas del diario *Reforma* muy por encima de clásicos en su momento muy publicitados: la *Biblia*, las obras de Shakespeare, *Cien años de soledad*. ¿Qué indica esto? En un nivel, el triunfo de la receta sobre el razonamiento; en otro, el acorralamiento de lo genuinamente formativo.

El cine y el teatro atraen a jóvenes valiosos y entusiastas y, por lo mismo, son espacios de frustración de jóvenes entusiastas y valiosos. Se filma poco y entre escollos inmensos, la distribución es un problema casi insoluble (92% de las películas exhibidas en México son norteamericanas), y el sueño de los cineastas es la Ciudad Dorada: Los Ángeles, California. En este sentido, desde la implantación casi oficial de la globalización, algo o mucho se ha conseguido. El éxito fuera de México de *Amores perros* (Alejandro González Iñárruti) y de *Y tu mamá también* (Carlos Carrera) ha promovido internacionalmente actores y estilos frescos y enérgicos de dirección. A esto ha contribuido el éxito significativo de *El crimen del padre Amaro* (Carlos Cuarón) y de *Frida* con Salma Hayek. La existencia de excepciones quebranta el mito del localismo inescapable.

El teatro, con decenas de miles de aspirantes y practicantes, no consigue un público equivalente, salvo en los ejemplos más comerciales, de puestas en escena de calidad (clonadas) donde los actores fingen que cantan y actúan y los espectadores fingen hallarse en Broadway. Y las distancias entre teatro y cine se acrecientan porque sólo el cine le representa a sus espectadores la vanguardia del comportamiento.

La derecha: “Sólo si te excomulgas a tener tiempo de leer en el Más Allá

Han fracasado en buena medida los intentos de la derecha por detener la vida secularizada. La campaña la auspicia el clero católico y su apoyo considerable le viene de los reflejos condicionados de los conservadores robustecidos por su acceso inesperado al poder, y ansiosos de someter al país al yugo de “la moral y las buenas costumbres” (término que si no se define con puntualidad no quiere decir nada, y que si se define, es ridículo). Se intenta reponer la censura, que divulga los maleficios que el criterio independiente le reserva a los interminables menores de edad. Entre otras prohibiciones de muy corto alcance, recuerdo las

siguientes: las minifaldas a las empleadas del ayuntamiento de Guadalajara, varias obras de teatro, ciclos de cine, exposiciones fotográficas de desnudos femeninos, sitios “pecaminosos” como *table dances*, aretes en los jóvenes, *posters* que divulgan medidas preventivas del sida, tatuajes en los empleados de oficinas públicas, “malas palabras”. Se demoniza el condón porque, lo dijo el dirigente del PAN Carlos Castillo Peraza en sus “Reflexiones condoecológicas”, dañará el drenaje profundo ya que, si toda la población en edad de cohabitar usara condones, éstos, puestos en hilera, irían de Tuxtla a Ciudad Juárez. (¿Qué inconsecuentes los que pretenden salvar millones de vidas sin advertir que ofenden la virginidad del alcantarillado!).

Al intento de prohibiciones lo condimentan los “albazos” educativos. Antes del triunfo de Fox se distribuyeron en varios estados libros de texto de “educación sexual”, que divulgan con entusiasmo nociones ya vistas con burla en el siglo XVII. No señalan cómo la masturbación hace crecer pelos en la palma de las manos, pero están a punto.

Falla la estrategia voluntaria e involuntaria de la derecha porque si Dios no ha muerto, el demonio ya no se aparece en ningún lado, y porque las prohibiciones tajantes no tienen mucho caso en una realidad cultural y social en efecto globalizada. Sin embargo, los espacios regionales de la censura se mantienen porque no se necesita prohibir con estrépito para lograr algunos objetivos. Se niegan permisos a obras de vanguardia o presumiblemente heterodoxas, se desalienta la crítica, se fomenta en la clase política el miedo a mostrar “amplitud de criterio” en temas como los derechos de las mujeres, la salud reproductiva, el respeto a las conquistas legítimas de las minorías. En demasiados lugares se inhibe la creatividad y la imaginación de los jóvenes, y la promoción más conspicua del desaliento se da en el atraso impuesto en las universidades públicas (en las privadas el atraso no se impone, llega casi naturalmente) y en la exhibición de los poderes retrógrados. Allí su culminación es la oposición al aborto en casos de violación, malformación genética del producto y riesgo de vida de la madre. Y esta derecha no tiene en lo cultural una sola iniciativa. ¿Para qué? Ni sabe ni le importa.

“Es tan provinciano que sabe todo lo que hizo en su infancia”

Se han diluido las fronteras antes inexorables entre capital y provincia, fronteras culturales, sociales, morales, y la distinción misma va perdiendo sentido. Algo queda sin embargo de la incomunicación o la separación profunda de estos mundos. Culturalmente, el centralismo produjo el país de una sola verdadera ciudad. A la capital acudieron oleadas sucesivas de jóvenes ansiosos de prescindir de su condición de provincianos y de volverse con rapidez capitalinos, con intereses y arraigos universales. A la provincia se le despojó de cualquier don retentivo y, no obstante la gran cultura de su minoría ilustrada, de cualquier presunción admisible.

Diversos fenómenos (la televisión, la rapidez de las comunicaciones, el surgimiento de emporios económicos en las regiones, el internet) precipitan la caída en desuso del término que es un yugo: provinciano. Se intensifica la actividad cultural en las regiones, los jóvenes con capacidad se desplazan a todas partes, la

Aldea Global es verdadera en cuanto al nivel informativo instalado. Sí, pero 90% de las ofertas culturales aún se concentra en la capital.

La democratización de la cultura les da igual al Estado, los gobiernos regionales, los partidos políticos y una parte amplia de los intelectuales. Las razones son diversas: no se le considera posible, se califica de populismo (casi una herencia del realismo socialista), y se describe como imposición de los gustos elitistas en el sagrado espacio de autonomía de las clases populares, cuyo gusto orgánico va de las reproducciones fosforescentes de la Última Cena al patriotismo de closet que sólo estalla en ocasión de un triunfo de la Selección Nacional.

Esta indiferencia es aguda y costosa. Incluso en la pobreza se produce la democracia, pero la democracia no arraigará sin la diversificación de estímulos culturales, al existir ya las pruebas del aumento considerable del otro gusto, que favorece la música clásica, la lectura, el rock de calidad, el jazz, los museos, el teatro, la danza, las reproducciones de arte, algunos simposios. Esto no se atiende porque, con programa pero sin proyecto cultural, el gobierno no cree posible la ampliación de públicos, y todo lo destina al millón de personas de siempre, algo notoriamente insuficiente y menospreciador.

Por omisión, las minorías que se sienten “rescatadas” condenan al infierno de la falta de alternativas espirituales a las mayorías que juzgan irredimibles.

Hacia la desnorteamericanización de lo global

¿Qué criterios definen el término globalizador? ¿Estamos ante la proclamación, sin debate previo, de un “cambio de mentalidad”? ¿De qué manera asimilar el arrasamiento de la ecología, el fracaso de la mano de obra barata (¡Ni eso!)?, la recesión agota las posibilidades de los jóvenes? Se quiere inducir el “cambio de mentalidad” mediante las definiciones esclavistas (según dicen del “modelo japonés”) de eficiencia y productividad.

Hay otra “globalización” muy atendible. Aumenta la tolerancia, crecen las posiciones feministas, hay una conciencia creciente de los derechos humanos y de los daños del sexismo y la homofobia, se derrumban entre sus víctimas los prejuicios colonialistas externos e internos (el rechazo a la violencia racista sobre *wet backs* y *nacos*), y al nacionalismo lo complementa, y de hecho lo suplanta, una internacionalización cultural que toma muy en cuenta algunas tradiciones. Sin embargo, el término “globalización” aún se reverencia en abstracto. Me corrijo: se reverenciaba hasta el 11 de septiembre ●

Política, economía y democracia

David Ibarra*

Comenzaré por destacar tres hechos en mi opinión relevantes. Antes, los gobiernos solían atender con prelación los equilibrios internos entre mercado y política o, si se prefiere, el equilibrio básico entre los intereses económicos internos y los de orden social. Ahora, encaran también la tarea de armonizar las demandas ciudadanas con las exigencias reales o supuestas de la comunidad internacional. Y en esa disyuntiva, a diferencia de naciones de otras latitudes que han progresado aceleradamente con la globalización, no se ha logrado un equilibrio razonable.

En segundo lugar, hemos sido testigos de una notable expansión de la democracia electoral con el fortalecimiento de los partidos políticos; con las ganancias en independencia entre poderes; con la organización de comicios equitativos, transparentes, sin control gubernamental; en una palabra, con el menor autoritarismo. Se trata de avances nada triviales, importantísimos, preparatorios de regímenes democráticos de mayor profundidad.

Con todo, la celebración del triunfo de la democracia formal como sistema universal de gobierno, ha empañado el análisis del cambio institucional, de la desigualdad, en la transición económica y democrática del Tercer Mundo. Como se experimenta día a día en América Latina, hay brechas enormes entre ofrecer participación en los sistemas políticos y satisfacer las aspiraciones razonables de la población al desarrollo, al bienestar o a la reducción de las desigualdades sociales.

El tercer hecho, que abordaré con mayor detalle, se refiere al desmantelamiento de las principales instituciones e instrumentos de la acción gubernamental, de la cesión de la soberanía económica en aras de un disciplinado acomodo hacia afuera y uno descuidado hacia adentro, especialmente grave frente a la ausencia de garantías, normas o instituciones universales que protejan a las poblaciones de los efectos inconvenientes de la globalización.

La visión del desarrollo se ha alterado radicalmente. Hoy gira en torno a la idea de que el funcionamiento libre de los mercados resolverá el atraso de los países. Pareciera que la teoría económica tiene todas las respuestas: la libertad empresarial es suficiente para producir eficacia, democracia e igualdad distributiva. Por consiguiente, se ha abandonado la ingeniería social, el intervencionismo público —antes encaminado a promover la industrialización o el bienestar y el em-

* Economista.

pleo—, a fin de fijar la atención en desregular, ser eficaces y ganar competitividad internacional.

En esa creencia, cuando el tránsito a la globalización demandaría de acción redoblada de instituciones y de políticas adaptativas, se dismantela con celeridad la capacidad de acción de los gobiernos por buenas o malas razones. El primer paso consistió en desarmar el presidencialismo como eje de los equilibrios económicos y sociales. La liberalización económica en alto grado minó la capacidad estatal de proteger a empresarios y trabajadores, es decir, de ejercer un liderazgo eficaz en los viejos términos. En el ámbito político, con la alternancia en el poder, el Congreso de la Unión, los partidos de oposición, cobran importancia, mientras el Ejecutivo la pierde, dando inicio a un juego democrático esperanzador. El Poder Judicial, no sin titubeos, cobra autonomía hasta negar constitucionalidad o legalidad a diversas acciones o propuestas gubernamentales. El severo acotamiento resultante de la esfera de poder del Ejecutivo, no ha sido suplido por reformas institucionales de fondo que reencaucen la vida política nacional, que faciliten la formación de consensos o mayorías, que den voz a los grupos más numerosos de la población, como lo exigen las nuevas realidades.

El segundo paso en importancia consistió en el desarmado del proteccionismo que suprimió las bases organizativas y muchos instrumentos de las políticas industrial y comercial —aranceles, permisos de importación, control de inversiones extranjeras—, y que luego llevó a la celebración de tratados de libre comercio. Una cosa es abrir los mercados y otra, bien distinta, no tener prelación, ni política industrial. Por esa vía se hizo crecer espectacularmente el comercio exterior y se ganó en eficacia, pero se alteraron amplia y radicalmente las reglas del juego que orientan la conducta del empresariado mexicano, dejando en el desamparo a buena parte de los productores nacionales, e incompleta la creación de las instituciones mercantiles de remplazo.

Una tercera reforma se enderezó a retirar al Estado de la producción. Las ventas, privatizaciones o desincorporaciones de empresas públicas aliviaron apremios fiscales o de pagos externos a la par de liberar al país de trabas y regulaciones excesivas. En unos casos promovieron la eficacia y el uso de tecnologías avanzadas; en otros, esas acciones se tradujeron en fracasos microeconómicos estrepitosos; pero en todos se cercenaron funciones del Estado, así como de sus capacidades de fomento directo a la producción. De ese modo, se canalizó buena parte de la inversión y del talento empresarial privados, más que a crear nuevas producciones al manejo de activos viejos, mientras disminuía la formación pública de capital. Por último, se despejó el camino a un intenso proceso de extranjerización de las mejores empresas mexicanas, públicas y privadas.

En cuarto lugar, se procedió a la liberación financiera en sus vertientes interna y externa. En cuanto a lo primero, se eliminó el uso de los encajes bancarios y de sistemas de canalización selectiva del crédito a los proyectos o sectores prioritarios, se restringió el financiamiento de la banca central al sector público. Sin embargo, no se establecieron a tiempo las instituciones de la regulación prudencial, transformando los modestos subsidios o preferencias financieras a la produc-

ción en subvenciones gigantescas al salvamento bancario. A los bancos de desarrollo se les transformó en banca de segundo piso, es decir, se les limitó a descontar papel de la banca comercial, restándoles iniciativa promocional. En la vertiente externa, se liberalizó la cuenta de capitales, admitiendo el movimiento irrestricto de recursos con sus contagios e inestabilidades cíclicas. Quiérase o no, ambas estrategias eliminan otro conjunto de instituciones, de instrumentos financieros de aliento a la necesarísima reconversión industrial, al fomento y estabilización de la formación de capital y de la producción vernáculas, sin que tampoco, a la fecha, se les haya sustituido del todo por mecanismos nuevos de mercado.

De otro lado, la inhibición a utilizar el instrumental de la política fiscal —que tuviera aceptación universal entre las décadas de los treinta y los sesenta— refleja el desplazamiento de las metas que antes aseguraban en alto grado la armonización social interna: empleo y crecimiento con estabilidad. Ahora, el centro de la estrategia está dirigido a facilitar la adaptación al mundo global, a ganar credibilidad externa, una de cuyas metas básicas reside en alcanzar la uniformidad y estabilidad universal de precios, haciendo a un lado factores políticos de índole particular, esto es, nacional.

En ese sentido ha cobrado carta de naturalización el criterio del equilibrio presupuestal, como signo de la seriedad de los gobiernos en abatir las presiones inflacionarias. Sin duda, el populismo y los desequilibrios macroeconómicos, característicos de décadas pasadas, legitiman la preocupación por corregir el gasto desordenado de los gobiernos. Aun así, parece difícil justificar la renuncia de la política fiscal a compensar los excesos de la prosperidad o los males de la depresión, imprimiéndole, en cambio, efectos procíclicos, como resulta de la regla de alcanzar siempre cuentas públicas balanceadas.

Otro paso reduccionista del ámbito de la política económica llevó a dar autonomía al banco central. La tesis todavía en boga afirma que los gobiernos tienden a crear sesgos inflacionarios por razones políticas. Ése es el fundamento de los cambios institucionales y jurídicos que consolidan, se afirma, la credibilidad externa de la política monetaria nacional.

En efecto, se sostiene que la independencia de los banqueros centrales corregiría posibles tentaciones populistas. De aquí se sigue que la banca central ha de ser autónoma para ser más conservadora que gobierno y sociedad. En rigor, la autonomía de los bancos centrales supone un cambio institucional que lleva a excluirlos del escrutinio público de los poderes Legislativo y Ejecutivo, mudanza ciertamente contraria a la democratización.

En contraste, los países industrializados siguen la tesis de responsabilizar a los bancos centrales y a los ministerios de finanzas tanto de contribuir a la estabilidad de precios, como de hacer otro tanto en favor de la estabilidad de la producción; esto es, a buscar pragmáticamente la armonización entre las demandas de la política, de la economía y de la población. Esos mismos gobiernos otorgan apoyos y subsidios a los sectores de punta o a las industrias que enfrentan problemas de distinta índole, conforme al conjunto de sus prioridades socioeconómicas.

Nunca antes los bancos centrales habían sido más poderosos. La neutralización de la política fiscal como arma anticíclica, tanto como el proceso de reduccionismo institucional descrito han hecho de la política monetaria el instrumento fundamental del manejo macroeconómico. Más que el gasto, los impuestos, los subsidios o los presupuestos, ahora la suerte de la economía está ligada al juego de las tasas de interés, los agregados monetarios y el régimen de cambios.

Las tentaciones populistas de antaño han sido remplazadas por las exageraciones antiinflacionistas de ahora. La sobrevaluación crónica del tipo de cambio o la elevación desconsiderada de las tasas de interés, sin duda reducen las presiones inflacionarias, pero hay costos: los de divorciar las políticas macroeconómicas de las microeconómicas, los de procurar la estabilidad de precios a costa de los productores nacionales, los de acentuar la dependencia de importaciones y los de ceder el mercado interno a oferentes foráneos.

Con todo, el proceso de dismantelamiento institucional y de cesión de soberanía en el manejo de las economías prosigue ininterrumpido. Pareciera que ni banqueros centrales conservadores e independientes ofrecen suficientes garantías de buen comportamiento. Con la adopción de regímenes que llevan a la fijación permanente o cuasipermanente de los tipos de cambio, se pretende hacer redundantes a los bancos centrales y congelar la política monetaria. Ése es el caso de las juntas monetarias (*monetary boards*) o de los sistemas dolarizados. Así, se desnuda por entero, no al rey sino a los gobiernos de toda potestad económica, a riesgo de abrir una brecha democrática insalvable, como quizá se vive en Argentina.

Quiérase o no, ese proceso de cambio institucional y su remplazo imperfecto o incompleto en funciones públicas medulares, hace que las decisiones se tomen en círculos excluyentes de especialistas, a pesar de afectar gravemente a la vida y bienestar de la población. Por ello, la obligación de informar con veracidad, más que ritual de pasarela, serviría para señalar pública y explícitamente lo que se hace, lo que se intenta alcanzar, tanto como someter a juicio legislativo el cumplimiento de las metas (en plural) que se les fijen políticamente. Importa también formar foros institucionalizados, donde gobierno, empresas, trabajadores y banqueros centrales convengan, se comprometan y obliguen con las políticas a instrumentar (como ocurre en muchos países europeos), sobre todo ante el desmoronamiento del presidencialismo autoritario-equilibrador. En principio, los objetivos de la banca central y del manejo macroeconómico debieran determinarse mediante procesos políticos participativos, equilibrados que, sin renunciar a la responsabilidad de ganar la estabilidad de precios, también cuidasen de la evolución ascendente de la producción y el empleo.

La tesis del cambio que supuestamente hemos abrazado descansa en dos premisas o contrapesos fundamentales: libertad de mercados sin fronteras y modernización democrática. La primera, al garantizar libertad económica pone diques a la arbitrariedad del autoritarismo y del burocratismo; la segunda contiene los derechos positivos, los que limitan las polarizaciones resultantes del juego irrestricto de los mercados, los que humanizan el ámbito de convivencia social. Se ha cumplido religiosamente lo primero, se olvida casi por entero lo segundo. En-

tonces, ¿cómo avanzar sin tropiezos, de prisa, con una pierna amputada en un tránsito difícil?

Hay aquí una enorme tarea de reconstrucción institucional que, de emprenderse, permitiría resolver las pugnas entre valores económicos y valores democráticos, y facilitar el paso de la democracia formal a la democracia real. De ese modo se resolverían también muchas de las paradojas, los callejones sin salida que nos aquejan: hoy por hoy, la globalización acentúa las desigualdades distributivas, mientras nuestro modo de abordarla reduce la capacidad pública de atenderlas y corregirlas. Los avances en la democracia formal alientan la participación política de los ciudadanos, a paso y medida que dicha participación se torna irrelevante por cuanto el meollo de las estrategias y de la agenda de acción gubernamentales se deciden ademocráticamente.

El diagnóstico de nuestra realidad resulta preocupante. El ritmo de crecimiento de la economía lleva más de dos décadas de cuasiestancamiento y de crisis repetitivas. A pesar de la expansión del comercio exterior, el estrangulamiento de los pagos externos, en vez de resolverse, se intensifica, dando lugar a fenómenos colaterales como la rapidísima extranjerización de empresas públicas y privadas. Los pequeños y medianos negocios viven en crisis permanente; ayunos de apoyos, de financiamiento y tecnología se ven imposibilitados de sumarse a la estrategia exportadora. El mercado de trabajo registra enormes desequilibrios de corte tradicional mientras se acrecienta explosivamente la marginación en ocupaciones informales, así como la inseguridad y precariedad de los empleos —que rompen la solidaridad de los trabajadores— entre los empleados y los desempleados, entre los bien remunerados y los mal pagados. La pobreza absoluta y la relativa alcanzan dimensiones desproporcionadas. Abajo de la línea de los ingresos o consumos mínimos se encuentran, según se cuente, entre 40 y 60% de la población. Entonces, no es de extrañar que la descomposición social se transforme en inseguridad pública.

México y América Latina —con alguna excepción— han fallado por doble partida, en recuperar la capacidad de progresar y en llevar adelante no ya una redistribución significativa del ingreso, sino en contener su continuo deterioro. Adviértase que la democracia confiere legitimidad a reformas e instituciones, pero cuando no conduce a aliviar la injusticia social, ni a mejorar la suerte de la mayoría de los ciudadanos, destruye sus propias bases de legitimidad. Por ende, reconstruir los pactos sociales y el armado institucional, recuperar la capacidad de progreso y democratizar la política económica constituyen las verdaderas reformas estructurales a emprender ●

El Estado y las precondiciones de la democracia

Luis Salazar Carrión*

Las frustraciones de la “tercera ola”

El fin de la guerra fría y el desplome del imperio soviético deben considerarse, sin duda alguna, como acontecimientos que abrieron una nueva época en la historia mundial y que hicieron posible, entre otras cosas, una expansión sin precedentes de la democracia liberal en vastas

regiones del planeta. La era de los bloques encabezados por las superpotencias nucleares, caracterizada por una “guerra que no podía ser ganada” y por ende por una guerra que era contraproducente desencadenar, polarizó durante décadas los conflictos sociales y políticos en el Tercer Mundo, dando vida a dictaduras y autoritarismos de la más variada especie, que encontraban así su justificación en la competencia despiadada de esas superpotencias por ampliar sus esferas de influencia. Se trataba del último episodio “del siglo breve, de la edad de los extremos”, como los denominara Eric Hobsbawm,¹ en el que la democracia moderna se confrontaba con supuestas alternativas sistémicas, totales, y en la que, igualmente, proliferaron golpes de Estado militares orientados a “salvar” los valores cristianos occidentales frente a las amenazas revolucionarias comunistas o populistas.

En este sentido, el final de la guerra fría y la implosión del “socialismo real” dejaron, como señaló Bobbio en su momento, *sola* a la democracia liberal en gran parte del mundo. Derrotadas las alternativas “revolucionarias” y totales, tampoco tenían ya cabida las “salvaciones” o contenciones autoritarias y, en pocos años, la llamada tercera ola democratizadora se extendió por toda América Latina, por los países del este europeo y por los recientes estados surgidos de la descomposición de la Unión Soviética. Sólo quedaron, como vestigios de ese pasado, y obligados por lo demás a asumir un tipo de desarrollo capitalista más o menos disfrazado, los regímenes de China, de Cuba, de Corea del Norte, así como los sistemas islámicos autocráticos del norte de África y del Oriente Medio.

Difícilmente se puede discutir, entonces, que el agotamiento y el desprestigio irreversible de las “alternativas” totalitarias, así como el fin del equilibrio del terror nuclear significaron un enorme avance civilizatorio, un verdadero triunfo de los ideales democráticos modernos. Pero a más de 12 años de distancia no es po-

* Profesor de filosofía de la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.

¹ E. Hobsbawm, *Age of Extremes. The Short Twentieth Century, 1814-1991*, Pantheon Books, 1994.

sible no reconocer que la tercera ola ha dado lugar, también, en buena parte de los casos, a democracias insatisfactorias, a democracias que sólo parecen sustentarse, precisamente, en la falta de alternativas a las reglas del juego democrático, pero que se muestran impotentes para afrontar con algún éxito los graves y complejos problemas de sociedades desgarradas por ingentes desigualdades y asoladas por recurrentes y depredadoras crisis económicas. A este respecto cabe preguntar por qué, mientras las democracias surgidas durante la segunda ola —esto es, las democracias que directa o indirectamente emergieron en Europa a partir de la derrota de los fascismos en la segunda guerra mundial— han logrado promover un desarrollo social sin precedentes y orientarse hacia un proyecto unificador sustentado en el reconocimiento y la vigencia efectiva de los derechos humanos fundamentales en Europa, las democracias de la tercera ola, en cambio, parecen en demasiados casos incapaces de otra cosa que no sea presentar un espectáculo de escándalos, corrupciones y frivolidades estériles, mientras las sociedades que las padecen ven agravarse sus problemas sociales y económicos.

Naturalmente una comparación como la implicada en esa pregunta requeriría investigar un sinnúmero de variables: desde el tipo de democracias que se han establecido y sus diseños institucionales (parlamentarias o presidencialistas), hasta los nuevos problemas que conlleva una globalización sin gobierno, hegemonizada por una única superpotencia ya sin contrapesos, pasando además por la calidad y el grado de civilización de las sociedades y, sobre todo, de sus élites políticas, económicas y culturales. En estas líneas, sin embargo, sólo nos referiremos a dos factores que acaso ayuden a entender la debilidad e impotencia de la mayor parte de las democracias recientes: la hegemonía económica pero también (y quizá sobre todo) *cultural* de las derechas, y el desprestigio y hasta el olvido del Estado, en tanto sistema institucional *público* capaz de garantizar lo que Michelangelo Bovero ha denominado las “precondiciones de la democracia”.²

La abrumadora hegemonía de las derechas

La derrota de los fascismos en la segunda guerra mundial fue la derrota de las derechas antidemocráticas, y significó la victoria de las izquierdas tanto socialdemócratas, es decir, democráticas, como comunistas o revolucionarias, esto es, no democráticas. No es casual por ello que se abriera una época dominada política y culturalmente por corrientes de pensamiento y por diseños institucionales de izquierda, en el sentido más amplio de la expresión, es decir, por corrientes y programas que hacían hincapié en la necesidad de garantizar los derechos sociales y de hacer avanzar la igualdad de oportunidades. Aun los partidos de centro derecha, como los demócratacristianos en Europa, asumieron que sólo un Estado *social* de derecho era capaz de crear las condiciones para una democracia funcional y para un desarrollo con equidad. El llamado “compromiso socialdemócrata” permitió así una vertiginosa reconstrucción y progreso de las sociedades euro-

² M. Bovero, *Contro il governó dei peggiori. Una grammatica della democrazia*, Bari, Laterza, 2000.

peas, e incluso permeó las políticas “desarrollistas” que prevalecieron en buena parte de América Latina, aunque en este caso sin que ello se tradujera en la superación efectiva de las profundas desigualdades y rezagos sociales. De cualquier manera, parecía un principio universalmente compartido que sólo el Estado, lo mismo que las políticas dirigidas a proteger y orientar el desarrollo económico podían hacerse cargo de los problemas y distorsiones generadas por la economía capitalista de mercado.

Este consenso, sin embargo, comenzó a verse cuestionado ya en la década de los setenta, con la crisis petrolera primero y con la aparición de voces de alarma que señalaban los excesos del burocratismo y del Estado intervencionista como causantes tanto de las tendencias inflacionarias como del estancamiento económico. Margaret Thatcher en Gran Bretaña, Ronald Reagan en Estados Unidos, pero también el sonado fracaso del primer programa de gobierno del presidente socialista François Mitterrand en Francia, pusieron en evidencia que las políticas keynesianas que sustentaban ese consenso podían y debían ser remplazadas por políticas neoliberales, de desregulación y privatización como vía, aparentemente única, para recobrar el crecimiento. El Estado, que desde la crisis de 1929 se consideraba el instrumento para corregir los problemas generados por la economía de mercado, pasó a verse como la “causa” fundamental de las dificultades inflacionarias y de estancamiento de las economías. El viejo liberalismo económico, disfrazado de neoliberalismo, volvió por sus fueros como única solución, abriendo paso a un nuevo consenso claramente hegemonizado por las corrientes de derecha.

En América Latina y en México, más pronto o más tarde entraron en crisis los modelos económicos “estadocéntricos”, dando lugar a incontenibles procesos inflacionarios e hiperinflacionarios que forzaron paulatinamente a los gobiernos a asumir las recetas “ortodoxas” promovidas por el llamado “consenso de Washington” y por el Fondo Monetario Internacional. De un modo o de otro, bajo dictaduras militares, bajo regímenes autoritarios o bajo gobiernos democráticos se impusieron así políticas encaminadas a crear modelos “mercado-céntricos” de desarrollo que, con altísimos costos sociales, implicaron el desmantelamiento de las ciertamente ineficaces y corruptas instancias públicas de bienestar social. El enorme desprestigio de lo público estatal, causado por la naturaleza generalmente autoritaria y patrimonial de su funcionamiento, hizo posible que este desplazamiento hacia la derecha contara en un primer momento con un fuerte apoyo social, a pesar de sus efectos claramente negativos en términos de bienestar y equidad. La lucha por las libertades civiles y democráticas pudo confundirse así, en demasiados casos, con el mero desmantelamiento de las estructuras autoritarias de los viejos estados patrimonialistas, sin que las voces que alertaban contra el vaciamiento de lo público estatal y contra sus consecuencias socialmente depredadoras encontraran algún eco eficaz. No es, por lo tanto, casual, que en la mayor parte de las transiciones a la democracia predominaran actores, partidos y personalidades ajenos, cuando no claramente contrapuestos, a las tradicionales organizaciones y políticas populares, incluso en el caso en que, como Ménem en

Argentina y Salinas de Gortari y Zedillo en México, surgieran de las filas de los viejos partidos corporativos.

Careciendo de las tradiciones socialistas propiamente democráticas de las sociedades europeas, la mayor parte de las izquierdas latinoamericanas —populistas o leninistas— no pudieron sino presentarse como defensoras de un pasado autoritario o violento, a pesar de sus intentos por asumir un democratismo genérico, ambiguo y poco convincente. Sin ningún horizonte prometedor, importantes sectores de los movimientos sociales populares sufrieron un fuerte proceso de descomposición política que lejos de convertirlos en alternativas de futuro los transformó en verdaderas amenazas del presente para una convivencia pacífica y civil, lo que, por decir lo menos, arrojó a buena parte de los votantes hacia partidos y figuras claramente identificados con posiciones de derecha.

A este respecto cabe subrayar que las nuevas derechas hoy hegemónicas —tanto la derecha tecnocrática neoliberal, como la derecha conservadora y cristiana— no son derechas antidemocráticas o autoritarias, como lo fueron las derechas fascistas o teocráticas del pasado. Lo que las define hoy día es anteponer a la igualdad civil, política y social valores e intereses que no son incompatibles con las reglas democráticas, como las libertades individuales, la eficacia, la defensa de las jerarquías familiares, la “libertad religiosa”, las identidades étnicas, nacionales o comunitarias, etc., etc. Entre ellas puede haber fuertes conflictos, como lo prueban las frecuentes denuncias de Juan Pablo II contra el consumismo y el libre mercado, o los choques de Aznar con la jerarquía eclesiástica católica, pero comparten una visión negativa de lo público estatal y de la cultura laica, ilustrada o racionalista. En cualquier caso, su hegemonía se manifiesta no sólo en el predominio aparentemente sin alternativas reales de las políticas económicas de corte neoliberal, o en el “éxito” preocupante de las políticas *identitarias* de corte comunitario más o menos religioso, sino en el hecho de que incluso personalidades y organizaciones que se pretenden “de izquierda”, terminan asumiendo, incluso en sus formas más extremas, políticas y banderas claramente antiigualitarias y antiilustradas. Baste pensar, por poner dos ejemplos contrapuestos, en Tony Blair, convertido en el adalid de las políticas militaristas impulsadas por el gobierno de Bush Jr., o en el subcomandante Marcos, convertido en defensor de última hora de la teología “india” comunitaria de un obispo tan radical políticamente como culturalmente reaccionario.

Pero quizá lo más grave de esta hegemonía abrumadora de las derechas es que parece haber vaciado de sentido y de sustancia a los propios procedimientos democráticos, al impulsar, a través de medios de comunicación tan poderosos como irresponsables, una verdadera trivialización sin precedentes de la política misma, sustentada precisamente en el debilitamiento institucional y funcional de los poderes públicos estatales.

El Estado como precondition de la democracia moderna

La democracia en su acepción moderna, conviene recordarlo, no es más que un conjunto de reglas y procedimientos dirigidos a autorizar (y desautorizar) gobier-

nos mediante el sufragio libre de los ciudadanos, esto es, de todos aquellos individuos que, dentro de una determinada sociedad, gozan de derechos políticos plenos. No es, en este sentido, ni una “forma de vida”, ni un tipo de sociedad, ni un tipo de Estado: es una forma de gobierno determinada por esas reglas y procedimientos. Seguramente el prestigio de (y los valores implícitos en) la palabra “democracia” da cuenta de la tentación de utilizarla para calificar *también* a otras realidades (cultura democrática, sociedad democrática, Estado democrático, etc.), pero ello lleva en general a usos eulógicos y vagos que impiden precisar justamente las condiciones que dan cuenta de la *calidad* del juego democrático (esto es, de las campañas y competencias partidarias y de los propios procesos electorales). Por ello parece adecuado reconocer que *hay* democracia si y sólo si se cumplen y respetan esas reglas y procedimientos, aun si el juego democrático de autorizar/desautorizar gobiernos no produce gobiernos eficaces, aun si las campañas y los comicios se ven deformados y hasta pervertidos por poderes clientelares o mediáticos, aun si, en consecuencia, se trata de una democracia débil e impotente, de baja o bajísima calidad política. Y añadir que, pese a todas las nostalgias autoritarias, la peor democracia es, en más de un sentido, preferible a la mejor autocracia. Tal es, a nuestro entender, la mayor lección de las tragedias del siglo xx.

Pero aun asumiendo estas premisas conceptuales y normativas, es preciso reconocer igualmente que las reglas y procedimientos de la democracia formal y representativa corren el riesgo de convertirse en una pura apariencia si y cuando las precondiciones de la misma, esto es, la vigencia de los derechos humanos fundamentales, se ven afectadas muy negativamente. Ahora bien, como se mencionó antes, el Estado, como monopolio de la fuerza legítima (garante de un orden social pacífico), y como fuente exclusiva del derecho válido dentro de un determinado territorio (garante del imperio de la ley) ha sido históricamente la única instancia capaz de proteger y de hacer valer esos derechos, desde los civiles y políticos hasta los sociales. Naturalmente, ello ha requerido su afirmación, primero, como poder soberano, después como poder constitucional y funcionalmente limitado (como Estado de derecho), y finalmente como garante efectivo de los derechos sociales (como Estado social o de bienestar), evolución que sólo se ha cumplido parcialmente y no sin dificultades en las sociedades desarrolladas del Primer Mundo.

En cambio, en México y en otros países de América Latina la construcción de este tipo de Estado siempre ha padecido de enormes deficiencias y desviaciones. Lo *público estatal* ha sido siempre débil y colonizado patrimonialmente por intereses particularistas que le han impedido constituirse realmente como Estado de derecho y como Estado social, convirtiéndolo más bien en una instancia proveedora de privilegios, impunidades y riquezas para algunos, y de amenazas, opresiones y vejaciones para otros. En el caso mexicano, la debilidad institucional del Estado frente a los intereses particulares de alguna manera fue oscurecida (y reproducida) por el sistema hiperpresidencialista sustentado en un “partido” que en realidad era una máquina para controlar, disciplinar y gobernar tanto a las élites políticas posrevolucionarias como a los sectores sociales fundamentales. Por décadas, este

sistema ciertamente hizo posible un orden político estable aunque autoritario, pero a costa de impedir la autonomía jurídica y funcional de las instituciones estatales. De impedir, entonces, que el Estado mexicano se convirtiera en un verdadero Estado de derecho y en un verdadero Estado social.

La aparente fuerza de los gobiernos “emanados de la Revolución” se sustentó así, en buena medida, en la debilidad *tanto* del Estado como entidad pública, *cuanto* de la sociedad fragmentada y desigual que era posible organizar corporativa y clientelarmente dentro del partido “oficial”, dentro del partido casi único. Por eso, cuando esa sociedad comenzó a liberarse de los controles corporativos, y cuando el presidencialismo extremo empezó a mostrar sus limitaciones como pieza clave del gobierno autoritario, entonces no sólo se hizo posible el deterioro de la hegemonía priísta y el surgimiento de un pluralismo partidario que a la postre culminaría en la alternancia democrática del año 2000, sino que progresivamente se pondría de manifiesto la debilidad creciente de las instituciones estatales, agravada, además, por las reformas privatizadoras y desreguladoras. Contrariamente a lo que muchos habían creído, la mancuerna “PRI-gobierno” no era sólo la causa y el emblema del *ancien régime* autoritario, sino también, paradójicamente, el andamiaje y la fachada que había ocultado y sustentado esa debilidad *constitutiva*, tanto jurídica como funcional, de la formación del Estado mexicano.

En esta perspectiva lo que hace falta para *consolidar* la incipiente democracia mexicana no es, como se dice a veces, “profundizar” esa democracia agregándole ingredientes participativos, que hasta ahora sólo han servido, más bien, para manipular a la opinión pública con pretendidas consultas y referendos sin contenido, así como para escamotear la responsabilidad política de los gobernantes. Tampoco consiste en ampliar la influencia de una sociedad civil que sigue padeciendo serios déficit de organización propiamente independiente y legal, lo que explica la naturaleza anómala del actual sistema de partidos. El verdadero problema reside en la reforma y construcción pactadas de un verdadero Estado de derecho, con capacidad, en primer lugar, de salir de su permanente penuria fiscal y de captar los recursos indispensables para desarrollar políticas públicas realmente eficaces y permanentes en todos los terrenos: desde la seguridad y la procuración de justicia, hasta la educación y la salud.

Paradójicamente, la “sobreelectorización” de la política, la centralidad casi exclusiva que han adquirido las campañas y los comicios en las preocupaciones de partidos “atrapa-todo”, se ha convertido, en apariencia, en el mayor obstáculo para abordar la multimencionada, pero siempre postergada, reforma estructural del Estado. Una reforma que, en efecto, tendría que afectar intereses sindicales, económicos y mediáticos, fuertemente enquistados en las instituciones, y que ninguno de los actores relevantes parece querer asumir por los costos que le podrían implicar en términos de popularidad y de votos. Un cortoplacismo electorero impide así que el debate público asuma y reconozca con seriedad mínima los graves y complejos problemas de la sociedad y del Estado mexicanos vaciando de contenido programático a la democracia, y transformando las campañas en verdaderos torneos de vituperios y difamaciones recíprocas, que promueven no sólo

lo la trivialización de la política antes mencionada sino también, hay razones para pensarlo, el alejamiento de los ciudadanos de una democracia “llena de ruido y furia, y narrada por un idiota”.

Ciertamente la (re)construcción institucional y pactada del Estado tendría que hacerse cargo de que los viejos tiempos de la autarquía económica y de la plena soberanía se han ido para siempre. Tendría que asumir que dentro del proceso de globalización en curso, los estados ya no pueden ni deben pretender asumirse sino como protagonistas cruciales de acuerdos, tratados, compromisos e instituciones internacionales, y que su fuerza habrá de derivar sobre todo de su capacidad para *contar* en el escenario internacional por su capacidad para garantizar niveles adecuados de bienestar y calidad de vida para sus ciudadanos, y no ya por un poderío militar que se ha vuelto prácticamente irrelevante. En este horizonte, esa reforma del Estado también tendría que abocarse al desarrollo de una política internacional *de Estado* sustentada en acuerdos y compromisos públicos, más allá de los problemas y las circunstancias coyunturales. Tendría, en suma, que reconocer que el viejo proyecto que dio vida al Estado “revolucionario” está totalmente agotado, y que el futuro de la nación y de su incipiente democracia dependen de un nuevo proyecto —discutido y elaborado de manera plural e incluyente— que justamente permita ofrecer ese horizonte de futuro y de esperanza que sólo un Estado digno de ese nombre puede proporcionar.

Lamentablemente, todo parece indicar que la hegemonía de las derechas y la inmensa irresponsabilidad política de nuestras élites seguirán posponiendo *si-ne die* una tarea que parece exigir esfuerzos y talentos hoy por hoy totalmente inexistentes ●

Los medios que quisiéramos¹

Raúl Trejo Delarbre*



Aunque se contradicen con él, los medios de comunicación han llegado a ser —y seguirán siendo— los ámbitos privilegiados del espacio público. Información, propaganda, publicidad, consensos y en buena medida la instrucción y el veleidoso sentido común de las sociedades contemporáneas, son propagados, tamizados y acotados por los medios. En esa formidable capacidad de difusión, que les confiere inevitable omnipresencia, radica también la debilidad más notoria de esos medios. Están destinados a la sociedad, de la cual toman su razón de ser, pero no necesariamente la expresan: no la comunican.

Quizá ninguna otra zona de la vida pública en nuestros días, a pesar de todos los esfuerzos que los medios hagan para mejorar ese aislamiento respecto de ella, se encuentra tan cerrado a la participación de la sociedad. Partidos, sindicatos, universidades, organizaciones no gubernamentales, tienen membresías que constituyen un lazo permanente y estable (más allá de la representatividad o no que tengan) con los ciudadanos. De ello depende su viabilidad e, incluso, su sobrevivencia. En cambio, y desde luego siempre hay excepciones, los medios de comunicación de masas suelen *dirigirse a la sociedad*, pero sólo excepcionalmente lo hacen *desde ella*.

Concentración mediática, tendencia global

En el mundo contemporáneo no existe mecanismo de mayor influencia sobre las sociedades que los medios de comunicación de masas. Hoy día la política depende, indefectiblemente, de la propagación que pueda encontrar en los medios. Partidos y candidatos, y junto con ellos cualquier institución o personaje que busque relevancia pública, tienen que ganar espacios y a menudo también aquiescencias en los medios de comunicación. Éstos no sólo determinan la cantidad, sino con frecuencia además la calidad de los mensajes. El discurso político suele ajustarse a las exigencias mediáticas a tal grado que, más que programas, los candidatos y partidos suelen presentar frases sueltas, capa-

¹ Una versión inicial de este texto fue preparada para un debate organizado por la Fundación Carlos Pereyra, del Partido Democracia Social, en octubre de 1999. La hemos ampliado y puesto al día para las circunstancias —que no son sustancialmente distintas— del México de tres años y medio después.

* Investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Columnista del diario *La Crónica*.

ces de ajustarse a los formatos e intervalos con que los medios dan noticia de los acontecimientos políticos.²

En todo el mundo se ha extendido la preocupación ante el predominio de los medios en la conformación y en la definición de las agendas públicas. Si los medios fuesen espacios abiertos a la pluralidad de las sociedades y a la deliberación que requieren los asuntos públicos, esa inquietud sería menor. Sin embargo, lejos de formar parte de las tendencias democratizadoras que de una u otra manera se han propagado por los sistemas políticos de casi todo el planeta, los medios de comunicación tienden a incrementar su enorme influencia.

Ese ascendente se alimenta de dos tendencias inherentes a los medios contemporáneos. Por un lado, las alianzas empresariales colocan bajo menos manos el control de cada vez más medios de comunicación. Al mismo tiempo, las innovaciones tecnológicas permiten la propagación más lejos y para más gente, de los mismos mensajes mediáticos.

Al comenzar el nuevo siglo, la fusión de empresas relacionadas con la comunicación y el espectáculo ha conformado seis grandes polos que controlan las principales compañías mediáticas en el mundo. AOL-Time Warner, la Compañía Disney, Bertelsmann, Viacom, News Corporation y Vivendi Universal, enlistadas de acuerdo con su tamaño, se han convertido en los nuevos ejes de la hegemonía mediática, que es mercantil pero también ideológica y política.³

Los medios electrónicos convencionales (la radio y la televisión abierta) suelen ejercer esa capacidad de difusión en extenso para reproducir mensajes de escasa originalidad creativa y, en el campo de la información, con exigua investigación periodística. Difundir lo mismo a más personas, abaratando exponencialmente los costos de producción en contraste con los destinatarios de la programación común, sigue siendo mejor negocio que hacer programas imaginativos y capaces no sólo de entretener sino además, de formar a los públicos.

Nuevas tecnologías, oportunidad y disparidad

Resulta poco útil reducirse a lamentar la ausencia de pluralidad y la hegemonía de un pensamiento único que puede significar la concentración de muchos medios en unas cuantas corporaciones. A esa realidad se le puede acotar con medios de carácter público y con un empleo creativo de las nuevas tecnologías. Y sobre todo a los medios de carácter mercantil, que son la mayoría, es posible circunscribirlos a legislaciones que les asignen responsabilidades y que reconozcan los derechos que los ciudadanos tienen delante de ellos.

Sin desplazar a los medios electrónicos tradicionales, las nuevas tecnologías también han abierto posibilidades para diversificar los espacios de comunicación. El uso de la fibra óptica y de otros conductos para la transmisión de con-

² A esa mediatización de la vida pública nos referimos en el libro *Mediocracia sin mediaciones. Prensa, televisión y elecciones*, México, Cal y Arena, 2001.

³ Una útil colección de materiales acerca de la concentración mediática en el mundo se encuentra en "Diversity, Democracy And Access: Is Media Concentration A Crisis?", en <http://www.mediachannel.org/ownership/>

tenidos digitales así como la propagación de señales satelitales, permiten extender casi sin límites la cantidad de canales disponibles para transmisiones de audio y video. Ahora en lugar de varias docenas los telespectadores pueden elegir entre varios centenares de canales de televisión, aunque para que ello sea posible es preciso que contraten algún servicio de televisión de paga. Los proveedores de contenidos tienen nuevos cauces para llegar a sus posibles públicos. Simultáneamente, la telefonía celular y la internet experimentan crecimientos mayúsculos.

