

CON FIGURA CIONES ES

Revista trimestral

de la Fundación Carlos Pereyra

Núm. 3-4

octubre de 2000-marzo de 2001

Rolando Cordera Campos	P resentación	3
Maya Lorena Pérez Ruiz	L os "hombre verdaderos" en el Desierto de la Soledad	6
Federico Novelo U.	L a política comercial de Estados Unidos y sus efectos en México	19
Francisco Javier Alejo	E l reto del equilibrio regional	32

ECONOMÍA POLÍTICA DE LA DEMOCRACIA SOCIAL

Fernando J. Cardim de Carvalho	D emocracia política y aspiraciones incumplidas	46
--------------------------------	---	-----------

ARGU MENTOS

David Ibarra	R eforma del Estado y democracia	59
Arturo Warman	L a propuesta de la Cocopa	62
Antonella Attili y Luis Salazar	D erecho y justicia. Entrevista con José Ramón Cossío	66
	D emocracia eficaz	72
Rosa Elena Montes de Oca Luján	P or qué reinventar el desarrollo rural	75

INTER LINEA

José Carlos Castañeda	G uerras étnicas y nuevo desorden mundial	79
Ana Galván Chávez	L os tiempos de la política global	84
José Woldenberg K.	L a memoria en una época de transición	87
	L ibros recientes	93
Jorge Fernández Granados	E l aprendiz	95

DOCU MENTOS

Gilberto Rincón Gallardo:	Una agenda socialdemócrata para México	97
---------------------------	---	-----------

CON FIGURA CION ES

Director: Rolando Cordera Campos • *Subdirectora editorial:* Eugenia Huerta • *Secretaria de redacción:* Ana Galván

Consejo editorial: Antonella Attili • Bernardo Barranco • Ma. Amparo Casar • José Carlos Castañeda • Anamari Gomís • Blanca Heredia • Teresa Incháustegui • Marta Lamas • Julio López G. • Rafael López Castro • Rafael Pérez Pascual • María Teresa Priego • Teresa Rojas • Nora Rabotnikoff • Carlos Rocés • Jesús Rodríguez Zepeda • Adolfo Sánchez Rebolledo • Carlos Tello Díaz

Configuraciones. Revista trimestral, número doble, octubre de 2000-marzo de 2001. 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). Domicilio: 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:* Redacta, S.A. de C.V.

ISSN 1405-8847

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

Presentación

La **tercera entrega** de *Configuraciones* ofrece un abanico más variado que las anteriores. Poco a poco, nuestra revista encuentra pistas y veredas para explorar sus hipótesis fundadoras y, sin sacrificar sus compromisos con el rigor y la mirada de largo plazo y de conjunto, se adentra en los territorios de la coyuntura.

El 2 julio la legislación electoral y sus órganos principales, el IFE y el Trife, pasaron airosos su primera gran prueba. Pero, sobre todo, los que volvieron a estar a la altura de las exigencias del cambio político fueron los ciudadanos. No podemos decir lo mismo, sin embargo, del sistema de partidos que no produjo discursos y propuestas significativos ni para la coyuntura ni para la perspectiva políticas, y sí propició la reproducción de un nefasto rentismo parasitario encarnado en grupos que han hecho de la política electoral un pingüe negocio.

Vicente Fox tomó posesión el 1 de diciembre e intentó plasmar en sus discursos tesis y argumentos para un programa; sin embargo, lo que se ha impuesto en la retórica del régimen son las inercias de la campaña, sin que podamos a la fecha hablar de que este nuevo gobierno quiere trazar un curso diferente para México.

La transición ha terminado, pero la democracia alcanzada no produce los frutos esperados. No se trata, por cierto, de lamentar la ausencia de las panaceas de bienestar para todos que tanto se prometió de modo irresponsable en la campaña. Lo que se echa de menos es una capacidad productiva en el terreno institucional que es donde la democracia debe probar, en primer término, su superioridad sobre el autoritarismo. En esta materia, el país sigue a la espera de que los actores por excelencia del drama democrático, los partidos, el gobierno, el Congreso y los medios de información masiva, propicien un verdadero concierto y una armonía audible, que guíen la reforma del Estado y abran paso a las mudanzas de fondo que requiere el sistema político emergente para consolidarse y propiciar el surgimiento de un nuevo régimen.

Desde esta perspectiva, puede decirse que la democracia se desenvuelve en un peligroso vacío institucional, no tanto por la ausencia de leyes sino porque el orden que éstas deberían normar y modular apenas se asoma, sin que pueda decirse que sea identificado y acreditado por la ciudadanía que con sus votos precipitó la alternancia. Por otro lado, y tal vez más importante desde la plataforma de ideas de esta revista, el cambio de gobierno no trajo consigo ni siquiera el anuncio de que las vertientes fundamentales de la estrategia de desarrollo serían puestas a revisión y crítica.

La dictadura de la política económica de estabilización y control financiero sobre las dimensiones sociales del desarrollo se mantiene incólume, mientras de

modo equívoco y hasta disparatado se introducen en la agenda social básica temas y asuntos que podrían llevar a un desmantelamiento inaceptable de lo poco que queda de compromiso estatal, público, con la equidad y el bienestar de la población. La discusión sobre la cuestión social sigue la suerte de la obsesión con la coyuntura más inmediata, que da lugar a “prontos” inmediatistas desde el Estado y sus cúpulas, mientras las élites económicas se las arreglan para esquivar las mínimas responsabilidades que el cambio político haría esperar que asumiesen.