Esos cambios exigen diagnósticos medidos. No estamos ante la aldea global que algunos soñaron hace tres décadas o que incluso, hay quienes con demasiado entusiasmo suponen que ya tenemos ahora. Tampoco nos encontramos en la situación de los años setenta, cuando parecía que el espacio público quedaría irremediabilmente subyugado por la televisión convencional.

El auge de las comunicaciones llega a todo el mundo, pero no a todas las personas. Hay teléfonos celulares y conexiones a la internet en prácticamente todos los países, pero en los segmentos más pobres del planeta esos recursos están —y seguramente continuarán— fundamentalmente en manos de las élites. En 1999 Estados Unidos tenía 68 líneas telefónicas principales por cada 100 habitantes, Alemania 59, Francia 58, Japón 50 y España 42. En cambio en Kenya había una sola línea por cada 100 personas, en India 2.7, en China 8.6, en Brasil 14.9, en Argentina 20.1 y en Chile 20.7. En México teníamos 11.2 líneas telefónicas fijas por cada 100 habitantes.⁴

La disparidad en el empleo de los nuevos recursos tecnológicos es patente en la cobertura de la red de redes. En septiembre de 2002 605.6 millones de personas, aproximadamente 10% de la humanidad, tenía acceso regular a la internet. Sin embargo, en ese rubro las diferencias regionales y nacionales son formidables: en África solamente 0.8% de la gente contaba con ese recurso; en América Latina 5%; en Europa, 27%, y en Canadá y Estados Unidos, 66 por ciento.

Conforme se extienden, esos instrumentos de comunicación son empleados de nuevas y variadas maneras, incluso por gente que jamás pensó que sus mensajes pudieran llegar a destinatarios en todo el mundo. La telefonía inalámbrica permite la conexión de comunidades antaño casi irreparablemente aisladas, sobre todo en zonas rurales. La comunicación satelital lleva las señales internacionales de televisión a sitios en donde apenas se sintonizaba la radio. La internet conecta a ciudadanos de todo el planeta en torno a preocupaciones muy específicas, pero está lejos de desplazar a las formas convencionales de participación y decisión en las sociedades, a diferencia del apasionamiento con que algunos hablan de una nueva democracia electrónica.

Reglas para que los medios comuniquen

Los nuevos recursos comunicativos no anulan el carácter ni las prácticas autoritarias de los medios masivos convencionales pero constituyen contrapesos, a veces

⁴ INEGI, *México en el mundo. Edición 2001*, México, INEGI, 2001, pp. 379 y ss.

significativos, ante ellos. La otra gran fuente de exigencias delante de la televisión, la radio y la prensa (la cual en comparación con los medios electrónicos tiene audiencias numéricamente modestas, pero cualitativamente importantes) es el afán de los núcleos sociales más activos para valorar los mensajes de los medios e incluso para replicar ante ellos.

En las sociedades políticamente más desarrolladas el escrutinio ciudadano de los medios se ha convertido en práctica asidua y fructuosa para atemperar el autoritarismo de los medios. Al asumir los medios como parte del espacio público y no como acaparadores o sustitutos de él, sus contribuciones y debilidades se reconocen de manera abierta.

Los medios suelen ser tema de discusión, especialmente en dos grandes áreas. Por un lado, es frecuente la controversia acerca de sus efectos en la formación ciudadana y moral de las personas. En particular, causan preocupación las implicaciones que puedan tener en los espectadores más jóvenes, los contenidos de carácter violento o apropiados para adultos. Por otra parte, suele ser motivo de debate la distorsión de los asuntos públicos cuando pasan por el cedazo de los medios de comunicación. Con frecuencia pueden advertirse decisiones políticas (que pueden estar influenciadas por el gobierno u otros poderes) para soslayar o censurar contenidos incómodos o polémicos. En otros casos, los mismos medios distorsionan los asuntos públicos al manejar su difusión con parcialidad o sensacionalismo. Es frecuente la difuminación de la frontera entre la vida privada y los deberes institucionales de los personajes públicos.

No existe un esquema que pueda considerarse universalmente aceptado, ni eficaz, para resolver las permanentes dificultades de la compleja relación entre medios de comunicación, sociedad y Estado. Pero cada vez en más naciones tienden a establecerse marcos regulatorios que se sustentan en el reconocimiento de que, igual que cualquier otra, la libertad de información y comunicación necesita ser estatuida en leyes y normas capaces de garantizarla. Las leyes para los medios suelen regular —imponiéndoles obligaciones— el derecho de los particulares a instalar y poseer estaciones transmisoras de televisión y radio. En cada vez más circunstancias nacionales se establecen límites a la propiedad de varios medios por parte de una persona o un grupo de inversionistas. También, en esos marcos regulatorios son frecuentes las garantías para que los ciudadanos puedan inconformarse ante la divulgación de contenidos que los difamen o que transgredan su privacidad.

En numerosos países la existencia de reglas para la comunicación no significa limitaciones para la libertad de expresión. Al contrario, el derecho de la información tiende a reconocer que, sin normas, esa libertad queda solamente en manos de quienes tienen recursos o prerrogativas para poseer o manejar medios de comunicación.

Una vertiente cada vez más explorada en muchas naciones, más allá de las leyes pero sin contradicción con ellas, es el establecimiento de parámetros éticos con los cuales las empresas de medios, o las comunidades de periodistas, se comprometen a autorregularse. En ningún sitio los códigos de ética sustituyen a las le-

yes. En muchos, en cambio, constituyen un recurso que con frecuencia permite que los litigios dentro de los medios y especialmente entre ellos y los ciudadanos puedan resolverse en instancias previas a los tribunales.⁵

Acceso a nuevas tecnologías de manera creativa y reglamentación de los derechos de la sociedad ante los medios son parámetros capaces de propiciar una diversidad de emisores y una cultura crítica ante la comunicación que no suelen existir en los países donde la regulación de los medios es débil o se aplica escasamente. La existencia de normas y mecanismos capaces de reivindicar el interés de la sociedad tiende a hacer que los medios sean, en el sentido más ambicioso del término, auténticos espacios de comunicación —es decir, con interacción de ida y vuelta— y no solamente de información y propaganda.

México: atraso jurídico y negligencia estatal

En México, al comenzar la primera década del siglo XXI puede reconocerse que los medios electrónicos de comunicación han experimentado una apertura notable en comparación con la parcialidad que solía distinguirlos. Sin embargo, el atraso en las leyes para ese ramo, la inusitada concentración en la propiedad de las empresas de ese ramo, la casi completa inexistencia de medios públicos y la ausencia de recursos jurídicos y mediáticos para que la sociedad pueda replicar y participar de la comunicación han mantenido un panorama de supeditación de prácticamente todos los actores de la vida pública a la hegemonía de los medios. El de la prensa es caso aparte: hay abundantes publicaciones, de muy variable calidad, constreñidas a públicos exigüos.

En nuestro país la televisión y antes la radio se desarrollaron como industrias ante la notable indolencia del gobierno federal. A diferencia de muchas otras naciones que consolidaron ordenamientos legales y sistemas de medios públicos capaces de atemperar el dominio de otras maneras irrefrenable de los medios electrónicos, en México el poder político asumió con ignorancia, tardanza e incluso incomodidad, el tema de la comunicación social. Resultado de esas condiciones es la permanencia de leyes atrasadas e ineficaces pero, además, la flagrante impunidad con que suelen desempeñarse los medios electrónicos.

Hay docenas de leyes, reglamentos, decretos y otros ordenamientos que contienen disposiciones relativas a los medios de comunicación. Esa dispersión implica, entre otras cosas, una enorme ineficacia para ubicar a los medios en una normatividad clara, equitativa y capaz de ser cumplida por todos los actores del proceso de la comunicación. Las leyes más importantes son la de Imprenta, que fue promulgada en 1917, y la Federal de Radio y Televisión, de 1960. Las insuficiencias y limitaciones de estas leyes son conocidas, aunque no por ello han sido revisadas ni sustituidas por un cuerpo normativo tan moderno como los medios de comunicación que debieran regular.

⁵ Acerca de las frecuentes infracciones éticas en los medios mexicanos y la propagación de códigos deontológicos en medios de diversos países puede verse nuestro libro *Volver a los medios. De la crítica, a la ética*, México, Cal y Arena, 1997.

La Ley de Imprenta, aunque establece el derecho de réplica, está orientada por una concepción de moralidad tan anticuada que, si se pusiera en práctica, implicaría la censura de numerosas publicaciones que ahora circulan.⁶

La Ley de Radio y Televisión deja en manos de un solo funcionario —el secretario de Comunicaciones y Transportes— la asignación y, eventualmente, la cancelación de las concesiones para los medios electrónicos; carece de recurso alguno para que los ciudadanos se puedan inconformar ante los contenidos de esos medios, y es tan obsoleta que no contempla la transmisión por cable o satelital, ni la difusión de mensajes por video u otros canales de propagación de imágenes y sonidos.

Por ejemplo, para esa ley, sistemas como Multivisión o Cablevisión no son televisión, porque no transmiten según los parámetros antaño convencionales, de manera abierta y por el espacio aéreo. Servicios como éstos están regidos por la Ley Federal de Telecomunicaciones promulgada en 1995, que norma los aspectos técnicos del tráfico de señales pero no la índole de sus contenidos ni la responsabilidad de quienes los difunden como, aunque con limitaciones, hace la Ley Federal de Radio y Televisión.

Presencia creciente de la televisión de paga

Los sistemas de televisión de paga están constituyendo una opción, aunque costosa, para la diversificación de la cultura televisiva —lo cual implica decir buena parte de la cultura, sin adjetivo alguno— de la sociedad mexicana.

A fines de 2002 en México había cerca de 3 700 000 suscripciones a servicios de televisión de paga.⁷ Eso implica, en números redondos, que en nuestro país alrededor de 16 300 000 personas tendrían acceso a una oferta de televisión más abundante que la que ofrecen los canales de frecuencia abierta, que no requieren suscripción para ser sintonizados. Se trata del 16% de los mexicanos.

Un quinquenio antes, a fines de 1997, las suscripciones de televisión de paga eran 1 802 000, lo cual involucraba aproximadamente al 8.7% de la población.⁸

El hecho de que en un lustro se haya duplicado la cantidad de gente que tiene acceso a la televisión de paga y que hoy uno de cada seis mexicanos pueda ver algo más que las señales de Televisa, TV Azteca y los canales de televisión cultural o regional propiedad del gobierno, tiene consecuencias que desbordan el al-

⁶ Entre otras disposiciones la Ley de Imprenta prevé sanciones corporales para quienes publiquen ataques a la moral, que son definidos en su artículo segundo como: “toda manifestación verificada con discursos, gritos, cantos, exhibiciones o representaciones o por cualquier otro medio... con la cual se ultraje u ofenda públicamente al pudor, a la decencia o a las buenas costumbres o se excite a la prostitución o a la práctica de actos licenciosos o impúdicos, teniéndose como tales todos aquellos que, en el concepto público, estén calificados de contrarios al pudor”.

⁷ 2 536 000 suscriptores de televisión por cable, 893 500 de televisión satelital y 263 000 de televisión por microondas. Fuente: www.cofetel.gob.mx Si consideramos que el promedio de personas por hogar es de 4.37 y si suponemos que, por lo general, la contratación de servicios de televisión de paga es de uno en cada vivienda, tenemos que más de 16 millones de mexicanos tiene acceso a esa televisión.

⁸ Calculado a partir de la misma fuente y con datos de los censos de población del INEGI.

cance de estas notas pero que seguramente están contribuyendo a moldear la apreciación que un significativo sector de la sociedad mexicana tiene de los asuntos públicos.

Además de ampliar el horizonte de esos telespectadores (aunque la mayor parte de la programación de esos canales de paga esté originada en Estados Unidos), el hecho de que esos servicios estén al margen de la legislación para la televisión abierta tiene consecuencias culturales, políticas y sociales.

Miedo y rechazo a la modernización jurídica

El atraso de las disposiciones jurídicas para los medios resulta especialmente patético en contraste con el desarrollo político que ha experimentado el resto de la sociedad y las instituciones mexicanas. El carácter autoritario, discrecional, unilateral y arcaico del régimen legal para la comunicación en nuestro país es reconocido por casi todos los actores de la vida pública. Sin embargo las empresas de comunicación, e incluso algunos de los comunicadores que trabajan en ellas, suelen preferir la ambigüedad o la obsolescencia de las leyes, antes que su revisión y actualización. Hay quienes creen que la revisión de las leyes para los medios podría traducirse en diques, que ahora no existen, para la libertad de expresión. Otros, especialmente algunos de los empresarios más poderosos en ese terreno, prefieren la ambigüedad de las leyes actuales y el régimen de entendimientos oficiosos al que han llegado con el gobierno, antes que la existencia de nuevos ordenamientos que podrían afectar los privilegios que ahora tienen.

El de las leyes para la comunicación es un tema que de manera reiterada ha sido redimido por algunos legisladores y trabajadores de los medios, lo mismo que invariablemente cancelado por las élites políticas y por los dueños de las empresas de información más poderosas. En varias ocasiones en más de un cuarto de siglo se ha repetido la misma rutina para preservar el estancamiento legal acerca de los medios: cuando el gobierno o algunos legisladores proponen actualizar ese marco jurídico, sobreviene una andanada de admoniciones contra la que, según se dice, es una tentativa para amordazar a los medios. Quienes quedan amordazados, entonces, son aquellos que se han propuesto impulsar una reglamentación moderna para la comunicación.

Los concesionarios de la televisión y la radio y algunos influyentes dueños de periódicos suelen encontrar intenciones restrictivas en cualquier propuesta para renovar las leyes aplicables a los medios. Algunos periodistas y trabajadores de la comunicación, en parte llevados por su natural desconfianza a prácticamente todo lo que provenga del poder político, llegan a compartir esas aprensiones. El gobierno federal, curiosa pero lamentablemente, suele encabezar esa oposición a actualizar las leyes para la comunicación. Desde los años ochenta, por lo menos, cada uno de los presidentes mexicanos ha sostenido que dictar leyes para los medios significaría coartar su derecho a la expresión. Hay quienes dicen con tan demagógica como ignorante retórica que *la libertad de prensa no se reglamenta: se conquista y se ejerce*. Pero en México esa libertad ya está reglamentada, aunque de manera atrasada e insuficiente.

Los partidos políticos, todos ellos, han tenido una posición titubeante ante ese asunto. Prácticamente todos ellos suelen reconocer la necesidad de reformar las leyes para los medios en México. Sin embargo, cuando establecen las prioridades en sus agendas legislativas suelen encontrar motivos para postergar esa reforma. Le tienen miedo a la hostilidad que una decisión de esa índole podría suscitar en algunos de los medios más importantes.

Las pocas veces que a los partidos les inquieta la situación de los medios es para buscar más espacio gratuito en su propio beneficio, o para proponer que los noticieros destinen más minutos a las campañas electorales. Gobierno y partidos —y junto con ellos, la sociedad— suelen encontrarse en situación de rehenes respecto de los medios más influyentes. En algunos de ellos hay apertura política, de manera notable y constatable, pero sólo en los términos, las ocasiones, los espacios y para los protagonistas que los medios eligen como beneficiarios de tal flexibilidad. Y si desde el universo partidario y legislativo hay una mezcla de temor, ignorancia y pasmo respecto de los medios, en el gobierno se mantiene una reiterada evasiva para cumplir con las responsabilidades más elementales en ese terreno. Las autoridades gubernamentales para los medios (la Secretaría de Gobernación, particularmente a través de su dirección de Radio, Televisión y Cinematografía, y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes) suelen ser pasivas y obsequiosas, o se comportan como si estuvieran al servicio de los empresarios de ese ramo y no de los ciudadanos.⁹

Algunas propuestas

La reforma de los medios de comunicación tendría que haber sido parte de la reforma del Estado, a la par que la actualización de la legislación electoral. De hecho, este asunto ameritaría una atención tan destacada como la que han recibido las reglas para que los votos cuenten y se cuenten. Podría pretenderse que los medios, medien y no mediaticen.

Las coordenadas de esa reforma, independientemente de cuáles medidas pudieran lograrse de manera inmediata y cuáles a mediano plazo, serían más claras si se establecieran a partir de los fines que se pretenden para los medios. Así es como ordenamos las siguientes propuestas.

⁹ Los anteriores párrafos los he dejado prácticamente sin tocar en la revisión que hice de la primera versión de este trabajo. Resulta notable, y triste, cómo en cuatro años singularizados por cambios de distinta intensidad en casi todas las áreas de la vida pública mexicana, los medios de comunicación y la discusión en torno de ellos se hayan modificado tan poco. La pasividad y la complacencia que los gobiernos en el antiguo régimen —cuando gobernaba el PRI— hacia los medios de comunicación más poderosos, no sólo se han mantenido sino que se expresaron, con sesgos de inusitada complicidad, en el conflicto entre Televisión Azteca y el Canal 40 a fines de 2002. La inacción que durante varias semanas mantuvo el gobierno federal ante el asalto de la primera de esas televisoras a la antena transmisora de la otra fue paradigmática ya no de una discutible alianza entre el poder político y la mediocracia sino, incluso, de la supeditación de las autoridades a las decisiones de las empresas comunicacionales más influyentes.

a) Medios para la sociedad

La sociedad debiera dejar de ser sólo destinataria de los mensajes masivos. Siempre lo es, pero quedar reducida a espectadora, cuando en muchos sentidos puede ser actora, empobrece notablemente la calidad ciudadana de nuestra democracia.

En ese interés, podría pretenderse el establecimiento de facilidades para la apertura o consolidación de medios de comunicación cuyo propósito primordial no fuera lucrativo: radios y televisoras universitarias, de grupos comunitarios, de agrupaciones civiles y/o de partidos políticos. Exenciones fiscales, permisos de importación de equipo, respaldos crediticios y otro tipo de apoyos favorecerían a tales empresas. Es pertinente abolir la distinción legal entre medios concesionados y permissionados que a estos últimos, que suelen ser de carácter cultural, les impide comercializar espacios, dejándolos en condiciones de desventaja frente a los medios fundamentalmente mercantiles.

Además podría reglamentarse el uso social del tiempo que hasta 2002, encontrándose destinado al Estado, era ejercido casi exclusivamente por el gobierno federal. En octubre de ese año el presidente Vicente Fox decretó la modificación del llamado tiempo fiscal, cuya utilización los concesionarios de la radio y la televisión entregaban a las autoridades en virtud de un impuesto establecido en 1969. En vez de 12.5% del tiempo total de transmisiones de las radio y televisoras concesionadas, esos espacios quedaron reducidos a 1.25% de ese tiempo en las televisoras y a 2.43% en las radiodifusoras. Además, ese tiempo fue reservado para uso exclusivo del gobierno federal. Otras instituciones del Estado, como el Poder Legislativo y el Instituto Federal Electoral, pueden disponer de los 30 minutos diarios que la Ley Federal de Radio y Televisión establece en cada estación para usos oficiales. Esa media hora diaria será insuficiente para dar cabida a todos los mensajes que solían difundirse en ejercicio del tiempo fiscal, especialmente en temporadas de campañas políticas cuando los partidos tienen acceso a espacios gratuitos de acuerdo con la legislación electoral.

Entre otras medidas que podían promover un uso social de los medios se encontrarían la creación de centros de producción accesibles a grupos ciudadanos, con acuerdos que permitiesen la difusión de los mensajes allí elaborados; el fomento a las producciones universitarias, y la creación de espacios institucionales (que no estuvieran a merced de la tornadiza voluntad de funcionarios del gobierno o de los dueños de radio y televisoras) para transmitir, sin censura alguna y en horarios decorosos, los programas de esa índole.

Medidas como éstas tenderían a fortalecer un concepto de medios públicos que hasta ahora ha sido casi inexistente en México: empresas con aportaciones estatales pero a cargo de grupos e instituciones independientes, o con un financiamiento tan heterogéneo y una situación legal que les permitiera no estar supeditadas a vaivenes o restricciones de carácter burocrático. Pensamos en un esquema como el de la televisión pública en Estados Unidos (PBS) que es financiada con recursos federales, estatales y municipales, al mismo tiempo que con aportaciones de sus audiencias por medio de la cuota que pagan al suscribirse a los sistemas de cable que conducen esa señal. La consecuencia más necesaria y ambiciosa de

esa concepción sería la creación de un sistema nacional de televisión y radiodifusión pública —a la que, insistimos, es preciso no confundir con los medios del gobierno.

El punto central en este apartado sería la apertura y la plena transparencia en la asignación y revisión de las concesiones para los medios electrónicos. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes no sólo decide a su arbitrio quiénes pueden y quiénes no pueden transmitir por radio y televisión. Además, las autoridades de esa dependencia —y a través de ellas el gobierno federal— han mantenido en un inaceptable secreto los datos sobre vencimiento y características de los títulos de concesión. En la medida en que esas decisiones y esa información sean transparentes, los grupos de empresarios que quieren y pueden incursionar en la comunicación de masas encontrarían respuesta justa a esas pretensiones legítimas.

La necesidad de actualizar la legislación para los medios, a fin de terminar con la discrecionalidad en decisiones como las relativas a las concesiones, se afianzó a partir de que en octubre de 2002, además de las ya comentadas modificaciones al ejercicio del tiempo fiscal, el presidente de la República expidió un nuevo Reglamento para la Ley Federal de Radio y Televisión. Diversas agrupaciones sociales, que durante más de un año habían participado en una mesa de discusión convocada por la Secretaría de Gobernación para delinear los términos de una nueva legislación en esa materia, se consideraron defraudadas y resolvieron prescindir de la interlocución con el gobierno para promover esa normatividad. En diciembre esas organizaciones entregaron al Senado de la República un proyecto de ley que, para su discusión, fue avalado por 64 de los 128 integrantes de esa cámara. Aunque circunscrito por el rechazo de los radiodifusores más influyentes a la reforma de la legislación de radio y televisión, el proceso de análisis de ese proyecto convocó a legisladores de todos los partidos y a numerosos interesados en el tema. Ese proceso continuaba al iniciarse la primavera de 2003.¹⁰

b) Sociedad para los medios

En México el único derecho que tienen los públicos de los medios, como tales, es la prerrogativa de apagar el televisor o el radio. Carecemos de una legislación que reconozca el derecho de los destinatarios de la comunicación de masas para aclarar y rectificar, pero también para opinar, proponer, matizar y discrepar acerca del contenido de los medios.

La sociedad podría tener un papel menos pasivo ante los medios de dos maneras que pueden ser complementarias. Por un lado, la legislación podría reconocerles personalidad jurídica, para propiciarlas, a las asociaciones de radioescuchas, lectores o televidentes que se organizaran según el interés específico de los públicos de cada medio o por ciudades o por regiones. Esas agrupaciones, como

¹⁰ Los principales documentos que han sido ventilados en esa deliberación legislativa y pública se encuentran en la página *web* del senador Javier Corral Jurado, uno de los más destacados promotores de la reforma jurídica para los medios de comunicación: <http://www.senadorcorral.org.mx/>

expresión directa de la sociedad, podrían tener derecho a ser atendidas por los responsables del medio en cuestión e incluso, a contar con espacios para opinar acerca de los contenidos que reciben. Al mismo tiempo, podría estimularse la educación para *leer* a los medios. De los medios se obtiene mejor provecho en la medida en que se conoce cómo funcionan, qué géneros emplean, cuáles pueden ser sus efectos e, incluso, dónde termina la recreación de la realidad y dónde comienza la ficción.

Agrupaciones de ciudadanos interesados en los medios y educación para la recepción crítica son dos recursos que involucran a la sociedad con las empresas e instituciones de comunicación y que han sido desarrollados con experiencias de gran interés en otros sitios de América Latina. Con tales medidas se busca fortalecer las capacidades de la sociedad activa para interactuar con los medios y no ser sólo pasiva espectadora de ellos. En México esos instrumentos han sido muy escasamente utilizados.

c) Medios para la democracia

Los medios de comunicación, en su gran mayoría, son negocio. Es ingenuo pretender que el interés mercantil quede desplazado de los propósitos de sus propietarios y operadores. Pero además la sociedad tiene derecho a que, sin dejar de tener como meta la rentabilidad económica, los medios sean instrumentos de servicio y de educación cívica.

En México ya tenemos una relativa pero constatable apertura en la diversidad política de los medios de comunicación. Pero esa pluralidad no siempre se traduce en mejores contenidos.

No puede esperarse que los medios, solamente con cambios legales, alteren una conducta que hasta ahora ha sido habitual y, de la noche a la mañana, se conviertan en adalides y promotores de los valores democráticos. Pero tampoco parece posible que, sin reformas legales, los medios abandonen las inercias que durante varias décadas los han convertido —salvo excepciones— en reductos de maniqueísmos, simplificaciones e intolerancias.

La democracia no se instituye por decreto. Pero una de las consecuencias al mismo tiempo que uno de los motores para avivar y profundizar la democracia, radica en las reformas legales.

En México, vale la pena repetirlo, tenemos un régimen profundamente autoritario en materia de comunicación social. Abundan las sugerencias para comenzar a cambiar esa situación. La mayor parte de esas propuestas coincide en los siguientes ejes:

a) Quitar al gobierno la facultad de decidir, al margen de otros actores públicos, la asignación y revisión de las concesiones de radio y televisión. Las concesiones deben ser otorgadas únicamente por concurso y tomando en cuenta no sólo la capacidad financiera de las empresas interesadas en ellas, sino antes que nada la aptitud profesional y los proyectos de programación de quienes aspiren a manejar frecuencias de radiodifusión abierta.

b) Establecer mecanismos de participación de la sociedad en la deliberación

—sin que signifique posibilidad alguna de censura— acerca del contenido de los medios. La fórmula más reiterada, que se asemeja a espacios de participación y decisión que existen en otros países, es la creación de un Consejo Nacional de la Comunicación Social.

c) Garantizar el derecho de réplica en todos los medios y preservar el derecho de todos los ciudadanos a la vida privada.

d) Sancionar las calumnias y las injurias de los medios, cuando ocurran de manera dolosa y no se hayan aceptado las rectificaciones de los afectados. La libertad de expresión no debiera ser patente de impunidad.

e) Defender los derechos de los trabajadores de los medios, comenzando por el derecho de expresión y los de carácter laboral.

d) Medios del Estado, no del gobierno

La apertura política no tiene por qué significar la desaparición de los medios a cargo del gobierno. Pero sí es incompatible con la permanencia de medios que, siendo financiados con recursos públicos, suelen estar dedicados a promover solamente al gobierno, a una secretaría de Estado o, peor, a un funcionario.

Los medios sostenidos con fondos fiscales debieran estar a cargo del Estado, pero sin depender del gobierno. Las estaciones del Instituto Mexicano de la Radio, los canales de televisión 11 y 22, Radio Educación, la Agencia de Noticias Notimex y otros medios en condiciones similares pueden desempeñar un papel de enorme relevancia en la consolidación de un espacio público, regido por criterios no mercantiles, en el panorama de los medios mexicanos. Para ello es necesario que su presupuesto sea actualizado y garantizado de acuerdo con la relevancia de su función social. Junto con ello es indispensable que, funcionando como organismos desconcentrados dentro de la administración pública, tengan órganos directivos y autonomía tal que su funcionamiento no sea afectado por los cambios de gobierno.

Algo similar podría establecerse con los medios que ahora son propiedad de algunos gobiernos estatales.

Además del Poder Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial tienen derecho a contar con espacios e, incluso, con medios propios. El canal de televisión del Congreso, cuyo funcionamiento ha sido dificultado por carencias presupuestales e indecisiones internas, pero fundamentalmente por la injustificada negativa del gobierno federal a otorgarle una frecuencia en la televisión abierta, podría constituir un espacio de información y deliberación capaz de fortalecer una cultura democrática.

Los tiempos fiscales y la media hora a la que el Estado tiene derecho en cada estación de radio y televisión tendrían que ser utilizados y administrados por el conjunto de las instituciones estatales y no única o fundamentalmente por el gobierno federal. En esos espacios podrían difundirse, de manera preferente, todos los mensajes de los partidos políticos tanto en épocas de campaña como en cualquier otro momento.

Ya es tiempo de que el país se ahorre el enorme gasto que hace para que los partidos y la autoridad electoral compren tiempo en televisión y radio con el

propósito de difundir mensajes políticos. El tiempo gratuito al que tienen derecho, de acuerdo con la legislación electoral, es suficiente para que los partidos den a conocer sus propuestas a la sociedad mexicana. Por eso es pertinente declarar ilegal la contratación de propaganda política en la radio y la televisión, a semejanza de la práctica que existe en diversos países, especialmente europeos.

En los medios impresos es impostergable la transparencia en el ejercicio de recursos publicitarios. Aunque en algunas dependencias existen reglamentos para tal efecto, en muchos casos la compra de espacios publicitarios sigue siendo un notable recurso para que el gobierno federal, los gobiernos estatales y otras instituciones públicas presionen y sobornen a diarios y revistas. No es indebido que el gobierno o cualquier institución gasten dinero para anunciarse en los medios impresos. Lo que resulta ilegítimo es que lo hagan con el propósito de influir en su línea editorial y, por añadidura, a escondidas. Es preciso reglamentar ese gasto publicitario a fin de que sea ejercido de manera transparente, tomando en cuenta la circulación real de las publicaciones donde se contratan anuncios y, también, su calidad y características específicas. También puede establecerse la obligación de todos los diarios y revistas para añadir la leyenda "inserción pagada" en los materiales de esa índole.

Es pertinente discutir la posibilidad de establecer en México un programa de ayudas a la prensa, a semejanza del que existe en países como Francia para publicaciones que de otra manera no podrían editarse y cuyo contenido justifique ese respaldo estatal.

e) Hacia la sociedad de la información

Las novísimas tecnologías de la información abren una hasta hace poco insospechada posibilidad para diseminar conocimiento de manera directa entre los ciudadanos. A diferencia de los medios convencionales la internet permite que cada usuario, si quiere, interactúe con los emisores de los contenidos que recibe y además pueda poner en circulación sus propios mensajes. Las capacidades que la internet ofrece para la enseñanza a distancia, la información plural y la deliberación de los más variados asuntos son tan extensas como sus usos para el entretenimiento y el ocio.

Numerosos países y regiones del mundo han puesto en práctica políticas de fomento para el desarrollo de la internet entre sus ciudadanos. Incluso naciones con tantos o más rezagos sociales que la nuestra han entendido que ponerse al día en el empleo de ese recurso informático es una manera de no demorarse más respecto del desarrollo tecnológico, cultural y mercantil.

México constituye una lamentable excepción en ese panorama. Nuestro país ha carecido de un auténtico programa nacional de desarrollo informático que incluya metas precisas, compromisos institucionales y financiamiento suficiente para ampliar el uso enterado y creativo de la internet. Una política nacional en ese aspecto requeriría, entre otros aspectos, de:

a) políticas para abatir costos de conexión y para desarrollar conexiones de alta velocidad y calidad;

- b) facilidades y estímulos para la adquisición de equipos de cómputo a bajo precio;
- c) capacitación a los usuarios de la internet;
- d) promoción para la creación de sitios *web* que rescaten y propaguen nuestra cultura nacional;
- e) diversificar los accesos a la internet de manera gratuita o a precios muy bajos en sitios públicos: bibliotecas, oficinas postales, mercados, oficinas de gobierno, e
- f) internet para todos los maestros y en todas las escuelas del país.

f) Medios con ética

Más allá de los ordenamientos legales, los medios de comunicación pueden pertrecharse y a la vez crear puentes de compromiso e identificación con la sociedad mediante el establecimiento de códigos de ética. Tales códigos señalan criterios para el manejo de la información y eventualmente de los contenidos de otra índole, y representan el criterio de los editores y/o los trabajadores de la empresa que se compromete con esos valores.

Es un error suponer que los códigos de ética pueden surgir de una obligación jurídica. La ética no sustituye a las leyes, pero tampoco depende de ellas, como a veces se piensa. En cambio, la promoción de tales códigos y de la noción misma de esa forma de compromiso de los medios con sus públicos puede ser respaldada por los ciudadanos y los partidos interesados en que tengamos una comunicación comprometida con la sociedad.

A fin de facilitar la aplicación de las pautas establecidas en los códigos de ética, es posible la creación de comisiones de pares en las redacciones o de ombudsmans de los medios. La existencia de esos defensores de los lectores, o de los públicos de los medios, sólo será útil cuando en torno a ellos exista un compromiso moral —ético— a la vez que público, de las empresas de comunicación y sus trabajadores. Es inconveniente pensar en un ombudsman para todos los medios. Los litigios que habría en torno a su designación acabarían por echar a perder la utilidad de esa figura cuyo mayor respaldo se encuentra en la responsabilidad gremial que sea capaz de concitar ●

México 2003: ¿qué federalismo?

Carlos Tello*

Desde el principio, con la publicación en enero de 1824 del Acta Constitutiva de la Nación Mexicana, México se ha dedicado a construir una república representativa, democrática y federal.

2. También desde el principio el país se ubicó en el supuesto de que la federación mexicana nace de un pacto entre estados preexistentes, que delegan ciertas facultades en el poder central y se reservan las restantes (si-

● milar a lo que sucedió en los Estados Unidos de América y a diferencia de lo que sucedió en, por ejemplo, Canadá, donde fueron las partes las que recibieron vida y atribuciones al desmembrarse del poder central).

3. La diferencia es importante, trascendente y tiene implicaciones prácticas. Cuando hay duda en relación de a quién corresponde una determinada facultad, en el primer caso se resuelve a favor de los estados pues ellos conservan la zona no definida en el pacto federal y, además, porque la limitación de las facultades de la federación es principio básico de un sistema federal. En el otro caso, la solución de la duda tiende a favorecer a la federación.

4. México en 1821 era un Estado unitario, con clara y añeja práctica centralista —el imperio azteca y, después, el virreinato— que surgía a la vida independiente, y no varios estados que al sumarse y unirse surgían como país a la vida independiente. En 1822, los diputados del primer constituyente de México, disuelto por Iturbide, no representaban a entidades autónomas (a la manera de Massachusetts o Virginia, en Estados Unidos) sino a regiones que formaban parte de un poderoso poder central. El segundo Congreso Constituyente en 1824 expidió el Acta Constitutiva, que en su artículo 5° establece la forma federal de gobierno y en el 7° enumera por primera vez los estados de la federación. Así, de hecho y de derecho aparecen los estados que en 1824 formarían la república federal en México. Los estados no diseñaron el Acta Constitutiva de la Nación Mexicana. Fue ésta la que dio origen a los estados. El argumento para optar a favor de un sistema federal fue lo difícil y problemático que resultaría gobernar un extenso territorio (con diferencias de climas, de costumbres, de necesidades y otras más). También lo hizo la amenaza de separación de ciertas regiones ricas y relativamente más desarrolladas.

5. “El sistema federal propuesto en 1824 como única opción política ante la amenaza de separación de las regiones más ricas y desarrolladas logró implantarse, pero su instrumentación sólo fue posible fortaleciendo el poder real de la fe-

* Economista. Profesor de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México.

deración en detrimento de los poderes locales. El Estado nacional en un país con las características que se le han señalado al México del siglo XIX, sólo era posible con perfiles autoritarios” (Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, *Introducción al derecho mexicano*, México, UNAM, 1981, tomo I, p. 58). Desde el principio se planteó el conflicto entre quienes favorecían el sistema federal y aquellos que se inclinaban por un fuerte y poderoso poder central. Así: “Una vez adoptado, el sistema federal pasó por una grave crisis de anarquía. Desde el punto de vista fiscal, la duplicidad desordenada de impuestos y la erección de trabas arancelarias por parte de los gobiernos locales, orillaban a la bancarrota de la economía nacional. En el aspecto político el federalismo propiciaba la formación de cacicazgos locales, que, por irresponsables y arbitrarios, hacían nacer en quienes los soportaban el deseo de una mayor intervención de los poderes centrales.

”Así se formó una conciencia favorable a la centralización, que fácilmente toleró la práctica (a veces consagrada en la Constitución y en las leyes) de traspasar a los órganos centrales facultades que de acuerdo con el sistema corresponden a los estados” (Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, México, Editorial Porrúa, 1961, pp. 102-103).

6. Después de los conflictos y las luchas que definieron los primeros años de vida independiente entre república federal y república centralista, entre liberales y conservadores, con la Constitución de 1857 se reafirma el sistema federal de gobierno en México. En su artículo 117 se dice: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”. (En la Constitución de los Estados Unidos de América se dice: “Los poderes que la Constitución no delega a los Estados Unidos ni prohíbe a los estados, quedan reservados a los estados respectivamente o al pueblo”). La Constitución mexicana al introducir en su artículo 117 la palabra “expresamente” la hizo más rígida). Se restablece, así, el régimen federal que sin contar con la tradición y el arraigo que le dieran base sólida había en alguna medida provocado la pérdida de parte del territorio apenas unos años antes.

7. Durante los años que se sucedieron entre 1867 y 1910 se acentúa la tradición y la práctica centralista a pesar del sistema federal prevaleciente. “Los presidentes Juárez, Lerdo de Tejada, González y Díaz tomaron como base para lograr el desarrollo de la República la Constitución de 1857. Pero ésta no favorecía el poder autoritario que se requería para sacar al país de la postración económica en que había vivido a lo largo de varias décadas. De esta manera, los postulados de la Constitución se mantuvieron intocados, pero no se puso especial atención en su cumplimiento. De otra parte, las reformas que se le hicieron fueron inclinando el fiel de la balanza en beneficio del poder de la federación representado por el ejecutivo. La soberanía de los estados significaba un obstáculo para lograr la construcción de ferrocarriles, el desarrollo de una política educativa o sanitaria, el fomento a las inversiones extranjeras, el resurgimiento de la industria minera, la colonización, etc. Se procedió, pues, a ampliar las facultades del Congreso de la

Unión, el cual no tuvo empacho en autorizar la formación y expedición de las más variadas leyes al Ejecutivo. El equilibrio de poderes buscado por Juárez al expedir la Ley de Convocatoria se había quebrado. Por lo que tocaba a los gobernados, éstos vieron reducidos sus derechos individuales siempre que se trató del beneficio de la nación” (Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, *Introducción...*, *op. cit.*, pp. 90-91).

8. Después del conflicto armado, destrozadas las comunicaciones y los transportes en el país y con la existencia de poderes y caciques locales de todo tipo, en la Constitución de 1917 se vuelve a reafirmar el sistema federal. Su artículo 124 repite textualmente el 117 de la Constitución de 1857. Pero además, y de singular importancia, se introducen varias disposiciones fundamentales que determinaron la evolución del federalismo en México a partir de 1917.

9. Los derechos de los mexicanos contenidos en la Constitución de 1917 se agrupan en tres modalidades: los individuales, los ciudadanos y los sociales. Similares a los de otras organizaciones políticas democráticas, los derechos individuales y los ciudadanos no son novedosos. Establecen las garantías de la integridad espiritual y física de las personas, así como el ejercicio de la libertad y organizan el método para otorgar y ejercer el poder. Los derechos sociales, en cambio, son novedosos y originales. Al introducirlos en la Constitución se advierte un claro propósito: es sólo a partir de su cabal vigencia que se establecen las condiciones que permiten el ejercicio pleno de los derechos individuales y ciudadanos. Mientras que las garantías individuales y ciudadanas son un derecho a que el Estado no haga, la garantía social es un derecho de los ciudadanos para que el Estado haga. Los mexicanos, por el sólo hecho de serlo, tienen el derecho a que el Estado les proporcione las condiciones mínimas necesarias para ejercer plenamente los derechos individuales y ciudadanos. A todo ello se viene a sumar el texto del artículo 27 constitucional: “La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada... La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana”. Con todas estas disposiciones se le otorga enorme poder y se le da un claro mandato al gobierno central, que fácilmente puede ejercer en detrimento de las facultades de los gobiernos locales.

10. Todas las constituciones federales resuelven a su manera la división de facultades entre el gobierno central y los gobiernos de los estados. Pero todas ellas buscan, en principio, otorgar al gobierno central competencia exclusiva para las cuestiones que afectan los intereses generales del país y el resto a los estados. Al explicar a los ciudadanos los aspectos fundamentales de la Constitución de los Estados Unidos de América aprobada el 17 de septiembre de 1887 por la Convención

Federal reunida en Filadelfia (constitución que sirvió de referencia para la redacción de muchas otras constituciones, incluyendo desde luego a la de México) James Madison, uno de sus principales autores, escribe: “Los poderes delegados al gobierno federal por la Constitución propuesta son pocos y definidos. Los que han de quedar en manos de los gobiernos de los estados son numerosos e indefinidos. Los primeros se emplearán principalmente con relación a objetos externos, como la guerra, la paz, las negociaciones y el comercio extranjero; y es con este último con el que el poder tributario se relaciona principalmente. Los poderes reservados a los estados se extenderán a todos los objetos que en el curso normal de las cosas interesan a las vidas, libertades y propiedades del pueblo, y al orden interno, al progreso y a la prosperidad de los Estados” (A. Hamilton, J. Madison y J. Jay, *El federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1982, p. 198).

11. En la federación los estados miembros pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades interiores a favor del gobierno central, pero conservan para su gobierno propio las facultades no otorgadas al gobierno central. Desde este punto de vista aparece la distribución de facultades como una de las principales características del sistema federal de gobierno, el cual consagra predominantemente una división de poderes entre las autoridades general y estatales, cada una de las cuales, en su respectiva esfera, está coordinada con las otras e independientemente de ellas.

12. “El Estado federal mexicano sustenta los siguientes principios:

- Las entidades federativas son instancia decisoria suprema dentro de su competencia (artículo 40).
- Entre la federación y las entidades federativas existe coincidencia de decisiones fundamentales (artículos 40 y 115).
- Las entidades federativas se dan su propia constitución en la que organizan su estructura de gobierno, pero sin contravenir el pacto federal inscrito en la Constitución general, que es la unidad del Estado federal (artículo 41).
- Existe una clara y diáfana división de competencia entre la federación y las entidades federativas: todo aquello que no esté *expresamente* atribuido a la federación es competencia de las entidades federativas (artículo 124)” (Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, *Introducción...*, *op. cit.*, p. 136).

13. Algunas características de esta división de competencias son: a) existen facultades implícitas, pero en México no han tenido mayor desarrollo; la federación ha adquirido nuevas facultades a través de reformas constitucionales; b) hay facultades atribuidas a la federación, atribuidas a las entidades federativas, prohibidas a la federación, prohibidas a las entidades federativas; c) existen facultades coincidentes *i.e.*, servicio educativo (tanto la federación como las entidades federativas lo pueden proporcionar; d) hay facultades coexistentes *i.e.*, una parte de la misma facultad compete a la federación y la otra a las entidades federativas. La salubridad general y las vías generales de comunicación competen al centro, pero la salubridad local y las vías locales de comunicación competen a las entida-

des federativas; e) existen las facultades de auxilio *i.e.*, una autoridad auxilia o ayuda a la otra *i.e.*, culto religioso; f) no hay facultades concurrentes; g) la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia modifica los términos de la división de competencias establecida en el artículo 124 *i.e.*, el caso más notorio es el que se refiere a la materia impositiva (Jorge Carpizo, “Sistema federal mexicano”, en *Los sistemas federales del continente americano*, Universidad Nacional Autónoma de México-Fondo de Cultura Económica, México, 1972, pp. 480-488).

14. A lo largo de los años el contraste entre la realidad nacional, de tendencias francamente centralistas, y la teoría del sistema federal ha puesto en tela de juicio la existencia misma del federalismo en México. Son varios y de distinta especie los factores que explican este centralismo en el país. Desde luego hay una tradición centralista en México: existió antes de la Colonia, se reforzó durante la Nueva España, fue motivo de numerosos conflictos durante los primeros años de vida independiente, se utilizó en el último tercio del siglo XIX para promover la paz, el orden y el progreso del país y se fortaleció con la Constitución de 1917. Posteriormente, los gobiernos de la Revolución se dieron a la tarea de construir una nación, después de varios años de conflicto y lucha armada. Definieron programas (educación, salud, comunicaciones, aprovechamiento del agua, reparto agrario) y los pusieron en marcha financiándolos con recursos internos y posteriormente —después de 1946— de manera complementaria con crédito del exterior. En el proceso el gobierno federal se fortaleció. No sólo absorbió prácticamente la totalidad de las fuentes de tributación sino que, además, llevó a la práctica casi la totalidad del gasto público. La creación de entidades públicas que operan en todo el territorio nacional (Pemex, Conasupo, CFE, IMSS, Nafinsa, Banobras, Infonavit) sólo vino a reforzar el proceso centralista. El centralismo es doble: ingreso (tributos más crédito) y gasto. Las entidades federativas han tenido una doble tarea: luchar por las participaciones en los tributos federales y luchar para que el gasto público federal se lleve a cabo en sus territorios. En la actualidad (promedio anual de 1999-2002) los estados y los municipios tan sólo recaudan 1% del producto interno bruto del país y, para el conjunto de las entidades federativas, los ingresos por concepto de las participaciones en los impuestos federales más las aportaciones a diversos fondos (*i.e.*, para la educación básica, la salud) que hace la federación a las entidades federativas representan, en promedio, alrededor de 85% del total de los ingresos anuales de las entidades federativas (para 21 entidades federativas, esos ingresos representan más de 95% del total). Por concepto de crédito, las entidades federativas tan sólo obtienen alrededor de 1% del total de sus ingresos. El resto de los ingresos, para llegar a 100%, las entidades federativas lo recaudan de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que localmente establecen.

15. Por ser esencial dentro de la estructura jurídica del Estado federal que los estados miembros se reserven una parte de los atributos propios de su soberanía, entre los cuales, figura necesariamente el de proveer a sus necesidades económicas, la coincidencia tributaria aparece prácticamente inevitable en los estados federales.

16. Tan vinculada es la coincidencia fiscal con la organización jurídica del Estado federal, que la asamblea que elaboró la constitución norteamericana descartó la posibilidad de intentar cualquier delimitación de las facultades de la federación o de los estados en la materia. De hecho, en la constitución norteamericana se establece un régimen de franca coincidencia y las razones para ello fueron expuestas por Alexander Hamilton en *El federalista* y pueden resumirse de la siguiente manera: a) delimitar las competencias conduce forzosamente a restringir las facultades de la federación, porque por razón natural los estados se resisten a desprenderse de recursos de que ya disponen y quieren conservar el mayor número de facultades para aumentarlos; b) determinar previamente los servicios públicos que debiera desempeñar la federación y atribuirle, después, determinadas fuentes de tributación para que haga frente al costo de esos servicios resulta, a la larga, inconveniente porque no hay manera de garantizar la suficiencia permanente de las fuentes de recursos que se atribuyeran a la federación, lo cual puede llevar al debilitamiento orgánico del Estado federal, y c) limitar los recursos de la federación a los indispensables para cubrir el costo de los servicios públicos a su cuidado, puede llevar, además, a incapacitar a la federación para hacer frente a situaciones de emergencia (nacional e internacional) que en el fondo es la justificación de su existencia (A. Hamilton *et al.*, ...*op. cit.*, pp. 119-146).

17. “Es, pues, difícil suponer la existencia de un Estado federal dentro del cual no se presenten casos de pluralidad de autoridades con capacidad para establecer impuestos y de superposición de gravámenes sobre una misma fuente... [también lo es suponer que] de la concurrencia de autoridades y de la pluralidad de gravámenes sobre una misma fuente, no resulten conflictos que afectan la justicia y la suficiencia de la imposición cuando las diversas autoridades actúan por separado... [por ello] uno de los objetivos esenciales de la política financiera de los estados federales debe ser encontrar reglas o procedimientos que atenúen o eliminen en lo posible los defectos de la concurrencia, es decir, reglas o procedimientos que permitan coordinar en beneficio recíproco y de los contribuyentes las facultades que las diversas autoridades deben poseer en materia fiscal” (Ramón Beteta, *Tres años de política hacendaria*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1951, p. 139).

18. En México, poco tiempo después de la expedición de la Constitución federal de 1857 (que establece un régimen coincidente en materia fiscal: en el artículo 72, fracción VII se dice que son facultad del Congreso la de “aprobar el presupuesto de los gastos de la federación que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo”. Sólo se habla, en la fracción IX de ese mismo artículo, de contribuciones con la expedición de aranceles sobre el comercio extranjero. Como el artículo 117 dice: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”), se vio que de la libre coincidencia de la federación y de los estados en materia fiscal sólo podrían resultar inconvenientes. Por ello, en el mismo año de 1857 se expidió la Ley de Clasificación de Rentas que buscó definir qué clase de impuestos podría estable-

cer la federación y cuáles los estados. No se tuvo éxito. En parte, por la desorganización que en esos años imperaba en el país. Y, en parte, porque la ley tratando de eludir los inconvenientes de una distribución y previendo la posibilidad de que en el futuro pudieran encontrarse nuevas fuentes de imposición, o nuevos tipos de impuestos, precisó que los impuestos no previstos podrían ser establecidos coincidentemente por la federación y por los estados. Se canceló de esta forma el propósito original de la ley.

19. Posteriormente la coincidencia tributaria y sus defectos fueron objeto de diversos estudios. Uno de ellos “fue elaborado por los señores Duplán, Aristi y Goicochea”, que presentaron en octubre de 1883 a una asamblea de representantes de los estados. En el estudio se dice: “No puede consentirse por más tiempo que la división política convierta la inmensa extensión del territorio nacional en una especie de tablero de ajedrez en que cada unidad política sea una casilla que por su sistema de hacienda y sus variedades y numerosos métodos fiscales esté cerrada a las comarcas vecinas e impida la libre corriente mercantil; que sea bastante el paso de un río, de una montaña o de cualquier línea imaginaria para que aun dentro de una misma unidad política el tráfico interior se encuentre con nuevo suelo, con otros derechos, con otras leyes, con otras formalidades que detienen la circulación y hacen imposible todo cálculo mercantil” (*Ibid.*, p. 141).

20. Durante el gobierno del presidente Díaz no se hizo nada efectivo para resolver el problema que al país estaba ocasionando la coincidencia tributaria. Se actuó por la vía de los hechos y con la fuerza del poder central.

21. Con la Constitución de 1917 se reafirma el carácter federal de gobierno y se mantiene la coincidencia en materia tributaria. No sólo los inconvenientes de ello resultaron más evidentes sino que, además, surgieron nuevos problemas.

22. En su texto original la Constitución estableció la posibilidad de que tanto la federación como las entidades federativas establecieran impuestos sobre las mismas fuentes, al señalar como impuestos privativos de la federación únicamente los aranceles sobre el comercio exterior (no hay que olvidar que durante todo el siglo XIX y los primeros años del siglo XX, los tributos al comercio exterior aportaban el grueso de los ingresos de los gobiernos). También, en el artículo 73, fracción VII, de la Constitución (copia del artículo 72 de la Constitución de 1857) se le da competencia fiscal ilimitada a la federación al establecer que el Congreso de la Unión tiene la facultad para “imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto”. Con base en esta disposición la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha hecho caso omiso en materia fiscal del artículo 124 constitucional. Y, así, la federación ha creado el impuesto sobre la renta, el impuesto al valor agregado y una serie de impuestos especiales, y podría establecer cualquier otro gravamen que considerase necesario para cubrir el presupuesto.

23. Reformas constitucionales introducidas a partir de 1917, le fueron reservando facultades exclusivas a la federación en materia tributaria. Así, en la fracción XXIX del artículo 73 constitucional se dice que el congreso federal está facultado para “establecer contribuciones: 1) Sobre el comercio exterior; 2) Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en el pá-

rrafo 4° y 5° del artículo 27; 3) Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros; 4) Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación, y 5) Especiales sobre: a) Energía eléctrica; b) Producción y consumo de tabacos labrados; c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo; d) Cerrillos y fósforos; e) Aguamiel y productos de su fermentación; f) Explotación forestal, y g) Producción y consumo de cerveza”. Claro está que también se estableció que: “Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine”. Por ello, las participaciones de los estados en los impuestos federales tienen su fundamento original en la Constitución, como parte integral del pacto federal, y no como dádiva de la federación, sujeta a limitaciones administrativas o de otro tipo.

24. Adicionalmente, la Constitución le concede competencia exclusiva a la federación en todas aquellas materias en las que la federación tiene competencia para legislar en forma privativa. Ya que los impuestos se establecen por medio de leyes, al tener la federación competencia legislativa exclusiva, la tiene también tributaria, aunque no se señale así expresamente. La fracción X del artículo 73 constitucional le da al Congreso de la Unión la facultad “para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear”. Hay otras disposiciones que limitan la facultad de las entidades federativas para establecer impuestos.

25. La distribución de las fuentes de ingreso es una materia de singular importancia y trascendencia en la organización de cualquier estructura hacendaria. Es a partir de la disponibilidad de ingresos (propios y/o de crédito) que se dan las condiciones de posibilidad de actuar y llevar a la práctica programas y acciones de gobierno. En una organización federal —como es el caso de México— es donde, dada su complejidad, se plantea con mayor fuerza el problema de las relaciones financieras entre los distintos órdenes de gobierno que la forman, cada uno con fines y problemas propios. El problema fundamental estriba en poder formular y desarrollar un sistema que concilie las facultades y responsabilidades de cada uno de ellos de modo que permita dar cohesión a sus objetivos y eficacia a la actividad de la federación por encima de los intereses particulares de cada una de las entidades que la integran, pero sin cancelarlas política y económicamente. De lo que se trata es de definir qué va a hacer cada orden de gobierno y cómo va a financiarlo. La coincidencia de facultades impositivas *tal y como se ha dado en México*, aunque se ajusta a la Constitución, ha resultado problemática. Si bien en el artículo 31 de la Constitución se dice que son obligaciones de los mexicanos “contribuir para los gastos públicos, así de la federación, como del Distrito Federal o del estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”, la múltiple imposición que se puede dar (dadas las facultades coincidentes), determinaría que impuestos que aisladamente considerados sean proporcionales y equitativos, lo dejen de ser cuando se acumulan otros impuestos. Es por ello que es conveniente llegar a un acuerdo entre las partes. Éste puede ser la clara y franca división de fuentes de tributación en-

tre los tres órdenes de gobierno (y la consecuente distribución de responsabilidades) o bien una efectiva y ordenada coordinación fiscal entre esos órdenes de gobierno.

26. El 1 de septiembre de 1924 el presidente Álvaro Obregón, en su informe de gobierno, dijo:

“Antes de terminar, voy a permitirme decir algunas palabras para encarecer la necesidad de reformar radicalmente el régimen fiscal mexicano o, mejor dicho, para destruir la anarquía que, en esa materia, consagra la Constitución misma y hacer la nueva organización más en consonancia con los principios modernos, económicos y políticos-sociales.

”La Constitución, en efecto, ni siquiera delimita con precisión, en sus disposiciones relativas, las jurisdicciones de tributación del gobierno federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios. Esto da lugar a muy frecuentes invasiones recíprocas que estorban o impiden, en algunos casos de sobreposición de gravámenes, el próspero desarrollo del comercio y la industria.

”Tampoco establece las bases generales para organizar el sistema financiero nacional o los recursos fiscales de los estados. Esto es causa de la injusta repartición de los impuestos y del desorden fiscal reinante en todo el país”.

27. Con esos antecedentes y con el fin de ayudar a resolver esos conflictos el gobierno federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) convocó para el 10 al 20 de agosto de 1925 a la Primera Convención Nacional Fiscal. En la convocatoria se describe de la siguiente manera el panorama fiscal del país en esa época:

“Sin considerar las diferencias de cuota, de reglamentación, de plazos y épocas de pago, y sin considerar, tampoco, los impuestos municipales, existen en la República más de cien impuestos diferentes. Cada estado establece su propio sistema de tributación, el gobierno federal mantiene el suyo, y como los objetos del impuesto son los mismos, como no hay un plan concreto y definido de limitación entre la competencia federal y las competencias locales para crear impuestos, como a menudo los estados rivalizan unos con otros haciéndose verdaderas guerras económicas y creando a título de impuesto de compraventa, *verbi gratia*, verdaderos derechos locales de importación a fin de sostener los impuestos interiores de producción que indebidamente establecen, el impuesto se hace cada vez más oneroso por la multiplicidad de cuotas, multas y recargos, creciendo la complejidad del sistema y aumentando en forma desproporcionada e injustificable los gastos muertos de recaudación, inspección y administración de las rentas públicas.

”Como no hay acuerdo entre los estados y la federación, a menudo acontece que las leyes de impuestos son contradictorias, concurren sobre una misma fuente recargándola extraordinariamente, y dejan libre de gravamen otras fuentes.

”No hay, en suma, ningún elemento técnico ni moral que oriente o coordine las legislaciones de impuestos en la República; la concurrencia entre los poderes locales y el poder federal aumenta la carga de las obligaciones fiscales sobre el contribuyente, y hace crecer también la carga improductiva para el fisco; la multiplicidad y la inestabilidad de las leyes fiscales, la duplicidad constante de los

gravámenes, la complejidad de disposiciones y de oficinas y autoridades introduce anarquía fiscal, rompe la unidad económica en la República, agota la renta de la mayoría y cierra el paso a toda posibilidad de desarrollo económico y de bienestar...

“Es indispensable, por lo tanto, proceder desde luego a delimitar las competencias locales y la competencia federal en materia de impuestos, así como a determinar un plan nacional de arbitrios para unificar el sistema federal en toda la República disminuyendo los gastos de recaudación y administración, ampliando el producto del impuesto y haciéndolo recaer más equitativamente sobre los causantes”.

28. Al terminar la convención se adoptaron varias recomendaciones entre las cuales destacan: a) la adición del artículo 131 constitucional que consignaría la celebración de una convención nacional fiscal cada cuatro años; b) la adición a la fracción III del artículo 117 constitucional integrando un sistema de participaciones en impuestos federales para los estados y para los municipios; c) se planteó la unificación de todos los impuestos, de acuerdo con un método uniforme, y d) se propuso delimitar los campos de imposición entre la federación y los estados de acuerdo con ciertas bases. En 1926 el Ejecutivo federal envió un proyecto de reforma constitucional para hacer efectivas las recomendaciones de la convención, pero fue rechazado.

29. El 1 de septiembre de 1932 el presidente Pascual Ortiz Rubio en su informe de gobierno dijo:

“En el campo fiscal, los propósitos cardinales del programa hacendario tienen —según reza la convocatoria que el gobierno federal dirigió a los gobiernos de los estados para la Primera Convención Nacional Fiscal, reunida en agosto de 1925— a establecer un plan nacional de arbitrios; unificar el sistema fiscal en toda la república; delimitar la competencia de la federación, de los estados y de los municipios en materia de impuestos; disminuir los gastos de recaudación y administración; simplificar sistemas, corregir las corruptelas, aumentar el producto de los impuestos y hacer más equitativa su distribución entre los causantes. Como las conclusiones de mayor trascendencia de dicha Convención —tal es, por ejemplo, la iniciativa de reformas constitucionales enviada al H. Congreso de la Unión desde fines de 1926— han sido olvidadas o desatendidas, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha convocado, para enero del año entrante a la Segunda Convención Nacional Fiscal, con los fines —entre otros— de revisar las conclusiones de la Primera Convención y estudiar y proponer los medios más adecuados para ejecutarlas”.

30. En 1933 se celebró la Segunda Convención Nacional Fiscal. Las conclusiones más relevantes fueron: a) evitar la doble tributación; b) la labor recaudatoria debe realizarse por una sola autoridad; c) se recomendó que la base para la competencia fiscal local fuese la imposición territorial; d) se recomendó el establecimiento de determinadas fuentes que podría gravar la federación en forma exclusiva, pero sin tener que limitarse a ellas, y e) se sugirió también instituir el derecho de los estados y de los municipios a recibir participaciones de los impuestos

federales sobre la renta, la producción y explotación de los recursos naturales consignados en el artículo 27 constitucional y sobre la industria. Las recomendaciones de esta Segunda Convención Nacional Fiscal tampoco fueron puestas en vigor en su momento.

31. Años después algunas, pocas, de las recomendaciones de la Segunda Convención Nacional Fiscal fueron puestas en práctica. La mayoría de ellas favorecían a la federación. En enero de 1934 se reformó la fracción x del artículo 73 constitucional otorgándose al Congreso de la Unión la facultad de legislar sobre energía eléctrica, por lo que se dotaba a la federación de la competencia tributaria sobre dicha actividad. En 1936 el presidente Lázaro Cárdenas envió al Congreso de la Unión un proyecto de reforma a la Constitución con el fin de solucionar el problema de la coincidencia en materia fiscal (ya en el Plan Sexenal se establecía: “Para la adecuada organización de un sistema nacional fiscal que robustezca la unidad económica del país dentro de las normas que la Revolución debe imprimir a la hacienda pública, urge incorporar a la Constitución federal, las bases que delimiten los campos impositivos de la federación, de los estados y de los ayuntamientos; que aseguren la colaboración de las diversas autoridades, dentro de un régimen unitario, en aquellos casos en que la concurrencia fiscal sea necesaria, y que eliminen las barreras fiscales interiores que impidan o dificulten el comercio interno, por crear situaciones de desigualdad que no se derivan de las peculiares condiciones económicas y sociales de nuestro pueblo”). Este proyecto no fue aprobado. En 1938 fue promulgado el Código Fiscal de la Federación y se creó el Tribunal Fiscal de la Federación. En 1942 se adicionaron la fracción XXIX del artículo 73 constitucional y la fracción IX del artículo 117 constitucional. Ello no obstante, los problemas de la coincidencia fiscal continuaron.

32. El 1 de septiembre de 1947 el presidente Miguel Alemán en su informe de gobierno dijo:

“El gobierno se propone proseguir el programa de reforma fiscal, en su doble aspecto de legislación y de administración, y así me es satisfactorio anunciar que están terminados los estudios para presentar a vuestra soberanía..., diversas iniciativas de ley que comprenden: ... la delimitación de los campos de acción de la federación, los estados y municipios en materia tributaria y, finalmente, la estructura de un verdadero sistema nacional de tributación que incluya las arbitrios locales y municipales”.

33. Para el mismo año de 1947 se convoca a la Tercera Convención Nacional Fiscal partiendo de la consideración inicial de que las diversas entidades político-económicas que coexisten en el país deben tener posibilidades de participar en el rendimiento del sistema tributario en proporción a las necesidades de los servicios públicos que cada una tiene encomendados: es decir, que la cuestión fundamental a resolver no es dividir conceptos, sino asegurar la suficiencia conjunta del sistema tributario. Con ello en mente, los términos de la convocatoria a la Tercera Convención dicen: “...de medios que vengán a fincar la estructura económica general de la nación y que hagan que dentro de esa gran estructura se complementen y armonicen las necesidades y obligaciones de la federación, de

los estados y de los municipios... es de desear que la Tercera Convención Nacional Fiscal tenga como finalidad misma:

- a) trazar el esquema de un Plan Nacional de Arbitrios, es decir, de un verdadero sistema nacional de distribución de todos los gastos públicos entre todos los contribuyentes.
- b) planear la forma en que las entidades económicas obligatorias que existen en el país —federación, estados y municipios— deben distribuirse, en relación con el costo de los servicios públicos a cada una encomendados y en relación también con su capacidad de control sobre los causantes respectivos, la facultad de establecer y administrar los impuestos dejando definitivamente establecido el principio de que el reconocimiento de la facultad o capacidad de legislación o administración en materia tributaria, no implica en forma alguna el derecho de aprovechar privativamente los rendimientos de los gravámenes que se establezcan o recauden por cada autoridad.
- c) determinar bases ciertas de colaboración entre las diversas autoridades fiscales y fórmulas asequibles de entendimiento entre ellas y los particulares que permitan reducir al mínimo los gastos de recaudación y control de los impuestos para lograr, en esta forma, que su rendimiento se aproveche hasta el máximo posible en la satisfacción de las necesidades colectivas”.

34. El 1 de septiembre de 1948 el presidente Miguel Alemán informó al Congreso de la Unión que:

“Fue necesario llevar a cabo una reestructuración de nuestro régimen fiscal, encaminada a lograr tres objetivos precisos: distribuir los recursos que por medio del impuesto puede recaudar el Estado entre la federación, los estados y los municipios, en proporción al costo de los servicios públicos encomendados a cada uno; asegurar la suficiencia del sistema nacional de tributación mejorando técnica y administrativamente los impuestos generales sobre el consumo y perfeccionando el impuesto sobre la renta y, finalmente, simplificar y abaratar la recaudación de los impuestos.

”Por la vía de ejecución de las resoluciones de la Tercera Convención Nacional Fiscal en la nueva Ley de Impuesto sobre Ingresos Mercantiles se incluyeron bases que permiten a los estados participar en su rendimiento y colaborar en su administración y recaudación y en la Ley de Ingresos del Erario Federal; para el presente año se aumentó el monto de los subsidios concedidos a los estados con cargo a la contribución federal”. (Los párrafos anteriores han sido tomados de: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 121ª edición, México, Editorial Porrúa, 1997; *La hacienda pública a través de los informes presidenciales*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1965; Partido Nacional Revolucionario, *Plan sexenal*, México, 1934).

35. Ya a estas alturas la experiencia mexicana demostró (como lo había hecho en otros regímenes federales) que el régimen de coincidencia tributaria favorece a la larga a la federación y conduce al debilitamiento de las haciendas de los gobiernos locales. Ello por la amplitud del radio de acción territorial de la fede-

ración y también por el carácter esencial que presentan algunos de los servicios públicos de la competencia del gobierno federal. En la Tercera Convención Nacional Fiscal se desechó la idea de la atribución de fuentes exclusivas de tributación, se mantuvo la coincidencia en materia tributaria y se recomendó la celebración de convenios entre la federación y los estados para buscar uniformidad y coherencia del sistema impositivo. En esta convención se originó la Ley de Ingresos Mercantiles de 1953, en la que se estableció un sistema de coordinación entre la federación y los estados en el campo de la imposición a las ventas, concediendo a las entidades, a cambio de que derogaran sus propios impuestos, el derecho de establecer una cuota adicional a la federal: 1.2% estatal y 1.8% federal.

36. Posteriormente se resolvió que en lugar de convenciones fiscales, debería establecerse el mecanismo de reuniones de secretarios de finanzas o tesoreros de los estados y funcionarios de la SHCP. Ello marcó una nueva etapa en la relación fiscal entre las entidades federativas y la federación. Finalmente, a partir de 1973, todos los estados aceptaron coordinarse para efectos del impuesto sobre ingresos mercantiles. Con la entrada en vigor del impuesto al valor agregado en 1980 (que vino a sustituir el impuesto sobre ingresos mercantiles), se promulga la Ley de Coordinación Fiscal. A diferencia del sistema anterior, que otorgaba participaciones a los estados en algunos impuestos federales, se estableció un sistema único de participaciones globales calculadas sobre el total de los ingresos de la federación por concepto de impuestos. Con la Ley de Coordinación Fiscal (y la posterior firma de convenios de adhesión entre la federación y las entidades federativas) se celebró, en la práctica, una cuarta convención nacional fiscal.

37. En México el proceso de centralización en la muy importante materia fiscal —como en muchas otras áreas— se llevó a la práctica de una manera abierta, franca, mediante reformas a la Constitución y a las leyes reglamentarias de los artículos constitucionales que merman las atribuciones y las facultades de las entidades federativas y que éstas aceptan. A partir de 1947 tanto la federación como las entidades federativas aceptaron mantener la coincidencia tributaria y el sistema de participaciones de los estados en los impuestos federales. Al convenir el mecanismo de participaciones y coordinación fiscal las entidades federativas aceptaron tres cosas importantes y trascendentes: a) las modificaciones a las diversas leyes tributarias son responsabilidad de la federación. Las entidades sólo pueden actuar sobre el particular por conducto de sus legisladores federales en el Congreso de la Unión; b) en materia de gasto público, el grueso lo llevará a la práctica la federación, y c) en materia de recaudación y participaciones en los impuestos federales y en materia de gasto público (y, por lo tanto, de servicios y bienes públicos proporcionados a la comunidad) las entidades federativas correrán la suerte que corre la federación.

38. En la actualidad prácticamente la totalidad de las fuentes de tributación son exclusivas de la federación. Las entidades federativas renunciaron a muchas de sus facultades tributarias a partir de la Ley de Coordinación Fiscal (en el convenio de adhesión, cada estado acompañó un documento en el que enumera los impuestos estatales que total o parcialmente quedarán en suspenso en tanto per-

manezca adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal) y sólo marginalmente acuden al crédito interno y no están facultadas para acceder al externo (artículo 117 constitucional).

39. Desde antes, pero sobre todo en la actualidad —como resultado de la creciente fortaleza de la práctica democrática, la existencia y solidez de la nación, el desarrollo de las entidades federativas, la diversidad política e ideológica que prevalece— se ha puesto a debate nuevamente la cuestión del centralismo fiscal (que incluye los aspectos relacionados con los ingresos —tributos más deuda— y las responsabilidades —gasto— de los tres órdenes de gobierno). Y ello como punto de partida y pieza principal para abordar la siguiente cuestión: ¿México: qué federalismo? El debate se da en una situación de enorme fragilidad fiscal: de la federación, de las entidades federativas y de los municipios.

40. La fragilidad de las finanzas públicas de los gobiernos federal, estatal y municipal en México y la insuficiencia de recursos públicos para superar los enormes rezagos existentes (principalmente en materia social) y, además, atender la creciente demanda por servicios sociales (educación, salud, vivienda) y por servicios y obras de infraestructura se hace cada vez más evidente en el país.

41. Desde antes, pero sobre todo en los últimos dos años las relaciones entre la federación y los gobiernos estatales y municipales estuvieron, en buena medida, determinadas por esa fragilidad y esa insuficiencia. El presupuesto de egresos presentado por el Ejecutivo federal al Congreso de la Unión para el año de 2002 fue particularmente austero e insuficiente y, en términos reales, en muchas e importantes actividades inferior al de 2001. En parte, como resultado de ello, la economía nacional tan sólo creció 1% en 2002, inferior al crecimiento de la población que es de alrededor de 1.5%. Para los dos primeros años de gobierno del presidente Vicente Fox, el PIB por persona ha caído en promedio en más de 1% al año. El crecimiento de la economía nacional previsto para el año en curso, de 3% en términos reales, no compensará la caída de los dos primeros años. Y esa misma tasa de crecimiento del PIB para 2003 no está totalmente asegurada. En buena medida como resultado de todo ello, en el año en curso continuará la fragilidad de las finanzas públicas y la insuficiencia de recursos.

42. A lo largo de 2002, y de manera similar a lo que se ha hecho en años anteriores, la federación llevó a la práctica reducciones en el presupuesto de egresos autorizado por el Congreso de la Unión, que afectó negativamente y en diversas formas y proporciones a los gobiernos locales, y no hubo la suficiente transparencia en la información que la SHCP utilizó para determinar la Recaudación Federal Participable (RFP). Todo ello se tradujo en menores recursos en términos reales para los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios y creciente incertidumbre sobre los montos de las transferencias (participaciones y apoyos) que a ellos hace la federación. Así la cuestión de las relaciones fiscales entre la federación y las entidades federativas fue uno de los principales temas políticos y económicos que más ocupó la atención.

43. El intenso, y en ocasiones tenso debate que se dio en 2002 en torno a las relaciones fiscales entre la federación y las entidades federativas alcanzó un im-

portante y trascendente momento cuando 20 gobernadores de 20 entidades federativas firmaron la Declaración de Mazatlán el 10 de agosto de ese año. En ella, acordaron:

- Impulsar una reforma constitucional para fortalecer el federalismo mediante el otorgamiento de mayores facultades tributarias a las entidades federativas y municipios.
- Conciliar la importancia de una reforma hacendaria integral que fortalezca al federalismo con la urgencia de incrementar los ingresos fiscales de los tres órdenes de gobierno (la federación, las entidades federativas y los municipios).
- Proponer la creación en la Constitución de la República de una Comisión Federal de Presupuesto, Financiamiento y Gasto Público, integrada por el presidente de la República y los titulares de las 32 entidades federativas, a fin de abordar periódicamente la agenda del fortalecimiento de la nación.

44. Posteriormente, en la primera sesión ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago), llevada a cabo el 24 de agosto de 2002 en Atlihuetzía, Tlaxcala, se reiteró lo acordado en Mazatlán, Sinaloa, y se resolvió promover:

- La devolución a los estados y municipios de facultades tributarias.
- La creación de una ley de coordinación hacendaria, que entre sus principales puntos considere: a) incrementar el porcentaje que se asigna al Fondo General de Participaciones de la RFP; b) ampliar la determinación de la RFP, para incluir todos los ingresos, tributarios y no tributarios, del gobierno federal; c) incorporación del Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF) a los fondos de aportaciones federales (Ramo 33), como un fondo de fortalecimiento estatal, integrándose con un porcentaje de referencia en relación con la RFP; d) dar estricto cumplimiento a lo que dispone la Ley de Coordinación Fiscal para que los recursos destinados a educación y salud sean suficientes y se garantice que éstos no serán recortados y así evitar que se generen desequilibrios en las finanzas estatales; e) dar facultades a las entidades federativas para participar en la determinación y distribución de los fondos de aportaciones, cuyo ejercicio y supervisión será únicamente de las entidades; f) garantizar a Pemex, CFE y Luz y Fuerza del Centro un régimen fiscal autónomo que les permita un sano crecimiento, así como la reinversión en infraestructura que contribuya al desarrollo nacional.
- Se audite de inmediato el fondo de la RFP, para transparentar las razones por las que se disminuyeron de manera considerable las participaciones a estados y municipios.

45. De esta manera, durante la segunda mitad de 2002, el debate en torno a las relaciones fiscales entre la federación y las entidades federativas se centró en:

- Potestades en materia tributaria. ¿Se deben o no delimitar las fuentes de tributación entre los tres órdenes de gobierno? ¿Debe o no continuar la coincidencia de los diferentes órdenes de gobierno en materia tributaria?

- Certidumbre en los montos de recursos transferidos (participaciones y apoyos del Ramo 33 más el PAFEF) a las entidades federativas.
- Suficiencia de los recursos transferidos para que las entidades federativas puedan atender de manera adecuada los servicios federalizados, en particular los de educación y los de salud.
- Darle permanencia y estabilidad al PAFEF, incorporándolo al Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Necesidad de contar con información transparente, suficiente y oportuna en materia tributaria. En particular, contar con la información suficiente para la determinación de la RFP.
- Diseñar un nuevo sistema de coordinación y trabajo entre las entidades federativas y la federación para abordar y resolver cuestiones relacionadas con asuntos fiscales.

46. Fueron varios, importantes y de distinta especie los logros que se dieron en materia de relaciones fiscales entre la federación y las entidades federativas durante 2002. Dentro de ellos habría que destacar:

- Fortalecimiento de la coordinación entre las entidades federativas.
- Se puso de nueva cuenta en la agenda nacional toda la cuestión de las relaciones fiscales entre la federación y las entidades federativas.
- La Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) convocó a partidos políticos y a académicos para que conjuntamente formularan una propuesta de política hacendaria de Estado. Se llevaron a cabo los trabajos y en noviembre de 2002 se presentó al Poder Ejecutivo federal un primer documento que, entre otras cosas, establece: “Es necesario un acuerdo básico entre las distintas fuerzas políticas del país y los actores del desarrollo nacional, particularmente los tres órdenes de gobierno, sobre las responsabilidades de gasto y las potestades de ingreso y deuda que corresponden a cada uno, evitando una fragmentación hacendaria que pudiera vulnerar la solidez y los márgenes de acción del gobierno federal en la conducción de las finanzas públicas nacionales”. Y propone examinar la posibilidad de realizar una convención nacional fiscal que cuente con el consenso y la participación de los tres órdenes de gobierno.
- La formalización del PAFEF (como un ramo) en el Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Reformas a la Ley del Sistema de Administración Tributaria (SAT) que, entre otras cosas, establece: a) la incorporación del Poder Legislativo y de las entidades federativas al consejo directivo del SAT; b) la obligación del SAT de proporcionar al Poder Legislativo información suficiente y oportuna en materia fiscal; c) el carácter autónomo y técnico del SAT.
- Fue formalmente propuesta a la Cámara de Diputados la creación de la Comisión de Estado para el Federalismo de la Hacienda Pública que tiene el “objeto de coordinar la elaboración del plan maestro de iniciativas para la reforma del federalismo para proporcionar al Poder Legislativo elementos técnicos, jurídicos y económicos para que los diputados y senadores to-

men decisiones informadas. La naturaleza de su labor es de apoyo técnico y consultivo”.

47. Es probable, y desde luego útil y necesario, que el debate en materia de las relaciones fiscales entre la federación y las entidades federativas continúe dándose. Y ello por varias razones:

- Si bien se dieron pasos adelante e importantes en esta materia durante 2002, aún se está lejos de lograr claridad y suficiencia en ello. La incertidumbre en materia de transferencias de la federación a las entidades federativas subsiste. Los montos de los recursos a transferir por parte de la federación pueden variar (muy probablemente a la baja) de estimarlo así la SHCP. Los rezagos sociales y de otro tipo y las nuevas necesidades aumentan mientras que los recursos para atenderlos disminuyen en términos reales.
- Hay distintas fuerzas que promueven avanzar en la materia.
- El año de 2003 es uno de elecciones federales y, sin duda, el tema del federalismo fiscal será abordado por los diferentes candidatos a puestos de elección popular.
- Las plataformas electorales de los partidos políticos para el año 2003 incluyen el tema del federalismo, aunque lo hacen de manera desigual. El PRI, por ejemplo, señala que “la primera gran reforma estructural que nos urge es la del federalismo, para asegurar a cada mexicano un mínimo de condiciones de bienestar y acceso a las mismas oportunidades de desarrollo en cualquier parte del territorio nacional de manera eficiente”. Para el PRI el “modelo [actual] ya no le sirve a las entidades federativas ni a los municipios, los cuales se limitan a ser administradores y gestores de recursos federales, sin permitirles decidir”. Sostiene, además, la necesidad de “promover reformas constitucionales para establecer un genuino federalismo fiscal, en donde los gobiernos estatales participen en los procesos de decisión sobre el origen y destino de los recursos públicos... revisar la estructura de la Constitución para llegar a una definición precisa de las funciones y responsabilidades del orden estatal de gobierno”. El mismo partido sostiene la necesidad de transformar el sistema actual de coordinación entre la federación y las entidades federativas a uno que incluya “los ingresos, el gasto, la deuda, los activos, los pasivos contingentes, el patrimonio y una nueva contabilidad gubernamental que registre todo lo anterior”. Por su parte, el PAN después de señalar en forma poco precisa la necesaria coordinación en materia de la hacienda pública (y abandonando una constante de su discurso tradicional *i.e.*, la crítica al centralismo de la vida económica y social del país) tan sólo plantea la conveniencia de una ley del federalismo hacendario “para regular el equilibrio y la responsabilidad en las relaciones hacendarias de los tres órdenes de gobierno, con el fin de consolidar los avances en la descentralización del gasto público, impulsar la homologación de las cuentas públicas y establecer un sistema de información hacendaria entre todos los órdenes de gobierno, con premios compensatorios a

la eficiencia gubernamental". El PRD insiste en la necesidad de tratar a fondo las relaciones fiscales entre los tres órdenes de gobierno e, incluso, habla de la necesidad de abordar todo ello en una futura y necesaria conveniencia nacional fiscal o hacendaria.

48. En la práctica, las relaciones entre la federación y las entidades federativas han sido desiguales: en algunos campos de actividad éstas se han llevado a cabo con plena cooperación y el trato ha sido de mutuo respeto y de consideración a los intereses de ambas partes. En otros casos, en las relaciones que han existido por lo general la federación ha impuesto a las entidades federativas sus criterios y sus políticas. Esto último ha sido el caso en la muy importante y trascendente materia fiscal.

49. La meta del federalismo en México hoy no puede ser distinta de la que ha sido siempre: acceso similar a la justicia social en todo el país y en beneficio de todas las personas. Prosperidad y crecimiento económico de todo el país. Desarrollo regional equilibrado. Que tanto la nación como las partes que la integran prosperen. La coordinación de las actividades que cada una de las partes va a desempeñar para lograr las metas propuestas se vuelve, así, crucial. Y la coordinación entre las partes sólo será posible cuando cada una de ellas sepa qué le corresponde hacer, defina cómo lo va a hacer y precise la forma y los medios para hacerlo.

50. Es aquí donde entra el tema del federalismo fiscal. Es a partir de la disponibilidad de recursos que se pueden asumir responsabilidades. Así, la primera e importante decisión que hay que tomar es si se quiere trabajar a partir del sistema actual, de coincidencia fiscal, en el que a partir de un esquema de coordinación los estados y municipios participan en los impuestos federales y asumen, a partir de aportaciones de la federación, ciertos gastos para proporcionar y atender determinados bienes y servicios públicos fundamentales (educación, salud) o si, por el contrario, se quiere entrar de lleno a una propuesta de distribución entre la federación, estados y municipios de fuentes de tributación, crédito y responsabilidades para proporcionar y atender ciertos bienes y servicios públicos. No hay que descartar, desde luego, una opción intermedia que las combine.

51. La decisión no es fácil. Mantener en esencia la situación actual, desde luego dándole mayor solidez y certidumbre, y sólo actuar en el margen para mejorar la situación y aumentar los ingresos de los estados y de los municipios a costa de la federación, tiene varias ventajas y resulta atractiva. De entrada la primera es justamente que se estaría trabajando en el margen y, por lo tanto, no se estaría afectando lo esencial del sistema vigente que, por cierto, tiene virtudes. También, en momentos de enorme fragilidad de las haciendas públicas, entrar de lleno a modificar el sistema vigente en sus aspectos esenciales no resulta atractivo por la incertidumbre de los resultados que podría generar. Además manteniendo la situación actual se trabajaría a partir de una experiencia que ha sido, desde varios puntos de vista, exitosa, que ha funcionado, que a muchos gusta y deja satisfechos y que ha establecido armonía en materia fiscal en el país. Adicionalmente, la coincidencia en materia tributaria permite a las autoridades nacionales, en coor-

dinación con las estatales, dedicar, transferir parte de los recursos que derivan de las localidades prósperas a proporcionar bienes y servicios públicos a las poco desarrolladas. Por lo demás, no hay que olvidar que después de mucho discutir y estudiar en el país se ha resuelto en otras épocas mantener la coincidencia tributaria. Lo mismo ha sucedido en otros estados federales. Con coincidencia tributaria, varios países han logrado no sólo armonía fiscal sino también fortaleza hacendaria en los tres órdenes de gobierno (como Estados Unidos de América, Canadá).

52. Entre 1998 y 2002, en términos exclusivamente de recursos, comparativamente no le ha ido mal a los estados y a los municipios. Es decir, la coincidencia tributaria y el sistema de participaciones y aportaciones a los diversos fondos de apoyo ha funcionado bien. Mientras que en ese lapso el gasto neto total de la federación aumentó, en términos reales, 24.3%, las participaciones de las entidades federativas en los impuestos federales lo hicieron en 36.1% y las aportaciones a los diversos fondos de apoyo en 34.4%. Con ello, la participación del Ramo 28 (participaciones de estados y municipios en impuestos federales) del Presupuesto de Egresos de la Federación dentro del gasto neto total del gobierno federal subió de 13.7 a 15%, y la del Ramo 33 (fondos de apoyo a los estados y municipios) pasó de 13.8 a 14.9%. Ambos ramos representan actualmente casi 30% del gasto neto total del gobierno federal. Asimismo, el gasto neto total por habitante creció 15% en términos reales en ese mismo lapso, en tanto que las participaciones por habitante lo hicieron en 26%, y las aportaciones por persona a los fondos lo hicieron en 24.5%. Desde luego que el grueso de esos incrementos en las participaciones y en las aportaciones se dieron en los tres años del periodo 1998-2000. También hay que subrayar que los fondos de apoyo a los estados y municipios han sido insuficientes para atender las responsabilidades transferidas a las entidades federativas (y ello es particularmente cierto para el caso de los fondos de apoyo para la educación y la salud). De hecho, la suma de participaciones en impuestos federales y aportaciones a los fondos de apoyo (es decir, el total de las transferencias de la federación a las entidades federativas) en el año 2000 representó 7.2% del PIB nacional. A todo ello habría que agregar el surgimiento del PAFEF. Además hoy existe armonía fiscal entre los estados y entre éstos y la federación. No se habla ya de doble imposición, ni tampoco hay “guerra fiscal” entre las entidades federativas. Por lo demás, el sistema de coincidencia tributaria y coordinación fiscal entre los tres órdenes de gobierno ha permitido canalizar recursos a los estados de menor desarrollo relativo.

53. Desde luego que al sistema actual habría que:

- darle solidez y certidumbre (*i.e.*, garantizar constitucionalmente el régimen completo de participaciones; darle suficiencia a los siete fondos de apoyo, en especial al de educación y al de salud; buscar estabilidad en las participaciones y en las aportaciones para que no estén sujetas a variaciones bruscas y a decisiones de sólo la SHCP; buscar que las participaciones—que actualmente son de 20% de la Recaudación Federal Participable—se incrementen paulatinamente para llegar a una cifra de, por ejemplo, 25% para los estados, 15% para los municipios y 60% para la federación;

pasar la administración del IVA a las entidades federativas, que en otra época la tuvieron; transformar el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos en el banco del federalismo; establecer la Comisión Federal de Presupuesto, Financiamiento y Gasto Público integrada por el presidente de la República y por los titulares de las 32 entidades federativas; modificar el artículo 117 de la Constitución para facultar a las entidades federativas para contratar financiamientos y empréstitos con sociedades nacionales y extranjeras) y

- revisar las obligaciones de los tres órdenes de gobierno para determinar si se mantiene o no la distribución actual.

54. De optarse por este camino las relaciones fiscales entre la federación y las entidades federativas y los municipios mejorarían. Serían más estables y sujetas a acuerdos de alto nivel y respaldadas por el Poder Legislativo. Las entidades federativas y los municipios, eso sí, continuarían dependiendo de las transferencias que la federación haga, pero éstas serían más estables y, en todo caso, habría un mecanismo para revisar periódicamente las cosas.

55. Otra posibilidad sería combinar la actual coincidencia tributaria, con cierta distribución de fuentes de tributación, entre los tres órdenes de gobierno, y también cierta distribución de las obligaciones que a cada uno le corresponden. En este caso, el punto de partida tiene que ser que ninguna de las entidades federativas, ni los municipios, pierda en el proceso (la federación necesariamente tiene que perder, pues concentra actualmente casi la totalidad de los ingresos y del gasto), que de ser posible todas ellas ganen en alguna proporción, que las obligaciones adicionales que asuman las entidades federativas y los municipios tengan respaldo financiero suficiente y que el proceso se lleve a cabo con tiempo y con una base estadística sólida, confiable y aceptada por las partes.

56. Una propuesta de distribución de fuentes de tributación podría ser, por ejemplo, que a las entidades federativas se les diera la potestad exclusiva para gravar las ventas (IVA), a los municipios, además del predial, que tuvieran potestad exclusiva para gravar la enajenación de la propiedad inmueble (traslado de dominio) y que en las demás fuentes de tributación (*i.e.*, ISR, IEPS) continuara la coincidencia tributaria.

57. Desde luego que lo anterior no entraña que todo lo existente desaparezca. Por el contrario, se mantendría algún porcentaje de participación de los estados y de los municipios en los impuestos federales; algunos de los siete fondos de apoyo se mantendrían; los tres órdenes de gobierno mantendrían sus facultades en materia de derechos, productos y aprovechamientos. Habría que modificar también al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, establecer la Comisión Federal de Financiamiento, Presupuesto y Gasto Público y tener reuniones periódicas entre los tres órdenes de gobierno para abordar temas fiscales. Por lo que hace a las obligaciones adicionales que asumirían las entidades federativas habría que precisar cuáles serían las más convenientes.

58. Existen argumentos a favor de la propuesta anterior. Desde luego que ello daría mayor certeza y seguridad en materia tributaria a los tres órdenes de go-

bierno. En general, hay experiencia y capacidad de manejo por parte de los tres órdenes de gobierno. En todo caso, se requiere un tiempo de transición para dar la capacitación necesaria, sobre todo en los municipios. Esta distribución de fuentes de tributación no es ajena a la tradición mexicana y es, por lo demás, muy similar a la que existe en otros estados federales.

59. El cambio fundamental es que los estados asumirían por completo el IVA. Esto tiene varias ventajas: en el tiempo es el impuesto que tiene mayores posibilidades de crecer. Actualmente está mal administrado por la federación y reporta muy baja productividad, de tan sólo 20% (con una tasa de 15%, tan sólo se recauda 3% del PIB), lo que contrasta con productividades de alrededor de 50% en los países de América Latina. Los estados tienen experiencia en la materia, ya han administrado este impuesto, y desde luego se facilitarían el control de causantes y la fiscalización. Eso sí, se tendrían que asumir varias cosas, entre otras: la conveniencia de mantener una sola ley; no aceptar exoneraciones (salvo alimentos y medicinas); amplia coordinación entre los estados a fin de evitar “guerras” fiscales; que los causantes del tributo paguen donde llevan a cabo su actividad, independientemente de su domicilio fiscal (actualmente en un grupo muy reducido de entidades se recauda el grueso del IVA: Distrito Federal, 47%; Nuevo León, 8%; Estado de México, 6%, y resto de las entidades, 39%). Por su parte, el gobierno federal puede dedicarse de una vez por todas al impuesto sobre la renta y obtener de ese tributo los recursos necesarios para hacer frente a sus responsabilidades. Lo que en la actualidad se recauda de este tributo es muy poco y tiene, sin duda, enormes posibilidades. En los países miembros de la OCDE, de la cual México forma parte, el impuesto sobre la renta es la principal fuente de recursos para sus haciendas. No tiene por qué no serlo en México, donde la presión tributaria es una de las más bajas del mundo (alrededor de 10% de PIB en los últimos 20 años).

60. Por último, siempre existe el camino extremo, tajantemente, de distribuir fuentes de tributación y responsabilidades entre los tres órdenes de gobierno. Abandonar por completo la coincidencia fiscal. Pero ello resulta inconveniente por la rigidez que entraña y las limitaciones que se le impondrían a los tres órdenes de gobierno, especialmente a la federación. Pero en cualquier caso es necesario actuar. Discutir y acordar. Y ello para darle solidez y fuerza, en los años por venir, al pacto federal en México ●

D ¿Cómo se gobierna la pluralidad?

(o la urgencia de los partidos de la postransición)

Ricardo Becerra*

Tipos de transición

democratizar, democratización, transición a la democracia¹ no significan lo mismo en todas partes ni en todo tiempo, ni siquiera cuando el proceso ocurre en el mismo periodo histórico.² Veamos:

1) En algunos países, democratización ha requerido una transformación íntegra de su constitución y de su régimen político (por ejemplo, España).

2) En otros, ha necesitado un cambio completo en el Estado (redefinición del territorio y de las nacionalidades que lo integran, otro sistema jurídico y de propiedad), al mismo tiempo que se desmantelan los instrumentos de la planificación central. Es decir, democratización implicaba un cambio radical de su economía y su política (la Rusia postsoviética, por ejemplo).

3) Otras naciones han visto nacer su democracia mediante una vasta y decisiva ampliación de su comunidad política (la conquista del voto por los negros, en el caso de Sudáfrica).

4) Mientras que en latitudes más cercanas, el proceso transicional se refiere más bien a un retorno, a la restauración de una democracia que ya estaba ahí, vivía antes de los golpes militares que la violaron y suspendieron (como Chile o Argentina).

5) En México, construir la democracia ha significado otra cosa: establecer unas reglas electorales limpias y confiables por un lado y, paralelamente, construir auténticos partidos políticos nacionales.

* Analista político-económico. Colaborador de *La Crónica y Etcétera*.