Este panorama debe cambiar pronto, si es que el mal llamado “bono” democrático va a rendir ganancias para el conjunto nacional y no sólo para los grupos que han llegado al poder y para los que los apoyaron y ahora parecen no pensar en otra cosa que en cobrar dichos apoyos.

La necesidad de un nuevo curso es postulada por todos o casi todos los protagonistas del giro hacia la democracia, pero la costumbre presidencialista se mantiene en las mentalidades y conductas de todos ellos. En la práctica y en el mismo discurso, este imperio del presidencialismo que fue derrotado en las urnas, se traduce en una casi total ausencia de iniciativas para debatir y desplegar políticas públicas pertinentes, que puedan a la vez inscribirse en visiones más complejas de futuro y estrategias económicas y sociales. La crítica del pasado autoritario se hace de modo cada vez más rutinario, pero para los principales jugadores parece ser suficiente.

Contribuir a una reflexión de mayor alcance y plazo, que sirva para delinear una crítica y una plataforma de renovación de la política, así como de los desempeños del Estado democrático que hay que construir, es la misión que articula nuestro empeño editorial. Inscribir este esfuerzo en una elaboración que nos conduzca a ampliar e innovar las fórmulas reconocidas como socialdemócratas es, a la vez, el cemento de nuestro compromiso intelectual con una manera y unos criterios para hacer y evaluar la y las políticas.

Los materiales que ofrecemos esta vez nos sirven para renovar estos convenios y nos llevan a arriesgar en una problemática que, en sus términos más estrictos, no admite soluciones fáciles, mucho menos instantáneas. Presentamos dos importantes textos sobre la cuestión indígena, centrada en esta ocasión en el debate sobre el zapatismo y completada por unos argumentos críticos sobre la legislación sobre derechos y cultura indígena. Junto con esto, está una evaluación del curso y los ritmos del TLC, hecha en el contexto de la política comercial estadounidense que hoy por hoy domina la evolución del Tratado. En el mismo marco, proponemos unas consideraciones sobre los desequilibrios regionales que el cambio económico parece haber agudizado y nos preguntamos sobre la carga potencial y real de decepción y frustración que ha acompañado a las transiciones democráticas en casi toda la región latinoamericana.

Mantenemos y ampliamos la exploración iniciada en el primer número de la revista sobre el sentido de la transición a la democracia en nuestro país, y añadimos una interesante y rica conversación sobre el derecho y la justicia. Asimismo, ofrecemos una primera incursión en el casi siempre soslayado asunto del desarrollo rural, buscando miradores conceptuales y de política que se hagan cargo de

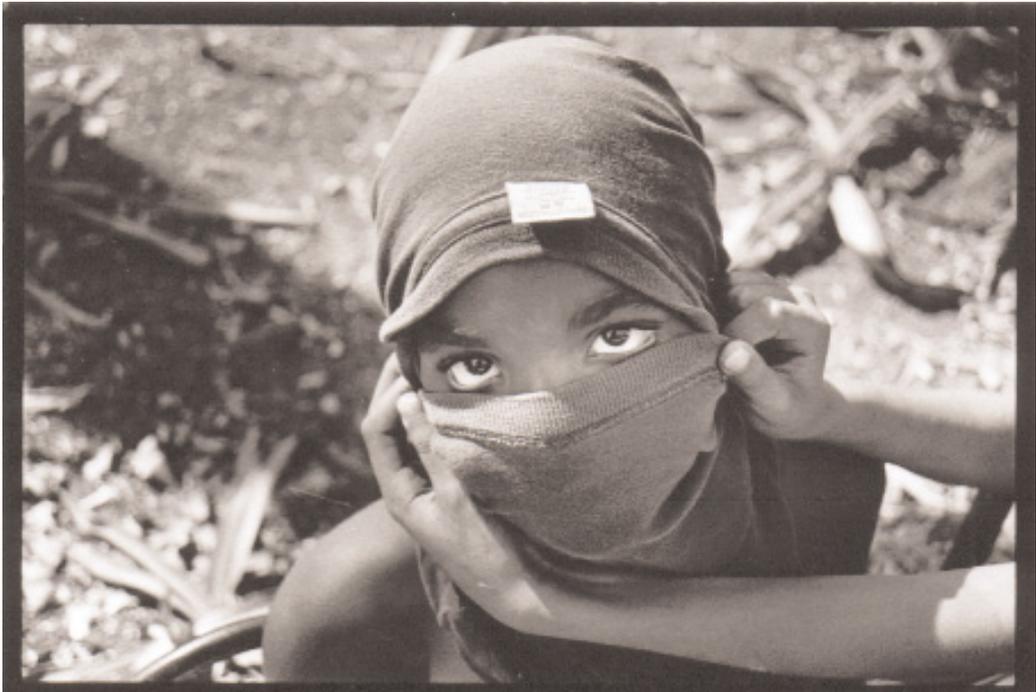
los enormes deslizamientos ocurridos en las últimas décadas en la sociedad rural mexicana. Nuestras secciones Interlínea y Libros mantienen su rumbo ascendente, en textos y diversidad.

Por último, pero no al último: renovamos nuestro compromiso con la literatura gracias a la generosidad del joven escritor Jorge Fernández Granados, Premio Nacional de Poesía Aguascalientes, cuyo poema *El aprendiz*, del libro *Los hábitos de la ceniza*, enriquece nuestras páginas. Francisco Mata Rosas, fotógrafo mexicano que pertenece a una brillante y madura generación de reporteros gráficos, acompaña este número con imágenes cubanas que forman parte de su serie *Litorales*; para él también nuestro reconocimiento.

Este tercer número de *Configuraciones* debe su aparición al aporte de muchos y bien dispuestos benefactores, cuyos nombres incluimos casi como colofón de esta entrega. Reiteramos nuestro agradecimiento a Rosa Elena Montes de Oca y a Antonio Bolívar, cuyas contribuciones fueron decisivas para que pudiéramos estar de nuevo en circulación.

Al final, y al despegar en este vuelo de la alternancia democrática, deseamos a lectores y colaboradores un buen año y un mejor nuevo milenio.

ROLANDO CORDERA CAMPOS
Director



Los "hombres verdaderos" en el Desierto de la Soledad

Contradicciones y retos del zapatismo chiapaneco

Maya Lorena Pérez Ruiz*

Posmodernidad y mitología en Las Cañadas de la Selva Lacandona

La **insurgencia** de los indígenas, acuñada en Las Cañadas, ha conmovido al mundo porque en el imaginario que rodea al zapatismo se considera que emerge de uno de los rincones más aislados del planeta y es voz de los hombres más pequeños, más humildes, más olvidados, más marginales y más tradicionales de México. En ellos, se dice, converge la mitología de Votán-Zapata con las reivindicaciones más recientes de la humanidad, lo que lo forja como un movimiento posmoderno y ejemplo de lo que serán los movimientos sociales del nuevo milenio: movimientos en los que coinciden las demandas locales con las universales; que buscan una nueva manera de hacer política recuperando la ética y lo humano; que plantean un ideal de democracia universal incluyente de la diversidad y la diferencia, y que emprenden una lucha frontal contra la globalización neoliberal con una internacionalización de la esperanza como arma para construir una nueva y alternativa comunidad planetaria.

La utopía zapatista, sustentada en la democracia, la justicia y la dignidad, convoca a miles y miles de personas de todo el mundo porque les permite imaginar una modernidad alternativa, en la que cada actor deposita sus propias expectativas para construir un futuro con identidad, enraizado en su pasado histórico y cultural. Un futuro que parece posible cuando se creían acabadas todas las utopías y se vislumbraba como futuro sólo aquel proyectado por la barbarie del capitalismo neoliberal. En el mañana al que convoca el zapatismo es posible imaginar una nueva relación entre gobernantes y gobernados, una coherencia ética entre los fines y los medios de la política, una creciente participación de la sociedad en las decisiones sobre su mundo, la emergencia de nuevas formas para el ejercicio del poder, así como nuevas maneras de establecer un control social sobre aquellos que lo ejercen.

Mucha de la contundente atracción hacia el EZLN se basa en su discurso de humildad que, según sus propios miembros, nace de la sencillez de los más des-

* Doctora en antropología. Investigadora de la Dirección de Etnología y Antropología Social del Instituto Nacional de Antropología e Historia, México. Correo electrónico: mayalum@aol.com

poseídos y, al mismo tiempo, los más antiguos habitantes del continente americano: los indios zapatistas que, por lo demás, se niegan como vanguardia, se dicen ajenos a toda intención de tomar el poder del Estado y de ubicarse por encima de la sociedad. Que estos hombres y mujeres, antiguos y pobres, se levanten en armas en favor de la humanidad y contra el neoliberalismo, sin más interés que su contienda por la dignidad y la justicia, se presenta ante la sociedad mundial como una epopeya reivindicativa de los valores humanos universales que recuerdan el sacrificio de Cristo por la salvación del hombre.

El zapatismo, que se nutre de los sueños recuperados de los más disímbolos sectores de la sociedad así como del sacrificio de los zapatistas, ha buscado constituirse a su vez en el mito fundante de una nueva utopía que aglutine a la sociedad civil opuesta al neoliberalismo para forjar el devenir del nuevo milenio. A dicho proyecto contribuye el discurso zapatista, a la vez telúrico y moderno, religioso y secular, humanista y liberal, democrático y radical, poscomunista y comunitario, así como la percepción que tienen de sí mismos los zapatistas de ser “los hombres verdaderos”, que poseen una “palabra y una historia verdaderas”, y que están dispuestos a dar su sangre para fundar un futuro alternativo para la humanidad.

A la construcción, mantenimiento y proyección futura del mito fundacional zapatista contribuyen muchas concepciones idealizadas acerca de la historia de los habitantes de Las Cañadas, sobre el origen del EZLN y sobre su práctica militar y política.¹ Representaciones sociales que no siempre corresponden a una realidad empíricamente comprobable, pero que encuentran un campo fértil en un contexto ideológico y político en el que la legitimidad social se ha colocado del lado de los rebeldes zapatistas, y el descrédito y la desconfianza se ubican del lado del gobierno mexicano.

Entre las concepciones idealizadas más comunes sobresalen: la de que los indios zapatistas de Las Cañadas son los más tradicionales, aislados, marginales y pobres de México; la de que el EZLN es la única opción organizativa y política de la región; el convencimiento de que el zapatismo chiapaneco ha sido el único movimiento que vincula las demandas indígenas locales con la lucha nacional por la democracia y la justicia; la certeza de que, por lo anterior, el EZLN representa a todos los pueblos indígenas de México, y de que por su humildad, su falta de interés en el poder y por su amplio sentido incluyente y democrático, es ejemplar y casi la única opción de cambio radical de México y del mundo.