¹ Para evitar malentendidos hay que definir lo que entiendo por democracia desde el principio, esto es, un procedimiento. Sigo el concepto general de Bobbio según el cual “una sociedad democrática es aquella que cuenta con procedimientos nítidos y equitativos para decidir socialmente quién deberá ejercer la autoridad”. Se puede ser más exigente y asumir las “siete instituciones que definen un modelo democrático” de Robert Dahl: 1) el control político sobre el gobierno es realizado por representantes elegidos; 2) que son elegidos en elecciones libres e imparciales; 3) prácticamente todos los adultos tienen derecho a votar; 4) los ciudadanos tienen derecho a concurrir como candidatos a cargos electivos en el gobierno; 5) existe el derecho de libertad de expresión, incluyendo el derecho a la crítica al gobierno y a las instituciones; 6) los ciudadanos tienen a su disposición medios alternativos de información; 7) los ciudadanos pueden asociarse libremente en partidos, organizaciones o grupos de interés que gozan de autonomía. Si de algo sirven estos conceptos, entonces México puede ser llamado, por derecho propio, un país democrático.

² Nos referimos a la etapa definida por Samuel P. Huntington como “la tercera ola democratizadora” que va de 1974 a los años noventa (*La tercera ola: la democratización en el siglo XX*, Barcelona, Paidós, 1994).

Esos tipos ideales de transición³ no se hallan en estado puro (por ejemplo, en algunos países del este europeo también hubo necesidad de crear partidos distintos a los comunistas), pero la clasificación intenta subrayar los rasgos fundamentales, las tareas que primordialmente tenían que cumplir esos países para arribar a un Estado democrático.

Ahora bien, tal y como se ve, la trama, el libreto de la transición mexicana es totalmente original, quizás único en el mundo. Como hace tiempo observó un autor asiático en un estudio internacional comparado, el nuestro se trató de un “proceso político atípico, porque estuvo centrado en la lucha por unas instituciones electorales fiables, aceptadas por los contendientes y sin grandes modificaciones en la Constitución”.⁴

En efecto, a medida que los partidos opositores adquirían arraigo, presencia y poder dentro del Congreso, impulsaban reformas a las leyes electorales en busca de más derechos, más instrumentos de protección, más prerrogativas y mayor capacidad de intervención en decisiones de gobierno.⁵ De ese modo, puede decirse que ambos procesos —un ciclo de reformas electorales y el fortalecimiento de los partidos— constituyen el centro, el meollo, en la historia de nuestra democratización.

La llegada del Estado de partidos

Hasta 1977 el PRI había logrado construir una coalición política claramente mayoritaria y hegemónica, un poder indisputable que se servía del consenso, la negociación y la cooptación, lo mismo que del fraude y la represión. Pero a partir de aquella fecha, luego de una reforma electoral fundadora, comienza a configurarse un escenario totalmente nuevo, una creciente pérdida de hegemonía del PRI, un progresivo fortalecimiento de los partidos opositores en plural que encauzaban sus disensos y sus exigencias en nuevas y más profundas reformas electorales. Poco a poco, esos partidos antes testimoniales, fueron ocupando y ensanchando su lugar en el cuarto de máquinas del Estado nacional.

Algunas cifras son elocuentes para ilustrar ese trayecto: en 1976 había cinco municipios gobernados por el PAN; en 1983, 30; en 1988, 158, y en el año 2000 ya gobernaba más de 500. En 1977 todos los congresos tenían mayoría calificada del PRI, en el año 2000, antes del 2 de julio, sólo quedaba uno. En 1977 no había un solo gobernador de oposición: antes del 2 de julio del año 2000 ya eran 12, mientras que el PRD administraba la capital del país.⁶

³ Sistematizados en la fundamental obra de Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead, *Transiciones desde un gobierno autoritario* (cuatro tomos), Barcelona, Paidós, 1994. En ella se recapitula y contrasta por primera vez la experiencia de casos nacionales de democratización en Europa meridional y América Latina.

⁴ Véase, Don Chul Sin, “On the Third Wave Democratization. A Synthesis and Evaluation of Recent Theory and Research”, *World Politics*, vol. 47, octubre de 1994, pp. 135-170.

⁵ A ese proceso histórico que se autorrefuerza le hemos llamado *La mecánica del cambio político en México*. José Woldenberg, Pedro Salazar y Ricardo Becerra, México, Cal y Arena, 2000.

⁶ El libro que mejor retrata este proceso de asentamiento de partidos políticos en el Estado nacional es el de Alonso Lujambio y Horacio Vives, *El poder compartido: un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000.

Como suele subrayar José Woldenberg, la democratización tuvo como su vehículo una colonización lenta, silenciosa, pero sistemática de muchos partidos a lo largo de toda la trama del Estado nacional: en la Presidencia en el nivel federal, en los ejecutivos locales y municipales, en el Congreso de la Unión y en los congresos locales. La pluralidad política se “inyectó” en el Estado y eso modificó la naturaleza, los procesos internos y el funcionamiento gubernamental. Ya no fue un Estado copado por un solo partido, sino un Estado obligado a vivir la “experiencia constitucional”, o sea, la auténtica competencia por los cargos, la intensa deliberación dentro de los órganos parlamentarios, la autonomía y división de poderes, la negociación del centro con las entidades federativas, el gobierno dividido. Formalmente era el mismo Estado, pero realmente había cambiado de una manera muy profunda.

Al final de ese proceso —que duró más de 20 años— lo que hemos creado es un auténtico “Estado de partidos”, es decir, una forma de democracia, representación y gobierno absolutamente mediada y operada por la existencia de partidos políticos. El hecho hubiera escandalizado a uno de los clásicos de la ciencia política en el siglo XX, Heinrich Triepel, pues en la actualidad mexicana hubiera detectado aquello que tanto denunció en 1927:

La organización de los partidos ataca la democracia desde dentro y desde fuera. Se apodera del elector y lo arrastra cada vez más a sus redes. Se apodera del procedimiento parlamentario... Las decisiones de las representaciones populares se preparan en la votación y deliberación de las fracciones. La discusión en pleno, incluso a veces en las comisiones, se convierte en una forma vacía. La decisión parlamentaria cuando el Parlamento tiene una mayoría homogénea, es una decisión del partido, y cuando hay pluralidad de partidos en un compromiso entre ellos. Y el diputado ya no es un representante del pueblo, sino un representante de su partido, y como tal se siente y actúa.⁷

A contrapelo de la idealización de Triepel (y de muchos otros transitólogos o ultrademócratas contemporáneos), la verdad es que la fortaleza de los partidos se ha revelado como la única forma en que la democracia se produce y se hace perdurable. Otro clásico de la materia, Hans Kelsen, refutó esa idealización de la sociedad y del Estado, y la reprobó como ilusión metafísica:

el ideal de un interés colectivo superior a los intereses de grupo y, por consiguiente *suprapartidista*, esto es, la solidaridad de intereses de todos los miembros de la colectividad sin distinción de confesión, nación, clase, etc... viene a ser una ilusión metafísica, o mejor dicho, metapolítica, que suele denominarse con terminología bastante confusa *comunidad orgánica*, y contraponerse al *Estado de partidos*, esto es, a la democracia mecánica.

⁷ Heinrich Triepel, “Derecho constitucional y realidad constitucional,” en Kurt Lenk y Franz Neumann (eds.), *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Barcelona, Anagrama, 1980, p. 187.

Y más adelante remata, con una cita que describe bien el discurso ideológico predominante en México, antes de la transición:

La actitud adversa a la constitución de los partidos y al desempeño de su papel político, hostil en el fondo, a la democracia, sirve, consciente o inconscientemente a fuerzas políticas que tienden a la hegemonía de un solo grupo de intereses que, en la misma medida en que se niega a tomar en cuenta otro interés ajeno, procura disfranzarse ideológicamente como interés colectivo *verdadero, comprensivo o nacional*.

El Estado de partidos se define entonces por la pluralidad de organizaciones que representan intereses y visiones parciales, existentes en la sociedad, y que confluyen en los órganos del Estado para elaborar sus decisiones.

Son varios los mecanismos institucionales que han contribuido a cambiar la posición y a incrementar el poder partidista, hasta generar en México un típico Estado de partidos:

- 1) Su rango constitucional, que los dibuja y los protege jurídicamente. De un modo descriptivo (los define como expresión del pluralismo político). De manera programática (la Constitución les asigna la doble tarea de concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular y de ser instrumentos esenciales de la participación política). En un sentido prescriptivo (al obligarlos a respetar la Constitución y la ley). Y de un modo tutelar (al garantizarles un amplio financiamiento y otras tantas prerrogativas para su funcionamiento).
- 2) El monopolio de la representación, es decir, los partidos políticos son los únicos vehículos que pueden presentar candidatos en las elecciones, incluidos los que ocuparán cargos en el Poder Ejecutivo.
- 3) El sistema proporcional, que deja en manos de los partidos dos quintas partes de la designación de los diputados y una cuarta de los senadores.
- 4) Son los únicos entes que pueden constituir el Poder Legislativo, y por lo tanto, son la verdadera sede de ese poder.
- 5) Gozan de amplio financiamiento público y de prerrogativas en radio y televisión.
- 6) Y ese poder, creado, reproducido y ampliado, tiende asimismo a multiplicarse. De tal modo que se ha generado la necesidad de que los parlamentarios nombren, acuerden, ratifiquen a secretarios y altos funcionarios del gobierno en turno (como el procurador de la República, el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el presidente del IFE, los consejeros electorales, etcétera).

Todo ello sin contar, claro está, las grandes facultades que tienen los grupos parlamentarios, como su capacidad para intervenir en la definición del presupuesto de la Federación y la emisión de leyes e iniciativas desde el Congreso de la Unión.

Los partidos dejaron de ser organismos ajenos al Estado para incorporarse de lleno en su operación diaria y en sus decisiones cruciales. Ésta es la realidad ma-

terial de la democracia mexicana: la representación y el gobierno ya no están en manos de un solo partido, sino que son determinados y garantizados materialmente por un sistema plural de partidos políticos.

El gobierno de la pluralidad

Al empezar el año 2003, el mapa de la representación y del gobierno en México no podía ser más complejo: la Presidencia de la República ocupada por el PAN; el gobierno de la capital emanado del PRD; la mitad de los gobernadores estatales en manos del PRI; un solo Congreso local tiene mayoría absoluta; los municipios del país son ocupados por distintos partidos, incluidos algunas decenas de ellos que son gobernados por partidos pequeños o de reciente creación. Todo lo cual hace que la tarea de gobernar se complique y se convierta en un tenso y permanente ejercicio de discusión y negociación.

De esa manera llegamos a una estación política totalmente nueva, nunca antes experimentada en la historia nacional: el desafío de gobernar la pluralidad. Se trata de un estadio más complejo, más sinuoso, más exasperante y más sofisticado. Como describe agudamente Hans Magnus Enzensberger: “la democracia de partidos... significa gobernar con palancas que nunca están bien aceitadas; sin poseer una autoridad indiscutida sino al contrario, permanentemente cuestionada por los partidos rivales; significa gobernar hablando incesantemente con los que nos desagradan; significa gobernar concediendo y deformando nuestros propósitos originales; significa gobernar buscando los votos y la aprobación de gentes que a menudo despreciamos... pactando con quien no queremos”.⁸ Y precisamente ése es el escenario contemporáneo de México: partidos políticos de muy distinto corte están ahí, apoyando o complicando el gobierno, inevitable e inexorablemente.

El fenómeno se hizo sentir con toda fuerza luego de la elección intermedia de 1997, cuando el presidente Zedillo perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados: ninguna de sus grandes reformas pudo ser aprobada; ninguno de sus proyectos estructurales pudo salir adelante, mientras que los partidos opositores probaban por primera vez el músculo de su poder, su derecho al veto y el desafío al otrora todopoderoso presidente del país.

La historia volvió a repetirse en el año 2000: la diversa y diferenciada votación produjo un Congreso sin mayoría absoluta: 1 784 956 votantes foxistas sufragaron por un partido distinto a su coalición “Alianza por el Cambio” en la Cámara de Senadores, y 1 776 068 ciudadanos variaron su voto en la Cámara de Diputados. Si los votantes por el presidente electo lo hubieran hecho sin distinción y en bloque, entonces Fox y su coalición tendrían hoy mayoría en el Congreso de la Unión. Pero esos 1 770 000 ciudadanos dispusieron otra cosa, y colocaron a su candidato presidencial en una situación compleja. Para decirlo de otro modo: si estos votantes lo hubieran hecho homogéneamente, la Alianza por el Cambio se habría llevado la mayoría entre los diputados, 260, más que suficientes para gobernar la Cámara baja, y no los 223 que tienen ahora.

⁸ “Compadezcamos a los políticos”, en *Zigzag*, Barcelona, Editorial Anagrama, 1999, p. 109.

Pero además, durante su mandato el presidente Zedillo tuvo un Senado compuesto por mayoría de su partido, el PRI; en varias ocasiones funcionó como válvula de seguridad en última instancia, ante la alianza de la oposición. Fox no tuvo esa suerte: su coalición (después rota por el PVEM) ganó 51 senadores. El PRI obtuvo más senadores que esa Alianza: 60 escaños; el PRD 15, y PT y CD obtuvieron uno respectivamente. Así que el Poder Ejecutivo tiene enfrente a 77 senadores de oposición hasta el último día de su mandato.

¿Resultado? Durante seis años México ha vivido con un presidente democráticamente acotado (Fox todavía más que Zedillo), expuesto por necesidad a la negociación y el acuerdo con un Congreso de oposición y con partidos políticos dedicados a criticar y complicar su gobierno. El país que tenemos ya no es el de un tronco mayoritario, sino el de mayorías que deben ser hilvanadas, construidas. La suma de los votos y de los legisladores de la oposición es una mayoría absoluta sobre el gobierno triunfante.

Las elecciones de 1997 lo habían anunciado con toda claridad: México entraba de lleno a una etapa política cuyo objetivo y marco esencial era el de la construcción de alianzas legislativas, los pactos interpartidistas ya no sólo para hacer leyes electorales sino para gobernar al país.

El pluralismo, ¿hay marcha atrás?

¿Es posible que México regrese algún día a su pasado, donde existía una clara, mayoría hegemónica? ¿Puede ser revertida la nueva condición pluralista? ¿Pueden el PAN y el gobierno foxista recuperar la vieja situación de una mayoría que controla el Congreso, que está en plena sintonía con el Ejecutivo y que puede emitir leyes e iniciativas sin el concurso de otros partidos? La respuesta es *no*. En principio, como ya apuntamos, porque el Senado de oposición acompañará al Presidente hasta el año 2006, hasta que acabe su mandato. También, porque los últimos resultados electorales (como los del Estado de México, la entidad con mayor número de votantes en el país) y las encuestas recientes, indican que el electorado mexicano sigue probando, optando por varias alternativas, no sólo dos, y que el tercero en discordia, el PRD, tiende a crecer. Pero sobre todo, porque la sociedad mexicana ha probado ser obstinadamente plural, y ése es un hecho social, cultural y material de grandes consecuencias. Diversas sensibilidades, visiones, formas de ser y de pensar, diversos intereses recorren lo largo y ancho de la nación. Se materializan, se organizan y forman instituciones, organismos, partidos, agrupaciones, que deben interactuar y convivir. Por eso, la política mexicana dejó de caber en un solo partido, en un solo programa, en una sola organización. Por eso, nuestra política se democratizó. No importa si se es de derecha o de izquierda: el hecho decisivo, el que debe reconocerse en México, es su pluralidad, admitir que en adelante, la política y el gobierno van a tener que abordarse y procesarse en medio de una diversidad de opciones e intereses.

Hay que repetirlo a contrapelo del diagnóstico conservador. Pues una fuerte corriente dentro del gobierno, en el PAN y en ciertos círculos académicos pugna ahora mismo por una contención o reducción de la pluralidad. Sostiene que el

principal problema político de México hoy, está en la forma en que se integra su Poder Legislativo. La existencia de tantos diputados de representación proporcional (200) y de los 32 senadores de lista nacional, dicen, fragmenta al Congreso, complica la negociación interna, premia a fuerzas pequeñas y, sobre todo, impide la constitución de mayorías para gobernar y emitir leyes. Para la derecha mexicana, tanta pluralidad es insufrible.

Farisaicamente los panistas se quejan: son muchos actores, siglas y colores los que debaten en el Congreso. Son muchos diputados de distintas corrientes y de distintas calidades... pero precisamente para eso se idearon estas reglas y se planteó ese tamaño en las cámaras: para quebrar la mayoría monocolor del autoritario PRI, para inyectar diversidad al debate, para obligar a que las leyes fueran producto de operaciones inclusivas y concurrentes entre distintas fuerzas, para que muchas posiciones pudieran sentirse representadas en los órganos del Estado, a final de cuentas, para transitar a la democracia. Nuestras reglas son lo que son justamente por eso: porque se trataba de que el Congreso recibiera y expresara la verdadera pluralidad del país.

En su momento, esas reglas expansivas favorecieron sobre todo al PAN. ¿Qué hubiera pasado si en 1979 no se introduce la representación proporcional? El PAN hubiera conseguido 1.3% de la Cámara de Diputados. ¿Y en 1988?, 12%, ¿y en 1994?, 7%, ¿y en 1997?, solamente 16%. O sea: la fuerza política, la visibilidad pública, la capacidad de negociación, la expansión y el fortalecimiento político del PAN fue posible, en gran medida, por la existencia de la representación proporcional. Mientras más diputados tuvo el PAN, más importante se volvió, más reformas promovió, más avanzó como opción nacional creíble y competente.

Pero sus ideólogos hacen nuevas cuentas y echan por la borda a la historia: ahora gobiernan, están en el centro de la nave, les resulta muy difícil, la pluralidad les estorba, ya no conviene sostener las reglas electorales, las mismas que otrora, les resultaron tan beneficiosas.⁹ Al inicio de su campaña en 2003, el PAN reveló un peligroso primitivismo: las reglas de la competencia democrática —que tardaron en madurar dos décadas— son desechables, se sostienen sólo si les convienen. Y las atacarán si así lo exige su estrategia electoral.

Pero un sistema de partidos democrático debe avanzar exactamente en sentido contrario, pues las reglas de integración del Congreso representan un área de acuerdo entre las fuerzas políticas fundamentales de México. Con todas sus malformaciones, sus defectos técnicos (y los muchos oportunistas que se han colado), el sistema electoral actual condensa una época, una lucha histórica del país: la de las nuevas reglas de transmisión y distribución del poder. Es una de las pocas áreas cruciales que México pudo solucionar al terminar el siglo XX. Su olvido y las impugnaciones que recibe, revela cuán frágil es la conciencia pública y el sentido de la historia, incluso de quienes han sido sus principales beneficiarios.

⁹ La propuesta, presentada al comienzo del año 2003, es reducir a 100 el número de diputados de representación proporcional.

La pluralidad no es una amenaza, sino una condición de la libertad democrática, que apareció en el tiempo mismo de la transición. Contrario al diagnóstico conservador, debe afirmarse que el mejor sistema político es aquel que logra expresar de manera más nítida la verdadera pluralidad social. Que la mejor fórmula electoral es la que alcanza a representar la mayor parte de las visiones y los intereses significativos que existen en la nación. Por eso, en adelante, la política de México no puede más que impulsar y promover un tipo de democracia pluralista, incluyente, diversa y cooperativa.¹⁰

De 2003 en adelante: el genio oculto de la democracia mexicana

Hay que recapitular cuanto llevo dicho: en México democratización significó creación de partidos y reglas claras para su contienda; esos partidos se expandieron a tal punto que habitan ya el cuarto de máquinas del Estado nacional, y múltiples garantías materiales y jurídicas aseguran su poder; el desplazamiento del PRI y la inclusión de distintos partidos han vuelto extraordinariamente compleja la operación del Estado mexicano; y el futuro más probable, a pesar de la pretensión conservadora, es que ese orden plural y diverso permanezca, justamente porque México es un país enormemente heterogéneo, igualmente plural y diverso.

Pero la pluralidad no puede ser gobernada con los reflejos previos ni con las mismas palancas. La nueva circunstancia democrática obliga a un cambio de anteojeras, de usos y costumbres políticas, lo mismo que de dispositivos legales e institucionales. Tal como afirma Norberto Bobbio en un libro reciente: “En una democracia, el aprendizaje decisivo, no lo da, por supuesto, el ejercicio gubernamental respaldado por una mayoría... los franceses son muy conscientes de ello... el aprendizaje decisivo es el de gobernar sin mayoría, es decir, compartiendo el poder”.¹¹

Creo que ahí se halla el genio oculto de la política mexicana para los próximos años: si la pluralidad no va a ser cancelada o restringida, si las votaciones venideras vuelven a arrojar un mapa plural, si varios partidos constituirán los órganos de representación y se harán cargo de las funciones de gobierno, entonces tendrán que aprender a compartir el poder.

Los gobiernos de Zedillo y de Fox (hasta ahora) han mostrado una obstinada incapacidad para comprender la nueva condición. El gobierno de la alternancia, por ejemplo, ha intentado romper la resistencia de la oposición en el Congreso mediante acuerdos puntuales, pactos limitados a uno o dos temas, desplantes mediáticos, echando mano de su popularidad, denunciando al resto de partidos y —como ahora—, convocando al electorado a votar en las elecciones intermedias para darle una mayoría a su partido y así “quitar el freno al cambio”. Pero no

¹⁰ En un libro reciente, Joseph Colomer apunta incluso que “un análisis empírico (vasto, realizado en casi una centena de países), permite mantener la hipótesis sobre la mayor capacidad de las instituciones pluralistas y socialmente eficientes de obtener un apoyo estable”, *Instituciones políticas*, Barcelona, Ariel, 2001, pp. 237.

¹¹ Norberto Bobbio y Maurizio Viroli, *Diálogo en torno a la república*, Barcelona, Tusquets-Kriterios, 2002, p. 14.

ha intentado lo que parece inevitable: compartir el poder, compartir posiciones para amasar una alianza legislativa amplia y duradera.

Ésa parece ser la única solución a la ecuación pluralista de la actualidad mexicana. En un caso improbable, el PAN puede ganar la mayoría de la Cámara de Diputados, pero aun si lo hiciera, nada garantiza que el Senado —en el que no tiene mayoría— acceda a comprometerse y avalar su programa de gobierno y las reformas estructurales que Fox ha prometido.

Después de las elecciones de julio de 2003, inevitablemente, el gobierno tendría que ir en busca de una auténtica coalición para gobernar, con todas las consecuencias del caso. Esa construcción política, absolutamente nueva e inexplorada en nuestra historia, tendría tres requisitos:

- 1) El acercamiento serio, sistemático y programático con alguno de los dos grandes partidos opositores (PRI o PRD) o con el conjunto de partidos menores (en caso de que su agregación y suma alcanzara para constituir una mayoría legislativa).
- 2) Una vez iniciado el acercamiento, redefinir de manera conjunta las prioridades y el programa mismo de gobierno.
- 3) Asegurar los votos de los diputados del o de los partidos aliados, comprometiendo al mismo tiempo determinadas carteras en el gobierno federal.

Típicamente, ésta es la sencilla fórmula de manual bajo la cual funcionan los gobiernos presidencialistas y, sobre todo, los semipresidenciales: una alianza legislativa con reflejo en el gabinete que impulsa un programa de gobierno común.¹²

No hay popularidad ni capital político que valgan, si no se sabe crear y disponer de esos instrumentos para gobernar. En ausencia de una gran operación de este tipo, el sexenio histórico de la alternancia fracasará prácticamente en toda la línea: ni habrán cuajado las grandes reformas prometidas, ni habrá el despegue del crecimiento económico, ni la mejora en la distribución de la riqueza, ni reforma del Estado, ni las grandes obras de actualización en los muchos campos que se necesitan. Al final, el gobierno foxista habrá probado su ineficacia y suscitará en el electorado la pulsión de ensayar, a sus costillas, un nuevo experimento de alternancia.

La coalición antes que la institución (los partidos de la postransición)

Pero adentrarnos de lleno en la experiencia de la gobernabilidad democrática implica un requisito previo: dejar atrás el discurso y la ideología de la transición y estar dispuesto a vivir un escenario abierto y fluido de alianzas, negociaciones y pactos con todos los actores, incluidos los que provienen del “antiguo régimen”.

Digámoslo de otro modo: México necesita partidos de la “postransición”, o sea, partidos no alineados por un solo principio (en la transición las fuerzas se

¹² Véase “Las reglas del juego”, en Michel Rocard, *Trabajar con el corazón*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

polarizan: por un lado quedan aquellas, defensoras del *status quo*, y por el otro, las corrientes democratizadoras, sean del signo que sean). En cambio, después de la transición, la política se normaliza y cada asunto, cada iniciativa, puede ser abordado por sí mismo, de acuerdo con sus defectos o virtudes, sin alineamientos previos, sin el bloque dividido entre los “democráticos” y los que no lo son.

Ése es el tipo de política que se necesita, y con urgencia, pero los partidos que hoy actúan en la escena política mexicana —particularmente los tres mayores— son criaturas sobrevivientes de una época pasada, extraordinariamente mal preparados para entender y actuar en el presente. Se requieren nuevas actitudes, programas, fuerzas genuinas, dialogantes, dispuestas a discutir cada tema por sus méritos (y no por quien lo propone), alianzas duraderas que hagan productivo el gobierno legítimo emanado de las urnas. La elaboración de un pensamiento y una práctica “postransición” es tan inevitable como urgente: para tener un sistema de partidos, ya no de la transición, sino de la democracia.

La conclusión es inequívoca: el problema político central de México no es el de suprimir o reducir a la diversidad, sino cómo poder gobernar un país que dejó de tener mayorías absolutas, cómo poder gobernar la pluralidad. Y ésta es la clave de la elaboración política de nuestro futuro ●

¿Y el desarrollo sustentable?

Enrique Provencio*

Una idea extraviada

En el México de principios de siglo está extraviada la idea del desarrollo sustentable. Está perdida en el sentido de no encontrar su rumbo, de no llevar destino determinado, pero también lo está por tener tan poca estimación o crédito.

La idea está extraviada en sus dos componentes: el desarrollo en sí no está a la vista ni parece que esté resurgiendo, y la sustentabilidad tampoco se ve cercana. Doble problema, porque a estas alturas el desarrollo será sustentable o no será. Recordando una vieja referencia, se podría decir que para que haya sustentabilidad del desarrollo tiene que haber desarrollo. Cuando se empezó a debilitar el crecimiento económico y se hablaba más de su calidad, también se dijo que para que hubiera calidad del crecimiento tenía que haber crecimiento.

La sustentabilidad no está perdida en el sentido de que antes sí existiera y ahora no la tengamos. Hasta ahora nunca la hemos tenido, al menos en el México contemporáneo, y está claro que se trata de un proceso que será largo y costoso, que supone adaptaciones significativas en la manera en que usamos los recursos, en la forma en que afectamos el ambiente.

Lo que sí se viene perdiendo es la credibilidad, la idea-fuerza de que se pueden obtener resultados viables tanto en el frente del desarrollo como en el de la protección ambiental. Compartimos este debilitamiento con muchos otros países, porque a diferencia de principios de los 1990, ahora la sustentabilidad está a la defensiva. La Cumbre de Johannesburgo, en septiembre de 2002, fue un buen ejemplo de cómo se ha debilitado el empuje que venía logrando el desarrollo sustentable. El hecho es que hoy la sustentabilidad no tiene ni la prioridad ni la fuerza que requiere. No es que se esperara mucho en este sentido, pero no se esperaba tan poco.

Un desarrollo que dure

No hay que elegir entre desarrollo y sustentabilidad. Aunque no sea sólo un asunto de buen desempeño económico, la sustentabilidad requerirá desarrollo no sólo porque cuesta y porque hay que invertir en ella, sino también porque requiere innovación tecnológica y sobre todo porque se protege mejor el ambiente cuando ya se han resuelto las carencias sociales básicas. Se puede optar por un

* Economista.

desarrollo que sea sustentable, pero no es posible optar por la falta de desarrollo para proteger el ambiente. No es posible ni social ni éticamente. Por eso no hay muchas alternativas más allá de procurar una economía que sea ambientalmente sostenible.

Pero además ésta es ahora una opción atractiva porque supone un nuevo tipo de crecimiento económico. La diferencia está en el énfasis en la calidad del crecimiento, tema que es bastante viejo pero que siempre olvidamos porque ante el raquítico comportamiento económico de las últimas décadas, lo que siempre urge es algo de expansión productiva, y se termina aceptando al costo que sea.

La sustentabilidad es intensiva en conocimientos, requiere innovación y aplicación científica y tecnológica, confluye con la necesidad de desmaterializar cuanto se pueda los procesos productivos, genera corrientes de servicios asociados a la competitividad y puede operar como un detonador de nuevas o de renovadas redes productivas, entre otros rasgos. Por eso un desarrollo sustentable se parece mucho a eso que se ha dado en llamar la nueva economía. Es una paradoja: la economía se desmaterializa, pero sólo en términos relativos, porque no podrá sustraerse de su sustento físico, así que no puede imaginarse una opción viable al margen de la seguridad ambiental.

Éste es no es sólo un tema de sobrevivencia a largo plazo, sino de efectividad inmediata. La competitividad no puede desplazarse como factor secundario, y la competitividad ahora sólo opera en contextos de calidad ambiental. El mundo rechaza exportaciones sucias, que en su lugar de origen contaminan, que incorporan insumos dañinos a la salud humana, que no pasan las pruebas de riesgo, que no tienen certificaciones ecológicas. Estos requisitos serán cada vez más estrictos y formarán parte de los esquemas de condicionalidad económica y financiera, nos pese cuanto nos pese. Pero al margen de pesares, la sustentabilidad es una potenciación de la economía, no una restricción o una molestia, aunque efectivamente cueste y a veces pueda costar mucho.

Una solución sustentable para la crisis del desarrollo no supone desplazar a los ejes clásicos de la equidad y el crecimiento competitivo. La idea misma del desarrollo sustentable supone la integración de crecimiento, equidad y calidad ambiental, aunque la integración de estas dimensiones siga teniendo más retos que experiencias exitosas.

Políticas integradas

Pero, ¿tenemos que esperar a que haya desarrollo para tener mejor ambiente? No. Y no podemos porque nuestra seguridad humana ya está en riesgo. Lo está por la falta de agua o por su mala calidad, por las enfermedades que provoca la contaminación, por el desorden en los asentamientos humanos y, en síntesis, porque la vulnerabilidad ya es muy alta. Nuestro problema es que tenemos que conseguir desde ahora algún grado de sustentabilidad, por una simple y sencilla razón de sobrevivencia.

Vincular mejor desarrollo y sustentabilidad requiere antes que nada que haya un orden de prioridades en el que cuente la protección ambiental. Es un asun-

to de visión, de estrategia. No es que el tema esté ausente de los documentos escritos, del plan nacional o de los programas de desarrollo. Ahí está, pero a eso le falta política. No es una referencia voluntarista recuperar esa antigua sobrevaloración del discurso y la invocación, pero es un hecho que no existe convocatoria para la integración de políticas ni suficiente disposición para fortalecer las instituciones y los instrumentos de la acción ambiental.

México ha perdido en la integración institucional, en la coordinación entre los sectores que más contribuyen al deterioro ecológico y en los arreglos federación-estados. La descentralización sigue mediatizada y los gobiernos locales siguen siendo muy débiles en su capacidad de aplicar medidas de control ambiental. Con una supuesta idea reformadora se fragmentaron y dispersaron las instituciones públicas que regulaban de manera más articulada el uso y la protección de los recursos naturales, regresando a diseños ya superados de política pública propicios para el control gubernamental por parte de intereses sectorizados. Con ello se ha vuelto a la aplicación de criterios encontrados entre protección y aprovechamiento, sobre todo en el caso de la pesca y en parte también en el forestal.

Tampoco se ha ganado en cuanto a asignación de recursos presupuestales. En este tema no puede haber ilusiones pues por la vía del gasto público no habrá disponibilidad para cubrir las necesidades de inversión que requiere la protección y sobre todo la restauración ambiental. Es cierto que la relación gasto ambiental/PIB es muy baja, como lo es en ciencia y tecnología, en salud y en muchos sectores más. Sólo en materia hidráulica, por ejemplo, los requerimientos suponen cuatro veces más que lo que ahora se invierte.

Sin embargo, la desintegración de políticas también tiene sus secuelas en este aspecto. Por ejemplo, las iniciativas de reforma fiscal no incorporaron realmente la batería de propuestas que se han venido acumulando para articular los instrumentos fiscales con los ambientales, y con ello se puede perder la oportunidad de acercar nuevos fondos para las inversiones ambientales. Aun más, con ello se aplaza sobre todo la posibilidad de inducir comportamientos económicos más favorables para el ambiente. De hecho, en este sentido la integración de políticas se mantiene en un nivel muy bajo, así en los temas fiscales como en los financieros, comerciales y en los sectoriales.

Reglas e instituciones

Pero buena parte de nuestros problemas ambientales no pasan necesariamente por estas dimensiones más generales del desarrollo y de la integración de políticas, sino por asuntos cotidianos más concretos, aunque no más sencillos. Es el tema de las reglas, pero más en general es el tema de las instituciones. En esto no tenía por qué ser diferente, pero el problema básico es que carecemos de un Estado de derecho ambiental, que la legislación es insuficiente e inconsistente, que apenas se está reglamentando y normando, que no se vigila adecuadamente su cumplimiento ni se penaliza el incumplimiento y que muchas de las reglas básicas son desconocidas por la mayoría de la gente.

En los estados la legislación ambiental está cumpliendo apenas una década, y en la mayoría de ellos no hay estructuras administrativas suficientes. Gran parte de los problemas ambientales que nos molestan cotidianamente son regulados en forma local: la basura doméstica, el manejo del agua, las áreas verdes, los usos del suelo, la mayor parte de la contaminación, los anuncios comerciales, etc. Es en estos problemas concretos donde quedan al descubierto las tramas que conforman los problemas ambientales más cercanos.

En esas tramas a veces es difícil distinguir el origen de los problemas, y ahí confluyen las ineficacias públicas con las conductas individuales; las fallas regulatorias con la educación deficiente; la falta de normas o su mala aplicación con la carencia de recursos para adoptar prácticas más limpias, y así por el estilo. Generalmente se trata de una combinación perversa de reglas locales mal diseñadas (por ejemplo, los reglamentos de limpia, los de agua potable) que estimulan la ineficacia (por ejemplo, el mal manejo de la basura o el gasto excesivo de agua) porque no se propician prácticas más adecuadas (por ejemplo, reciclar basura, reusar agua) sea por razones económicas, organizativas y tecnológicas (por ejemplo, tarifas mal establecidas, rutas de recolección mal diseñadas, sistemas sanitarios obsoletos) o percepción y comportamiento colectivos (por ejemplo, creer que aún no hay problemas con el agua o no saber que el mal manejo de la basura es un problema de salud pública).

Ante estas tramas (que son menos o más difíciles según la escala y la complejidad, desde cualquier problema local hasta los grandes procesos como la deforestación) se reacciona generalmente con ideas preconcebidas. Ahí es cuando se escuchan los típicos paquetes de soluciones: 1) si hubiera mejores leyes y se cumplieran (las reglas); 2) si el gobierno tuviera buenos programas y asumiera su autoridad (la política); 3) si fuéramos más educados y hubiera más conciencia (la cultura); 4) si estuviéramos mejor organizados e interviniéramos más (la participación); 5) si se aplicaran mejores tecnologías; 6) si hubiera más dinero o se cobrara a quien contamina (la economía)...

Si bien es cierto que las simplificaciones generalmente fallan, también lo es que cuando se han encontrado soluciones, en la mayoría de los casos han surgido por la sinergia de dos o más de dichas soluciones. Es una obviedad, pero en buena medida esa sinergia es el desarrollo. Ahora bien, en cuestiones ambientales estamos aún en el proceso de definir algunos aspectos básicos que en otros temas ya tienen más camino recorrido. Por ejemplo, en lo económico apenas hemos empezado a experimentar con políticas y con instrumentos que propicien buen desempeño ambiental, hay temas en los que no tenemos normas básicas y hay hábitos que apenas están empezando a cambiar. Pero una de las áreas donde más marcado tenemos el rezago es quizás el de la falta de aplicación de las leyes: muchos delitos ambientales siguen quedando impunes, no se aplican las penas establecidas, no hay reparación del daño ecológico, y eso genera una situación general de incumplimiento.

Es cierto que no se puede generalizar, pues sobre todo desde 1992 se viene avanzando mucho gracias a la inspección y vigilancia, principalmente en empre-

sas industriales y en sectores urbanos, pero persisten amplios bolsones de impunidad ambiental asociados con las actividades agropecuarias o en general de aprovechamiento de recursos naturales, y también a procesos urbanos en todo tipo de ciudades, desde las invasiones de reservas territoriales y suelo de conservación, o el bloqueo de los servicios ambientales de relevancia para las áreas urbanas, hasta los problemas cotidianos de manejo municipal.

El salto desde el desarrollo sustentable hasta los aspectos tan concretos de la gestión no es una inconsistencia conceptual sino el reconocimiento de que hay que partir de una prioridad general, pero a la vez central, que ubique la necesidad de valorar las urgencias ambientales en la economía, pero antes que eso, la necesidad de valorar el propio desarrollo. Sin embargo, hemos llegado a un nivel de crisis en el que no se puede esperar que el desarrollo en general venga a solucionar los apremios ambientales. Ahí entran los aportes más concretos de la política pública, el institucionalismo y el capital social como vías de entrada para enfrentar problemas de gestión y de gobierno ●

Del Consenso de Washington al consenso nacional¹

José Blanco*

E

l desarrollo es imposible sin “un acuerdo en lo fundamental”, como lo llamaba Mariano Otero. La necesidad imperiosa de un consenso nacional sobre el desarrollo parte del reconocimiento de una realidad social

y política, incontrovertible e irreversible, que es nuestra vasta pluralidad real. Sin esta pluralidad no habría necesidad de hablar de consensos. Pero falta aún que esta pluralidad se vuelva eficaz, productiva, eficiente, a efecto de que construya un proyecto de desarrollo con esos atributos: eficaz, productivo y eficiente.

Los modos de llamar a las cosas cambian con los tiempos; veamos esta formulación que tiene el mérito de la brevedad y el perfil de un apotegma: “el desarrollo consiste en la transformación de la sociedad”. La formulación pertenece a Joseph Stiglitz, Premio Nobel de Economía 2001, aunque la idea proviene de muy atrás. Se halla en el pensamiento clásico de la política y de la economía del siglo XIX, y se encuentra en muy diversos estudiosos del siglo XX. Señalaría en particular al acucioso pensador austriaco Karl Polanyi, quien en 1944 publicara un obra, ya clásica, titulada, precisamente, *La gran transformación*.

Hay algunos elementos recurrentes en muchos de estos estudiosos. Señalaré en primer lugar los que parecen cruciales. Todas las experiencias históricas exitosas de desarrollo en los siglos XIX y XX fueron proyectos encabezados y dirigidos por el Estado. Todas. Inglaterra, Francia y Alemania; Estados Unidos, Dinamarca o Suecia, Japón o España, el sudeste asiático o Corea pasaron a ser países desarrollados mediante un proyecto nacional de largo plazo detrás del cual se conjugaron las mayor parte de las fuerzas y corrientes dinámicas con las que contaba cada una de esas naciones. En segundo lugar, en todos los casos se trató de proyectos originalísimos. Cada nación tuvo el suyo propio, derivado de sus cimientos históricos, de sus recursos naturales, de sus idiosincrasias nacionales y del entorno internacional, que fue distinto para cada una de ellas; el éxito en el desarrollo de un país, cambiaba el entorno mundial para el siguiente. Es decir, no hubo, para ninguno de los países desarrollados, recetas únicas y universales para volverse desarrollado.

¹ Conferencia presentada en el Instituto Federal Electoral (IFE), el 22 de abril de 2003, en el arranque de las campañas políticas intermedias de 2003.

* Profesor de la Facultad de Economía de la UNAM.

Aunque dirigidos por el Estado, los proyectos nacionales de desarrollo marcharon por vías políticas distintas: en algunos casos sus arranques fueron por vías autoritarias, como el caso de Alemania y Japón en el siglo XIX, o el de Corea y las experiencias exitosas de desarrollo del sudeste asiático en el XX, o por vías democráticas en grados diversos para cada caso, según el momento histórico, como Francia y algunos de los estados del norte de Europa, además de Estados Unidos, en el siglo XIX, o como el caso de España en el siglo XX.

No es necesario insistir mucho en que México está saliendo de una experiencia autoritaria no exitosa en términos de desarrollo sostenido, y que nuestra vía futura no puede ser sino el consenso democrático. De otra parte, decir que el proyecto de desarrollo debe ser dirigido por el Estado significa inequívocamente que no es dirigido por el mercado. Como escribiera Polanyi: “permitir al mecanismo del mercado ser el único director del destino humano y de su ambiente natural... resultaría en la demolición de la sociedad”. Sobre ese “director” imprescindible deben estar la política y el derecho, no para contradecir las bases del funcionamiento del mecanismo del mercado, sino para rodearlo de las instituciones que lo impulsen y al mismo tiempo impidan que cometa los horrores sociales a que puede llegar el mercado libre.

De otra parte, es preciso evitar una confusión —o idea interesada— que hoy pervive en México. Se formula diciendo: la experiencia de desarrollo en México no fue exitosa y fue dirigida por el Estado. *Ergo*: el Estado no sirve para dirigir el desarrollo. Mala lógica. Es necesario examinar lo que el Estado autoritario hizo, para saber por qué esa experiencia no fue exitosa.

También, para no incurrir en posibles equívocos, aclaro que cuando hablo del Estado, me refiero al ámbito entero de las relaciones políticas, en el sentido en que lo define, por ejemplo, Pierangelo Schiera; hablo del espacio de concentración y organización del poder de la sociedad.

Materialmente, entonces, el Estado abarca, en un país como México, a los tres poderes de la Unión, y a los tres niveles de gobierno, Federación, estados y municipios; abarca también a todos los partidos políticos y al armazón institucional y jurídico que norma la totalidad de la esfera política. Pero, dado el alcance de las atribuciones de cada institución político-administrativa de la República, las responsabilidades mayores, en relación con la conducción de un proyecto nacional de desarrollo, recaen en los poderes Ejecutivo y Legislativo; y puesto que existe una reconfiguración periódica de la composición del Ejecutivo y del Legislativo, las posibilidades y responsabilidades de alcanzar un acuerdo en lo fundamental, de generar un proyecto nacional de desarrollo, recaen, en última instancia, principalmente, en los partidos políticos. El plan nacional de desarrollo que cada sexenio presenta el presidente en turno, no es un proyecto nacional de desarrollo.

El consenso nacional sobre el proyecto de desarrollo requiere incluir en su formulación también a una parte de la sociedad civil; señaladamente, las organizaciones de productores agropecuarios, las de los trabajadores asalariados y las de empresarios, que son, junto con el Estado, los actores protagonistas de la economía.

Construir un consenso de ese alcance en una sociedad del tamaño y complejidad de la sociedad mexicana es extraordinariamente difícil, pero no imposible. Muchos países lo han hecho. Pero es preciso que los partidos políticos asuman que sin un proyecto nacional no habrá desarrollo y que, por lo tanto, de ellos debemos demandar vocación de cambio y vocación de consenso. Los partidos políticos necesitarían formar, con ahínco, constructores de consensos.

Consenso no significa unanimidad. En ninguna sociedad democrática existe un consenso total sobre el desarrollo, pero sí es irrecusable un consenso básico, un acuerdo en lo fundamental, capaz de conferir dirección real y amplios objetivos de bienestar, compartidos por los más, al futuro del conjunto de la sociedad.

Un acuerdo nacional para el desarrollo, de otra parte, tendrá que estar sometido a evaluación, a ajustes y correcciones consensuadas. Agreguemos que un proyecto nacional de desarrollo se ordena en función del bienestar y de una vida civilizada para el conjunto social, y no en función de los intereses de las empresas, como a menudo ocurre. Es necesario cuidar e impulsar los intereses de las empresas de todos los tipos y tamaños, dado que son el medio para ampliar la producción y la distribución de los productos que consumimos, y es el espacio también donde se genera el empleo. Pero son eso, un medio.

El desarrollo entraña una transformación de la sociedad, decía. La formulación significa, precisamente, *el paso de una sociedad tradicional reacia o resistente al cambio, hacia una sociedad dinámica en la que la constante es el cambio*. Las sociedades desarrolladas hicieron eso, se convirtieron de sociedades tradicionales en sociedades de cambio continuo. Y cambio continuo significa innovación constante. Innovación permanente en todas las esferas de la vida social.

Hay un espacio de la vida social cuya actividad, bajo ciertas condiciones de organización socioeconómica y política, puede ser innovación casi por antonomasia. Ese espacio es la industria. De la innovación permanente que ocurría en la industria surgió el espíritu innovador que después invadió todas las esferas de la vida social en los países desarrollados: en la agricultura y los servicios, en la actividad del sector público y la educación, en la práctica médica o en la investigación científica.

Una nota aclaratoria: desde la última parte del siglo XIX, durante el XX y hasta la fecha, los centros generadores de innovaciones técnicas han sido los mismos: Estados Unidos, Europa y Japón. En el caso de Europa, es preciso diferenciar: en primer lugar Alemania, y después, Inglaterra, Francia e Italia, en menor medida Suecia, Holanda, Dinamarca o Finlandia.

Digámoslo en estos términos: todos los países generadores de innovaciones técnicas son países desarrollados, pero no todos los países desarrollados son generadores de innovaciones técnicas. Es el caso de varios países europeos, entre ellos España y Portugal, o bien los casos exitosos de desarrollo del sudeste asiático. Se trata, en estos casos, de excelentes receptores, adaptadores e imitadores (todo ello a la vez) de innovaciones que se generan en los centros. Es decir, están en la innovación constante, aunque no sean los autores originalísimos de los avances técnicos que en río continuo entran en todas las esferas de su vida social.

La vocación por el cambio y el espíritu innovador no son un asunto principalmente de voluntad, aunque la parte dinámica de la sociedad requerirá las suficientes energías para jalar a los demás, y ahí debieran estar los partidos políticos. El desarrollo es un asunto sociopolítico y macroeconómico, antes que un asunto técnico y microeconómico (véase Ugo Pipitone, *La salida del atraso*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994), que consiste en una serie de rupturas de las mineralizadas estructuras de la tradición, mediante la creación de condiciones que incorporen tensiones sociales que lleven a la innovación y al espíritu de cambio. La tensión social fundamental generadora del dinamismo histórico de las sociedades desarrolladas de mercado, es la que se establece entre los salarios y las ganancias. Los actores económicos que representan a esas dos categorías económicas deben contar con todos los derechos, todas las libertades, toda la fuerza de negociación para que esa tensión social se vuelva productiva, y ponga en una vía dinámica a la sociedad. Parece que, nada que ver con la doctrina Abascal.