Dicha perspectiva idealizada crece y se alimenta de lo que muchos otros, simpatizantes mexicanos y extranjeros, piensan, dicen, escriben y difunden sobre los indígenas zapatistas, pero tiene como sustento principal la percepción que tienen de sí mismos los zapatistas como “los hombres verdaderos”. La cual, por lo demás, se ha convertido en una dificultad y en un obstáculo en su proceso de negociación para alcanzar la paz “con justicia y dignidad”.

¹ Juan Pedro Viqueira analiza las principales ficciones que se tratan hoy como verdades sobre Chiapas en “Los peligros del Chiapas imaginario”, *Letras Libres*, año 1, núm. 1, 1999, México, pp. 20-28/96-97.

De esta manera, si bien en esa perspectiva idealizada de lo que ha sido y es el proyecto zapatista radica mucha de su fuerza aglutinadora y convocante, en ella está también una de sus más grandes debilidades, pues sin una perspectiva crítica y realista que obligue al zapatismo a reconstruirse sobre la base de enmendar errores y resolver contradicciones, éste y su convocatoria para cambiar el mundo quedarán sólo como uno más de los sueños de fin de siglo.

Origen e identidad de los “hombres verdaderos”

Contrario a lo que comúnmente se cree, los indígenas zapatistas de Las Cañadas no son ni los más aislados, ni los más tradicionales, ni los más atrasados políticamente, ni los más pobres indígenas de México. Son, por el contrario, producto de la modernidad construida en México sobre la dominación y la explotación de ciertos sectores sociales, entre ellos gruesas capas de población indígenas, pero influida también por la lucha de estos sectores por la reivindicación de sus derechos. De esta manera, los habitantes de Las Cañadas, lejos de provenir de comunidades indígenas tradicionales, aisladas de todo contacto con la modernidad, provienen mayoritariamente de los cientos de ex peones acasillados que en el pasado reciente fueron expulsados de las fincas y haciendas, precisamente a causa de su modernización productiva, y que encuentran en la Selva una opción de vida, promovida incluso por el gobierno mexicano.

Los ex peones acasillados en el momento de su llegada a la Selva, si bien poseen una identidad originaria como tzotziles, tzeltales, choles y tojolabales, carecen de los referentes comunitarios de los pueblos de Los Altos de Chiapas. Poseen, por el contrario, una identidad grupal y cultural limitada al grupo familiar y circunscrita al espacio social de las fincas cafetaleras y ganaderas en las que interactúan, por una parte, con sus patrones no indígenas y, por otro, con los demás ex peones acasillados con los que comparten el uso de su lengua y ciertos patrones culturales similares. Poseen, además de su identidad originaria, la identidad como indios o indígenas que se les ha impuesto desde la Colonia y que ha servido por generaciones para justificar política, cultural y económicamente su posición subordinada frente a sus patrones blancos, no indígenas.

En su difícil tránsito de peones a colonos sólo los acompaña a la Selva la Iglesia católica que impulsa, mediante la Pastoral Indígena y la Opción por los Pobres, un proyecto para unificar a los cientos de familias dispersas física y culturalmente, en comunidades cristianas. En ese proceso la Iglesia combate mucha de la memoria cultural y mítica que ha sobrevivido en los indígenas, y mucho de lo que los ex peones viven en ese momento como tradición es combatido mediante la cruzada evangelizadora contra la brujería, la poligamia y las viejas formas de enfermarse y de curarse cosas como el “mal de ojo” y la “pérdida del alma” y de “la sombra”. A cambio, la Iglesia, mediante la Catequesis del Exodo, contribuye a hacer de la identidad indígena, negativa y colonial, un elemento de unificación, de identidad positiva para construir un proyecto que se propone luchar por la liberación indígena. Recupera, sobre todo de los tojolabales, la autopercepción originaria como “hombres verdaderos”, para extenderla hacia los colonos de la Selva.

va, étnicamente diversos, y para que se constituya en el elemento aglutinador del ser indio.

La labor de la Iglesia católica es, entonces, fundamental para la construcción de esa identidad indígena, transétnica y multicultural de los habitantes de Las Cañadas, pues contribuye a incorporar a su proyecto de vida la lucha por la dignidad y la justicia. De modo que si antes —como peones— su identidad indígena, negativa y colonial les daba la justificación de su subordinación a los patrones, luego del éxodo a la Tierra Prometida, es la identidad indígena revalorada la que les permite construir el vínculo de identificación y unidad para emprender su proyecto de futuro. Muchos rasgos característicos de la identidad forjada en Las Cañadas, como el de asumirse como los “hombres verdaderos”² capaces de luchar y resistir mediante su fe y su sacrificio para conseguir sus ideales, se explica por la influencia de la Pastoral Indígena y la Teología de la Liberación que ha movilizó al indígena mediante la reivindicación idealizada de su pasado, de su cultura y de su identidad frente a la opresión colonial de los blancos o *caxlanes*. En la producción de esta nueva identidad, sin embargo, subsiste una visión bipolar de las relaciones sociales, en la que se subraya la confrontación entre indígenas y no indígenas, y en la que persisten, además, ciertos elementos derivados del sentido común y de la memoria histórica que contribuyen a que los habitantes de Las Cañadas mantengan y reproduzcan ciertas relaciones de paternalismo y subordinación: por ejemplo, la dependencia hacia intermediarios externos (no indios) y la idea de que deben ser compensados por tantos años de sufrimiento.

Pronto, la Iglesia católica y los habitantes de Las Cañadas se topan con las dificultades de emprender un proyecto de liberación indígena, en un contexto de fuertes luchas por la posesión de la tierra y frente a un proyecto modernizador del Estado mexicano que defiende los intereses de los hacendados y las compañías madereras. Encuentran sitio, entonces, los asesores externos que llegan a la Selva Lacandona: se trata principalmente de activistas universitarios que luchan por el socialismo, y que se vuelcan a las áreas rurales, después de la masacre estudiantil de 1968, en la Ciudad de México.

De esta forma, la perspectiva nacional de la identidad de los indígenas y de sus reivindicaciones proviene de su lucha por la tierra y de su inserción en la vida institucional y política de Chiapas y de México. Es decir, para enfrentarse cohesionada y legítimamente a los decretos nacionales y estatales que en diferentes momentos han pretendido anularles sus derechos sobre la tierra colonizada y sus recursos, requieren reconocerse como indígenas chiapanecos y mexicanos además de ser choles, tojolabales y tzeltales. De los asesores y técnicos de izquierda anteriores al EZLN aprenden también la historia de México, el simbolismo patrio y a reconocerse dentro de la gran corriente histórica internacional de lucha contra

² Hay que recordar que, en general, los pueblos indígenas se consideran a sí mismos como “los hombres” o “los hombres verdaderos”, como referente de identidad para diferenciarse de los otros. Los zapatistas retoman el apelativo del tojolabal, pero antes, la Iglesia había contribuido a su revaloración como medio de concientización y liberación.

la opresión: con su apoyo identifican sus causas, comienzan a conocer las luchas internacionales por el socialismo, y junto a ellos fortalecen su identidad y su lucha nacional contra la injusticia y la explotación. Bajo el nuevo lenguaje de la lucha contra la opresión subsiste, empero, una visión bipolar de las relaciones sociales, que al igual que la que divide al mundo en indios y no indios, divide a la sociedad en oprimidos y explotadores.

Así, de la articulación de la Iglesia católica local y regional con el maoísmo viene mucho de lo que hoy se considera la tradición organizativa de los habitantes de Las Cañadas: el papel de las asambleas comunitarias para la toma de decisiones, el consenso y la gran capacidad de comunicación, movilización y actuación inter e intracomunitaria. Mucha de la politización y la radicalización de los habitantes de esta región se sustenta en su experiencia de más de treinta años de negociaciones y confrontaciones con los poderes locales, estatales y nacionales, primero para lograr los derechos sobre su tierra, y luego para conseguir mejores apoyos para la producción y comercialización de sus productos: ganado y café, sobre todo. Un tipo de producción, paradójicamente no tradicional, heredada y aprendida de la producción mercantil de las haciendas.

En este caso, la falta de caminos, de servicios e incluso de apoyos a la producción no es producto del aislamiento o la marginación de los indígenas de Las Cañadas respecto del sistema económico y de gobierno imperante en México, sino producto de su pertenencia a ese sistema que establece una injusta división del trabajo, que privilegia el desarrollo de unos pocos a cuenta de la pobreza, la explotación y la descapitalización de muchos otros, así como de su integración a un sistema político que privilegia la lealtad corporativa y castiga la disidencia y la organización independiente. De igual manera, su espíritu combativo, su capacidad de resistencia, así como su apego a lo que ahora constituye su tradición y su identidad no son producto del aislamiento ni de su pertenencia a comunidades ancestrales y prehispánicas, sino de lo que estos pobladores han hecho para reconstruir sus vidas, adaptándose a nuevas condiciones; luchando por conseguir aquello que supuestamente les ofrece la nación y la modernidad; apropiándose para ello de lo que consideran útil, e incorporándolo todo en un proyecto de bienestar que, ciertamente, establece la legitimidad de sus derechos en una identidad indígena y originaria. Identidad que en ese proceso se ha reformulado y, como en todos los procesos de creación y actualización de las identidades, ha recreado el pasado en función del presente y de un futuro mejor.

A principios de los años ochenta, los miembros de las Fuerzas de Liberación Nacional (FLN) arriban a Chiapas (por segunda vez), y se presentan ante los indígenas de Las Cañadas como una nueva opción política frente a las limitaciones mostradas por los proyectos de organización emanados del apoyo de la Iglesia católica y los asesores maoístas. Las FLN son una organización político-militar que desarrolla trabajo clandestino en varios frentes en todo el país. El frente chiapaneco lleva por nombre Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), y crece sobre todo entre las bases altamente politizadas y organizadas de Las Cañadas. Por su clandestinidad, el proyecto político-militar del EZLN nunca se discute am-

plia y públicamente, como sí sucede con los anteriores, y su crecimiento se da mediante el reclutamiento clandestino de los indígenas para quienes, durante algún tiempo, el proyecto armado no se contraponen con su anterior proyecto organizativo legal, impulsado por la Iglesia y los maoístas, y que lucha de manera abierta por la tierra y por mejorar la producción.

La aportación principal del EZLN a los hombres y mujeres de Las Cañadas ha sido, en ese contexto, su entrenamiento para la autodefensa y su articulación a un proyecto militar orientado hacia el socialismo que implica necesariamente la liberación nacional, y que les ofrece el cambio radical, mediante las armas, como única opción para conseguir sus viejas demandas, escatimadas durante tantos años por el gobierno mexicano.

La expansión regional del proyecto zapatista encuentra, sin embargo, límites derivados de su concepción izquierdista de la lucha de clases y de la organización política, y debe adecuar su lenguaje y simbolismo al imperante en Las Cañadas, y aunque no modifica su estructura jerárquica militar, tiende lazos de comunicación novedosos con las comunidades indígenas, sobre todo cuando ya se acerca el momento del levantamiento armado. El Comité Clandestino Indígena, que garantiza la comunicación del EZLN con las comunidades, es producto de esa relación.