Esa relación es el foco que irradia las tensiones necesarias para construir una sociedad dinámica e innovadora. En el caso de México, otros grupos requieren también esa base de derechos y de fuerza de negociación; es el caso de los productores campesinos. Una reforma política que distribuya el poder de esa manera está en la base de cualquier proyecto de desarrollo y de abatimiento de las desigualdades de nuestro país. Sin este cimiento no puede edificarse una sociedad desarrollada.

Lejos de ello, México, en nuestros días, está acentuando el dualismo estructural, social y económico, que lo ha acompañado durante el último siglo. México es un país muy desigual en múltiples dimensiones. Todos lo saben.

Tiene algunos espacios productivos y de servicios incorporados a los circuitos globalizados, que presentan cierto dinamismo, y otros grandes espacios socioeconómicos ligados a la vida socioeconómica interna instalados en la tradición, en grados diversos. Aquí se ubica el vasto espacio de antidesarrollo de la economía informal.

Los espacios productivos y de servicios vinculados a la globalización tienen eslabonamientos precarios cuando no inexistentes con el resto de la sociedad y de la economía mexicanas. Esta dualidad entraña un grave peligro, porque quienes viven en los circuitos globalizados están en un dinamismo que mira a la metrópoli; son cosmopolitas, tienden a integrarse con el resto del mundo, más que con la nación. Éste es uno de los grandes retos del desarrollo mexicano. La forma como México está inserto en la globalización ha acentuado sus desigualdades sociales internas.

Paso ahora a aproximarme a algunos temas más particulares.

Además de haber desarrollado su propia industria, los países con experiencias exitosas de desarrollo resolvieron otros cuatro asuntos clave, en el marco de las tensiones sociales a las que he aludido: 1) una educación creciente y de primera calidad para el conjunto de la sociedad; se trata del corazón y del cerebro de una sociedad desarrollada; 2) un sistema de atención a la salud que mantenga a la sociedad en condiciones óptimas de vida, de trabajo y de creatividad; 3) una

agricultura eficaz, que rompa los moldes tradicionales de los que surge la producción y entre en una senda de aumentos de productividad continuos, y 4) una administración pública crecientemente eficaz y libre de corrupción. Sólo puedo hacer un juicio breve sobre cada tema.

Son asuntos, de otra parte, fuertemente interrelacionados. Por ejemplo, sin una administración pública eficaz no es posible crear sistemas educativos y de salud a la altura de un proyecto nacional de desarrollo como el aquí referido; pero a la inversa, sin una educación de alta calidad, es casi imposible crear una administración pública eficaz libre de corrupción.

A fines de los años cuarenta, México, en el marco de un Estado con fuertes rasgos corporativos, creó un camino de industrialización, el famoso “modelo” de sustitución de importaciones; había impulsado además, y estaba en curso, una reforma agraria que estaba rindiendo frutos a ojos vistas. Los planes quinquenales en la educación aceleraban su cobertura y su calidad, especialmente en el nivel elemental. Y en el caso de la salud, a la Secretaría, entonces de Salubridad, se habían agregado recientemente los flamantes IMSS e ISSSTE. Pero con rapidez inusitada todo lo echamos por la borda.

No puedo extenderme aquí en explicaciones, pero el específico “modelo” de industrialización que pusimos en marcha trajo consigo el estrangulamiento de la agricultura, una grave concentración de la propiedad y del ingreso, la crisis fiscal del gobierno y su propio estrangulamiento por la vía del sector externo y por su imposibilidad para crear un mercado interno amplio y diversificado. La industria, por un lapso reducido, produjo altas ganancias, aunque era un sector de actividad ineficaz, incapacitado para competir internacionalmente. A principio de los años setenta este modelo tendía a su agotamiento.

Entre tanto la agricultura había entrado en un sendero de crisis y de grave desorden productivo, desde 1965. Es la fecha en que no tenemos una conciencia colectiva de las posibilidades reales (en perspectiva dinámica) del campo mexicano. Sabemos que México no es un país de gran vocación agrícola. Es un país sumamente montañoso, que posee además desiertos e importantes extensiones de tierras subtropicales no aptas para la producción de alimentos básicos. Pero nos falta la cuantificación precisa de los alcances reales, no de los sueños. Sabríamos así cuál es el volumen máximo de ocupación y empleo que el campo puede dar y cómo la sobrepoblación relativa de éste tendría que ser absorbida por otros sectores de actividad.

La escuela elemental pública (los niveles primario y secundario) fue abandonada a su suerte en los años sesenta y su calidad entró en un tobogán del que no ha salido. La educación superior pública también fue abandonada por el gobierno. La autonomía sirvió como coartada para no ocuparse de ella. En los años setenta, la masificación de la universidad pública, impulsada por el gobierno, estuvo en la base de su pérdida continua de calidad académica.

Una nota particular adicional sobre la educación pública es necesaria. A principios de los años ochenta en Estados Unidos se elaboró un informe sobre el estado que guardaba el conjunto de su sistema educativo. Ese documento se deno-

minó *Una nación en riesgo*. De ahí derivó una revolución educativa de gran alcance que aún está en proceso. En esos mismos años, prácticamente todos los países desarrollados comenzaron a procesar transformaciones educativas de gran alcance. Entre otras muchas medidas, decidieron ampliar aceleradamente su cobertura de educación superior, a pesar de que ya contaban con coberturas elevadas. En América Latina, Chile hizo lo propio, contemporáneamente; de modo que, si al iniciar los ochenta México y Chile tenían la misma cobertura de educación superior, pero este país tiene hoy el doble que México, porque nosotros, a la inversa, tomamos la decisión de parar el aumento de la cobertura en esos años.

El sistema de salud entró también en una senda de deterioro desde los años ochenta. Hoy los reclamos por la falta de medicamentos y diversos implementos médicos en el sistema hospitalario son cotidianos.

Después del breve cenit de la expansión petrolera en los años setenta vino el rápido nadir de los ochenta, cuando tuvimos el *honor* de inaugurar la primera gran crisis de la deuda en el nivel internacional. Y entramos entonces en la década perdida. Hacia el final de la misma terminamos adoptando, un poco a la mexicana, el decálogo del Consenso de Washington: disciplina presupuestaria; cambios en las prioridades del gasto público (de áreas menos productivas a sanidad, educación e infraestructuras); reforma fiscal encaminada a buscar bases impositivas amplias y tipos marginales moderados; liberalización financiera, especialmente de los tipos de interés; búsqueda y mantenimiento de tipos de cambio competitivos; liberalización comercial; apertura a la entrada de inversiones extranjeras directas; privatizaciones; desregulaciones; garantía de los derechos de propiedad.

Pocos dudan de la bondad de varios de los principios enunciados. La pérdida del equilibrio macroeconómico, cada vez que nos ha ocurrido, ha sido una gran desgracia especialmente para la población pobre, que es mayoría en este país. De la reforma fiscal, literalmente hace más de 40 años que, de vez en vez, se vuelve un tema de pláticas de café, sin que hayamos sido capaces de ponerla en acto. Pero el juicio de conjunto sobre el Consenso de Washington se lo dejó nuevamente a Joseph Stiglitz: “En ese acuerdo general todos confundieron a menudo los medios con los fines: se tomó la privatización y la liberalización del comercio como fines en sí mismos, en lugar de medios para un crecimiento sustentable, justo y democrático. He dicho de muchas maneras que el Consenso de Washington es así que se había desencaminado. Se enfocó demasiado en la estabilidad de los precios, en lugar de hacerlo en el crecimiento y la estabilidad del producto. No reconoció que fortalecer las instituciones financieras es tan importante para la estabilidad económica como controlar los déficit fiscales y el aumento de la oferta monetaria. Se enfocó en la privatización, pero no prestó atención a la infraestructura institucional que exige la operación de los mercados y la importancia de la competencia”. Stiglitz se extiende muchas páginas en su crítica del Consenso de Washington y reconoce que prosperaron aquellos países que no se apegaron a los *dictums* del consenso sino a sus propios proyectos nacionales. Dice, en suma, que el Consenso de Washington no es un proyecto de desarrollo. En efecto, no lo es, aunque debiéramos agregar que nunca pretendió serlo, porque el desarrollo co-

mo tal no ha estado en el horizonte de preocupaciones de Washington y de los organismos multilaterales que lo impulsaron. Pero el desarrollo ya está de regreso. *Retorno del desarrollo* es el nombre de una obra reciente preparada por la OCDE.

He aludido a la educación, la salud, la industria, la agricultura y la calidad de la administración pública. He agregado el tema de la reforma fiscal siempre pospuesta. Aprovecho ahora la cita de Stiglitz para señalar el grave problema que representan las instituciones financieras. Hace años que éstas no cumplen su función y viven sólo de nuestros impuestos. Son una gigantesca rémora para el desarrollo del país. Es indispensable la reforma financiera que de una vez por todas haga que cumplan su papel central de poner en contacto a los ahorradores con los procesos productivos por medio del crédito. Esta reforma quedaría demasiado trunca si no pasa por una revisión y una seria limpieza del IPAB, antes Fobaproa.

Y, un tema de orden financiero que es preciso revisar, en términos de los costos para el país y de los costos en materia de crecimiento, es la apertura indiscriminada al capital de corto plazo: ¿para qué nos sirven “las reservas más altas de la historia”?

Señalo finalmente un tema crucial para el futuro del país, cuya solución ni está terminada, ni está consensuada nacionalmente: la reconstrucción de los sistemas de pensiones que, en México, por una extraña razón, fueron asociados a los sistemas de salud.

Termino insistiendo en mi tesis principal. El desarrollo consiste en la transformación del conjunto de la sociedad, haciéndola transitar desde una sociedad instalada en la tradición, hacia una sociedad dinámica instalada en la innovación continua. La base, el cimiento de esa edificación estriba en una reforma política que distribuya el poder, de modo de crear las tensiones sociales necesarias que se conviertan en un estímulo ineludible para la innovación y la creatividad, sin olvidar que el corazón y el cerebro de ese proceso radican en una revolución educativa ●

Comunicación pública: bloqueos y desbloqueadores de la transición*

José Carreño Carlón**

Inveterada —en sus conotaciones de inalterable y de antigua— se volvió nuestra costumbre de invocar la palabra transición para describir la evolución política nacional. También en su sentido de quien tiene disposición para inventar resulta aplicable el término, esta vez para calificar nuestra vocación propositiva de remedios, los proyectos de futuros a los que tendría que dirigirse la transición deseada y las fórmulas para alcanzarlos: el qué hacer. Pero si en México seguimos hablando de una transición y de necesidades de consolidación democrática, es que asumimos:

1) que si bien culminó en julio de 2000 la transición de un régimen de partido dominante a uno de competencia electoral plena, no hemos terminado de recorrer el camino o no se han completado las obras de construcción de la democracia en un sentido más abarcante del conjunto de la esfera pública y del funcionamiento de las instituciones;

2) que lo construido hasta ahora no está todavía firme, que hay por delante un trabajo de apuntalamiento, de reforzamiento de cimientos o de estructuras para que nos se nos venga abajo esa construcción, en parte en obra negra, en parte en la fase de acabados, de instituciones, actitudes y comportamientos democráticos, y

3) que no es irreversible el camino andado, que en efecto hay riesgos de revertir ese tránsito, de desandar ese camino.

Por lo menos en lo que concierne al sistema de comunicación pública, me apunto entre quienes registran algunas muestras de bloqueo a la transición, de regresión e incluso de socavamiento de la construcción democrática en proceso.

Y para no quedar mal con la condición de inveterado —en la segunda acepción descrita— una combinación de inventiva, imaginación y datos de la realidad quizá contribuyan a responder al llamado de Rolando Cordera en los términos más apegados a su encargo: registrar, al lado de los retos que enfrentan la transición y la consolidación democráticas, algunos quehaceres considerados prioritarios o incluso inaplazables para enfrentar aquellos retos y tratar de afianzar la de-

* Una primera versión de este trabajo fue presentada en la mesa 4: Los medios de comunicación, del seminario “Transición y consolidación democrática: el contexto internacional y la experiencia mexicana”, celebrado del 18 al 20 de febrero de 2003 en el auditorio del Instituto Federal Electoral.

** Periodista.

mocracia, de apuntalar nuestras instituciones y nuestros procesos democráticos hasta donde han probado su pertinencia, así como —quizá lo más difícil— trazar fórmulas correctivas a las distorsiones acumuladas que ya ponen en entredicho las expectativas despertadas por el cambio de régimen fechado en las que irremediablemente serán cada vez más lejanas elecciones de 2000.

En el campo de la comunicación pública y de los medios de comunicación, de las relaciones de éstos con la sociedad y con el poder, o, para ser más puntuales, con los poderes, he resumido en siete los retos para la consolidación democrática o para resolver la transición desde esta perspectiva.

1. El primer reto radicaría en la ausencia de un objetivo que debería ser central en las estrategias de comunicación de todos los actores políticos, pero en primer lugar en quienes dirigen el gobierno en el nuevo régimen. Una vez que la sociedad ha accedido a la democracia, el objetivo central —hasta ahora ausente entre los actores políticos— tendría que ser el de garantizar que la democracia funcione. Esto tendría que plantearse incluso como condición de sobrevivencia de los mismos actores políticos. Para subsistir en este juego ampliado, en muchos aspectos generoso, de la democracia, es necesaria la subsistencia —que supone acciones correctivas y de perfeccionamiento— de las instituciones y de los procesos democráticos. En este sentido, el riesgo de la erosión de nuestras jóvenes instituciones y de nuestros jóvenes procesos democráticos está a la vista. Ello, si atendemos a los paralelismos trazados en los trabajos de política comparada sobre el desgaste tanto de los regímenes autoritarios como de los democráticos. Y sobre todo si sacamos las conclusiones adecuadas de los episodios más recientes de nuestra propia transición, que no parecen dejar lugar a dudas: si un entorno autoritario demasiado prolongado y accidentado generó un reclamo democrático que fue fructificando hasta llegar al nuevo régimen político, no debería sorprendernos que ahora un entorno de inoperancia prolongada y de situaciones fuera de control en el nuevo régimen podría estar larvando un reclamo de eficacia de la autoridad así sea mediante viejas o nuevas formas de autoritarismo. El riesgo regresivo —obviamente— no radica en la recuperación electoral del antiguo partido dominante ni de ningún partido en especial, como lo simplificó el *marketing* electoral de Los Pinos en la primavera de 2003, con su llamado a quitarle el freno el cambio. El riesgo está, por una parte, en la persistencia de viejas formas de autoritarismo en los mensajes y actitudes de los actores políticos tradicionales, y, por otra parte, en la aparición de nuevas expresiones autoritarias, propias de las tradiciones de las que provienen los actores del nuevo grupo gobernante.

2. Al lado de la voluntad de privilegiar el objetivo de hacer que la democracia funcione, hasta donde la comunicación política podría ofrecer respuestas a este reto, parecería urgente diseñar una metodología capaz de desatar los nudos que maniatan la atención institucional de los asuntos de mayor trascendencia y que, por naturaleza, suelen entrañar las mayores controversias: los llamados *policy issues* en la literatura de la comunicación política angloamericana. El primer paso en esta dirección sería lograr que los principales actores involucrados en el debate público asumieran que en toda sociedad hay asuntos —también, por na-

turalidad— no resueltos y que no van a ser resueltos con la sola invocación del justamente celebrado paso a un régimen de competencia electoral razonablemente transparente y equitativo como no se había tenido antes. Se trata de asuntos que han estado y seguirán sujetos a debates presentes o potenciales; que son susceptibles de dos o más interpretaciones, tratamientos o enfoques; que su discusión lo mismo atañe a los fines que persiguen las propuestas o posiciones en controversia (los para qué), que a sus causas (los porqués) que a la localización de las medidas sometidas a la consideración pública (los dónde) que a los tiempos de su instrumentación (los cuándo). Y, sobre todo, que en este tipo de asuntos el debate suele presentarse en forma de conflictos de valores o de valores en conflicto o en contradicción. Por ejemplo, eficacia económica frente a equidad o justicia, nacionalismo económico frente al necesario flujo de los capitales internacionales, modernización de infraestructura frente a derechos seculares y formas tradicionales de vida y de producción. Los asuntos involucrados en las estancadas reformas a la estructura fiscal o al régimen de producción de energía o la fallida construcción de un nuevo aeropuerto internacional, en la primera mitad del primer sexenio del nuevo régimen, son ejemplos elocuentes de la ausencia de aproximaciones estratégicas para la planeación del manejo de este tipo de asuntos. Como elocuente es la metodología propuesta para encontrarle salidas a estos asuntos por medio de la teoría del juicio social, una metodología orientada a manejar la llamada curva de discrepancia a través de la moderación de las diferencias entre los mensajes propuestos y las posiciones de las audiencias en aras de lograr en ellas los cambios de actitud requeridos. Una aproximación útil a estas aportaciones podría encontrarse en el trabajo clásico de Daniel Yankelovich que lleva el también elocuente título: *Coming to social judgement: Making democracy work in a complex world*.

3. El tercer reto, de la mano del anterior, radicaría en el deterioro del debate público. Para enfrentarlo en aras de que la democracia funcione y por lo tanto se consolide y continúe su transición en cuanto a sus alcances y su profundidad, las estrategias de comunicación de los actores políticos tendrían que abandonar sus concepciones de suma cero, esto es, de ganar sólo a costa de lo que los demás pierden; de avanzar sólo a costa de lo que los demás retroceden, en un juego que conduce a condiciones de estancamiento y (consecuente) descomposición en las que todos pierden, empezando por sus respectivos electorados y audiencias, que a su vez les cobran a los actores políticos, en el mejor de los casos, en forma de desinterés o desatención a sus mensajes y, en el peor, en forma de reforzamiento de actitudes y comportamientos desfavorables a la participación política y, más grave aún, de desencanto en las instituciones y los procesos de la democracia.

4. El cuarto reto radicaría en una realidad que no es privativa de México, pero respecto de la cual aquí estamos más indefensos que en las democracias con mayor arraigo y cultura de la legalidad: la realidad de que los medios de comunicación de mayor alcance se han erigido ellos mismos en un poder capaz de pasar sobre leyes e instituciones, un poder frente al cual el poder público y los actores políticos se han visto diluidos, opacados e incluso subordinados, mientras que los particulares se han visto uniformados en el nivel más bajo en los están-

dares de calidad informativa, de formación de opinión y de entretenimiento como consumidores de productos mediáticos. La uniformidad —a la baja— de la calidad de los mensajes de los medios de mayor alcance es una expresión adicional de la llamada ciudadanía de baja intensidad cercada, en este caso, por los aparatosos —en los términos de Braudillard— simulacros de la realidad de los *reality shows* o por los aparatosos simulacros de interacción con las audiencias, limitados al derecho del público a llamar por teléfono a las estaciones para decir sí o no a las preguntas más extravagantes, más sesgadas o simplemente más bobas. Acaso lo más grave de esta tendencia pueda encontrarse en un mensaje clave común de estos medios, tendiente a desautorizar sistemáticamente las instituciones y los órganos constitucionales de la democracia representativa —significativamente, los partidos y el Congreso— y a enaltecer el rol de los medios —de sus detentadores y de sus operadores frente a cámaras, micrófonos y teclados— como los verdaderos espacios, exponentes y promotores de la participación democrática.

5. El quinto reto, también dentro de los cambios registrados en la relación de la comunicación y la política, sería una consecuencia del anterior. Quizás en pocos aspectos sean tan claras las muestras de bloqueo a la transición o de francos impulsos regresivos, en el sistema de comunicación pública, como en el decreto presidencial del 10 de octubre de 2002 en materia de radio y televisión, por el cual no sólo se prorrogó el modelo de colusión de intereses entre el Poder Ejecutivo y los medios de mayor influencia, sino que además se invirtió la rectoría de ese complejo político empresarial de control de los medios a favor del poder del capital, a expensas de la ley y de las instituciones públicas.

6. El sexto reto resulta, a su vez, una secuela del mencionado decreto del 10 de octubre del 2002, en la posición de los actores políticos frente al poder de los grandes medios. Se trata de la muestra de regresión o de distorsión, en términos de nuestro desarrollo político en lo que concierne al sistema de comunicación pública, que se puso de manifiesto con el comportamiento de la clase política de todos los partidos. En efecto, la clase política se inhibió en el debate crítico de esa medida y se inhibió más en la crítica al poder reforzado de los grandes medios y a sus poderosos detentadores. Al lado de la inscripción de México en la tendencia mundial que hace del poder público un poder diluido, opacado, disminuido, y de la clase política, un elenco desechable, sistemáticamente ridiculizable mientras no actúe por la gracia —y para la consolidación— del poder de los medios, de la particularidad mexicana de desapego histórico al Estado de derecho surge una nueva clase de intocables en el debate público, en los órganos parlamentarios y en las instancias de decisión administrativa y judicial: los concentradores del poder en los grandes sistemas de comunicación, ya sea por la vía de la inversión accionaria, de la inversión publicitaria o de las dos. Con ese escudo de protección, de inmunidad e impunidad, estos nuevos poderes incursionan aceleradamente en el asalto al poder político, ya sea manteniendo bajo su control a los gobernantes y a los actores de la vida pública, incluyendo a grupos parlamentarios y a exponentes del Poder Judicial, o eliminando de la escena política —por la vía del ataque o del vacío— a los irreductibles, remisos o resistentes a acatar su poder, o

construyendo las próximas opciones electorales igualmente bajo su control, lo mismo para el Poder Ejecutivo que para el Legislativo, o disponiéndose a controlar personal y directamente el poder político, como en el modelo de la Italia de Berlusconi, un escenario no descartable en el México del futuro próximo.

7. El séptimo reto radicaría en una secuela más de los anteriores: la subordinación generalizada de los actores políticos a nuevos códigos de comportamiento político en los que los personajes en busca de ascenso y promoción acuden cada vez menos a gestionar sus pretensiones —y si acuden no tienen mayor éxito— a las instancias del poder público —en el antiguo régimen, la Secretaría de Gobernación o Los Pinos— a la vez que dejan de acudir también a los partidos, como correspondería a una democracia constitucional —más que, acaso, para formalizar sus aspiraciones. En su lugar acuden a los representantes de los medios, desde los grandes magnates hasta los operadores, locutores, columnistas y sus cortes y vendedores de favores. A esta suplantación no sólo de los partidos, sino de los órganos constitucionales de la democracia representativa por el poder de quienes controlan los grandes medios, se ha llamado, precisamente en la Italia de Berlusconi, una nueva fase de la democracia: la fase de la democracia posrepresentativa.

Pretender responder con propuestas de solución a los retos enumerados del 4 al 7 supondría un extremo incurable de actitud inveterada, entendida en su acepción de disposición a inventar. Más útil, por tanto, podría ser el intento de desarrollar una propuesta que hoy por hoy parece más una utopía: la expresada el 18 de febrero de 2003, en la inauguración del seminario “Transición y consolidación democrática: el contexto internacional y la experiencia mexicana”, por el presidente del Consejo General del IFE, José Woldenberg. El meollo de esta propuesta-utopía radicaría en que el sistema de comunicación pública, y particularmente los medios, se llegaran a guiar, por obligación constitucional, por los principios rectores de la legislación que a principios de los años noventa del siglo pasado contribuyeron a dar el golpe de timón definitivo al proceso reformista que finalmente condujo, al doblar al presente siglo, al nuevo régimen político de competencia electoral plena. Estos principios que guían desde entonces el ejercicio de la nueva autoridad electoral son los de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

Desarrollar esta utopía supondría además trazar el paralelo completo: asumir la inconfiabilidad de los medios —como antes, la de las instituciones y los procesos electorales— frente a la ausencia, ahora, de certezas en los manejos mediático-informativos; la impunidad de que suelen hacer gala dichos medios ante toda invocación a la legalidad vigente o a sus necesidades de actualización; una supuesta independencia, entendida en la actual fase de la transición como la libertad de los medios para diversificar sus prácticas de colusión de intereses con poderes políticos, económicos y al margen de la ley, más allá de la tradicional colusión limitada a las relaciones con el Ejecutivo federal y los de los estados; un patrimonialismo de la función informativa que frecuentemente los aleja del cumplimiento de la más leve exigencia de imparcialidad y una —ahora sí que invete-

rada— falta de rigor profesional y de compromisos éticos exigibles que suele hacer imposible la menor garantía de objetividad.

El paralelismo tendría que incluir la propuesta de fórmulas para atender en la legislación en materia comunicacional el equivalente de las respuestas que encontró la legislación electoral a una serie de demandas basadas en la sospecha entre los actores políticos. A diferencia del caso español, en el que estas demandas empezaron a verse respondidas incluso antes de la muerte de Franco, las sospechas de engaño al público lector y a las audiencias permanecen intocadas en el caso de México.

Aquí la ausencia de certezas empieza desde aspectos tan elementales como el misterio de los tirajes y la circulación de los medios impresos, de las fuentes de financiamiento y las tarifas reales de publicidad de todos los medios, principalmente en campañas políticas, de los métodos de selección y valoración de las noticias, o de los motivos o las razones de las remociones de periodistas y directivos de las empresas informativas.

Respecto de la situación de la legalidad, la transición mexicana no alcanza a acreditar mayores avances en cuanto a los derechos de los informadores ni en cuanto a los derechos de los afectados por los procesos informativos.

Mientras que a las distorsiones mencionadas respecto del principio de independencia, habría que agregar el reconocimiento a los cambios que permiten ver comportamientos de medios cada vez más apegados a los principios de la sociedad democrática de mercado. Sólo que con la liquidación del monopolio del poder presidencial en la definición primaria de la agenda del debate público por medio del antiguo modelo de subordinación de los medios, la diversidad de definidores primarios de la agenda y la competencia entre ellos se ve amenazada por nuevos poderes monopólicos, del capital privado, que han sustituido al gobierno en la concentración de los instrumentos de control de los medios, como la inversión publicitaria y accionaria en las empresas mediáticas.

Y respecto de la imparcialidad y la objetividad, si bien habría que admitir un cambio generacional en las redacciones, caracterizado por el arribo de jóvenes periodistas con nuevas actitudes y mejor formación que en el pasado, todavía son pocas las empresas que incentivan sistemáticamente el rigor profesional y los compromisos básicos en materia de códigos de conducta que, al menos, permitan distinguir entre la desinformación por error y la desinformación por dolo, por interés, por compromiso político o ideológico o por encargo.

Estos elementos de análisis parecerían apuntar a la búsqueda de salidas a los estancamientos de la transición en los rendimientos del antiguo régimen en este campo. Las reformas liberales —podemos llamarlas neoliberales, si se prefiere el estereotipo— de los años ochenta y noventa —privatizaciones y aperturas al exterior— eliminaron algunos de los principales instrumentos de subordinación de los medios al poder público. En función de esas reformas, el gobierno dejó de ser el principal transmisor de recursos a los medios mediante la publicidad oficial, al deshacerse de las centenares de empresas que lo habían convertido en el primer inversionista publicitario en los espacios mediáticos. También como resultado de

esos cambios, el compromiso con el libre comercio hizo insostenible el monopolio estatal de la importación y la producción de papel periódico, que concluyó también al inicio de los noventa. Se establecieron entonces nuevas formas de control del gasto público en los medios que redujeron o dificultaron, al menos en el gobierno federal, la capacidad de soborno a detentadores y operadores de los medios, un tema en que se han anunciado nuevos avances en este régimen. El erario, también desde el antiguo régimen, dejó de pagar los gastos de los enviados de los medios a las giras nacionales e internacionales. Pero, sobre todo, aunadas a los cambios anteriores, las reformas políticas de los noventa, al asegurar el derecho de acceso de los partidos políticos a los medios de mayor influencia, rompieron —como dijimos antes— el virtual monopolio presidencial de la definición primaria de la agenda del debate público.

Profundizar en las reformas liberales, esta vez contra las tendencias monopólicas del capital privado, tendría que ser un punto irrenunciable de la agenda de la transición en el campo de la comunicación pública.

Sin embargo, algunas expresiones presidenciales de este régimen no parecerían expresar mayor conciencia de que fueron aquellas reformas alcanzadas en el antiguo régimen, entre otros factores, las que propiciaron el triunfo en las urnas del actual gobierno y la llegada a nuestro país de un punto culminante de nuestra transición: la competencia electoral plena con la alternancia de partidos en el poder presidencial. Pero, además, por algunas de esas expresiones, parecería que el presidente pretendiera actuar como si ninguno de estos cambios hubiera ocurrido. O peor aún: como si se sintiera decepcionado por los efectos de esos cambios, particularmente cuando advierte que la ostentación del poder presidencial no basta —en los espacios no pagados con el presupuesto público o con los tiempos oficiales— para concentrar la atención obsecuente de los medios a cuanto hace, pero especialmente a cuanto dice, la pareja presidencial.

Esta obsecuencia de los medios no se dio necesariamente, en sentido estricto, en el viejo régimen, al menos en los noventa del siglo pasado. Pero así se la representaron y así la creen y así parecen exigirla quienes llegaron al poder en 2000.

En este punto habría que agregar una complicación adicional a la transición y la consolidación de la democracia: la despolitización de las nuevas élites políticas. Despolitización expresada en un profundo desconocimiento de la política como campo de estudio y en una distancia visceral de la política como campo profesional. Es éste un factor que tiene un peso bastante negativo en el deterioro del debate público que se da a través de los medios.

Sólo desde esta perspectiva se explica la retórica del nuevo grupo gobernante contra el incipiente sistema de frenos y contrapesos que gradualmente se ha ido consolidando en el Congreso desde las elecciones de 1988 hasta las de 2000, y en los medios de comunicación desde la década anterior. Y desde la misma perspectiva tendría que analizarse el lenguaje del bien y del mal del nuevo régimen, la división del mundo entre buenos y malos, que apela a una conciencia religiosa en detrimento de la conciencia política o de la conciencia cívica, cuyo desarrollo es indispensable para el avance de la transición y la consolidación de la democracia.

En este punto, también, ante la falta de resultados en la tarea de hacer que la democracia funcione y de mostrar que la democracia funciona, la retórica del nuevo régimen parecería proponer que los frenos y contrapesos fueron necesarios, bienvenidos y dignos de aplauso y reconocimiento cuando gobernaban los malos, pero son un estorbo y un freno al cambio una vez que los buenos llegaron al gobierno, ahora que gobiernan los buenos.

Los estrategias de la comunicación corporativa se refieren a los campos críticos de las organizaciones con un eufemismo: los llaman *ventanas de oportunidad*, un eufemismo más bien optimista porque con ese concepto se refieren a lo que no se hace o a lo que se hace mal, para apuntar enseguida lo que se tiene que hacer o lo que se tiene que corregir o dejar de hacer, en este caso, por ejemplo, para alcanzar el objetivo de lograr la consolidación democrática. Con algo más de realismo, quizá tendríamos que aclarar que a pesar de este mercadológicamente celebrado nombre de ventanas de oportunidad, estamos hablando de aquellos campos en los que, si no actuamos, si no corregimos, no sólo no habrá consolidación democrática, sino que habrá serios riesgos de cuarteaduras en la construcción democrática o, según la figura de la transición, habrá grandes riesgos de regresión: de revertir, de desandar el camino andado ●

Financiamiento público de los partidos políticos

León García Soler*

Los mil millones de pesos de multa al PRI impactaron, dieron resonancias de récord Guinness al sordo debate en torno al financiamiento público de los partidos políticos y al costo de las campañas que alientan los locutores del poder mediático. Extraño giro de la reforma electoral que al comprobar su eficacia y haberse institucionalizado de manera indeleble, entra en crisis artificial con el vuelco de los abusos de poder a los escándalos que lastran a las democracias constituidas a lo largo y ancho del todavía ajeno mundo de la dicha global. Desde el IFE, José Woldenberg reclama reconocimiento y facultades fiscalizadoras para la institución; los consejeros echan paladas de protagonismo al estercolero del Pemexgate y al de los Amigos de Fox. Falso debate, inconcebible lamento el de los medios electrónicos que se quejan de los millones y millones que el erario da a los partidos y callan que más de las tres cuartas partes de ese dinero van a dar a las tesorerías de las cadenas de televisión y de la radio.

El primer registro de pasmo ante cifra tal se dio en discusión parlamentaria. Era cifra de la cuenta pública y no recuento de cuentos del reino de la fantasía. Fue durante alguna sesión parlamentaria de la Francia decimonónica, la de la racionalidad amarga de Anatole France, quien redefiniría la Libertad y la Igualdad que integraron la trilogía de la Revolución francesa junto a la Fraternidad, con el envenenado elogio: “en nuestra República los *clochards*, los limosneros, son iguales a los ricos, unos y otros son libres de dormir bajo el puente del Sena que prefieran”. En la Asamblea Nacional se propuso votar un presupuesto que ascendería a mil millones de francos y un diputado diría con tono de escándalo y reproche: “¡Mil millones de francos! ¡Mil millones de francos, señores! Pero no os dáis cuenta que no han transcurrido mil millones de horas desde el día en que murió Jesucristo”.

Qué diría Miguel Ángel Yúnes, hoy que el IFE ha fijado en mil millones de pesos la multa que aplicó al PRI. Y no han transcurrido mil millones de segundos desde el momento aquél en que la reforma electoral señaló que los partidos políticos, entidades de interés público, dice la Constitución, deberán financiarse con dinero público, con recursos del erario. ¡Vive Dios! Gracias a esa decisión se instalan y persisten entre nosotros la democracia representativa, el sistema plural de partidos y la representación proporcional, a pesar de la eterna tentación del consenso que se contradice con la democrática resolución de los diferendos por mayoría que se obliga a respetar a las minorías. La política se hace con dinero. Así ha sido siempre.

* Escritor y periodista.

De la era dorada de Pericles a la del virtuoso vigor de la república romana, con las clientelas de los patricios y de los populares. Desde la isonomía —la igualdad ante la ley— helénica hasta el Estado de derecho con su complemento racional del imperio de la ley. El clientelismo de los antiguos y el proverbio que reconoce el señorío del dinero: el que paga manda. Ésos resisten. Y este último se impone. México no es la isla de los pingüinos, ni el islote del nopal en el que se posó el águila: la política se hace con dinero y el financiamiento de los partidos, de las elecciones y del quehacer político es incubadora de conflictos y fuente de escándalos a todo lo largo y todo lo ancho del ajeno mundo de la globalidad. Empezando por las pretenciosas democracias constitucionales y capitalistas del norte rico y desarrollado.

Ahí está la apesadumbrada salida del gran Helmut Köhl, democristiano alemán y factor gemelo de la unidad europea de la mano de François Mitterrand, otro que dejó huella delincencial y el poder en manos opositoras, debido al dinero indebido. A Köhl lo indiciaron, se le hicieron cargos de haber recibido dinero de Elf, la empresa petrolera estatal de Francia, dinero extranjero y proveniente de los fondos de fondos del petróleo. Pemexgate y Amigos de Fox en visión conjunta del infierno financiero y fiscal de los veneros que nos escrituró el diablo y las fortunas del *ancien régime*, de todo *ancien régime*, que pasan de la democracia a la oligarquía y, casi siempre, de ahí a la plutocracia dichosa y apoyada en el sufragio de los “satisfechos” de John Kenneth Galbraith.

Dicha de la democracia sin adjetivos, para los que se quejan de la huella dejada por los “bastardos de Voltaire”, pero se apresuran a aplaudir el “fin de la historia” sin darse cuenta cabal de que Fukuyama anunciaba la asunción de Hegel a la gloria. Confusión de sentimientos de la que dan fe las notaría públicas del poder mediático que se queja amargamente del alto costo de la democracia y goza de la gracia que le otorga el miedo en las alturas del gobierno de los peores, de la kakistocracia que sentó sus reales en la región más transparente. Aquí donde nos tocó sobrevivir. Y al otro lado del Bravo, a orillas del Potomac, allá en la tierra de la más antigua constitución escrita y vigente, el bimbaleta del verde billete que se acumuló en favor de la candidatura presidencial de George W. Bush y alcanzó para paralizar el recuento de votos en Florida.

De la entidad suriana, la península donde Ponce de León, conquistador y caminante, español del siglo XVI y no neoliberal mexicano al filo del XXI, buscara la fuente de la juventud que finalmente encontraron los jubilados del “capitalismo sin capitalistas”. Estado de la Unión gobernado por Jeb Bush, el hermano de George W. Bush, para colmo de males que se aliviaron con abundantes bienes. Porque la suma de votos no daba para resolver la elección indirecta ni la de votos electorales que debieron llevar la solución contitucional al Congreso, como en el único antecedente que se dio en el ya lejano siglo XIX. Al empezar el XXI, el litigio llegó hasta la Suprema Corte y los sabios ancianos detuvieron el recuento y pusieron a Bush en la Casa Blanca. Y de ahí, porque *time is money*, al final feliz de las elecciones de medio camino.

Mid-term allá, a la mitad del sexenio acá, para las cuales el ya presidente

Bush, el amigo que el ya presidente Vicente Fox tiene en la Casa Blanca, pudo reunir, acumular, la mayor cantidad de dólares que jamás hayan sido aportados por la generosa iniciativa privada. Y transformarlos, traducirlos a votos para alcanzar la mayoría en ambas cámaras: dinero de los dueños del dinero para que no se tengan que financiar los partidos y las campañas electorales con dinero público, con lo del erario. Así es allá. Aportaciones generosas de los dueños del dinero, fondos privados para el quehacer público por excelencia. Así es allá, para que no se escandalicen los locutores y escribanos de los concesionarios del poder mediático espectacular que aspiran al poder político pleno en México.

Aquí, mientras tanto, ¡mil millones! Y falta, pero ya se anuncia, ahí viene la sentencia de los Amigos de Fox y la celeberrima pareja financiera de Lino Korrodi y doña Carlota Robinson. Pero antes de caer en el juego dislábico del ágora electrónica que se queja por lo cara que nos sale la democracia, permítaseme hacer el elogio de la isonomía ateniense. Y antes que nada, del encauzamiento huasteco de nuestra pluralidad empecinada en superar el doble negativo que resultaba del aplauso y presunción de la “democracia real”, la de la justicia social que se sobrepuso y se impuso durante largas décadas a la “democracia formal” (a la que negaba y paralizaba, dejando el sufragio efectivo para las calendas griegas). Menos mal que tuvimos la no reelección absoluta. Porque la dualidad aquella topó con su contraparte y compañera de irracionalidad en el empeño guerrillero resuelto a crear uno, cien, mil vietnams y confirmar que “el poder está tras la mira de un fusil”.

Mao *dixit*, y después de la caída no hace falta ser un sabio para animarse a desdecirlo. Lo que da pie para rendir homenaje al reformismo y a Jesús Reyes Heróles, abogado para el que la forma es fondo, como para los de la Roma clásica. Ni Catón para mezclar la moral con la política. Ni Cicerón para empecinarse en catilinarias que contuvieran el amago de forma y acabaran por dar paso al fondo en la dictadura del cesarismo que pasó de imperio (mando) republicano otorgado por el Senado para superar la emergencia interior o la amenaza exterior, al de César *imperator* con los atributos de Augusto y la República subyugada. Ni lo uno ni lo otro, menos todavía aceptar la leperada, también huasteca, de la moral que es un árbol que da moras.

Y a pesar de los lamentos tardíos de autonombados representantes de comités de salud pública, de los que se oponen a que el derechista gobierno de la alternancia traslade los restos mortales de Reyes Heróles a la Rotonda de los Hombres Ilustres, que el *newspeak* del infantilismo democrático y de género ha rebautizado “Rotonda de las Personas Ilustres”. Aunque sea en la no solicitada compañía de Manuel Gómez Morín y de Heberto Castillo: por decreto del ministerio del interior, el de Orden y Respeto sito en Bucareli; decisión de la Gobernación que es gesto de centrismo post mórtem para empatar con el inane centrismo en el que se empantanaron nuestros partidos plurales. Nada tengo contra el reposo del fundador del PAN y coautor de instituciones del Estado mexicano moderno. Ni de que llegue ahí y se le rinda homenaje nacional al ingeniero y luchador social empeñado en sostener al nacionalismo revolucionario. Ambos merecen el reconocimiento de hombres ilustres.

Lo merece Jesús Reyes Heróles, quien atinó, supo que el secreto de la reforma del Estado estaba en convocar a los disidentes, a la insurgencia, a incorporarse al cauce legal. Así de simple, así de compleja la fusión huasteca que llevaría a culminar el revisionismo sexenal en pluralidad democrática, pluralidad de partidos; el paso de súbditos a ciudadanos; del bipartidismo abstracto y virtual, con el PAN como “monopolio de la oposición”, a la transición que se hizo alternancia en el Ejecutivo y se conjuga en presente continuo porque se nos atravesaron las crisis recurrentes del priato tardío. Pero éstos son otros López. No José López Portillo, el del sexenio iniciador de la reforma del Estado que devinó reforma electoral. Ni Antonio López de Santa Anna, digo.

De lo que aquí se trata es de los avatares del financiamiento público de los partidos, de las campañas y del quehacer cotidiano de las organizaciones, institutos, partidos plurales que nuestra Constitución declara, decíamos, entidades de interés público. Porque pudieran no serlo. No lo son en otras latitudes, de cuya democracia formal no hay duda alguna; cuya plena configuración y composición, resolución del poder constituyente en el mecanismo que es la democracia constitucional, no se puede cuestionar impunemente. La democracia de los adjetivos válidos y variados. Tanto, cuando menos, como la formulación de Enrique Krauze que alcanzó tan buen éxito al cantar las glorias de la “democracia sin adjetivos”. Se la aceptaron, se la tomaron al pie de la letra, cuando lo que se proponía, seguramente, quisiera creer, estoy casi seguro, casi convencido de que con tal título aspiraba Krauze a eludir el recuento infinito de todos aquellos adjetivos que se le ponen a lo que es medio y no fin, al mecanismo y proceso, al gobierno de los *demos*.

A la isonomía que para los griegos era sinónimo o casi de la tal democracia que, por cierto y sin ánimo de polemizar con el ingeniero, historiador y editor, necesita de adjetivos para definirse, para serlo. Así como necesita tirar el lastre de los adjetivos que le fueran sobrepuestos como exceso de carga para justificar en su nombre lo que está lejos de ser y parecer democracia. Y ni hablar de la paráfrasis de humor negro, involuntario pero negro, como el del pretendido “gobierno de empresarios, para empresarios y por empresarios”. O de gerentes, como precisa un empresario cuya presencia en las listas de Forbes lo hace un capitalista por encima de toda sospecha. Vaya mala broma la que se le hizo al formidable discurso de Gettysburg, escrito (cosas veredes: hubo alguna vez políticos, estadistas, presidentes que escribían sus propios discursos) por Abraham Lincoln camino a la solemne inauguración del cementerio militar en el viejo campo de batalla, en pobres hojitas de papel que guardó en el forro de su sombrero.

En ese discurso, que es obra de arte de la literatura universal, Lincoln habla del sacrificio de quienes dieron la vida para que “el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo no desaparezca de la Tierra”. No hay que improvisar. Y menos desde la atalaya del poder. Si democrático, menos todavía. Nos cuenta Simon Schama que uno de los viejos amigos de Winston Churchill dejó escrito que “Winston dedicó la mitad de su vida a preparar discursos improvisados”.

En fin, de financiamiento hablamos. No de retórica. No de la traducción de la política a la poética, sino del prosaico dinero, del indispensable dinero. No úni-

camente unto de indias, o unto del sistema, como era la expectativa, sino el aceite sin el cual nadie puede hacer política, hoy, ayer y en todas las eras de la historia. Y del proceso que llevó al Estado de derecho. Del paso de la comunidad natural a la comunidad de leyes, a la sociedad legislativa. Sea debido su origen a la dichosa transición del “noble salvaje” de Rousseau y su notable contrato social, o para salir del estado de guerra permanente de Hobbes: su Leviatán y el lobo del hombre que es el hombre. Sin ley no hay libertad, concluiría Isaiah Berlin.

De ahí que traiga yo a cuento la isonomía de los atenienses y la importancia capital que el capital tuvo, tiene y tendrá en la configuración del poder constituido. Democrático o no, representativo y democrático, o simplemente representativo como lo fueran algunos de los regímenes parlamentarios de antaño. Los no integrados por el sufragio de los ciudadanos, ya no digamos sufragio universal; los que se integraban por designación directa del rey, de la majestad soberana, la que puede dictar el estado de excepción. O afirmar el poder del dinero que señala y decreta quiénes han de ser los notables, dentro y fuera del Parlamento, elegidos para “representar a la nación”. Desde luego, la de sus intereses y al servicio de su interés, de su condición inequívoca de grupo de poder, de poder real. Y eso tampoco cesa. Dondequiera hay conflictos de los poderes constituidos derivados del financiamiento privado de la política y de las distorsiones de la democracia representativa, la democracia electoral.

Para abrir boca, ahora que los conservadores, la nueva reacción y sus eternos compañeros de viaje al centro de la topografía política, han hecho suyo el reclamo de la reelección inmediata de los legisladores al grito de acumulemos experiencia, dignifiquemos el Congreso, formalicemos la carrera legislativa, la carrera política por excelencia. Todos, argumentos válidos, con o sin adjetivos. Pero para abrir bien la boca, digamos que allá al norte, donde se acuñó la fórmula democrática que seguimos, empezando por el presidencialismo que tanto desveló a los del priato tardío y tanto despreciaron los alternantes que Dios los castigó y puso en sus manos un presidencialismo omnivalente, omnipresente, omniparlante, allá bajo la cúpula de Capitolio, los representantes, los diputados, dedican las dos terceras partes del breve tiempo de su mandato, no a legislar sino a solicitar fondos para reelegirse.