Después del levantamiento del 1 de enero de 1994, el EZLN fortalece su imagen como movimiento indígena y transforma sus demandas por el socialismo hacia las de la lucha por la democracia, ante las presiones de amplias capas de la sociedad que se oponen a la guerra como opción para el cambio social. Es entonces cuando los zapatistas proyectan hacia la sociedad nacional mucho de lo que han aprendido de las comunidades indígenas, en cuanto a formas de gobierno, toma de decisiones y ejercicio del poder: el “mandar obedeciendo”, los acuerdos por consenso y las formas de democracia y de participación directa, son algunas de las aportaciones que, en nombre de los indígenas, los zapatistas brindan a la lucha democrática nacional. Otra de sus aportaciones es vincular la lucha nacional por los derechos indígenas y la democracia en una perspectiva que trasciende las fronteras nacionales hasta alcanzar la lucha mundial por la humanidad y contra el neoliberalismo y que emplea los más modernos medios de comunicación para ello.

Pero el proyecto del EZLN, como se ha dicho, no era, no es, el único imperante en Las Cañadas, de modo que el gobierno zapatista ejercido dentro de las comunidades así como la declaración de guerra al gobierno mexicano, son avallados sólo por una parte de la población, y han contribuido a dividir y a polarizar a sus habitantes, ya confrontados por diferencias generacionales, de género, religiosas, y por pugnas de poder y liderazgo.

El EZLN en el Desierto de la Soledad

El EZLN, como lo reconoce *Marcos*, es producto de varias rupturas y varios renacimientos. El primer gran cambio del zapatismo surge cuando la organización militar, que llega de la ciudad a la Selva, se confronta con las comunidades indígenas de Chiapas: es el momento en que sus promotores se encuentran con una realidad no comprendida por el marxismo-leninismo que los orienta. De esta primera

confrontación entre guerrilleros urbanos, líderes indígenas altamente politizados y un movimiento social indígena que lucha por sus recursos, surge la primera amalgama zapatista. Mucho del lenguaje zapatista y del énfasis moral, y hasta fundamentalista de su discurso y sus acciones, se gesta en esta mezcla. Mucho de la profunda convicción de las comunidades y líderes de constituir “los hombres y las mujeres verdaderos”, de poseer “la verdad de la palabra”, de estar del lado correcto de la historia, de emprender la heroica lucha del bien contra el mal y de resistir, casi como mártires, los efectos de la guerra y del cerco antizapatista, viene de esas comunidades indígenas —conversas por una Iglesia de los Pobres, por una Pastoral Indígena— que han hecho de la búsqueda de la dignidad, la libertad y la justicia, la bandera fundamental de su lucha. Discurso que, con otros términos, coincide con el sentido profundo de la lucha de los guerrilleros urbanos: aquel destinado históricamente a salvar a los sectores oprimidos de la sociedad de la injusticia y la explotación del capitalismo.³

El segundo cambio se presenta cuando —una vez que se ha declarado la guerra al gobierno en 1994— el proyecto zapatista de tomar la capital del país por la vía armada se encuentra con la resistencia de la sociedad civil que ordena el alto al fuego. En ese momento crítico, el EZLN cambia su discurso sobre la toma del poder y la dictadura del proletariado por el de la democracia. Es el momento en que los zapatistas rompen el aislamiento alimentado por la clandestinidad y por la cerrazón de su proyecto armado. Es cuando el entrenamiento de diez años para la guerra se constata obsoleto,⁴ y deben aprender y actualizarse mediante su contacto con la amplia gama de sectores sociales que se acercan a ellos: aprenden del movimiento indígena nacional, del movimiento campesino, del movimiento urbano-popular, de los sindicatos, de los intelectuales, de los artistas, de las feministas, de las organizaciones no gubernamentales.

Y el tercer cambio se suscita cuando los zapatistas aceptan incorporarse a la vertiente de la transformación nacional mediante la reforma del Estado, camino que se inicia con la Convención Nacional Democrática y tiene su momento estelar en el Foro Especial para la Reforma del Estado. Es cuando todo parece apuntar a la transformación definitiva del EZLN en fuerza política legal, en obediencia al mandato que la sociedad civil le dio en la Consulta Nacional por la Democracia.

Este último paso, sin embargo, no se concreta y con él queda pendiente hasta hoy la transformación o desaparición definitiva del EZLN. Las razones explícitas son las anunciadas por los zapatistas cuando se retiran del diálogo con el gobierno: el in-

³ “El zapatismo no era marxismo-leninismo, pero también era el marxismo-leninismo, no era el marxismo universitario, no era el marxismo de análisis concreto, no era la historia de México, no era el pensamiento indígena fundamentalista y milenarista, y no era la resistencia indígena: era una mezcla de todo esto, un coctel que se mezcla en la montaña y que cristaliza en la fuerza combatiente del EZLN, es decir, en la tropa regular” (Subcomandante *Marcos*, en Le Bot, 1997, p. 199).

⁴ Ejemplo de esa dificultad de los zapatistas para hacer política es la declaración del comandante *Tacho*: “Nos preparamos para pelear, para defender, para morir o matar. Pero nunca habíamos pensado que lo que se necesitaba era la política, porque de haberlo pensado, hubiéramos hecho otra cosa, pues” (en Le Bot, 1997, p. 236).

cumplimiento de los primeros acuerdos sobre derechos indígenas y la falta de garantías para la transformación pacífica y digna del zapatismo armado en zapatismo civil.