Y otro tanto hacen los poderosos senadores que certifican naciones y dan su *advise and consent*, consejo y aprobación, a lo que decida el de la Casa Blanca: paz, o guerra sin fin, sin límite temporal o espacial, al terrorismo, digamos. Reelección que, por cierto, logra aproximadamente 90% de los *incumbents*. No porque los conozcan y admiren sus *constituents*, sus electores en cada distrito, en cada estado de la Unión, sino porque ya los conocen los cabilderos, los lobbyistas y los dueños del dinero que contribuyen a sus campañas. Y ya los tienen en la bolsa por el poder de su bolsa.

Vuelvo a la isonomía que es, nos recuerda Michelangelo Bovero en su breve y espléndida obra *Una gramática para la democracia*, literalmente igualdad de ley. Pero coloquialmente, sabiamente diría yo, en el proceso histórico que la contrapone al poder piramidal del despotismo de oriente, o del nuestro, o el del nor-

te, o el ilustrado si se quiere: isonomía es igualdad frente a la ley. Y más allá de la geometría y las formas clásicas de gobierno, queda la interpretación propuesta por Moses I. Finley: “[Para los atenienses] la palabra que nosotros traducimos como igualdad frente a la ley significó también igualdad a través de la ley, es decir, igualdad de derechos políticos de todos los ciudadanos, una igualdad que fue creada por una evolución constitucional, por la ley. Esa igualdad significaba no sólo el derecho a votar, de ocupar cargos públicos, etcétera, sino sobre todo el derecho a participar en la elaboración de las directrices políticas en el Consejo y en la Asamblea”.

Para participar en la vasta asamblea del ágora electrónica, para ejercer su derecho los ciudadanos, hace falta dinero. Dinero público, o esa participación será acotada, conducida y resuelta por los dueños del dinero privado que generosamente abren la escarcela: la moneda falsa que paga el acceso al poder ●

La educación pública como proyecto nacional

Rafael Pérez Pascual*

La educación pública ha sido uno de los pilares de la construcción de México y uno de los ejes en torno del cual ha girado el debate nacional y las definiciones básicas de las distintas corrientes de pensamiento y de formación política. Sin embargo, en los últimos años hemos encontrado un decaimiento de este debate educativo, de este contemplar a la educación como parte integral del proyecto nacional. Podemos decir que se ha atenido,

visto y criticado como uno más de los servicios que presta el gobierno, como si se tratara del mantenimiento de las carreteras o la administración del registro civil.

Así, ha ido perdiendo capacidad de ser el principal instrumento social en la lucha contra la desigualdad, el atraso y la pobreza. La educación debe recuperar su papel central en la formación del futuro colectivo que es México; debe ser, nuevamente, centro del debate y eje del desarrollo, expresión nítida del ideal republicano que nos impulsa.

La evolución de un sistema educativo se ve al comparar sus objetivos con sus resultados. En el caso de México se han hecho muchos estudios sobre los resultados obtenidos en los diferentes niveles del sistema, tanto por organismos nacionales como internacionales. Los resultados no son halagüeños; en general, las mediciones muestran que los egresados de los diversos niveles no han adquirido satisfactoriamente ni los conocimientos, ni las destrezas, ni las actitudes, ni la madurez que se espera en función de los objetivos de cada nivel.

Esta situación se concatena de nivel en nivel llegando a transformar al sistema educativo en uno de selección, no muy lejano a una selección de clase social, cuando podemos decir que el objetivo más amplio de la educación debe ser atenuar las diferencias de clase, nivelar las oportunidades y ejercer un efecto de movilidad social que detenga o incluso retroceda la tendencia hacia la estratificación social, todo ello en un sentido y contexto profundamente republicanos.

La educación básica

La historia de la educación pública, la idea de educar como tarea social encargada al Estado, nace con los decretos de Benito Juárez de 1867 con los que se establece la educación primaria pública, obligatoria y laica para el Distrito Federal, y por extensión al resto de la República. Hoy podemos decir que se ha cumplido en el aspecto cuantitativo, esto es, el que la mayoría de los niños tiene acceso a

* Doctor en física.

la escuela primaria; sin embargo, no debemos, olvidar que de la ley a su cumplimiento transcurrieron 125 años.

A grandes rasgos, los objetivos que han guiado a la escuela primaria durante estos años han sido: ofrecer la capacidad de comunicación escrita, proporcionar los fundamentos de la aritmética y las nociones más básicas de la matemática, otorgar al educando una idea de su ubicación en la naturaleza, en la sociedad, en la geografía, en la historia y en la cultura, darle herramientas básicas en las habilidades manuales, motoras y de razonamiento e introducirlo a los hábitos y comportamientos éticos más básicos y generales.

En este sentido, los objetivos de la escuela secundaria son una extensión de los de la primaria. Aunado a esto, en los últimos años se ha incluido, por fin, esta etapa a la educación obligatoria. Por esta razón las tratamos en conjunto como conformadoras de la educación básica, no sin dejar de mencionar que, si bien en lo general se les pueden aplicar las mismas observaciones y visiones, en lo particular presentan diferencias que hay que considerar para impulsar políticas hacia ellas.

En general, los objetivos de la educación básica no se cumplen con la amplitud requerida por la sociedad mexicana, ni en función de los parámetros internacionales establecidos al respecto. En el aspecto de la lectura y la escritura podemos observar, y las diversas evaluaciones que se han practicado lo corroboran, que al término de la primaria los educandos muestran enormes deficiencias. No son capaces de leer textos de la longitud y complejidad mínimas que es de esperar, no son capaces de expresar sus ideas por escrito y presentan problemas serios de comunicación oral, un vocabulario pobre y una pésima construcción.

Algo similar ocurre en el aspecto de las habilidades aritméticas y matemáticas. El nivel de comprensión de situaciones elementales, como son los conceptos de proporcionalidad, las reglas aritméticas para números fraccionarios o los elementos de la geometría es bajísimo y se presenta una prácticamente nula capacidad de aplicación en situaciones concretas, cotidianas. Así, se ha reducido su rico contenido a una mecanización de las operaciones y a la memorización de definiciones, lo que termina en una pobreza conceptual y en el alejamiento del educando del razonamiento cuantitativo y del interés matemático.

Es quizás en el aspecto de ubicar al niño en su entorno natural, social, histórico y nacional donde mejores resultados se obtienen, sin que esto signifique que podamos sentirnos satisfechos. La escuela básica es un elemento importante de integración social y nacional del niño, y si bien esto se hace de formas más esquemáticas que lo que es de esperar, podemos afirmar que sí se hace, y que ha tenido una importante repercusión en la conformación del ser social mexicano. Un aspecto fundamental en esto ha sido el carácter laico y nacional de la escuela, aspectos que si bien últimamente han sufrido serios ataques, afortunadamente prevalecen.

En cuanto a la adquisición de herramientas básicas podemos decir algo similar: se cumple con un mínimo, pero se presentan deficiencias importantes.

En el aspecto del desarrollo de hábitos de estudio y trabajo y del comportamiento ético tenemos deficiencias importantes. En general se generan hábitos ne-

gativos para la consecución de los estudios para el siguiente nivel. No se ve en los egresados un desarrollo de su capacidad de trabajo y una auténtica motivación por el estudio o una inducción al orgullo por el hacer (y hacer bien) las cosas. En muchos aspectos se ve más la imposición de una disciplina burocratizadora que el desarrollo de buenos hábitos de estudio, de trabajo o de vida libre y responsable.

Esta situación hay que entenderla bien, no se trata de ver en la escuela básica el origen de todos los males educativos del país. En realidad debemos entender que la sociedad mexicana le presenta al niño un panorama muy complejo y lleno de elementos negativos para su desarrollo. Entre otros señalaremos los que más influyen en el niño.

En primer lugar la pobreza. No podemos dejar de lado que la mitad de los niños de las escuelas públicas del país viven todo su desarrollo infantil en condiciones de pobreza. Esto les crea un sinnúmero de elementos negativos, desde una mala nutrición hasta aspectos psicológicos adversos, como inseguridad o falta de una vida familiar rica y verdaderamente forjadora de buenos hábitos. Baste para ilustrar el contexto en el que se desenvuelve la escuela el desarrollo del lenguaje. La adquisición del lenguaje es uno de los elementos más básicos del desarrollo del infante, parece tan natural que casi lo vemos como aprender a caminar. Sabemos que es un proceso íntimamente ligado al desarrollo físico del cerebro del niño y que es en los primeros años de vida cuando se da de manera efectiva, perdiéndose poco a poco, con la edad, esa capacidad de plasticidad neuronal que determina muchos de sus aspectos esenciales. Por otro lado tenemos el condicionante social y familiar del proceso. Es el lenguaje de la familia directa, en la mayoría de los casos de la madre, y del entorno social inmediato el que se adquiere y el que va conformando las estructuras neuronales asociadas. Así, un entorno familiar y social limitado, induce un lenguaje pobre y en consecuencia esquemas mentales y capacidades de raciocinio también pobres.

A los 6 años, edad de ingreso a la escuela primaria, se ha supuesto que este complejo proceso de adquisición del lenguaje ha llegado hasta el grado en el que es posible poner como objetivo el aprendizaje de la lectura y la escritura. Sin embargo, las deficiencias en el lenguaje determinan que la lectoescritura se empobrezca pues se ve limitada a una traducción de sonidos en letras, atada por la pobreza vocabularia y gramatical que ya lleva el niño desde su ingreso a la escuela.

Basta observar las enormes diferencias entre la capacidad de expresión oral de la generalidad de las personas en los países más desarrollados, en especial los europeos, y la de la mayoría de los mexicanos, para darnos cuenta de esto. Cuando los profesores de los niveles superiores se quejan de que sus alumnos no saben escribir bien, en realidad están diciendo que no se pueden expresar con claridad, profundidad y exactitud, no porque no sepan escribir, sino porque presentan carencias importantes en la adquisición del lenguaje, deficiencias muy difíciles de corregir en la edad adulta.

Esto que señalamos para el lenguaje se repite en otros aspectos básicos en la formación del infante, y se forma una especie de herencia familiar y social, pues el niño, al crecer y convertirse en padre, transmitirá sus propias deficiencias

a sus descendientes, formándose así un círculo vicioso que contribuye fuertemente a la estratificación de la sociedad en clases.

Por esto, podemos decir que la enseñanza básica deber ser el arma más importante de que dispone la sociedad para romper el ciclo vicioso que subyace en la desigualdad y en la estratificación social. El proyecto de educación pública debe ser una expresión y una acción clara, contundente y pertinaz de la voluntad del pueblo por sostener una verdadera igualdad en el marco del ideal republicano.

En este sentido debe aplaudirse con entusiasmo la incorporación del nivel preescolar a la educación obligatoria, laica y a cargo del Estado. Pero debemos hacer prevalecer ese entusiasmo en su implementación y poner énfasis en un jardín de niños que efectivamente amplíe y enmiende el entorno familiar y social directo en el proceso de adquisición de cuestiones básicas como el lenguaje, la coordinación motriz, la idea de lo cuantitativo, las relaciones sociales, el gusto musical y muchas otras que quedan determinadas de por vida en la infancia temprana. El nivel preescolar, que es la gran oportunidad del sistema educativo mexicano, no debe de ninguna forma anularse por la burocratización, la falta de recursos o por una orientación inspirada en una idea de guardería, en vez de vérselo como una verdadera escuela que, en tan importante etapa, proporciona una contribución fundamental a la movilidad social y a la lucha contra la estratificación.

Entendemos que todo proyecto concreto de educación debe conjugarse con un sistema de evaluación. El parámetro fundamental que debe medirse para evaluar la educación básica pública es el grado en que contribuye a evitar la estratificación social, la medida en que sirve de instrumento para alcanzar la igualdad de oportunidades. Otros elementos de la evaluación deben ser auxiliares de éste, si se evalúa la capacidad de pensamiento matemático de los niños, es por ser éste un factor importante en una formación que da armas para la movilidad social.

En este sentido, debemos hacer una revisión del impacto real que el sistema de educación básica ha tenido y tiene, enfocando nuestra atención en la medición de su contribución a los procesos sociales, en especial a la movilidad social y a la igualdad de oportunidades. No es nuestra intención hacer aquí un estudio de esta naturaleza, pero sí proponer este criterio como la principal guía en la urgente reforma que requiere nuestro sistema educativo, porque es también ese criterio el que debe dar orientación a las reformas y acciones educativas.

Esto lo decimos porque basta contemplar la historia de la educación básica en el siglo XX para darnos cuenta del viraje. Hasta los años cuarenta y cincuenta, la educación básica pública fue un elemento importantísimo de movilidad social, de conformación de las clases medias, de formación ciudadana y de búsqueda de civilidad. Es también importante notar cómo el sistema educativo y el magisterio de ese entonces vivían un proceso de gran aglutinación y de consecución de objetivos colectivos, al grado de que la sociedad misma veía en el sistema educativo y en el magisterio un auténtico liderazgo en su camino hacia la movilidad social. Es importante señalar, por otro lado, que el aspecto cuantitativo del sistema en aquellos años estaba lejos de incorporar a todos los niños y que, en este hecho radicaba su principal falla.

Podemos observar también que a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, si bien la educación básica se fue extendiendo hasta incorporar a una inmensa mayoría, en cuanto a su capacidad de mantener viva la movilidad social, de contribuir a igualar las oportunidades y de ser líder de la lucha social en contra de la estratificación, ésta se ha visto mermada y la estratificación de la sociedad se ha impuesto en niveles totalmente inaceptables en una sociedad que se contempla a sí misma como una República democrática.

Basta observar algunos hechos evidentes. Los resultados de algunas evaluaciones basadas en exámenes de conocimientos y habilidades practicadas por diversos organismos, algunos de ellos de carácter internacional. La progresiva irrupción de la educación privada que, en conjunción con el proceso mismo de separación de clases, va captando cada vez más a las clases medias y altas, las que simultáneamente se ven atraídas hacia ella y expulsadas de la educación pública. La pésima calidad de instalaciones y la pobreza de los recursos con que cuentan las escuelas. La burocratización del magisterio y la pérdida de liderazgo social.

Ante esto, se debe emprender urgentemente una reforma de la educación básica sustentada en:

- I. Recuperar la capacidad del sistema educativo para detener y revertir los acelerados procesos de estratificación social en que ha caído el país.
- II. Utilizar el hoy obligatorio nivel de educación preescolar para atacar las deficiencias educativas que se presentan en el ámbito familiar y en el entorno social inmediato del infante, ya que son las que determinan su futuro escolar y, por ende, su futuro social.
- III. Recuperar el prestigio social, la capacidad de liderazgo y el nivel académico y profesional del magisterio y del sistema educativo mismo.
- IV. Fortalecer el carácter público y laico de la educación nacional.

Las medidas iniciales de esta política educativa deben ser:

- I. Una reforma fiscal y presupuestal que otorgue al sistema educativo básico recursos suficientes, entendiendo que la pobreza en la que se le tiene es, a su vez, uno de los factores más importantes en la generación y reproducción de la pobreza general del país.
- II. Orientar y profundizar el sistema de evaluación por el objetivo primario de alcanzar una educación que logre revertir los procesos de estratificación social.
- III. Reformar a fondo los procesos e instituciones de formación de profesores. Reconfigurar la carrera magisterial para que ésta tenga la dignidad, tanto social como salarial, que requiere; considerando que los cargos directivos del sistema deben estar comprendidos en esa carrera, dentro de un sistema justo de méritos.
- IV. Romper con la relación corporativa, burocrática y clientelar entre el Estado, los profesores y sus organizaciones sociales.
- V. Permitir la expresión de la creatividad y la contribución en los procesos de avance educativo de los profesores y de la sociedad en su conjunto.
- VI. Advertir que el sistema educativo público está y debe estar dirigido a to-

dos y que por lo tanto no debe dejar de atender las diferencias, ni orientarse únicamente a un sector de la sociedad.

Educación media superior

Si bien la educación básica debe otorgar la formación inicial indispensable y común que requiere todo individuo para poder inscribirse en la sociedad moderna en un terreno de igualdad, la etapa preescolar, la primaria y la secundaria no son suficientes para la formación del ciudadano al que el país debe aspirar.

La educación obligatoria abarca hoy hasta el nivel de secundaria, esto implica que se considera que a la edad de 15 años los mexicanos han recibido ya la formación escolar que les permite incorporarse a la vida independiente y al trabajo. Nada más equívoco, en la sociedad contemporánea los adolescentes de 15 años son aún escolares y los que se ven obligados a incorporarse a la vida laboral lo hacen con enormes desventajas. En el contexto de nuestro postulado primario, esto es, que el sistema educativo nacional debe ser arma fundamental de la sociedad para conquistar la igualdad ciudadana real, el nivel medio superior debe ser parte de la educación obligatoria, pública, laica y a cargo del Estado. De esta manera la sociedad debería establecer, como ocurre en los países avanzados, un sistema escolar obligatorio que condujera al educando, desde la infancia hasta la ciudadanía.

La educación media superior debe replantearse. En México, dado el contexto histórico en que surge, se ha enfatizado su carácter preparatorio hacia la educación superior; esto la aleja de su función formadora del ciudadano, de su deseable carácter obligatorio y menoscaba su función en términos de movilidad social, al propiciar, a edad temprana, una separación entre aquellos destinados a recibir educación superior y aquellos que no tienen ese destino.

La educación media superior debe otorgar conocimientos, habilidades, formas de integrarse a la sociedad, capacidad de trabajo y una formación social, cultural y ética, considerando que todos los alumnos han de formarse en dos sentidos complementarios: hacia la educación superior en sus diversas modalidades y hacia el ingreso al trabajo. Debe ser el individuo ya hecho ciudadano quien decida hacer estudios superiores o ingresar al trabajo; el sistema educativo no debe inducir, y menos obligar, a tomar un camino u otro, lo que debe hacer es proporcionar los elementos para que el nuevo ciudadano tenga posibilidades de optar.

La educación media superior debe considerarse como una etapa indispensable en la formación del ciudadano, por lo que debe prestársele la atención correspondiente bajo los siguientes lineamientos:

- I. Incorporar los tres años de educación media superior al sistema de educación obligatoria, laica y a cargo del Estado.
- II. Orientar la educación media superior dentro de un marco de flexibilidad, por un sistema bivalente, de tal suerte que todos sus egresados tengan la opción real de ingresar a la educación superior o al trabajo.
- III. Sustentar la educación media superior en un cuerpo magisterial profesional de este nivel educativo. En este sentido se debe generar en los posgrados universitarios del país un sistema dedicado a la formación de es-

tos profesores, entendiéndose que dicha formación pasará a ser obligatoria para enseñar en ese nivel.

- iv. Respetar la flexibilidad, la pluralidad y las diferencias de vocación e interés de los jóvenes creando las instituciones necesarias para atender en este nivel a todos, sin discriminación de ninguna naturaleza, entendiéndose siempre que se trata de una etapa de la educación pública obligatoria a cargo del Estado, y por lo tanto, incorporándola a las reformas fiscales y presupuestarias necesarias.
- v. Incorporar este nivel al sistema nacional de evaluación de la educación, orientado por la medición de su contribución a la movilidad social y a la búsqueda de la igualdad republicana.

Educación superior

Entendemos por educación superior a toda enseñanza formal y escolarizada que se da después de la media superior y que tiene a ésta, suponiéndola ya educación obligatoria, como antecedente.

En México se ha centrado la educación superior en la idea de profesión y de licenciatura, quedando en buena medida condicionada por la formación y la inscripción social de los gremios profesionales. Debemos ampliar este concepto atrasado y limitado. La educación superior debe abarcar muchos aspectos y formas complementarias, conducentes tanto a la formación de profesionales e intelectuales como a la capacitación para el trabajo en el alto nivel, así como para lograr niveles más altos de formación general y ciudadana y la consolidación de los liderazgos culturales, sociales y políticos de la sociedad, todo esto como una tarea esencialmente pública, democrática y republicana.

La educación superior debe contemplar una gama amplia de posibilidades. Desde la formación técnica hasta la de investigadores y líderes culturales; desde la formación de profesionistas hasta la de profesores; desde las artes hasta las ciencias; desde el nivel de capacitación para el trabajo hasta el doctorado y la investigación. Todo ello en el sentido de opciones para el educando y de satisfacción de las necesidades que tiene la sociedad de contar con un espectro amplio de personas capaces para la producción, la cultura, la ciencia, la política y otros aspectos fundamentales para su desarrollo.

Decíamos que, en su forma universitaria, la educación superior tiene su origen en la necesidad de formación de profesionistas, ahora bien, esta necesidad y la forma en que se atiende va cambiando con el tiempo; las profesiones mismas van cambiando: los gremios profesionales no sólo se han multiplicado, sino que en gran medida se han dispersado, la misma integración del profesional a la sociedad y al trabajo está cambiando. Hoy podemos decir que el ejercicio liberal de las profesiones está desapareciendo y sólo se da en algunas de las más tradicionales, como la medicina y la abogacía.

En cuanto a las formas en que incide el conocimiento en la producción y los servicios, encontramos también enormes cambios. Hoy, en la llamada sociedad del conocimiento —caracterizada por la vertiginosa velocidad con que se centra-

liza, se acumula, se genera y se aplica el conocimiento, y por las consecuentes transformaciones en las relaciones de producción y la división internacional del trabajo— podemos decir que las profesiones pierden definición. Asimismo, la enseñanza en torno a ellas se afecta, ya que los tiempos en que el conocimiento concreto se genera y se aplica, y el que toma en las instituciones educativas transmitirlo son del mismo orden de magnitud, lo que implica que el egresado encuentra en lo profesional un mundo distinto del que aprendió en la universidad. Esto obliga a redefinir la educación superior favoreciendo la formación básica sobre la información concreta; la flexibilidad, que permite abordar con naturalidad los cambios, sobre los planteamientos predefinidos y rígidos; la movilidad del estudiante entre varias disciplinas, que permite diseños curriculares específicos en respuesta al interés del alumno, sobre la adscripción única predeterminada; la idea de una educación que debe continuar por toda la vida, sobre el esquema terminal al alcanzar la cúspide del título.

Por otra parte, si analizamos, las formas más elevadas de la acción del trabajo intelectual en la producción y los servicios, notamos que éste se hace cada día más similar al trabajo académico en la investigación, e incluso las repercusiones mutuas entre ellos los entrelazan cada vez más, al grado de que en ocasiones llegan a confundirse. Esto trae como consecuencia que la distancia entre la formación del profesional de alto nivel y la del académico se reduzca, y que la necesidad de interacciones estrechas entre ambos aspectos de la educación superior se amplíe cada día.

En sus aspectos más dirigidos hacia la capacitación para el trabajo, la educación superior tiene una historia más corta y, en gran medida, ha estado permeada por la idea de constituir un aspecto de segunda o un sistema que sirva de paliativo para quien no alcanza a ingresar a una licenciatura. Esto la distorsiona y la hace una opción poco atractiva.

La educación superior en esta modalidad debe impulsarse y dignificarse, creando y apoyando instituciones de alto nivel dedicadas a esta forma de la educación, haciendo que sean el interés y la vocación de los estudiantes lo que determine su ingreso y no el rechazo o la determinación social y económica. Por otro lado, debe buscarse un reconocimiento social tanto en la estimación de su importancia como en la retribución salarial en el trabajo. En adición debe construirse un sistema formador de profesores para este nivel y otorgarles a éstos el reconocimiento y el prestigio que merecen.

La educación superior debe analizarse también en sus aspectos cuantitativos y de atención a la demanda social. No hay duda de que la educación superior está creciendo en el mundo: el porcentaje de jóvenes que recibe educación superior crece continuamente, al grado de que en los países más desarrollados podemos detectar una tendencia hacia su universalidad.

En la sociedad moderna el crecimiento de la educación superior no obedece únicamente a la necesidad directa de profesionales especializados en la producción y los servicios, obedece también a una necesidad social de contar con ciudadanos cada vez más cultos e informados. En su tiempo se pasó de una sociedad en que bastaba que unos cuantos supieran leer y escribir a otra en que es

inconcebible que los niños no asistan a la escuela, y esto no sólo para aprender a leer y escribir, sino también como fundamento de otras muchas cosas. Debemos agregar que si bien la necesidad de una escuela primaria para todos surge de la producción y su carácter urbano, hoy es una necesidad de la sociedad misma, del individuo como tal, independientemente de si utilizará en su trabajo los conocimientos elementales de matemáticas, historia, literatura, o las habilidades artísticas que adquirió en la escuela. Hoy el individuo requiere educación escolar para poder integrarse a la sociedad, para simplemente poder vivir en ella; a su vez, la sociedad requiere que sus ciudadanos reciban esta educación, estas enseñanzas, para poder mantenerse como una sociedad moderna.

En la educación superior está ocurriendo algo similar: dejará de estar determinada por la necesidad de especialistas para la producción y los servicios, y llegará a ser una necesidad de la sociedad misma y de los individuos para poder integrarse a ella y buscar en ella la igualdad y la democracia.

En México estamos aparentemente lejos de esto pues hoy asiste a las instituciones de educación superior sólo 20% de los jóvenes en edad de hacerlo; pero eso no quiere decir que no sigamos la tendencia a la universalidad, y podemos ver en la sociedad misma ese impulso. Naturalmente, el concepto de educación superior limitada a la preparación de profesionales para la producción y los servicios, completada con la formación de académicos para la investigación y la cultura superior, no podrá dar respuesta a esta nueva necesidad; los conceptos mismos de educación superior y su orientación están cambiando aceleradamente.

En lo que a educación superior se refiere se deben emprender una serie de acciones que la impulsen y la orienten. Éstas deben mantenerse en los siguientes lineamientos:

- I. Diversificar y hacer más flexible la educación superior, modernizando el concepto mismo de los estudios en el contexto de una sociedad en la que el conocimiento y la creatividad culta son cada día más los elementos sustantivos de la producción, el bienestar, la igualdad y la democracia.
- II. Contar con una serie de instituciones públicas que comprendan desde aquellas destinadas a la capacitación para el trabajo en este nivel superior, hasta aquellas orientadas a captar y dar elevadas perspectivas al talento nacional, todo ello sin crear discriminaciones o conceptos que confundan diferencias de objetivo, con diferencias de calidad o compromiso social.
- III. Tener como uno de los objetivos principales la formación de profesores, tanto para el nivel medio superior como para ella misma. Esto debe hacerse en el nivel de posgrado, otorgando los recursos económicos específicos y los reconocimientos sociales y académicos que sean necesarios.
- IV. Contemplar entre las prioridades del sistema de educación superior un plan de crecimiento y expansión, de tal manera que se adelante a las tendencias hacia su universalización. Esto debe implicar un plan nacional de financiamiento, de constitución de instituciones y de formación de profesores. Todo ello respetando el principio histórico de autonomía de las instituciones públicas de educación superior.

Conclusiones

Una vez que hemos recorrido la educación en sus diversos niveles y aspectos, pasemos a concluir con algunos lineamientos generales tendientes a la conformación de una política educativa para el México del siglo XXI.

- I. La educación pública, como expresión del más alto interés de la sociedad en su búsqueda de la igualdad republicana, debe constituir uno de los pilares básicos de la política del Estado mexicano. Con esto, no sólo debemos entender su prioridad, sino que la política y el interés educativo deben formar parte obligatoria y determinantemente en toda decisión de Estado, sea esta económica, fiscal, política, social o de seguridad nacional.
- II. La educación pública debe tener como objetivo general la formación del ciudadano para la igualdad republicana y la lucha contra la estratificación social. Esto debe abarcar tanto lo que se refiere a la instrucción y la capacitación, como a la formación social, ética y para el pensamiento propio. De este objetivo general deben derivarse todas las políticas y acciones educativas del Estado así como los instrumentos de evaluación y las políticas y planes concretos de las diversas instituciones educativas.
- III. La educación pública, laica y a cargo del Estado debe comprender todas las etapas formativas del ciudadano, esto es los 15 años que abarcan desde el nivel preescolar hasta el medio superior. Deberá también comprender la educación superior en la tendencia hacia su universalización.
- IV. El sistema de educación pública debe evitar activamente todo elemento que constituya alguna forma de exclusión social. En este sentido deberá atacar aquellos aspectos que ya la han afectado en este sentido.
- V. El sistema de educación pública debe tener un financiamiento estatal suficiente para lograr sus objetivos sociales y dar a sus profesores y trabajadores un sentido de dignidad y reconocimiento social, así como una retribución salarial que les permita ser unos ciudadanos realmente partícipes de esa igualdad republicana que se busca. Asimismo, la educación pública debe protegerse de las incidencias negativas de las visiones corporativas de la sociedad y del Estado, en especial de aquellas que distorsionan las organizaciones gremiales de los mismos profesores.
- VI. Para dar inicio a una política educativa de Estado, sustentada en estos postulados, se debe reformular el artículo 3º de la Constitución, de tal manera que queden plasmados estos principios con toda claridad y otorgándoles el sentido de proyecto nacional, de garantía individual y de reafirmación de nuestra vocación republicana. Este cambio deberá estar acompañado de reformas legislativas, fiscales y presupuestales que hagan factible su implantación; así como de un esfuerzo de planeación que evite la burocratización o la improvisación en su ejecución ●

Una historia sin fin: los problemas no resueltos de la seguridad social en México

Leonardo Lomelí Vanegas*

La reforma del sistema de pensiones del IMSS en 1995 fue una de las reformas más importantes dentro de la política de cambio estructural realizada por el Estado mexicano en la última década del siglo xx. Cuando el presidente Ernesto Zedillo presentó ese año su iniciativa para elaborar una nueva Ley del Seguro Social, misma que fue aprobada casi sin discusión y entró en vigor en 1997, aseguró en su exposición de motivos que la reforma daría viabilidad financiera al instituto, garantizaría un mejor nivel de vida para los futuros pensionados y permitiría elevar el ahorro interno con la creación de un sistema de cuentas individuales. Sin embargo, seis años después de la entrada en vigor de la ley sabemos que la mayor parte de las predicciones optimistas que se hicieron sobre su impacto en el ahorro agregado, sobre la formación de capital, sobre los rendimientos esperados para los trabajadores y sobre sus efectos en el sistema financiero, carecen de bases firmes.

Aunque es innegable que el anterior sistema de pensiones estaba entrando en una crisis que hubiera alcanzado severas proporciones de no haberse tomado una decisión a tiempo, es necesario analizar todas las implicaciones de la reforma y perfeccionar el marco legal que la sustenta para que se materialicen todos los beneficios que se esperan de ella. Pero sobre todo, dadas las condiciones actuales del Instituto Mexicano del Seguro Social, es urgente revisar tanto sus fuentes de financiamiento como los requisitos para acceder a sus prestaciones, para darle una auténtica viabilidad financiera y así poder cumplir uno de los objetivos hasta hoy insatisfechos de la reforma: ampliar su cobertura tanto por la vía del crecimiento del empleo en el sector formal de la economía, como mediante la afiliación voluntaria por medio del llamado seguro popular.

El presente texto da cuenta de los principales problemas a los que se ha enfrentado la reforma, así como del deterioro financiero de los dos principales organismos gestores de los seguros sociales para los trabajadores: el IMSS y el ISSSTE. Finalmente, se analiza el peso que la crisis de la seguridad social en México puede llegar a representar sobre las finanzas públicas en los próximos 50 años.

* Profesor de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Auge, crisis y ajuste de un modelo de seguridad social

El esquema general sobre el cual descansó el desarrollo de la seguridad social mexicana entró en crisis con la economía en su conjunto en 1982. Aunque los desequilibrios financieros aparecieron una década más tarde, a partir de ese año los supuestos sobre los que se habían realizado los cálculos actuariales sobre los cuáles descansaban los sistemas de seguridad social se modificaron dramáticamente.¹ Durante el largo periodo previo de crecimiento económico sostenido con estabilidad de precios y generación creciente de empleos en el sector formal de la economía, el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado conocieron su época de mayor expansión. Fue en ese periodo cuando ambos construyeron la mayor parte de la infraestructura básica y especializada de los servicios de salud, pero como la subcuenta de enfermedad y maternidad de los seguros que ambos administraban siempre fue deficitaria, la ampliación y operación de los servicios médicos se financió con cargo al superávit de la subcuenta del seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, lo que impidió constituir las reservas previstas por la ley, por lo menos en los montos que hubieran podido alcanzar de no haberse producido esta transferencia de un seguro a otro.

Aun durante las turbulencias de los setenta, mientras el empleo formal continuó creciendo, el esquema de seguridad social adoptado en 1942 siguió siendo viable. Sin embargo, este esquema ocasionó distorsiones que se tradujeron en un desarrollo de la infraestructura de salud gradual y desigual por grupos y regiones, en parte porque el concepto de seguridad social estaba más relacionado con la categoría de empleado que con la de ciudadano.² La seguridad social en México siguió un desarrollo secuencial, que primero benefició a las zonas urbano-industriales y posteriormente se fue irradiando a partir de éstas hacia las zonas rurales más vinculadas con las actividades industriales.³ Esto trajo consigo un importante sesgo en el desarrollo de la infraestructura hospitalaria y de asistencia social, que contribuyó a ahondar las disparidades regionales y excluyó a sectores significativos de la población de los beneficios del moderno sistema de salud que se estaba consolidando en las principales ciudades del país.

El cambio estructural que se impulsó en el país para tratar de superar la crisis de los años ochenta afectó primero al ISSSTE, que de cualquier forma era el más vulnerable de los dos organismos por el carácter bipartito (el Estado como empleador y sus trabajadores representados en la FSTSE) de sus órganos de decisión y sus fuentes de financiamiento. El empleo en el sector público se contrajo en los años ochenta, dejó de crecer durante la mayor parte de los noventa y desde ha-

¹ Por el contrario, parte de la deuda interna que contrajo el gobierno mexicano durante la crisis fue precisamente con los fondos de reserva del IMSS y del ISSSTE, que limitó drásticamente sus préstamos de corto y mediano plazos a los trabajadores al servicio del Estado.

² Rolando Cordera y Enrique González Tiburcio, "Economía política y seguridad social en México: una aproximación", en Javier Moctezuma Barragán y José Narro Robles (comps.), *La seguridad social y el Estado moderno*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, p. 211.

³ *Ibid.*

ce dos décadas se observa una tendencia a la reducción del personal de base (el que cotiza en el ISSSTE) y un incremento en el personal que cobra por honorarios y que por lo tanto no establece relaciones laborales que hagan obligatoria su afiliación al instituto. De esta forma, el número de trabajadores en activo por cada pensionado ha sufrido una dramática caída.

La crisis de la seguridad social mexicana se presentó en circunstancias muy distintas a las de los países desarrollados, donde la transición demográfica tuvo lugar antes y la amplitud y universalidad de las prestaciones de la seguridad social se tradujeron en cargas financieras muy elevadas, o a las de los países pioneros de América Latina, donde la estratificación de los sistemas produjo deseconomías de escala que combinadas con los cambios demográficos y la generosidad de las prestaciones provocaron desequilibrios actuariales y financieros.

En México la necesidad de la reforma se fundamentó no sólo en los desequilibrios financieros esperados, sino en las limitaciones del sistema para incluir a la población que actualmente está fuera de su cobertura. Sin embargo, la precipitación con la que se aprobó el cambio de un sistema de pensiones basado en el modelo de reparto a uno de capitalización individual para los asegurados del IMSS no permitió que se llevara a cabo una discusión más amplia sobre las consecuencias de la reforma y sobre el comportamiento del nuevo sistema de pensiones frente a distintos escenarios demográficos y macroeconómicos. Peor aún, la reforma fue parcial, ya que no se reformó simultáneamente al ISSSTE, e insuficiente, puesto que el esquema de financiamiento que se aprobó no logró resolver los problemas financieros del IMSS. Hasta ahora, ha faltado información sobre los costos de la reforma, sobre los riesgos que conlleva, sobre los problemas no resueltos y sobre las condiciones que deben prevalecer en la economía para que se materialicen los beneficios esperados.

La reforma que se creyó panacea

La reforma que aprobó el Congreso de la Unión a fines de 1995 y que entró en vigor a partir de 1997 privatizó el manejo de los fondos de pensiones y de vivienda que anteriormente administraba el IMSS, pero dejó bajo su responsabilidad los seguros de enfermedad y maternidad, accidentes de trabajo y de prestaciones sociales. La reforma, se dijo en aquel entonces, permitiría garantizar la viabilidad financiera del IMSS que de otra manera se vería comprometida por el déficit del sistema de pensiones que tendería a agravarse con el paso del tiempo. Además, se redujeron las aportaciones de empresarios y trabajadores, con el fin de incentivar la afiliación, pero a cambio el gobierno federal asumió obligaciones financieras de las que entonces poco se dijo mediante aportaciones a las diversas subcuentas. Estas aportaciones deberían ser suficientes para compensar la reducción de las contribuciones patronales y las de los trabajadores y se cubrirían con cargo al presupuesto general. A cambio, se esperaba que los recursos administrados por las empresas que se encargarían de invertir los fondos de pensiones permitirían elevar el ahorro interno y la disponibilidad de recursos domésticos para la inversión, reduciendo la dependencia de la economía nacional de los capitales externos.

Para poder evaluar las perspectivas probables del nuevo modelo de seguridad social que incluye un sistema de pensiones de cuentas individuales manejadas por empresas particulares y un sistema de salud a cargo de los antiguos organismos de seguridad social, es necesario tomar en cuenta diversos aspectos que en el momento de producirse la reforma no fueron plenamente explicados por el gobierno ni discutidos por la opinión pública. El primer punto que debe ser revisado es el costo fiscal de la reforma, del que no se dijo nada en el momento de aprobar la nueva Ley del Seguro Social y la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, pero que ya representa una importante carga sobre las finanzas públicas del país. Es necesario también revisar la situación financiera del Seguro Social, ya que en la actualidad se enfrenta a una crisis de amplias proporciones que en teoría debió haber sido evitada por la reforma. Finalmente, deben estudiarse con mayor profundidad los posibles escenarios a los que se enfrentarán los trabajadores que ya cotizan dentro del nuevo sistema de pensiones una vez que puedan disponer de su ahorro para el retiro.

El costo fiscal de la reforma

Una reforma de la seguridad social que implique una transición desde un sistema de pensiones de reparto hacia un sistema de pensiones de cuentas individuales tiene importantes implicaciones fiscales. Al momento de proponer la reforma al sistema de pensiones, un punto que pasó inadvertido para la mayor parte de los legisladores fue el relativo a la deuda de la seguridad social que implicaba el cambio de sistema. Se habló en cambio del peligro que representaría para las finanzas públicas posponer la reforma, ya que los ingresos corrientes del IMSS provenientes de las contribuciones a la seguridad social de trabajadores y empresarios comenzarían a ser inferiores a los pagos que el instituto tendría que realizar a los trabajadores pensionados y el déficit tendería a crecer año con año, con cargo al presupuesto general del gobierno.

Este escenario es sustancialmente cierto: los cambios demográficos y del mercado laboral han modificado significativamente los escenarios optimistas que tuvieron en mente quienes realizaron los cálculos actuariales que sirvieron de base para la creación del IMSS: el sector formal de la economía no ha crecido con suficiente regularidad en el último cuarto de siglo como para absorber a toda la población que ha demandado trabajo, por lo que los asegurados no se han incrementado en los últimos 15 años al ritmo que lo habían hecho durante los primeros 40 años del Seguro Social. Paralelamente, se ha operado un crecimiento en el número de pensionados y en el porcentaje que representan con relación al número de trabajadores en activo que cotizan en el Seguro Social. Esto se debe no sólo al ensanchamiento natural de la pirámide demográfica, sino al incremento en la esperanza de vida de la población que ocasiona que las personas retiradas vivan en promedio cada vez más años, de tal forma que los pensionados no sólo son cada día más, sino que viven más y demandan sus pensiones y la atención de los servicios de salud por un periodo mayor, con el consiguiente impacto en la estructura de costos de los organismos de seguridad social para los trabajadores.

Un argumento adicional a favor de la reforma y que adquiere una gran relevancia en el caso de los países latinoamericanos, es el deterioro en los niveles de vida de la población pensionada a causa de los fenómenos inflacionarios. Cuando las pensiones se rezagan con relación al incremento en los precios, en unos cuantos años puede deteriorarse significativamente el nivel de vida de los trabajadores jubilados, de por sí uno de los sectores socialmente más vulnerables. Si no se garantiza un sistema que ofrezca a los pensionados una protección efectiva contra la inflación, el deterioro en sus niveles de vida será difícilmente reversible por parte de un Estado sometido a múltiples restricciones fiscales. Ésa es la experiencia de los pensionados mexicanos durante la crisis de los años ochenta y a pesar de los esfuerzos realizados durante la década pasada por incrementar las pensiones, están muy lejos aún del poder adquisitivo que tuvieron en promedio antes de la crisis de 1982.

Resulta evidente entonces que el anterior sistema de pensiones estaba destinado a ser deficitario y cada vez en proporciones mayores y que no garantizaba un ingreso suficiente para mantener el nivel de vida de los trabajadores una vez retirados. Había varias opciones para reformarlo, que iban desde ajustar el sistema de reparto elevando las edades mínimas de jubilación e incrementado las contribuciones a la seguridad social, hasta la adopción de un nuevo sistema basado en el esquema de capitalización individual. Había también opciones mixtas que combinaban la persistencia del sistema de reparto con un sistema de capitalización individual complementario. Ése era el caso de la propuesta original del SAR: un pilar adicional que complementaría el ingreso de los trabajadores en el momento que pasaran a retiro. La decisión entre las distintas opciones era difícil, ya que se requería ponderar la seguridad que ofrecería cada una a los trabajadores y los costos de la transición. Por lo tanto, es preciso preguntarnos cuáles son los costos de la reforma por la que finalmente se inclinó México y cuáles sus implicaciones fiscales, para posteriormente pasar al problema de la seguridad que ofrece el nuevo sistema para el futuro de los trabajadores que ya cotizan en él.

A simple vista parece sencillo evaluar la decisión tomada, ya que en su formulación más sencilla se reduce a una comparación de los costos con los beneficios para determinar cuáles son más altos. El problema es que resulta difícil estimar los costos y los beneficios no sólo porque se trata de grandes agregados, sino porque su estimación involucra a variables que a su vez son muy difíciles de estimar: la tasa de crecimiento de la economía, la tasa de crecimiento de la población, la tasa de crecimiento del empleo formal, la esperanza de vida y la tasa de interés real. La dificultad es evidente: se trata de algunas de las principales variables macroeconómicas y no existe un solo país en el mundo que pueda predecir su futuro económico para los próximos 50 años, un horizonte temporal razonable para evaluar una reforma de este tipo.

Al evaluar los costos tenemos que tener presente que si no existían reservas o bien éstas eran claramente insuficientes, el costo de la transición lo tenía que sufragar el Estado con cargo al presupuesto general. Esto requiere un importante esfuerzo fiscal que se traduzca en un superávit primario que se mantenga durante varios años. En el caso de Chile, el gobierno de Augusto Pinochet había acumula-

do durante varios años un importante superávit fiscal cuando decidió iniciar la reforma y se comprometió a mantenerlo. Una solución así implicaría una restricción adicional sobre las finanzas públicas: mantener el superávit primario necesario para ir financiando la transición supone contener el crecimiento del gasto en otros rubros: particularmente la inversión pública y el resto del gasto social, que son los dos componentes del presupuesto más fáciles de ajustar, sobre todo si el gasto corriente es alto. La presión sobre los programas de gasto del gobierno puede ser aún mayor si se parte de una situación inicial de baja recaudación en relación con el producto interno bruto, como es el caso de México. Esto implica que un gasto público relativamente bajo deberá soportar el peso, proporcionalmente mayor dada la capacidad económica del sector público, de los desembolsos para capitalizar el nuevo sistema de pensiones y pagar las pensiones del sistema anterior.

Durante mucho tiempo el costo de la transición fue subestimado, como lo prueba el hecho de que durante el periodo que va de 1997 a 1999 las erogaciones anuales del gobierno fueron superiores a lo previsto, alcanzando en 1998, 1.2% del PIB y alrededor de 1.5% para el año 2001. Por otro lado, el costo para las finanzas públicas es considerablemente mayor en términos relativos si lo relacionamos con los bajos niveles de recaudación del país que en 1996 ascendieron a 15.4% del PIB, incluyendo los ingresos fiscales que aporta Pemex.⁴ Como punto de comparación cabe señalar que cuando Chile inició su propia reforma en 1980 contaba con una recaudación de 26.3% del PIB.⁵ Si la recaudación no aumenta en los próximos años no sólo en términos absolutos sino con relación al producto, el peso de la transición sobre las finanzas públicas será mayor y podrá afectar otros rubros del gasto público y particularmente el gasto social y el gasto en inversión.

Por consiguiente, el costo de la transición, que tenderá a aumentar durante los próximos 40 años para posteriormente comenzar a disminuir, representará una restricción adicional para la expansión del gasto público en otros sectores prioritarios. Uno de esos sectores es el de la salud, ya que por décadas el crecimiento de la infraestructura hospitalaria y el costo de los servicios médicos especializados se pudo cubrir con el superávit del seguro para el retiro. En ese sentido, podemos considerar lo que va a gastar el gobierno en la transición al nuevo sistema de pensiones como el pago de una deuda acumulada con los trabajadores por haber invertido sus contribuciones en compensar el déficit del seguro médico, pero esos gastos ahora los tendrá que asumir directamente el gobierno federal, por lo que la reforma al sistema de pensiones está íntimamente ligada con la reforma al sistema de salud.

Es preciso señalar que si se cumple con el supuesto fundamental de que no habrá pérdidas severas en los fondos de pensiones que lleven al gobierno a garantizar una pensión mínima para un alto número de trabajadores en el futuro, el costo de la transición al nuevo sistema será considerablemente inferior al que se

⁴ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Informe sobre México 1998*, París, 1998, p. 150.

⁵ Peter Diamond y Salvador Valdés Prieto, "Social Security Reforms", en Barry P. Bosworth, Rüdiger Dornbusch y Raúl Labán (eds.), *The Chilean economy: policy lessons and challenges*, Washington, Brookings Institution, 1994, p. 274.

hubiera generado de mantener sin reformas el sistema anterior. Para garantizar que así será es importante contar con un sistema eficaz de regulación de las Afores. En caso de cumplirse este supuesto, el costo fiscal de la reforma tenderá a disminuir paulatinamente en la medida en que se reduzca el número de pensionados en el sistema anterior, pero las contribuciones gubernamentales seguirán siendo significativas, porque así lo requiere la expansión del sistema y porque así lo establece la Ley del Seguro Social.