Existen, sin embargo, otras razones que dificultan que el zapatismo pueda transformarse en movimiento civil. Una de ellas surge precisamente de los diez años de su entrenamiento para la guerra y no para la paz: cientos de jóvenes, hombres y mujeres, alejados de la educación para la producción, tienen la certeza de que el poder de las armas es la única garantía para el cambio social a su favor. Además, la constitución del EZLN como organización político-militar genera muchas de las contradicciones que enfrentan los zapatistas y les imposibilitan para un ejercicio pleno de la democracia —dentro y fuera de sus zonas de influencia— en su convivencia con otras fuerzas políticas. El propio subcomandante *Marcos* asume esas limitaciones cuando reconoce el poder de las armas del EZLN en la toma de decisiones de las comunidades zapatistas; cuando autocrítica el tono imperativo, y hasta autoritario, del EZLN hacia la sociedad civil y los partidos de oposición aliados; cuando emprende unilateralmente acciones que debieran ser acordadas y discutidas en conjunto, y cuando reconoce que existe una impaciencia radical de los zapatistas ante una sociedad civil que no reacciona con los ritmos y la obediencia con que se mueve una organización militar.⁵

Derivado de lo anterior, otra dificultad zapatista para transitar por las vías democráticas estriba en los objetivos mismos que como organización político-militar se ha propuesto: la transformación radical no sólo de su ámbito regional, no sólo de México, sino del mundo, y de lograrlo bajo su perspectiva de lo que *debe ser* el proceso y de cuál *debe ser* el sentido orientador del cambio,⁶ aunque reiteradamente afirmen lo contrario. Y en esa intransigencia desempeña un papel importante la autopercepción de los zapatistas como “hombres verdaderos” que hablan “con la palabra verdadera”, representación social que se alimenta no sólo del discurso religioso previo de muchos de sus miembros, sino también del aportado por el radicalismo y la bipolaridad del discurso izquierdista del marxismo-leninismo.

Efectivamente, al analizar la práctica política de los zapatistas puede verse que la propuesta de instaurar en México un gobierno de transición, un nuevo Constituyente y una nueva Constitución, significan una mediación respecto a sus objetivos a largo plazo de acabar con el neoliberalismo a nivel mundial; pero se han vuelto una atadura y un impedimento para que los zapatistas puedan concretar sus alianzas políticas con otros sectores sociales, y aun para transformarse en fuerza política legal, puesto que tales objetivos no han alcanzado el consenso necesario dentro de la sociedad civil y política del país, y puesto que los zapatistas permanentemente expresan su desconfianza hacia otras formas de transitar hacia la democracia. Es decir, se debaten entre el camino y las formas democráticas, que incluyen el acuerdo con otras fuerzas políticas sobre las normas para la contien-

⁵ Véase la última parte de la entrevista de Le Bot al subcomandante *Marcos* (Le Bot, 1997).

⁶ El zapatismo se define a sí mismo como “una utopía radical”. Véase “Qué política necesitamos”, en *Crónicas intergalácticas. EZLN. Primer Encuentro Intercontinental por la Humanidad y Contra el Neoliberalismo*, México, Planeta Tierra, Montañas del Sureste Mexicano, 1996, p. 52.

da política, para la disidencia, para los desacuerdos, para la negociación, y que implican un paso lento y gradual de cambio, y la forma rápida, dirigida y pensada por ellos en su proyecto militar original, en un ambiente que somete la economía, la política y la vida a un ritmo de guerra. Lo que al final implica preguntarse acerca de las dificultades que tiene una organización que desde su nacimiento se plantea como radical, armada y antagónica, para transformarse en una organización política que debe ajustarse a las normas establecidas y negociadas por un conjunto de fuerzas políticas, entre las cuales ella es sólo una.

En sus alianzas, en sus éxitos y en sus rupturas con otras fuerzas políticas se expresa, pues, esa fuerte contradicción del zapatismo que nace de autonegarse como vanguardia y de autolimitarse como líder cuando impulsa un proyecto que, por su naturaleza militar, radical y antagónica, requiere de la autoafirmación de los zapatistas como “hombres verdaderos”, como los que poseen la “palabra verdadera”. Percepción de sí mismos —cargada de autosacrificio y de la fuerza de poseer la verdad— que, por lo demás, les es indispensable para sostener su resistencia y su supervivencia frente a un cerco militar, paramilitar, político y económico, impuesto por el gobierno federal como parte de la guerra contra el EZLN. Esta contradicción se ha expresado en muchos momentos culminantes en los que los zapatistas han logrado reunir a cientos y cientos de personas y organizaciones alrededor de su proyecto de cambio, y que luego derivan en movilizaciones que no concretan éxitos ante la falta de dirección, ante las pugnas entre personas y organizaciones que se disputan el liderazgo que rechaza el EZLN, y que entonces son capitalizados por ciertos sectores políticos que después se deslindan de los zapatistas.