Un cálculo más reciente fue elaborado por el Departamento de Estudios Económicos de BBVA Bancomer en febrero de 2001 y es a todas luces el más realista de los que se han realizado hasta la fecha. Tiene además la virtud de considerar tanto el costo de la transición del sistema de reparto al sistema de capitalización individual en el IMSS, como el costo fiscal que puede representar el deterioro financiero del ISSSTE. Según este cálculo, el costo de la transición llegará a 2% del PIB en 2011, superará el 3% en 2020 y alcanzará un máximo de 5% entre 2038 y 2041, periodo después del cual comenzará a descender lentamente. Por su parte, las obligaciones gubernamentales frente a los jubilados del ISSSTE, que en la actualidad están cerca de 0.7% del PIB, alcanzarán el 2% hasta el 2028, pero seguirán creciendo hasta alcanzar 5% del PIB en 2050. En resumen, las contribuciones gubernamentales para los pagos de los pensionados del IMSS y del ISSSTE superarán el 9% del PIB hacia 2045 y a partir de ese año no disminuirán significativamente, pues aunque se reduzcan para el caso de los pensionados del IMSS, aumentarán para los del ISSSTE.⁶ Por si fuera poco, las actuales autoridades del IMSS han reconocido que las contribuciones gubernamentales establecidas por la Ley del Seguro Social aprobada en 1995 y vigente desde 1997 son insuficientes, de tal forma que si no se revisan se corre el riesgo de aumentar los pasivos contingentes del gobierno federal en 920 000 millones de pesos durante los próximos 11 años.⁷

En consecuencia, salta a la vista que la subestimación de los costos fiscales de la reforma del IMSS y los problemas financieros que enfrenta el ISSSTE obligarán al Estado mexicano a revisar los mecanismos y los montos del financiamiento público a estos organismos en el corto plazo, pues si se deja crecer el problema aumentarán costos y riesgos en forma exponencial, sin contar con los desafíos que representa para la regulación estatal el nuevo sistema de cuentas individuales.

La inseguridad del seguro

El IMSS enfrenta otros problemas además del costo de transición del sistema de pensiones del modelo de reparto al de capitalización individual. Uno de ellos es un mal crónico del instituto: la insuficiencia de la prima del seguro de enfermedad y maternidad para cubrir los costos de atención de los servicios médicos del Seguro Social. La prima que establece la ley vigente fue calculada para cubrir los costos de atención de 1995, año de la reforma, sin embargo éstos se han incre-

⁶ *Reducción de pasivos gubernamentales*, México, Departamento de Estudios Económicos de BBVA Bancomer, febrero de 2001 (Serie Propuestas, 13), pp. 6 y 9.

⁷ *El Financiero*, 2 de octubre de 2002.

mentado continuamente a partir de entonces y muestran una clara tendencia ascendente. Tan sólo el precio de los medicamentos creció en promedio 60% más que el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) en el periodo 1995-2002. El valor presente del déficit acumulado del seguro de gastos médicos para pensionados durante los próximos 50 años se estima en 15.9% del PIB de 2001 si los gastos médicos crecen durante el periodo 2000-2050 a una tasa real anual de 3%, pero el promedio estimado para los países de la OCDE asciende a 5% de la real anual, en cuyo caso el déficit sería aún mayor, pudiendo pasar de 30% del PIB.

Otro problema grave que enfrentará el Seguro Social es su pasivo laboral, o sea las obligaciones que por ley debe cumplir con sus trabajadores y sus pensionados. Al 31 de diciembre de 2001 el IMSS contaba con 371 000 trabajadores en activo y 102 000 pensionados, que sumados nos dan un total de 473 000 beneficiarios directos de las prestaciones del instituto, sin contar a sus dependientes que también tienen acceso a los servicios de salud y los cónyuges que tienen derecho a recibir pensión una vez muerto el trabajador.

El régimen de los pensionados del IMSS es particularmente generoso si consideramos que no establece edad mínima de retiro: las mujeres se pueden jubilar con 27 años de servicio y los hombres con 28. La edad media de jubilación de los trabajadores del IMSS es de 53 años.⁸ Esto da como resultado que los pasivos laborales del IMSS asciendan en la actualidad a poco más de 5.2% del PIB a precios del 2001, más de la quinta parte de los pasivos totales de los trabajadores que se rigen por el apartado A del artículo 123 de la Constitución, a pesar de que sólo representan poco menos de 4% del total de dichos trabajadores. De mantenerse esta tendencia en el año 2030, 43% de los ingresos totales del instituto tendrá que ser gastado en el régimen de jubilaciones y pensiones del propio instituto, o sea que las dos quintas partes de sus ingresos totales solamente alcanzarán para cubrir las obligaciones del instituto con sus propios pensionados.

Las asignaturas pendientes del nuevo sistema

Hay otro tema que por lejano se ha dejado de lado en las discusiones en torno a la reforma, pero que es central por sus implicaciones sociales y que adquirirá una mayor importancia en la medida en la que los trabajadores que cotizan en el sistema de capitalización individual comiencen a jubilarse. Los trabajadores que ya se encuentran cotizando dentro del nuevo sistema tendrán básicamente dos opciones cuando se retiren y reciban el importe acumulado en sus subcuentas de retiro y de vivienda: podrán optar por un sistema de pagos escalonados o bien adquirir una renta vitalicia en alguna compañía de seguros. Ambas opciones tienen ventajas y desventajas pero, sobre todo, existen costos de transacción altos asociados con problemas de información que hacen difícil la elección. Existe también la posibilidad de invertir esos recursos en un negocio personal, pero cabe supo-

⁸ *Resumen Ejecutivo del Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la situación financiera y los riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social*, México, Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social, 2002.

ner que la mayor parte de los trabajadores preferirá un esquema que les ofrezca certidumbre sobre su nivel de ingresos futuro.

El trabajador optará por la renta vitalicia si, para empezar, la tasa de rendimiento implícita que le ofrece la aseguradora con la que contratará este servicio es mayor a la que le ofrece el sistema financiero si él invierte directamente el monto acumulado en sus subcuentas del SAR. Este monto es función directa del nivel de salario del trabajador respecto al mínimo, de los años de cotización y de las tasas de interés. También influye directamente en el nivel de los fondos acumulados que el trabajador no haya obtenido ningún tipo de crédito para la vivienda y que por lo mismo, disponga también del total de los recursos capitalizados de su subcuenta de vivienda y que tampoco haya realizado retiros parciales de sus subcuentas.

Además de las condiciones anteriores, que previsiblemente se cumplirán en la mayoría de los casos, habría que señalar que los cálculos realizados por la CONSAR para ilustrar la pensión complementaria que puede llegar a representar el SAR y su impacto sobre el ahorro agregado se basan en otros supuestos menos realistas, como por ejemplo, que la industria aseguradora sea perfectamente competitiva; que el trabajador retirado tenga información perfecta sobre los rendimientos futuros que le ofrecen ambas opciones (suma alzada y renta vitalicia) y por consiguiente, tenga previsión perfecta sobre la evolución de la economía; que la tasa de interés real sea constante en el tiempo, y que el costo de la renta vitalicia esté en función de la tasa de interés y de la distribución de probabilidades conjunta de supervivencia del cuentahabiente y sus beneficiarios.⁹ Lo que tenemos en la realidad es un mercado de rentas vitalicias dentro de la industria aseguradora prácticamente inexistente, que comenzará a crecer y a madurar durante el próximo medio siglo.

Las compañías aseguradoras también enfrentan dos grandes riesgos asociados con el mercado de rentas vitalicias. El primero tiene que ver con la evolución de las tasas de interés, que pueden llegar a diferir significativamente de la tasa de interés utilizada para efectuar los cálculos a partir de los cuales se definió la renta ofrecida en el contrato inicial. Si la variación es grande, puede ocasionar problemas a las compañías de seguros para cumplir con lo pactado. El segundo tipo de riesgos tiene que ver con las expectativas de vida ya que a pesar de los cálculos estadísticos, resulta difícil prever el periodo de vida de los jubilados: un mal cálculo sobre la longevidad de los clientes que adquieren una renta vitalicia, puede poner en serios problemas a las compañías, por lo que la tabla de expectativas de vida en la que se consideran tanto las características propias de los distintos grupos ocupacionales como los factores de riesgo individuales, debe ser ajustada constantemente.¹⁰

⁹ Fernando Solís Soberón, *El Sistema de Ahorro para el Retiro y la reforma a la Ley del Seguro Social*, "México: Seminario Internacional Seguridad Social en el Siglo XXI", Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, Cátedra Extraordinaria Jesús Silva Herzog, 1996, pp. 11-12.

¹⁰ Peter Diamond y Salvador Valdés Prieto, *op. cit.*, p. 293.

En síntesis, la reforma del IMSS y la necesaria reforma del ISSSTE supondrán un importante esfuerzo para las finanzas públicas mexicanas durante la primera mitad del siglo. La privatización del sistema de pensiones del IMSS no resultó la panacea que se prometió en 1995, por lo que nos enfrentamos a la necesidad de una nueva reforma de la seguridad social en México. Esta reforma deberá estar íntimamente ligada a la reforma de los sistemas de salud, ya que de lograrse economías de escala con la creación de un auténtico sistema nacional de salud podrían reducirse los costos de atención de los organismos públicos de seguro social para los trabajadores de los sectores público y privado de la economía. Pero además, la reforma supone aumentar y perfeccionar la capacidad de regulación sobre los intermediarios financieros que manejarán los fondos de pensiones y ofrecerán las rentas vitalicias para los trabajadores que hayan llegado al final de su vida laboral. En síntesis, son más las asignaturas pendientes que las resueltas que nos presenta en la actualidad la seguridad social en México o

Bibliografía

- Cordera Campos, Rolando, y Enrique González Tiburcio, "Economía política y seguridad social en México: una aproximación", en Javier Moctezuma Barragán y José Narro Robles (comps.), *La seguridad social y el Estado moderno*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.
- Diamond, Peter, y Salvador Valdés Prieto, "Social Security Reforms", en Barry P. Bosworth, Rudiger Dornbusch y Raúl Labán (eds.), *The Chilean economy: policy lessons and challenges*, Washington, Brookings Institution, 1994.
- Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la situación financiera y los riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social*, México, Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social, 2002.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Informe sobre México 1998*, París, 1998.
- Reducción de pasivos gubernamentales*, México, Departamento de Estudios Económicos de BBVA Bancomer, febrero de 2001 (Serie Propuestas, 13).
- Ruiz Durán, Clemente, *Hacia una reforma de la seguridad social con visión ciudadana*, México: Seminario Internacional Seguridad Social en el Siglo XXI, Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, Cátedra Extraordinaria Jesús Silva Herzog, 1996.
- Solís Soberón, Fernando, *El Sistema de Aborro para el Retiro y la reforma a la Ley del Seguro Social*, México: Seminario Internacional Seguridad Social en el Siglo XXI, Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, Cátedra Extraordinaria Jesús Silva Herzog, 1996.
- Solís Soberón, Fernando, y Alejandro Villagómez (comps.), *La seguridad social en México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas-Fondo de Cultura Económica, 1999.



Buscar en otra parte

Conrado Tostado*

Uno de los rasgos más punzantes de la crisis cultural de México —¿cuál crisis?, se preguntarán los funcionarios de la cultura— es la acelerada pérdida de sentido del futuro y del pasado.

¿O acaso alguien descifra algún futuro en los porcentajes de voto, los índices de inflación y las fluctuaciones del PIB? ¿No solía ser, el futuro, otra cosa y algo más?

Ninguna sociedad, como se sabe, podría sobrevivir un solo día sin dar *respuesta* a la pregunta: ¿hacia dónde vamos? (Una respuesta distinta, claro, a la nada y la muerte). De acuerdo, pero ¿dónde buscar esa respuesta? ¿Y qué idea nos hacemos los mexicanos del futuro, al menos, de *nuestro* futuro?

Desde luego, no creo que se cifre (o no quisiera que se cifrara) en esas tres desconcertantes palabras con las que el candidato Fox cifró las aspiraciones de los mexicanos: “*vocho*, tele y changarro”.

La culpa de esa falta de imaginación, digámoslo así, no es de él. O no sólo de él. Después de todo, los discursos de la presidencia son un síntoma: muchos suponen, al parecer, que las mayores metas de los mexicanos (y de la humanidad) radican en la política y en la economía.

¿Será cierto?

Los políticos llevan 20 años diciendo en México, y nadie los ha desmentido, que la paz social y la lucha contra la inflación, primero, y la alternancia de los partidos en el gobierno y el crecimiento de la economía, más tarde, son, por así decirlo, nuestras aspiraciones más altas. O por lo menos, las únicas que vale la pena tomar en serio. Porque la seguridad, la solidaridad, la dignidad, el respeto y muchas palabras así resultan, sobre todo, un consuelo para los pobres: no cuestan mucho, pero tampoco vale la pena distraerse con ellas.

Así, los gobernantes y legisladores, al igual que los banqueros y empresarios, redujeron los “sentimientos de la nación” a metas claras y cuantificables, como porcentajes electorales e indicadores macroeconómicos. Es decir, valores apasionantes para que los niños y los jóvenes descubran la grandeza de sus vidas, el luminoso sentido del mundo. ¿Qué *La Ilíada* y *La Odisea* fueron las educadoras de Grecia? ¡Nada! ¡Aquí tenemos una rápida sección financiera en los noticieros de la televisión!

Pasemos por alto los 20 años de frustraciones y escándalos con que nos obsequiaron, en esos mismos rubros, desde el “¡Ya nos saquearon!”, de López Por-

* Escritor.

tillo hasta el reciente “¡Que nos digan cuánto debemos!”, de la senadora panista, a propósito de los Amigos de Fox, pasando, desde luego, por los “errores de diciembre” y el Fobaproa, que poco se presta a bromas.

Dejemos de lado, también, la ridícula y terrible seriedad con que se toman a sí mismos, su cándida convicción de que el poder político y económico es todo.

Iré a un punto: su idea de México (si la hay). Y debo resistir, aquí, la tentación de glosar un prolífico anecdotario de ignorancia y tontería, de “pochismo” y salvaje cortedad de miras, de obtuso desdén hacia las instituciones culturales, ya sea el idioma mismo o las más relevantes obras literarias de nuestro tiempo. Por desgracia, todos sabemos de memoria largos trechos de ese anecdotario. En fin.

También resultaría innoble reforzar mi argumento con una evidencia: sus rostros. Ya nos acostumbramos, es cierto, pero cobremos distancia, por un instante y analicemos esos rostros que a diario reiteran los medios de comunicación, ¿qué dicen?

No, ¡despiértenme! Ellos no pueden ser la esperanza de esta vieja nación.

Pero bueno, el caso era su cultura (o subcultura, como la llamarían los antropólogos): se trata, sugiero, de esa tradición criolla que hará 200 años fustigó Lucas Alamán, entre otros.

Sí, algunos criollos fueron independentistas, en tiempos de Alamán (orgullo del que carece la actual oligarquía); otros, apenas hace falta recordarlo, corrían de París a Viena, procurando entregar al país, para... ¡salvarlo!

Alamán vio, en la mentalidad de los criollos, un grave problema para México (el término, aquí, no tiene un significado racial sino cultural).

No vale la pena, por ahora, detenerse en su haraganería y ostentación, rasgos que ya Alamán mismo denostó. (Lo mismo puede decirse hoy día: sólo les atrae un estrecho círculo, donde ejercer su vanidad).

Lo esencial es que, para ellos, la única sociedad que realmente cuenta es la peninsular, como se decía antes, o el primer mundo, hoy día. Lo demás, México entre otras cosas, es una pesadilla que sólo soportan porque aquí es donde saquean al erario, a la naturaleza y a la población. (Hay que decir que los más jóvenes y tolerantes aceptan, después de todo, que el país puede resultar *divertido*).

Ya parece que en su primer mundo les patrocinarían y rescatarían, con tanta liberalidad, sus “negocios” —o mejor dicho, sus especulaciones—, endosando una pesada deuda de décadas a la gente sencilla. Ya parece que en su primer mundo iban a encontrar una corrupción estatal tan dócil y generalizada. Ya parece que les tolerarían sus enredos con el narcotráfico y otros personajes del hampa.

No digo que en el primer mundo no haya nada de esto, sólo que los criollos de aquí, los que nos han colocado cerca del vergonzoso cuarto lugar mundial en fortunas individuales, no tienen acceso, allá, a ese tipo de “negocios”.

Ni modo, tienen que padecer, al menos a ratos, a esta pobre nación. Pero tampoco su infortunio, que sobrellevan con una lúcida excentricidad, resulta interesante.

Sí, en cambio, su despreocupación, incluso hostilidad hacia el país que saquean. Ése sí que es un rasgo cultural profundo y arraigado en ellos, que algo explica de la crisis cultural de México.

Entre otras cosas, el reciente y exagerado apego al presente: para el saqueador no hay pasado, ni futuro. De allí, por ejemplo, que los criollos arrasaran tantas veces la Ciudad de México; primero la ciudad barroca, enseguida la ciudad neoclásica, luego, la ciudad modernista, hasta que le volvieron, por fin, la espalda para remontarse lo más lejos posible, más allá de Las Lomas, hacia algo semejante a Houston. Lo abandonarán, también, pues para el criollo, el pasado es tan repulsivo como el futuro.

Hasta hace poco, México tenía pasado. Y era, por antonomasia, el siglo XVI. En la mente de todos había una representación, como la llaman los filósofos, más alegórica que histórica, donde seguían ocurriendo aquellas acciones: la conquista, desde luego, la evangelización, la utopía renacentista de los misioneros, la épica de los conquistadores, el enriquecimiento de los cortesanos...

Era, en fin, una especie de cortometraje al que se volvía, tarde o temprano, en todas las discusiones. Era, en el buen sentido de la palabra, un lugar común y, a la vez, una fuente de sentido.

Desde los años ochenta, sin embargo, se comenzó a oír, de boca de intelectuales de moda, afines a la nueva doctrina económica, que ya bastaba, que qué era esa manía de remitirse constantemente al pasado, que era un trauma, que el país debía sobreponerse, que se trataba de una expresión, y quizá una causa, del atraso.

“¿Green que Estados Unidos mira constantemente hacia el pasado?” Espetaban esos intelectuales. (La respuesta, desde luego, es *sí*; no apartan la mirada de sus gánsteres y de sus *cowboys*... ¡Cada país inventa su pasado!).

Y ¡tras! De pronto desapareció el siglo XVI, esa buena porción de nuestro pasado, del mismo modo y con los mismos argumentos que ya habían desaparecido otras.

Por ejemplo, el virreinato. A la caída del imperio español, como todo el mundo sabe, los ingleses y en general los anglosajones, incluidos los muy antiespañoles comerciantes holandeses —que no olvidaban los excesos del duque de Alba— y los sectarios colonos norteamericanos, inventaron y disfrutaron una fácil, anticatólica leyenda negra acerca de España y sus colonias.

Entre otros efectos (calculados, por cierto) de esa leyenda estaba el desarraigo cultural de los criollos mexicanos y su atracción por la cultura del “progreso”, de los anglosajones, quienes comenzaron a saquear, con su complicidad, al país (liberándolo, quizá, de las tinieblas hispánicas, como ahora lo hacen con el islam).

Y así desapareció, de nuestra ideología, otra parcela de pasado: el virreinal. (Incluso, mandaron su museo fuera de la metrópoli, a Tepoztlán).

Por último, el desprestigio de la retórica del PRI, su mendaz alusión a los personajes, las aspiraciones y los episodios de la Revolución mexicana para ocultar la rapiña de sus burócratas y sus infaltables, malolientes complicidades con los “empresarios” de siempre, hicieron de ese movimiento un objetivo fácil para la

limpieza tecnócrata y neoliberal: se redujo y objetó su significado, con toda desventura.

La revolución, según ellos, serían unas cuantas palabras (“mitos geniales”) en boca de políticos demagogos y corruptos; o bien, la cruel y mercenaria revancha, desprovista de ideales, de algunas partidas de hombres armados.

En este punto no está de más recordar que en los círculos políticos de los años ochenta y noventa reaparecieron, como nunca, los apellidos criollos, oligárquicos, porfiristas.

De hecho, en medio de tantos olvidos programados, una de las raras aportaciones a la memoria colectiva —en la ideología, aclaro, no en la investigación académica, donde hay muchas más— es la revisión del porfiriato. (Otras, notables, son la resurrección de la cristiada, inducida por Jean Meyer y el nuevo interés por las reformas borbónicas). Bien, ¿qué resulta de comparar 20 años de neoliberalismo con 30 de positivismo?

Como pensamiento, el neoliberalismo, sin cubrirse siquiera con un taparrabos filosófico, es más pobre que el positivismo; la típica opción criolla de equilibrar su entrega de México a la potencia del norte con la entrega, simultánea, a las potencias europeas, sigue, lo estamos viendo, vigente; lo mismo que la subasta de los recursos naturales —quedan pocos, y por el momento, no están disponibles, de allí que los hombres de negocio y de Estado hayan desairado a Fox en su reciente gira europea—; al parecer, Díaz acabó con las bandas criminales, lo cual está lejos de ocurrir hoy día; los allegados y beneficiarios del régimen se decían, entonces, “científicos”, hoy, de un modo mucho más modesto, pero no menos falso, se llaman simplemente “amigos” —lo cierto es que no lo son tanto, consumado el negocio, dejan solo al pobre “amigo”—; a últimas fechas resulta raro que se encarcele o asesine a los opositores, es cierto, pero quizás Acteal y Aguas Blancas valgan por Tomóchic, recordemos, por lo demás, a cientos de periodistas y perredistas asesinados en el sexenio de Salinas; Díaz subestimó el significado de Río Blanco y Cananea, ¿no lo hacen Zedillo y Fox, respecto a Chiapas?; en lo que sí, francamente, los positivistas dejaron muy atrás a los neoliberales es en educación y cultura, ¡qué lejos estamos de Justo Sierra!

Con todo, el punto más atractivo de esta comparación lo ofrece, sin duda, el Ateneo de la Juventud, aquel círculo de Caso, Reyes, Vasconcelos y Henríquez Ureña, entre otros, que desmintió, en lo intelectual, a la dictadura y dio lugar a ese impulso cultural que modificó a fondo el pensamiento y la sensibilidad del siglo XX mexicano.

¿Hay algo, a la vista, que se le parezca?

Y vaya que hace falta emprender un examen de conciencia, intelectual, cultural y ético, si se quiere poner fin, en serio, a las raíces digamos morales del priísmo. La tarea resulta enorme. ¿Qué ha hecho, hasta ahora, el gobierno del cambio?

La primera respuesta es: desistir. O quizá, que ni se haya dado cuenta de esta necesidad. Pero enseguida viene otro intento de respuesta: reinsertar en la vida pública la cultura de la Iglesia católica.

Pobre intento. ¿Qué tiene que decir en todo esto la Iglesia, tras más de un siglo de decadencia cultural?

La fuerza cultural del catolicismo, de san Francisco a santa Teresa, y de san Juan a san Ignacio, siempre estuvo en las órdenes, hoy subyugadas por el Vaticano. Incluso a últimas fechas, se encuentra mejor prosa, mejor arte y pensamiento entre los heterodoxos que entre los jerarcas. La burocracia de la Iglesia ha sido incapaz, siquiera, de inducir respeto, en los sacerdotes, hacia el patrimonio artístico de sus parroquias: las mutilaciones y destrucciones, por ignorancia o indolencia (cuando no abiertamente saqueos, por negligencia o por interés), se suman en una larga y aflictiva lista. A nadie escapa que México perdió, en los últimos 150 años, mucho, o la mayor parte de su arte católico. (En esto, por desgracia, la Iglesia no está sola: nunca se insistirá demasiado en la obra de barbarie de los liberales del siglo XIX, comparable al intento de los talibanes por borrar el pasado budista de Afganistán). Por lo demás, y con la notable excepción de Goëritz y Barragán, de espíritu más franciscano que clerical, por cierto, la Iglesia siempre ha sido refractaria, cuando no hostil, a las corrientes artísticas más relevantes del siglo XX.

La cultura católica de México es muy vigorosa, eso salta a la vista, y ya es hora de que se reconozca abiertamente, es cierto, pero tengo la impresión de que no hay que buscarla en las oficinas de los funcionarios de la Iglesia. Más aún, no sé si ellos mismos la entienden. Ya vimos, hace poco, su raquílica apreciación del guadalupanismo, sobre todo si la comparamos con los estudios laicos.

En fin, si en el nivel federal, en materia de cultura la Iglesia fuera la carta bajo la mesa, el cambio no llegaría muy lejos. En el Distrito Federal, por el contrario, parece que la carta es... ¡el extinto Partido Comunista! Hay muchos indicios de que los funcionarios de la Secretaría de Cultura interpretaron que, con sus cargos, llegó la hora de reivindicar una ideología con la que no hicieron bien las cuentas. Si hemos de creer lo que se dice en sus conferencias y exposiciones, las burocracias militares y totalitarias de La Habana, Moscú o Bucarest —así como las cúpulas partidistas en el resto del mundo— fueron baluartes de la utopía, la democracia y la libertad de expresión que, en sus tiempos, pisotearon y bañaron en sangre, condenándolas como “libertades pequeñoburguesas” en nombre del “socialismo real”, “científico” y la “dictadura del proletariado”.

En medio de la confusión reaparecen las sombras —pálidas esta vez— de la Iglesia y del Partido Comunista, como en una película de horror.

Una nación sin pasado ni futuro no es una colectividad coherente, con valores, emociones, metas comunes y propias. Podría ser, en todo caso, un mercado. Pero tampoco ése es, siquiera, nuestro caso.

Hace 20 años que los criollos, ahora con retórica neoliberal, se niegan a desarrollar, en serio, un mercado interno. Sus pronósticos oscilan de la elusiva maquiladora al improbable “changarro”. Claro, alguna profecía, así sea improvisada, debían dejarle al país tras rematar apresuradamente sus bancos y empresas, adquiridos con facilidades y dineros públicos.

De allí que hasta la jerarquía católica, tan cercana al gobierno de Fox, seña-

le que no ve ningún “proyecto de nación”, como se le ha dado en llamar, por ningún lado.

Cualquier objetivo que vaya más allá del mandato, como dicen los políticos (por ejemplo, educación, lectura, desarrollo urbano, ecología y cultura, entre tantos otros) desaparece automáticamente de su campo de visión. Y los sexenios, dicho sea de paso, son de tres años: el lapso entre una campaña electoral y otra.

Ése es el futuro, o la refutación del futuro que ofrece la tradición criolla: cortedad de miras, fijación hipnótica en el instante y en los vaivenes monetarios, administraciones públicas desechables, pobres, vulnerables y electoreras. (En medio de todo, el IFE es, hoy día, una de las pocas, quizá la única institución significativa).

Todo esto son síntomas del empequeñecimiento del poder político, de su cada día más rápida obsolescencia y en general, de su decadencia.

Se trata de la decadencia de ese poder en el que los mexicanos, por tradición, hemos delegado nuestra esperanza, al menos en este mundo y cualquiera que sea. Sí, hasta hace poco fue un poder terrible, casi sagrado; hoy día poco puede hacer, más allá de una administración correcta y honesta de sus pobres recursos —y ya es mucho! dirá la mayoría.

Habrá que buscar el futuro en otra parte, sacarlo del basurero de las estadísticas del voto y de las fluctuaciones del PIB. El futuro debe ser, de nuevo, un término cultural. *¡Cómo!* —dirán los funcionarios de las secretarías, consejos, institutos, direcciones, centros, unidades, museos, teatros, escuelas y bibliotecas—, *¡que no nos carguen al muerto! ¡Pesa demasiado para nosotros!* Tranquilos, no pienso en ustedes ●

¿Inicio o fin de la transición democrática?*

José Woldenberg**

Rosa Albina Garavito ha reunido en este libro un conjunto de artículos suyos publicados en la prensa desde los días siguientes a las elecciones del 2 de julio del 2000 hasta fines del 2002. Se trata de un periodo del que todos somos contemporáneos y testigos.

Nuestra autora ha elegido su obra periodística y de ensayo de este lapso para presentar un volumen coherente, pese a la variedad de materias a las que obliga el comentario semanal. Como ella afirma, “quiso la historia que en México coincidiera el fin de siglo y de milenio con la derrota del PRI después de setenta y un años en el poder”, lo cual “marcó un quiebre en la vida política del país, la etapa de la alternancia en el poder que —sigue la autora— hasta ahora se niega a convertirse en transición a la democracia”. Creo que en estas frases se resume la preocupación central del libro, se precisan sus alcances y también, en cierto modo, sus limitaciones.

Han sido años llenos de novedades, de procesos políticos inéditos. Para el observador serio y para el estudioso ha sido necesario ajustar y renovar los filtros analíticos e intelectuales. Sólo así es posible seguir e interpretar fenómenos que ya no se encuadran ni se pueden explicar satisfactoriamente con los mismos conceptos que servían para juzgar un régimen en el que Estado y partido gobernante mantenían una relación estructural propia de los regímenes de partido hegemónico, o en el que el presidente podía ejercer amplias facultades, incluso metaconstitucionales.

Un cúmulo de acontecimientos políticos de matriz democrática han activado el contrapeso entre poderes, han reformulado el federalismo y han acotado el po-

* Comentario al libro *Los espejismos del cambio 2000-2002*, de Rosa Albina Garavito Elías, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2003.

** Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

der presidencial. Los poderes tienen hoy mayor autonomía y lo mismo sucede con los actores políticos. Con ello se han desencadenado a lo largo y ancho del país fenómenos como los gobiernos divididos y un nuevo reparto del poder que obligan a los acuerdos entre distintas fuerzas y cancelan la posibilidad de imposiciones unilaterales en la toma de decisiones. Estas auténticas novedades, no sólo ponen a discusión nuevos temas, sino que por sí mismas obligan a rediscutir los diagnósticos previos sobre el cambio político que ha vivido el país y, me atrevo a decir, que incluso reclaman repensar las premisas del esfuerzo organizado partidista y no partidista por el mejoramiento social.

Cuando Rosa Albina Garavito escribe, además de participar en una discusión pública, pone a debate sus propios juicios, sus propios diagnósticos, sus tesis. Es decir, se arriesga intelectualmente con honestidad. A mi entender, este ejercicio hecho por Rosa Albina, confirma la congruencia mostrada durante años al sostener y defender una posición política e intelectual bien definida, comprometida con causas y con ideas. Así, *Los espejismos del cambio* nos acerca a una figura que lamentablemente cada vez se encuentra menos en nuestro medio: la del académico que asume posturas políticas sin ampararse en una falsa neutralidad, asumiendo el riesgo de equivocarse, y la del político que no elude el estudio para hacer mejores análisis y diagnósticos. Dicho en términos de la propia Rosa Albina: “la pasión en el análisis político sirve no sólo para tratar de entender la realidad, sino también para comprometerse con su transformación” (Marx *dixit*).

Este aliento analítico y a la vez transformador recorre las páginas del libro. En su estructura el volumen respeta el orden cronológico en que se escribieron y publicaron los textos, lo que permite conocer la opinión de Rosa Albina al calor de los hechos, sin retoques y no, como suele decirse, a toro pasado. La decisión de mantener los textos tal cual aparecieron por primera vez, a mi entender se hubiera refinado con un esfuerzo por dividir el libro en capítulos a partir de los temas que son motivo de preocupación y atención de la autora. Quizá hubiera resultado más conveniente contar con un capítulo de política económica y social por un lado, con otro que reuniera las diferentes colaboraciones sobre asuntos de género, otro sobre el sistema de partidos, otro sobre el papel y el futuro de la izquierda, pero en fin...

Concentraré mi comentario sobre el contenido del libro en aquellos temas de los que tengo algo que decir o incluso algo que objetar a Rosa Albina, es decir, los que tienen que ver con el carácter del proceso de transición democrática que vivió el país, con el sistema de partidos, con la consolidación de la democracia en México. Dejaré, por tanto, a un lado los interesantes textos sobre los derechos de la mujer y el laicismo, sobre la situación del mundo del trabajo y la remuneración, o sobre la situación económica general. Me abstendré, también, de comentar las sugerentes opiniones y en ocasiones las duras críticas de la autora a la vida interna de su partido.

Coincido al cien por ciento con Rosa Albina cuando enuncia algunas de las características del nuevo sistema político. En efecto, tras la movilización política de 1988 los asuntos que se colocaron sobre la mesa y que hoy pueden conside-

rarse como resueltos, son —cito textualmente, página 29: “a) la consolidación de procesos electorales transparentes; b) el fin de un sistema de partido único para dar paso a la pluralidad política; c) el acotamiento del poder presidencial; d) la presencia de rasgos significativos de independencia y contrapeso entre los poderes; e) el despliegue de mayores grados de libertad en la acción política de los gobernadores como esbozo de lo que en un futuro puede constituirse como un auténtico federalismo; f) una fuerte presencia y libertad de los medios de comunicación junto con una sociedad más atenta e informada; g) una mayor vigilancia de la sociedad y de nuevos órganos del Estado para el cumplimiento del respeto a los derechos humanos”.

Estando de acuerdo con los rasgos que detecta Rosa Albina, con esas características duras e innegables de nuestro sistema político, no puedo compartir su conclusión, su punto y seguido. Ella sostiene inmediatamente después de su enumeración que: “Ciertamente en relación a veinte años atrás, el país ha evolucionado positivamente hacia un sistema democrático; y sin embargo aún no vivimos una democracia plena. No podemos hablar aún del inicio de la transición a la democracia”.

Importa resaltar el contraste: hace 15 años, todos los gobernadores del país correspondían a un mismo partido político; en todos los congresos locales había mayoría calificada del partido del presidente y lo mismo ocurría en el Congreso de la Unión; los poderes públicos estaban supeditados a la figura presidencial; el voto no se respetaba y las leyes electorales eran restrictivas. De ese escenario monocolor, donde bastaba con la voluntad del presidente para modificar las leyes y la Constitución misma, hoy tenemos un mapa multicolor de la representación. Como lo registran distintas observaciones de Rosa Albina, “gracias a la conquista del respeto al voto y la independencia de la organización de los procesos electorales” (p. 92), ha emergido un escenario donde existe un presidente legítimo pero acotado, incapaz de imponer su voluntad sobre los demás poderes. Como se reconoce en el texto, varias controversias constitucionales han acabado con el veredicto de la Suprema Corte a favor del Legislativo y contra el Ejecutivo, es decir, hay auténtica división y autonomía entre poderes. Contamos con gobernadores de distintos partidos, en cada entidad el gobierno lo definen los ciudadanos y no el poder del centro, por lo que está en marcha el germen del federalismo. Ninguna ley, menos aún la Constitución, puede ser reformada o aprobada en solitario por el presidente y su partido. En ninguno de los 32 congresos locales existe mayoría calificada de una sola fuerza política. En la Ciudad de México, donde no tenían derechos políticos locales los ciudadanos hasta hace menos de 10 años, por segunda vez consecutiva gobierna el Partido de la Revolución Democrática. En todo el territorio, incluidos los estados y municipios más pobres y con mayor marginación social, como Chiapas, irrumpe el pluripartidismo y la alternancia es una realidad tangible y evidente. En las contiendas electorales los partidos asisten con condiciones parejas y todas las opciones aparecen en los medios sin censura. No hay un solo alcalde, gobernador, diputado local o federal, que no haya llegado a su cargo pasando por el veredicto de las urnas y con la calificación imparcial de los

tribunales electorales. Si todo eso ha cambiado ¿por qué, entonces, insistir en que la transición a la democracia ni siquiera ha comenzado?

Creo que el meollo del asunto está en que, al final, tenemos una visión, un concepto distinto de lo que es la democracia y no sólo acerca del tránsito hacia ella desde un régimen autoritario. Para mí, la democracia es un régimen político en el que la diversidad puede convivir y competir con reglas claras y aceptadas por todos los contendientes, sin el recurso de la violencia. Un sistema que permite a una comunidad optar por distintas alternativas de gobierno y de representación de forma pacífica y recurrente y en el que se reconocen los derechos políticos de las minorías, incluyendo su derecho a constituirse en mayoría. Como cualquier observador puede ver, eso es justo lo que se ha logrado edificar en México. Para decirlo en palabras de Carlos Pereyra: la democracia siempre es política, pluralista, formal y representativa. Creo que la idea que subyace en los textos de Rosa Albina es que la democracia, para ser tal, tiene que asentarse sobre un sistema económico que haya resuelto el acceso de todos los ciudadanos al bienestar económico o asegurado la equidad social. De ahí nuestras diferencias. Desde mi perspectiva, los atributos distributivos de un modelo social y económico escapan o rebasan las características del régimen político.

Revisaré cuáles son o serían las asignaturas pendientes que, según la autora, faltan para cumplir con los propósitos de la transición. Rosa Albina argumenta que México no es democrático porque aún carece de un nuevo pacto social que incluya, entre otras cosas: un plan de pago a los trabajadores por la pérdida acumulada de su poder adquisitivo en los últimos 23 años similar a los que se han comprometido para pagar las deudas externa e interna; la modificación del patrón de acumulación capitalista, de tal suerte que se consiga un modelo menos excluyente; superar la carencia de organizaciones democráticas y representativas de los trabajadores que sustituyan al sindicalismo tradicional; dar validez a los Acuerdos de San Andrés en materia de autonomía indígena; revertir la debilidad de las finanzas públicas; acabar con la persistencia de la corrupción y la impunidad, surgidas en buena medida por la penetración de la industria del narcotráfico y del crimen organizado; tener una clara política exterior en relación con Estados Unidos y con Cuba respectivamente. Todos estos asuntos se colocan en el libro como pendientes a resolver en un determinado sentido para que se pueda decretar el inicio de la transición.

Sin duda, con sus matices, estos temas —política salarial, política económica, política fiscal, política exterior, política de seguridad ciudadana y transparencia, derechos de las minorías— son centrales para la definición del rostro actual y futuro del país y en ellos se juega lo que será México en el siglo XXI, así como la fortaleza de la democracia mexicana. Pero se trata de asuntos similares a los que se discuten en todas las democracias y difícilmente se puede pretender llegar a soluciones que los dejen zanjados en definitiva. El hecho de que se trate de debates abiertos no significa que deba negarse el carácter democrático de los sistemas que los atienden y discuten. No cuestiono, por supuesto, la utilidad política de un pacto que se propusiera resolver estas y otras cuestiones de importancia re-

conocida, sino el hecho de que se le pida a la transición cumplir tareas que en rigor dependen de la gestión pública permanente en todo régimen democrático.

Cuando disiento de Rosa Albina Garavito y afirmo que México es hoy un país democrático, excluyo deliberadamente de esta afirmación cualquier autocomplacencia que pudiera imaginar la democracia como un hipotético estado ideal, carente de problemas y conflictos. A ello jamás se arriba y menos de una vez y para siempre. Esa visión, en mi opinión, arroja un velo sobre el debate y nos aleja de los temas que en realidad marcan la nueva agenda nacional.

Estoy convencido de que la desigualdad social en este país pone en duda nuestra cohesión social y nuestra viabilidad como nación, no sólo el futuro de la democracia. Quien oculte o ignore los problemas de pobreza y distribución polarizada en la renta y el ingreso, simplemente está lejos del México real y de sus problemas. Tampoco podemos ser tolerantes o indiferentes ante la situación que guarda el cumplimiento de la legalidad. Sin duda, la debilidad de las finanzas públicas y la baja presión fiscal —sólo de 11% del PIB nos dice la autora—, que es parte del círculo reproductor de la desigualdad, resulta una falla estructural mayor no sólo de nuestra economía sino del modelo social de México. A ello hay que unir el problema de la informalidad económica y la precariedad en el empleo, que niega el acceso a una remuneración digna a buena parte de la población en edad productiva y que la excluye de las prestaciones asociadas al empleo formal. Creo, con la autora, que es urgente y obligada una discusión y una definición auténticamente nacional, de Estado, acerca de la política exterior en un mundo tan convulso como peligroso y crecientemente unipolar. A las dificultades que preocupan a Rosa Albina agregaría por ejemplo las limitaciones del sistema educativo nacional, o la amenaza permanente que la explotación indiscriminada de los recursos naturales supone para la riqueza y para la viabilidad medioambiental de México. En fin, tenemos muchos problemas, algunos de los cuales se acumulan e incrementan pero hoy debemos acercarnos y ocuparnos de ellos dentro de un formato democrático que, por cierto, gente como Rosa Albina contribuyó a construir.

Y es que ningún tema relevante de este país, desde la superación de la desigualdad y la pobreza, hasta su inserción en la globalidad económica y política, pasando por la aprobación de distintas leyes, puede ya procesarse fuera de los espacios institucionales que el cambio democrático nos trajo: en congresos plurales, conformados por representantes populares emanados de partidos políticos sólidos y con auténtico arraigo nacional, observados por medios de información que reproducen la pluralidad de voces y de opiniones ante ciudadanos que sin duda son cada vez más exigentes y expertos en el uso de su voto para premiar y sancionar a gobernantes y partidos. Insisto: venturosamente es en ese formato democrático en el que están desarrollándose todos los debates y las decisiones relevantes de México. Pero atención, también debemos asumir que nuestros particulares puntos de vista pueden ser derrotados en esas discusiones y en el Congreso, sin que por ello haya lugar para negar el carácter democrático de la toma de decisiones políticas en México.

Hago este comentario porque, en mi opinión, en el asunto de la llamada ley indígena, fue un Congreso de la Unión legítimo el que adoptó una decisión legal, y lo mismo hicieron los congresos locales para recorrer todo el proceso de la reforma constitucional. Es más, el asunto llegó a la Suprema Corte. Entiendo las razones por las que la modificación constitucional no satisface la visión de Rosa Albina Garavito y de muchos otros. Pero en estricto sentido se trató de una decisión democrática y el propio marco democrático permite que el asunto sea nuevamente tratado y modificado si alguna o varias fuerzas consiguen recolocar el tema en las prioridades del trabajo legislativo. Éste es sólo un ejemplo con el que quiero subrayar que también en la democracia, por supuesto, podremos encontrar decisiones políticas que no se correspondan totalmente con las convicciones u opiniones propias.

De la lectura del libro surge una auténtica preocupación, bien documentada, acerca de las insuficiencias y carencias que demuestran los distintos partidos políticos para hacerse cargo de los problemas del país y de la gente.

Pero quiero llamar la atención sobre el hecho de que fueron los partidos los que supieron pactar las reglas para rediseñar de manera sucesiva el sistema político mexicano, hasta llegar a las reformas a la Constitución y a la ley en 1996 que permitió las elecciones de las que han emanado un Poder Legislativo sin mayoría del Ejecutivo y las que produjeron la alternancia también en el nivel federal. Es decir, México contó con partidos capaces de encauzar y protagonizar la democratización. Por ello ahora el país necesita partidos que sean aptos para hacerse cargo de la compleja vida democrática y que puedan contribuir, bajo ese formato, a la mejoría del bienestar de la colectividad.

Los partidos, en efecto, no han conseguido aún traducir en propuestas de políticas públicas distintas demandas de la población, pero desprender de ahí que el cauce para un proyecto democrático y moderno lo darán movimientos como el EZLN o el de San Salvador Atenco es una equivocación. En el segundo caso, incluso reconociendo la validez de las demandas originales, la actitud de renuncia a la legalidad, la reticencia a reconocer a “los otros” y sus derechos, satanizar a los que piensan distinto, la lógica del todo o nada para, por ejemplo, tratar de impedir que se celebrasen elecciones constitucionales, nos da idea de expresiones que pueden ser explicadas pero que arrastran una cultura no democrática que difícilmente puede contribuir a resolver de manera civilizada y legal —es decir, democrática— los conflictos inherentes a la vida de cualquier sociedad compleja.

Rosa Albina Garavito dice que “el cambio viene de abajo... o no vendrá”. Tiene razón en la idea pero, de nuevo, difiero en el tiempo: el cambio ya vino de abajo, lo hicieron los millones de ciudadanos con su voto, con su participación activa en el ejercicio de su derecho político fundamental. Ellos desde abajo, en plena igualdad, donde no contaron ni la riqueza ni las diferencias económicas, sancionaron a partidos y candidatos en cientos de procesos electorales locales y en los distintos comicios federales. Los mexicanos optaron por la pluralidad y la alternancia lo mismo en municipios pequeños que en las grandes ciudades y a escala nacional. El fenómeno democratizador, en efecto, no podía ser la apuesta de

un grupo, de un partido, de una élite. Tenía que ser una obra de millones de ciudadanos, y en efecto eso ocurrió. Insisto: pluralismo en cabildos y alternancia en miles de ayuntamientos; poderes ejecutivos acotados por congresos plurales en todas las entidades y en la Federación; federalismo en expansión; autonomía de poderes. El cambio, en efecto, vino de abajo.

Me parece que Rosa Albina acierta cuando plantea la urgencia de darle a la vida política y a la participación ciudadana un nuevo sentido: el compromiso y la responsabilidad. Creo que la transición ha cumplido satisfactoriamente con los objetivos que tenía planteados: construir un México democrático. Nos resta la tarea más difícil, que es la de hacer de México un país menos injusto y desigual, asegurando la participación más activa, plural y constante de una ciudadanía mejor informada y dispuesta a luchar por sus derechos en todos los asuntos de la vida pública.

Sugiero leer el libro de Rosa Albina Garavito. El lector, va a encontrar en *Los espejismos del cambio* definiciones claras sobre los acontecimientos políticos y económicos más relevantes de nuestro país y del mundo. Invito a esta lectura que resume los temas centrales de la dilatada agenda de retos y oportunidades de México. Pero insisto en que, desde mi particular punto de vista, esa agenda de temas, que comparto con Rosa Albina Garavito, no es el listado de pendientes de nuestra transición, sino el prontuario obligado que hay que resolver en democracia para que la misma resulte productiva y pueda consolidarse ●

En el mundo opaco de la estadística sindical

Luis Emilio Giménez-Cacho*

La disposición de información suficiente, precisa y creíble sobre la vida económica y social del país y sobre los actores políticos y sociales es un componente indispensable del debate democrático. Lenta y casi se diría que imperceptiblemente, en los últimos años la academia, los medios

de comunicación y los ciudadanos han visto tornarse del dominio público datos e información cuya difusión era tradicionalmente considerada como fuente de riesgos por la clase política. Así sucede por ejemplo con la información económica y financiera. El Banco de México, la Secretaría de Hacienda y el Instituto Na-

* Presidente del Instituto de Estudios para la Transición Democrática.

cional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) producen hoy día y ponen a disposición del público datos e información cuya posesión en semiexclusiva era literalmente hasta hace poco el ingrediente clave para el *modus vivendi* de no pocos personajes públicos y del mundo empresarial y académico.

En muchas materias de la vida social y económica del país disponemos hoy de información hasta hace poco inimaginable. Pero toda información genera nuevas preguntas y el reclamo de más y mejores datos, en una espiral que parece no tener límites precisos. La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública recientemente aprobada es el primer intento de regular ese universo complejo del moderno reclamo público por información. Tendrá sin duda el efecto de abrir al ojo de la sociedad áreas que aún hoy permanecen tras el velo de un supuesto interés público que suele ser la máscara de tráficos muy privados.

El de las organizaciones empresariales y los sindicatos es uno de esos mundos que aún permanecen sustancialmente cerrados al escrutinio social. Cerrados —o casi, para ser más justos— a pesar de que se trata de instituciones de evidente interés público y que por más señas son actores beligerantes en la arena sobrepoblada de los reclamos al Estado y a los partidos políticos. La tarea de construir un mapa fidedigno de la representatividad de los más importantes organismos promotores de los intereses económicos ha topado recurrentemente con obstáculos tan fuertes como inasibles. Pese a proclamas de más de una década a cargo de los administradores públicos y a las sucesivas reestructuraciones de las secretarías de Economía y del Trabajo, tanto el Sistema de Información Empresarial Mexicano (SIEM) a cargo de la primera, como el llamado Sistema de Información de las Asociaciones del Trabajo (SINAT) en manos de la segunda, han pasado por innumerables avatares cuyo saldo final es invariablemente la falta de certeza.

El SIEM es la única fuente de información que permite aproximarse al universo de la representación empresarial. Su creación es fruto de la reforma de 1996 a la Ley de Cámaras Empresariales que canceló la afiliación obligatoria de las empresas a las cámaras. Lo operan conjuntamente las agrupaciones empresariales —que obtienen ingresos por ello— y la Secretaría de Economía. Pese a la aspiración original de ser un registro obligatorio de todas las empresas, sólo contiene información de alrededor de 20% de ellas. No permite tampoco una apreciación fidedigna de la afiliación de las empresas a las diversas cámaras.

El libro de Javier Aguilar García *La población trabajadora y sindicalizada en México en el periodo de la globalización* se ocupa precisamente de la otra parte de la ecuación: la afiliación sindical en México. El texto es nada más, aunque tampoco nada menos, que una revisión minuciosa de las únicas fuentes estadísticas públicas sobre la afiliación sindical de los trabajadores mexicanos.

Con cifras oficiales de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y con los límites que ésta impone, Aguilar construye una serie de cuadros y mapas que dan cuenta de la sindicalización en los años de 1986, 1993 y 1997 en el ámbito de las 30 ramas industriales de jurisdicción federal regidas por la Ley Federal del Trabajo. Esta información, que proviene del Registro de Asociaciones a cargo de esa secretaría es el tronco del volumen. El texto se completa con informaciones genera-

les sobre el sindicalismo en el sector público, regido por el apartado B del artículo 123 constitucional, y datos de fuentes oficiales diversas que colocan la información en el contexto económico y también en perspectiva, respecto del estudio realizado para 1978 por César Zazueta y Ricardo de la Peña publicado en 1984 también por el Fondo de Cultura Económica bajo el título: *La estructura del Congreso del Trabajo*. En un breve colofón se adicionan algunas cifras parciales para el año 2000 que amplían esta perspectiva histórica.

Aguilar García hace una descripción de los avatares de las fuentes existentes sobre el registro de sindicatos y sus afiliados y, sin requerir demasiadas argumentaciones metodológicas, pone en cuestión la precisión de los datos aunque, como él mismo dice “son los más aproximados y, sobre todo, son los únicos existentes capturados según las declaraciones documentales proporcionadas por los líderes de las agrupaciones sindicales”.

Quien se acerque a la profusión de cuadros y gráficas de este libro podrá extraer de ellos muchas comparaciones analíticas que no fueron el objetivo del autor. En eso estriba precisamente su utilidad. El texto contiene detalladas estadísticas de sindicatos y sus afiliados para cada entidad federativa y para cada una de las 30 ramas industriales de jurisdicción federal, agrupadas por la adhesión o no a las diversas centrales y confederaciones. Se trata de una información extensa que permite lecturas múltiples.

Como muestra de lo anterior propongo a los lectores una somera aproximación al escenario sindical de 1997 que se desprende de la información de Aguilar y que arroja luz sobre los debatidos alcances de la sindicalización en nuestro país. En aras de la claridad dejo de lado en este comentario la descripción de las fuentes.

En ese año (1997) la población ocupada en el país era de 36.2 millones de personas. De éstos, poco más de la mitad, 18.5 millones, se catalogaban como asalariados. Entre ellos 9.4 millones estaban afiliados al IMSS y 2.2 al ISSSTE. En total 11.6 millones de afiliados. La diferencia, es decir casi siete millones de trabajadores asalariados, 48%, no tenían acceso a la seguridad social.

De los 11.6 millones de trabajadores asegurados y que catalogaremos por eso como asalariados “formales” que serían en principio susceptibles de afiliarse a algún sindicato, 45% (5.2 millones de trabajadores) pertenecían en 1997 a alguna de las agrupaciones registradas bajo ambos apartados del artículo 123 constitucional. Así, la información nos dice que en cifras redondas, 28% de quienes se registraron en ese año como asalariados en la Encuesta Nacional de Empleo del INEGI, pertenecían de alguna forma a un sindicato.

Pero miremos ahora con mayor detalle hacia las agrupaciones sindicales. Aguilar comienza por asumir, con la sola razón de la afiliación legalmente obligatoria de los burócratas y ante la ausencia de mejores estadísticas, que los 2 205 000 afiliados al ISSSTE formaban el contingente de agremiados a los 61 sindicatos de la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) de que dio cuenta el informe presidencial de 1997. De ellos, 737 000 eran funcionarios de dependencias federales, 844 000 de organismos de las entidades federativas —principalmente maestros afiliados al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE)—,

460 000 empleados de empresas paraestatales, 141 000 empleados de los gobiernos estatales y 18 000 de los gobiernos municipales. Hay imprecisión en estos datos porque, entre otras cosas, la afiliación al ISSSTE incluye seguramente a trabajadores no sindicalizados como los del IFE o no miembros de la FSTSE como los trabajadores universitarios, así como a los funcionarios superiores y, por otra parte, no se aclara si se registra o no los afiliados a los institutos de seguridad social de los empleados de los estados. Pese a todo, vale la pena retener la cifra de 2.2 millones de empleados públicos como la mejor disponible. Es, a fin de cuentas, el número que ninguna proclama política sería debiera rebasar. Para el año 2000, nos dice Aguilar, los trabajadores del apartado B llegaban a 2 356 000.

Pasemos ahora al núcleo del sindicalismo, el de las agrupaciones de jurisdicción federal reguladas por la Ley Federal del Trabajo. Antes, vale la pena insistir en que los registros de la Secretaría del Trabajo no se ocupan de las agrupaciones de la jurisdicción local. Aguilar nos remite por ello a la única estimación disponible públicamente, aportada por Zazueta y De la Peña para 1978, que indicaría que los asalariados en empresas fuera de la jurisdicción federal alcanzaban los 800 000. La referencia es elocuente: se trata de una cifra de hace 25 años.

De los 2 247 000 trabajadores reportados por los sindicatos al Registro de Asociaciones en 1997, 926 000 estaban afiliados a la CTM; 166 708 a la CROC; 47 427 a la CROM; 33 838 en conjunto a la COR, CGT, FAO y CRT y, finalmente, 790 262 a otras organizaciones y sindicatos autónomos miembros del Congreso del Trabajo. Entre éstos destaca la Fesebs, que agrupa entre otros a los telefonistas, al Sindicato Mexicano de Electricistas y al Sindicato de Pilotos y que para aquel año registró 105 000 afiliados.

En total, las fuentes nos indican que el Congreso del Trabajo en su conjunto podría reclamar, con cifras oficiales, la representación organizada de 1 964 000 trabajadores. Otros 282 000 asalariados (12.5 % del registro) pertenecen a sindicatos que no son miembros del Congreso del Trabajo.

Otra observación que salta a la vista —aunque debe tomarse con sentido crítico sobre las fuentes y su metodología— es que a pesar de que las principales centrales obreras ostentan una presencia nacional, su implantación parece ser muy limitada fuera de los núcleos de las industrias más tradicionales y de ciertas zonas claramente acotadas. Así, por ejemplo, 76% de los trabajadores afiliados a la CTM se localizan en el Distrito Federal y los estados de México, Veracruz y Tamaulipas. El 72% de los miembros de la CROC se registra en el Distrito Federal y Puebla. La CROM, por su parte, anota a 68% de sus miembros en Puebla, Veracruz y el Distrito Federal. En términos globales, 59% de los trabajadores de que dan cuenta estos registros de asociaciones se localizan en el Distrito Federal.

Quien revise en este libro la amplia información de afiliación sindical para las 30 ramas industriales de la jurisdicción federal podrá extraer sin duda conclusiones interesantes. Pero enfrentará, de nueva cuenta, el obstáculo de inconsistencias que deben ser superadas.

El trabajo paciente de Javier Aguilar ha dado lugar a un libro útil por su singularidad. De su revisión se desprende, sin embargo, que podría serlo aún más si

permitiera inducir a las autoridades del Trabajo a tomar en serio la tarea de hacer accesible a la sociedad información amplia y precisa sobre las organizaciones sindicales.

No hay muchas bases para el optimismo. Las organizaciones empresariales y sindicales han sido tradicionalmente reacias a la divulgación de sus retratos de familia. Y por otra parte, si nos guiamos por las expresiones de la Unión Nacional de Trabajadores (UNT) —que quedó finalmente fuera del proceso de construcción del proyecto de “consenso” para la reforma a la Ley Federal del Trabajo que el secretario Abascal entregó recientemente al Congreso— la transparencia de las asociaciones sindicales no parece contarse entre las prioridades del acuerdo obrero-patronal para la reforma del mundo del trabajo ●

Javier Aguilar García, *La población trabajadora y sindicalizada en México en el periodo de la globalización*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM-Fondo de Cultura Económica, 2001.

Luces y sombras del campo mexicano

Ana Galván Chávez*

La imagen romántica del México rural es una postal de recuerdo. Hoy la mexicana ya no es una sociedad ni una economía agrarias. En el siglo XX, la estructura económica y social de la nación cambió de manera radical:

“En el siglo XX se transformó profundamente la estructura social y económica de México... Cambió la definición y la percepción de lo que somos y a donde vamos. En 1900 casi las tres cuartas partes de la población vivían y trabajaban en el campo (72%). En el año 2000, los mexicanos rurales son la cuarta parte del total (25.3%). Transitamos de una sociedad abrumadoramente agraria a una predominantemente urbana.

”Entre 1900 y 2000 la población total de México pasó de 13.6 a 97.4 millones; se multiplicó por 7.2, con una tasa de crecimiento anual promedio muy próxima a 2%. La población urbana pasó de 3.8 a 72.7 millones; se multiplicó casi por 20, con una tasa anual cercana a 3%. La población rural se multiplicó por 2.5, con una tasa anual promedio de 0.9%. Por cada nuevo mexicano que permaneció en el campo en el siglo XX, un poco más de tres se incorporaron a la vida urbana. La vida y la producción rurales no tuvieron la posibilidad de retener a to-

* Socióloga.

da su población pese a los espectaculares y profundos cambios que se sucedieron en el campo”.

Sin embargo, el campo y los campesinos es un tema que hoy, siglo XXI, como en los albores del siglo XX, vuelve a ocupar las primeras planas de los periódicos y buena parte de la ocupación y preocupación de la opinión pública.

Ayer, la lucha se estableció por alcanzar la justicia agraria (en el centro del pacto revolucionario estaba la cuestión agraria), repartir las tierras implicaba, también, “soltar” y compartir el poder político y económico. Hoy, los reclamos tienen que ver con enfrentar una crisis estructural que, no obstante la indudable importancia del reparto agrario, se ha mantenido como resultado no sólo del abandono sostenido de políticas gubernamentales de fomento, sino también debido a ineficacias y corrupciones.

Si bien la crisis del campo mexicano no es nueva (el medio rural ha presentado, recurrentemente, serios rezagos tanto en su economía como en su contribución al PIB, en su infraestructura, en los ingresos de su población y sus condiciones de vida), atisbar en su problemática implica, necesariamente, reconocer que el agro ha pasado no sólo épocas de sombras sino también de luces; que vive viejos y nuevos problemas, como bien indica el antropólogo Arturo Warman en su libro *El campo mexicano en el siglo XX*, y que si bien la realidad actual del campo no permite triunfalismos cínicos y miopes, tampoco lamentos interminables, ya que aún es posible atisbar escenarios productivos sustentados en políticas integrales. “Un siglo de luces: rebelión, justicia agraria, ubicación como centro de la sociedad; ascenso, componente esencial de la imaginación nacional, representación política de los campesinos, educación, nuevos servicios, oportunidades para muchos y esperanzas para todos. También siglo de sombras: sacrificio y exacción, marginación, persistencia de la pobreza, crisis prolongada, descapitalización, oportunidades que se estrechan y desgaste para la esperanza. Un final feliz que no sucede, un camino que todavía hay que recorrer”.

Dividido en siete capítulos y una nota bibliográfica, *El campo mexicano en el siglo XX* describe ampliamente los cambios en la población, el territorio y la estructura económica: “A principios del siglo XX el campo estaba en el centro de la sociedad mexicana, era su columna vertebral. En la actividad agraria se generaba y acumulaba la riqueza. Del producto nacional de 1900, 30% se atribuye de manera directa a las actividades agrícolas y ganaderas, superando 22.5 que aportaba la minería con 6.4, las manufacturas 13.1 y 3 el transporte...”

”La riqueza concentrada y expresada en las personas se manifestaba de manera conspicua y arrogante. Las haciendas, además de empresas productivas, eran residencias que ponían de manifiesto la riqueza y la influencia: el poder. Las personas que concentraban la riqueza conformaban asimismo una oligarquía que ejercía el poder político.

”Desde abajo las cosas se vivían y se percibían de manera muy distinta. 91% de quienes trabajaban la tierra no tenían ningún derecho de propiedad sobre la misma. Un poco menos de la mitad de ellos eran aparceros de las haciendas y casi otro tanto peones acasillados.

”La dependencia de las haciendas, que otorgaba cierto grado de certeza y protección paternalista, también implicaba sumisión a las decisiones personales del propietario. La sumisión no era ajena al maltrato prepotente y arrogante... Nunca sabremos que pesaba más en el ánimo de los campesinos sometidos a las haciendas: la pobreza o la opresión.

”La coincidencia entre muchas circunstancias, coyunturas, demandas, fuerzas y resistencias, ideologías y propuestas, sin descontar torpezas, desembocaron en una revolución de gran envergadura. Dos grandes reivindicaciones, la libertad y la justicia, se mezclaron en una movilización social de grandes proporciones y una década de guerra civil”.

Arturo Warman se acerca de manera minuciosa a describir los cambios en la población rural, a explicar el reparto de la tierra, el producto agropecuario y forestal, a ver el papel del gobierno, los empresarios y los campesinos, a describir el papel del minifundio y a rastrear el origen de la pobreza rural, para pasar a proponer tres escenarios posibles: uno catastrófico, otro medianamente pesimista y uno optimista. Sin dejar de reconocer abiertamente que “predecir el futuro social es inútil, es una imposibilidad. En este tema y en estos tiempos, el oficio de profeta no está en sus mejores momentos... Se recurre al porvenir como método. La proyección genera un escenario en el sentido teatral de la palabra, una ficción. Esa construcción imaginaria puede provocar apoyo, rechazo, incredulidad o indiferencia, posiciones y definiciones. Precisamente de eso se trata, de motivar reacciones que apoyen la construcción de un futuro mejor”.

El escenario catastrófico (“el más improbable pero no imposible —porque— las tendencias demográficas de la población rural o la ocupada en actividades agropecuarias no lo sustentan”) supone mayor presión sobre la tierra y el resurgimiento del enfrentamiento “cuando ya no hay tierra susceptible de reparto ni márgenes significativos para su redistribución”.

De acuerdo con Warman, “en el nivel nacional agregado no hay campesinos desposeídos ni solicitantes de tierra como grupo importante... es más probable que estemos en los umbrales de un proceso de condensación de la propiedad rústica”. En este sentido, agrega, “el crecimiento de la presión sobre la tierra y la demanda agraria tendría que venir de fuera. Eso implicaría una crisis inconcebible por su profundidad en los otros sectores de la economía y la de la sociedad... Los factores estructurales que en la sociedad y la economía podrían causar el incremento extraordinario de la presión sobre la tierra y la agudización de los conflictos agrarios no están presentes, o son tan remotos que no aparecen como tendencias observables”.

Lo anterior, sin embargo, no excluye la probabilidad de otras causas cuando el autor afirma: “Pero el conflicto agrario y la demanda de tierra pueden tener otras causas: las concepciones, los discursos y las movilizaciones políticas”. En este punto, Warman apunta que el agravio acumulado puede ser manipulado (manipulación, palabra clave si tenemos presentes afirmaciones recientes o, simplemente el nombre de una de las organizaciones que buscan renegociar el apartado agropecuario del TLC: ¡El campo no aguanta mas!).

“Abona este riesgo —afirma Warman— la versión sin sustento que se repite y extiende de que el campo mexicano nunca había estado peor, que mucha gente considera ya como verdad evidente, demostrada, como dogma político.

”No hay razones para la satisfacción, menos para el festejo, pero de eso a afirmar que el campo nunca ha estado peor hay una distancia considerable”.

No obstante, convendría poner la atención en este punto ya que, como bien dice el autor, “la probabilidad de un futuro catastrófico radica, básicamente, en la débil representación (democrática y plural) de la sociedad rural”.

El escenario moderadamente pesimista supone que el esfuerzo para transformar el agro se agotó. Concluyó con las reformas emprendidas entre 1992 (reforma del artículo 27 constitucional) y 1997 (reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural), la firma del TLC y el establecimiento de programas específicos. Bajo este supuesto, comenta, “el problema que se presenta es que en términos de combatir la pobreza y el minifundio los efectos serán muy lentos. En la mayor parte de las regiones en que se concentra el minifundio se sacrificarán cuando menos tres generaciones”.

Además, a la par que aumentaría el envejecimiento de los titulares de la propiedad (debido a mayores expectativas en la esperanza de vida) también se incrementaría la edad promedio en que los sucesores recibieran la titularidad; la participación en el mercado de tierras sería restringida; el crecimiento de la producción agropecuaria conservaría su dinámica desigual y polarizada (la distancia entre las vanguardias y la mayoría de los productores se incrementaría); la capitalización, el cambio de cultivos, y el aumento de la productividad se concentraría. “La desigualdad, comenta Warman, no se corregiría aunque se recuperara la dinámica de crecimiento sostenido con tasas anuales relativamente altas... Es probable la recuperación de la funcionalidad económica del sector agropecuario: crecimiento agregado con exportaciones que crecen incluso más rápido que el producto, saldos favorables en la balanza de comercial agropecuaria y negativos pero estables en la alimentaria, incremento en el producto promedio por persona ocupada en el sector, sin avanzar a un paso equivalente en el combate a la pobreza y la moderación de la desigualdad”.

En este punto nuestro autor alerta: “Si se compara este escenario moderado y melancólicamente pesimista con el escenario catastrófico su probabilidad es más alta. Es un escenario que parece tolerable para la sociedad y la arena política nacional, aunque sea embarazoso y moralmente incómodo. No contiene peligros o amenazas de ruptura, pero tampoco ofrece opciones ni oportunidades”.

Finalmente, el escenario optimista supone profundizar, mediante políticas públicas claras y diferenciadas, el combate a la pobreza y el minifundio. Para alcanzar este escenario, Arturo Warman apunta que entre otras acciones a emprender se encuentran las siguientes: crear un sistema de retiro para los campesinos; poder intercambiar voluntariamente la pensión por la parcela y sus derechos; promover la investigación técnica y científica orientada a la producción; promover la adopción de nuevas técnicas de cultivos; reactivar el financiamiento; promover el ahorro para las unidades campesinas; revisar la política de riego; ordenar el siste-

ma de fijación de los precios de los productos básicos; definir los casos en que sea conveniente (o necesaria) la intervención pública en la regulación de precios; definir con claridad programas específicos; revisar y reformar las leyes laborales para el trabajo rural y agropecuario, y por último, pero no al último, atender urgentemente el combate a la pobreza y restaurar los equilibrios naturales rotos.

Afirmar que la pobreza rural, sus carencias y rezagos constituyen una severa restricción para las posibilidades de crecimiento de la producción, pareciera una verdad de Perogrullo. Sin embargo, no es del todo claro que (agotado el crecimiento extensivo de la producción agrícola y ante la competencia extranjera) el único camino viable sea el que pase por aumentos permanentes de la productividad, mediante el uso intensivo de tecnología y decisiones de producción asesoradas por especialistas. Además, se requieren políticas gubernamentales integrales que permitan soportar los cambios del campo y logren erradicar la pobreza extrema.

“La transformación del campo mexicano al finalizar el siglo xx —asegura Arturo Warman— no tiene un final feliz, pero sienta las bases de los escenarios futuros que pueden ser luminosos o sombríos según se hayan aprendido las lecciones del siglo que acaba de terminar” ●

Arturo Warman, *El campo mexicano en el siglo xx*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

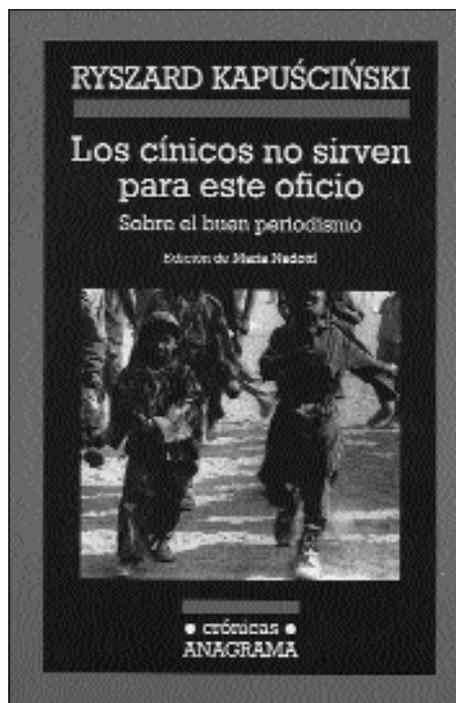
Periodismo y ética: ecuación indisoluble

Ryszard Kapuściński, *Los cínicos no sirven para este oficio. Sobre el buen periodismo*, Madrid, Anagrama, 2002.

En *Los cínicos no sirven para este oficio. Sobre el buen periodista* el polaco internacional Ryszard Kapuściński reflexiona amablemente sobre el oficio del periodista, sobre sus dificultades y sus reglas, sobre la responsabilidad de los intelectuales.

Viajero permanente, Kapuściński observa, intuye, escucha. Convencido de que la ética es una forma de actuar, de vida, conversa y escribe: “No hay periodismo posible al margen de la relación con los seres humanos... Creo que para ejercer el periodismo, ante todo, hay que ser un buen hombre, o una buena mujer, buenos seres humanos. Las malas personas no pueden ser periodistas”. Afirmaciones que parecieran estar lejos de varios grupos de poder que conciben al periodismo como creador de fama mediática, de entretenimiento facilón, de *rating*.

En *Los cínicos*, libro conversado, Kapuściński reflexiona también acerca de la revolución tecnológica; la manipulación de la información; las modas informativas (“hoy en día, los medios de comunicación se mueven en manadas, como rebaños de ovejas; no pueden desplazarse de forma aislada. Por eso, sobre todo lo que se nos cuenta leemos y escuchamos las mismas informaciones, las mismas noticias”); de sus recorridos por África (visiones y opiniones que reunió en el reportaje *Ébano*) pero, fundamentalmente, del quehacer periodístico: “Una cosa es ser escépticos, realistas, prudentes. Esto es absolutamente necesario, de otro modo, no se podría hacer periodismo. Algo muy distinto es ser cínicos, una actitud incompatible con la profesión del periodista. El cinismo es una actitud inhumana, que nos aleja automáticamente de nuestro oficio, al menos si uno lo concibe de una forma seria. Naturalmente, aquí estamos hablando sólo del gran periodismo, que es el único del que vale la pena



ocuparse, y no de esa forma detestable de interpretarlo que con frecuencia encontramos”.

Para el autor de *El Sha, El emperador. La historia del extrañísimo señor de Etiopía* y *La guerra del fútbol*, entre otros textos, el periodismo debe ser intencional, con un objetivo claro y con la finalidad de producir algún cambio. Debe ir más allá de la descripción, buscar responder al porqué de los sucesos y ubicar los acontecimientos en su contexto. “Hace veinte o treinta años, la búsqueda de la verdad era el único criterio informativo que había. Ahora, con la revolución electrónica, con el cambio en la situación de los medios, que dependen de las reglas del mercado, el valor de la información es la atracción”.

Los cínicos no sirven para este oficio resulta ser un libro interesante y ameno que, sin duda, es una inteligente defensa del gran periodismo, al que se refiere directamente Ryszard Kapuściński.

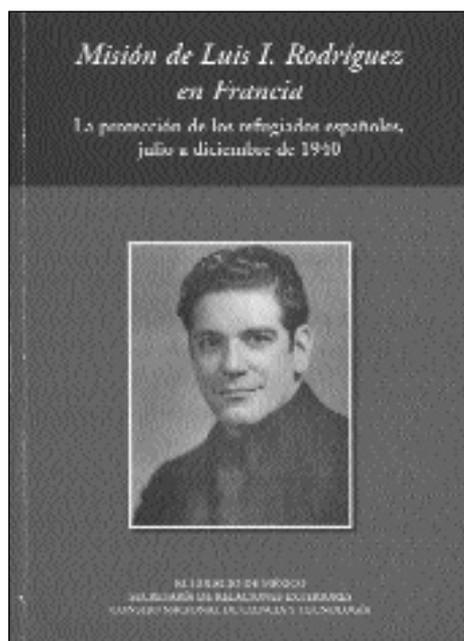
México y el exilio español: generosidad y solidaridad

Misión de Luis I. Rodríguez en Francia. La protección de los refugiados españoles, julio a diciembre de 1940, México, El Colegio de México-Secretaría de Relaciones Exteriores-Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 2000.

Cuando en abril de 1939 terminó la guerra civil, una buena parte de los españoles que había tenido algún cargo público o administrativo en la España republicana buscó refugio fuera de las fronteras de su patria, conscientes no sólo de la represión de que pudieran ser objeto por parte del gobierno dictatorial de Francisco Franco, sino de la parcialidad y dureza de los órganos encargados de impartir justicia.

Francia que en el siglo XIX había sido el país que había acogido a todos los exiliados, los revolucionarios y los perseguidos políticos europeos, se vio imposibilitada para seguir siendo el “receptáculo natural” debido a los cambios que se sucedieron tras la primera guerra y la revolución rusa. Sin embargo, uno de los países que rápidamente trató de acoger generosa y solidariamente a cientos de miles de ciudadanos españoles fue México, siguiendo una política exterior que no sólo refrendaba su carácter nacionalista, sino que condenaba y se oponía a cualquier forma de autoritarismo. Así, el entonces presidente Lázaro Cárdenas se comunicó con Luis I. Rodríguez, quien ocupaba el cargo de ministro plenipotenciario de México en Francia, a quien le expresó: “México está dispuesto a acoger a todos los refugiados españoles de ambos sexos residentes en Francia... Si el gobierno francés acepta en principio nuestra idea, expresará usted que desde el momento de su aceptación todos los refugiados españoles quedarán bajo la protección del pabellón mexicano... Conteste urgentemente”. La respuesta de Rodríguez fue rápida como lo pedía la misiva presidencial: “Espero cumplir con vivo entusiasmo sus acertadas disposiciones”.

Misión de Luis I. Rodríguez en Francia. La protección de los refugiados españoles de julio a diciembre de 1940 da cuenta, precisamente, de



las tareas, retos y obstáculos que enfrentó este joven funcionario a quien le correspondió desempeñar un papel destacado en una de las más memorables e importantes jornadas diplomáticas del gobierno mexicano.

El libro es un cuidadoso y completo compendio por medio del cual es posible ir reconstruyendo horas, días y semanas de la cara del exilio español: el transporte de refugiados de españoles a Francia, de su traslado de Francia a México, del papel de la 24 Brigada Mixta del Ejército Republicano, de los refugiados en Argelia, Túnez y Marruecos, de los campos de concentración en Francia, de la administración de recursos y administración de los albergues, del apoyo a grupos españoles para fundar empresas.

Así, *Misión de Luis I. Rodríguez en Francia* reactualiza de nueva cuenta valores como la generosidad y la solidaridad, que aunque a un observador corto de miras pudieran parecerles caducos y obsoletos en estos tiempos de barbaries y fanatismos religiosos y nacionalistas, son precisamente las vías de acceso que siguen permitiendo caminar con certidumbre en este mundo dislocado.

Hay un poema latiendo en el silencio,
un triste archipiélago,
ríos espesos que escapan
a nuestra memoria y, sin embargo, miran
los ojos abiertos del tiempo,
y preguntan,
y preguntan,
dónde está esa escritura que la vida
debió emprender para salvarnos del olvido.

Estas cosas

A Carlos Santiago

Querido amigo, te diré. Te diré
estas cosas oscuras que suceden, hacen
de mí un animal profundo,
esas cosas como corceles tumultuosos
que me ciñen por el ojo y por la cima,
las mismas, atadas y terribles.

Quiero hablarte lenta, limpiamente
sobre el hombro. Decirte toda la tierra
que miro con mi puñado de polvo.

Decirte estas piedras enemigas
que caen sobre mi espalda, entre mis ojos,
su dolor preciso, su exacta hora, el agua
desbordada en que me vuelvo.

Ay, qué heredad de sombras,
qué trozo de luz helada
me queda en la lengua y el olvido.

Si pudiera, si pudiera
trasponer estas lindes enemigas.

Déjame apoyar en ti los labios de esta herida,
decirte, larga limpiamente
esas cosas tumultuosas que me rinden.

Respuesta

A Luigi Amara

“¿Y... por qué no escribes un poema feliz?”

No tengo corazón para las cosas,
para verlas rodar en su caída,
para el largo murmullo,
en su agonía.

No tengo corazón para las cosas
felices de este mundo:
no me alcanza el corazón para la risa,
ni el ojo para el ave,
ni la mano para la gota.

No, no tengo corazón.
No alcanza su hipo a la hipérbole
ni sus dedos se congelan con la nieve.

Y aunque quisiera rendirse, a veces,
tumbarse sobre la hierba,
su sombría pesadumbre se lo impide.

Me falta corazón para las puertas,
para las manos de los hombres.

Me falta. Me falta morir
para encontrarlo.
Tenderme
sobre el lomo de su rayo,
cabalgar sobre su grupa.

A veces, ya muy noche, pregunto
al enorme silencio del mundo,
a veces, muy temprano, pregunto
a la gran algarabía del mundo.

Asombrada,
miro su torpe ánimo,
su paso incierto, su lenta caída.

Es triste, lo sé.
Pero no tengo corazón para las cosas
felices de este mundo.

Índice temático de los números 1 a 10-11 de *Configuraciones*

América Latina

- CAMUS, María E., y Marcelo CONTRERAS, “La perspectiva liberal. Entrevistas con Gonzalo Martner y Enrique Correa”, **5-6**
- CARDIM DE CARVALHO, Fernando J., “El gobierno de Lula y la verdadera lección argentina”, **10-11**
- ESCUADERO, Roberto, “Chile, pasado y presente”, **10-11**
- GAZOL SÁNCHEZ, Antonio, “La integración de América Latina en el marco del ALCA”, **8-9**
- HARDY, Clarisa, “¿Crecimiento o igualdad? Una polémica artificial”, **5-6**
- SMARTH, Rosny, “Nuevos actores: la fuerza de la ciudadanía en Haití”, **8-9**
- VITELLI, Guillermo, “La economía argentina: los males de la convertibilidad de la moneda”, **7**

Ciudadanía y democracia

- AGUIRRE, Pedro, y Alejandra RETA, “El reto verde”, **1**
- ATTILI, Antonella, “Ciudadanía, sociedad civil y redefinición de los espacios públicos”, **10-11**
- CARDIM DE CARVALHO, Fernando J., “Democracia política y aspiraciones incumplidas”, **3-4**
- CAZALS, Felipe, “La imposición estadounidense al doblaje de las películas en territorio nacional”, **8-9**
- COLOM GONZÁLEZ, Francisco, “El fuste torcido de la hispanidad: ciudadanía y democracia en Iberoamérica”, **7**
- GALVÁN CHÁVEZ, Ana, “Globalización y déficit democráticos”, **8-9**
- GARCÍA SOLER, León, “Financiamiento público de los partidos políticos”, **10-11**
- IBARRA, David, “Reforma del Estado y democracia”, **3-4**
- LAMAS, Marta, “Un eje en la construcción de ciudadanía”, **1**
- MERCADO, Patricia, “Género, laicismo y ciudadanía”, **2**
- MONSIVÁIS, Carlos, “El laicismo: notas sobre el destino (a fin de cuentas venturoso) de las libertades expresivas”, **7**
- , “La cultura en la era de los misiles”, **10-11**
- MURAYAMA, Ciro, “Votos y escaños en el Senado: una revisión de su historia y una propuesta”, **8-9**
- PARAMIO, Ludolfo, “Los movimientos y los partidos ante la crisis de la política”, **1**
- RAPHAEL DE LA MADRID, Ricardo, “Democracia y clientelismo”, **1**
- ROMERO, Jorge Javier, “El clientelismo redivivo”, **1**

SCHETTINO, Humberto, "Populismo, participación y consolidación de la democracia", **5-6**

TOSTADO, Conrado, "Buscar en otra parte", **10-11**

Creación literaria

FERNÁNDEZ GRANADOS, Jorge, "El aprendiz", **3-4**

GOMÍS, Anamari, "Ya sabes mi paradero", **7**

HUERTA, David, "Zeitgeist", **1**

LAVÍN, Mónica, "La falsa escritora", **8-9**

PALOU, Pedro Ángel, "Sútil engaño", **5-6**

PARRA, Eduardo Antonio, "La gloria del Campeón", **2**

RIVERA, María, "Día de muertos", "Estas cosas", "Respuesta", **10-11**

Chiapas

PÉREZ RUIZ, Maya Lorena, "Los 'hombres verdaderos' en el Desierto de la Soledad", **3-4**

—, "Otro escenario, ¿la misma confrontación?", **5-6**

WARMAN, Arturo, "La propuesta de la Cocopa", **3-4**

Derecho y justicia

ATTILI, Antonella, y Luis SALAZAR, "Derecho y justicia. Entrevista con José Ramón Cossío", **3-4**

—, y Luis SALAZAR, "Derechos humanos y procuración de justicia. Entrevista con Luis de la Barreda", **5-6**

RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús, "Discriminación y liberalismo", **7**

SALINAS BERISTÁIN, Laura, "Hacia la igualdad real de hombres, mujeres, niños y niñas", **5-6**

Documentos

"Aprender a vivir en la diversidad", intervención de Gilberto Rincón Gallardo en la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, Durban, Sudáfrica, septiembre de 2001, **7**

"Balance general de la campaña electoral y de nuestro partido", documento presentado por Ricardo Raphael de la Madrid en el Pleno del Consejo Político Federal de Democracia Social, México, D.F., 15-16 de julio de 2000, **2**

"Declaración de París", XXXI Congreso de la Internacional Socialista, París, 8-10 de noviembre de 1999, **1**

"El centro en Alemania", discurso del canciller Gerhard Schröder ante el Congreso Nacional del Partido Socialdemócrata de Alemania, 20 de febrero de 2002, **8-9**

"El futuro de Democracia Social", ponencia de Gilberto Rincón Gallardo para el Pleno del Consejo Político Federal de Democracia Social, México, D.F., 15-16 de julio de 2000, **2**

- “Fortalecer el entramado democrático”, informe presentado por Luis Salazar a la Asamblea General del Instituto de Estudios para la Transición Democrática, México, D.F., 9 de febrero de 2001, **5-6**
- “Ocho compromisos para la consolidación de la democracia social y la gobernabilidad”, Plataforma electoral 2000-2006 de Democracia Social partido político nacional, México, 2000, **1**
- “Paz, democracia y autonomía de los pueblos indios”, discurso de arranque de campaña de Gilberto Rincón Gallardo, candidato a la Presidencia de la República de Democracia Social, Ocosingo, Chiapas, 23 de enero de 2000, **1**
- “Una agenda socialdemócrata para México”, Gilberto Rincón Gallardo, **3-4**

Democracia social

- CORDERA CAMPOS, Rolando, “Sobre las coordenadas de la oferta política de Democracia Social”, **1**
- GALVÁN CHÁVEZ, Ana, “Semblanzas de Carlos Pereyra”, **1**
- RAPHAEL DE LA MADRID, Ricardo, “Reflexiones sobre los Estatutos de Socialdemocracia: el Partido de la Rosa”, **8-9**
- [Redacción] “Democracia eficaz”, **3-4**
- RINCÓN GALLARDO, Gilberto, “Presentación pública de la Fundación Carlos Pereyra”, **1**
- SÁNCHEZ REBOLLEDO, Adolfo, “Democracia Social: derechos humanos y diversidad”, **2**

Economía

- ALEJO, Francisco Javier, “El reto del equilibrio regional”, **3-4**
- ARESTIS, Philip, y Malcolm SAWYER, “Una evaluación de la economía del nuevo laborismo británico”, **2**
- BLANCO, José, “El Estado y la reforma de mercado”, **2**
- , “Del Consenso de Washington al consenso nacional”, **10-11**
- CORDERA CAMPOS, Rolando, “Sobre el presidencialismo económico y su crepúsculo”, **2**
- , “Globalización sin equidad: sobre la economía política del cambio democrático en México”, **8-9**
- GERSHENSON, Antonio, “Mercado y planeación en la industria eléctrica”, **8-9**
- IBARRA, David, “¿Realidades o subterfugios ideológicos?”, **5-6**
- , “Política, economía y democracia”, **10-11**
- LÓPEZ G., Julio, “El Estado y la lucha contra el desempleo”, **1**
- MARTÍNEZ LEYVA, Juan Eduardo, “¿Qué pasó con la banca?”, **7**
- MONTES DE OCA LUJÁN, Rosa Elena, “Por qué reinventar el desarrollo rural”, **3-4**
- NOVELO U., Federico, “La política comercial de Estados Unidos y sus efectos en México”, **3-4**
- OCAMPO, José Antonio, “Retomar la agenda del desarrollo”, **5-6**
- PASCUAL MONCAYO, Eduardo, “Desigualdad regional y pobreza en México”, **7**
- TELLO, Carlos, “México 2003: ¿qué federalismo?”, **10-11**

Ecología y desarrollo

- ATTILI, Antonella, “Ecología y globalización. Entrevista con Julia Carabias”, **2**
- CARRASCO, Rosalba, y Enrique PROVENCIO, “Calidad integral de vida y superación de la pobreza”, **5-6**
- GALVÁN CHÁVEZ, Ana, “Luces y sombras del campo mexicano”, **10-11**
- TOLEDO, Víctor M., “Ecología, globalización y sustentabilidad: la filosofía política del nuevo milenio”, **1**
- PROVENCIO, Enrique, “¿Y el desarrollo sustentable?”, **10-11**

Educación

- LOMELÍ VANEGAS, Leonardo, “Estado y universidad: antecedentes de una relación compleja y ambigua”, **1**
- PÉREZ PASCUAL, Rafael, “La educación en el México del año 2000”, **2**
- , “El congreso universitario y la reforma de la UNAM”, **7**
- , “La educación pública como proyecto nacional”, **10-11**
- ROMERO, Jorge Javier, “Un proyecto educativo para la equidad”, **7**

Historia

- FLORESCANO, Enrique, “Mitos, historia, nacionalismo e identidades colectivas”, **5-6**
- GALVÁN CHÁVEZ, Ana, “Postales de vida e historia”, **7**
- , “Miguel León-Portilla: la palabra-recuerdo”, **5-6**

Libros recientes (reseñas)

- Los cínicos no sirven para este oficio. Sobre el buen periodista*, Ryszard Kapuściński, **10-11**
- Misión de Luis I. Rodríguez en Francia. La protección de los refugiados españoles en Francia de julio a diciembre de 1940*, Luis I. Rodríguez, **10-11**
- A contracorriente*, Gilberto Rincón Gallardo, **1**
- Cambio social y cambio político*, José Ramón Cossío D., **5-6**
- Crónicas de la adversidad*, Rolando Cordera Campos, **1**
- Deslinde. La UNAM a debate*, Nelia E. Tello Peón, José Antonio Peña Mena y Carlos Garza Falla (coords.), **2**
- El futuro de la UNAM*, Rafael Pérez Pascual y José Sarukhán, **3-4**
- El partido de la Revolución. Institución y conflicto*, Miguel González Compeán y Leonardo Lomelí (coords.), **3-4**
- En defensa de la política*, Bernard Crick, **8-9**
- La democracia y sus instituciones*, Jorge Javier Romero, **1**
- La globalización y las opciones nacionales*, Víctor L. Urquidi, Jorge A. Bustamante, Enrique González Pedrero *et al.*, **5-6**
- La importancia de las reglas. Gobierno y empresario después de la nacionalización bancaria*, Carlos Elizondo-Mayer Serra, **7**
- La sonrisa de Maquiavelo*, Maurizio Viroli, **2**
- Laicidad y valores en un Estado democrático*, Roberto Blancarte (comp.), **3-4**

Por un acuerdo en lo fundamental, Rolando Cordera Campos y Adolfo Sánchez Rebolledo (coords.), **2**
Retos ambientales, Julia Carabias y Enrique Provencio, **5-6**
Sujetos subalternos, Saurabh Dube, **8-9**
Testimonios críticos, David Ibarra, **7**
Todo lo que siempre quiso saber sobre los candidatos y no se atrevía a preguntar,
Varios autores, **1**

Medios

CARREÑO CARLÓN, José, “Comunicación pública: bloqueos y desbloqueadores de la transición”, **10-11**
TREJO DELARBRE, Raúl, “El imperio del *marketing* político. Cuando las imágenes desplazan a las ideas”, **2**
——, “Los medios que quisiéramos”, **10-11**

Mundo del trabajo

GIMÉNEZ-CACHO, Luis Emilio, “En el mundo opaco de la estadística sindical”, **10-11**
LOMELÍ VARGAS, Leonardo, “La seguridad social en México”, **5-6**
——, “Una historia sin fin: los problemas no resueltos de la seguridad social en México”, **10-11**
MÁRQUEZ PADILLA, Carlos, “Reforma laboral integral”, **5-6**

Pensamiento político

ATTILI, Antonella, “La política en el horizonte internacional. Entrevista con Ugo Pitone”, **7**
BOBBIO, Norberto, “La persona y el Estado”, **8-9**
BOVERO, Michelangelo, “‘Comunidades’, ‘culturas’, ‘etnias’ y sus alrededores. Palabras amañadas, prejuicios difusos”, **10-11**
CASTAÑEDA, José Carlos, “Alexander Herzen”, **1**
——, “De la revolución a la medida: el camino del reformismo”, **2**
——, “Guerras étnicas y nuevo desorden mundial”, **3-4**
CORDERA CAMPOS, Rafael, “El futuro no es lo que era. Una conversación entre Felipe González y Juan Luis Cebrián”, **7**
GALVÁN CHÁVEZ, Ana, “Adolfo Sánchez Vázquez y el marxismo”, **2**
——, “Los tiempos de la política global”, **3-4**
GIMÉNEZ-CACHO, Luis Emilio, “El PRI contra sí mismo”, **5-6**
JUSIDMAN, Clara, “Las políticas sociales al fin del milenio”, **5-6**
NOVELO U., Federico, “La política exterior mexicana: el legado de Genaro Estrada”, **8-9**
RAMÍREZ GARRIDO, Jaime, “El socialismo bajo la mirada de Isaiah Berlin”, **1**
[Redacción] “Anthony Giddens en México”, **1**
——, “Desde el umbral de la paz: 90 años de Norberto Bobbio”, **1**
SALAZAR, Luis, “La izquierda y el liberalismo”, **5-6**
TREJO, Evelia, “La crisis de la ideología de la Revolución mexicana”, **10-11**
WOLDENBERG, José, “La memoria en una época de transición”, **3-4**

Transición democrática

BECERRA, Ricardo, “¿Cómo se gobierna la pluralidad? (o la urgencia de la *postransición*)” **10-11**

——, Luis Emilio GIMÉNEZ-CACHO y Ciro MURAYAMA, “Las condiciones de la gobernabilidad”, **2**

BUENDÍA HEGEWISCH, José, “La reforma política para el Distrito Federal”, **5-6**

CORDERA CAMPOS, Rolando, y Adolfo SÁNCHEZ REBOLLEDO, “Los cien días de Fox: las disonancias de la transición”, **5-6**

SALAZAR CARRIÓN, Luis, “Más allá de la transición”, **1**

——, “Saldos de una transición confusa”, **8-9**

——, “El Estado y las precondiciones de la democracia”, **10-11**

WOLDENBERG, José, “¿Inicio o fin de la transición democrática”, **10-11**