Por ello, el EZLN avanza en sus alianzas con organizaciones y movimientos políticos y reivindicativos (partidos políticos, sindicatos, organizaciones civiles, organizaciones indígenas, entre otras), pero pronto entra en conflicto con ellos: cuando no aciertan a cristalizar las intuiciones del EZLN y/o cuando en los hechos no acatan su liderazgo, sus directrices, sus ritmos y, por supuesto, cuando desde el punto de vista zapatista, se quedan a la mitad del camino y traicionan lo que debe ser el camino verdadero, para “transar” y acomodarse al “juego político de los poderosos”. Es decir, rompe o se aleja de ellos cuando, por ejemplo, las organizaciones indígenas reivindicativas se concentran en negociar tierra, salud, alimentación y vivienda, y cuando las organizaciones políticas se conforman con lograr reformas constitucionales (como la reforma electoral o la del artículo 4o.), sin poder, o sin querer, seguir el ritmo de cambio con el que sueña el EZLN.

La posición respecto al poder es otro asunto que no ha podido resolver el EZLN, y que crea confusión entre sus aliados y amigos. Insistentemente plantea que su lucha nacional no implica su deseo de tomar el poder. En cambio, dicen los zapatistas, implica luchar por el cambio a un sistema democrático, por tener igualdad en la lucha política y por abrir espacios para la lucha civil y pacífica. Por eso hablan, en esos momentos, no de la toma del poder, sino de derrocar al dictador, de abrir un espacio político nuevo, ajeno al control del partido de Estado, y que sea el Congreso nacional el que nombre a un gobierno de transición para organizar nuevamente el sistema político.

Esta posición, que coloca al EZLN más allá de las disputas por conseguir el control del Estado, es lo que le ha conseguido buena parte de las simpatías mundiales, ya que habla de un movimiento más preocupado por recuperar la dignidad humana y la ética en la vida pública que por alcanzar beneficios para ellos mismos. Sin embargo, hay ambigüedades respecto a la forma como los zapatistas definen el poder y se ubican ante él; esto no les permite entender y expresar con claridad que en su contienda contra el gobierno, el EZLN, más que ubicarse ajeno al poder, está en una lucha por socavar las actuales relaciones de poder, para transformar la sociedad y para establecer, mediante la alianza con otras fuerzas sociales y políticas, nuevas formas para el ejercicio del poder, en las que se regrese a la sociedad el control del poder público. Pero además, en su lucha contra el poder y contra todo aquel que lo asume o lo busca, ha chocado frontalmente no sólo con los partidos políticos con los que se ha aliado (sobre todo con el PRD), sino incluso con las organizaciones indígenas cuyas batallas de muchos años han sido, precisamente, por adquirir el control del gobierno y los puestos públicos de sus comunidades y regiones.

La definición zapatista de poder, que lo reduce sólo al control de los aparatos del Estado, no permite comprender, por lo demás, que el zapatismo desde su gestación, en su expansión en Chiapas así como en su expansión nacional e internacional, ha estado involucrado en contiendas por el poder, puesto que así es como el EZLN ha definido sus posiciones dentro de las relaciones de poder vigentes, y que incluso ha ejercido el poder en todas aquellas comunidades donde actúa como gobierno desde 1994: un poder que implica mantener y reproducir el control material y simbólico de los recursos estratégicos —humanos, naturales, ideológicos y simbólicos— en diferentes niveles de la organización social de los pueblos. Así, en lo que al parecer son contradicciones en su discurso, el subcomandante *Marcos*, al mismo tiempo que niega cualquier aspiración zapatista al poder, ha reconocido disputas de poder del EZLN con la Iglesia católica y con la ARIC en Las Cañadas, y aun dentro de la estructura de las FLN, cuando el EZLN insiste en que se reconozca el poder de las comunidades dentro de su estructura. Su discurso antipoder, antiliderazgo y antivanguardista le ha impedido incluso identificar con claridad —y resolver autocríticamente— muchas de las dificultades que ha tenido en sus alianzas con las organizaciones políticas y reivindicativas, con las cuales en los hechos ha ejercido y ha buscado mantener su poder y su liderazgo, con lo que ha propiciado el sectarismo.

De esta manera, las fisuras del proyecto zapatista se presentan también en ámbitos cercanos, en sus relaciones con las comunidades indígenas de las que se alimenta. En el nivel comunitario enfrenta sombrías contradicciones entre su discurso y su utopía democrática, y la imposibilidad de concretar esos ideales limitados por una estructura jerárquico-militar cuya fuerza, concretada en las armas, se extiende primero hacia sus bases, como un poder que homogeneiza las decisiones y que inhibe la oposición y la disidencia, y luego se extiende, intolerante, hacia los que no son zapatistas. Su incapacidad democrática se ha presentado cuando se asume como gobierno en el territorio controlado por los zapatistas después

de enero de 1994. Allí, durante todo el primer año de su gobierno, se evidencia la violación de los derechos humanos hacia los no zapatistas “por intolerancia de los mandos medios y bajos de la estructura civil del Comité Clandestino Revolucionario”, explica *Marcos*. Pero de alguna manera, como lo reconoce el subcomandante, allí afloran problemas que son “producto de una estructura organizativa que había aprendido a gobernar en resistencia, pero no era una verdadera alternativa de gobierno. El zapatismo no acaba de transformarse en gobierno realmente plural. Es decir, dejar de ser zapatista y hacerse gobierno en las comunidades”.⁷

Después de enero de 1994, en su sinuoso tránsito hacia la paz y hacia su transformación en organización política legal, muchas de las acciones del EZLN se han encaminado a organizar a la sociedad civil para que sea capaz de enfrentar la desorganización social, la crisis, la debacle del sistema que, según su análisis, no tiene más salida que el descontento masivo y la insurgencia civil. Así creyó que sucedería si ganaba el PRI en 1994; lo creyó una vez más ante las inminentes tomas de posesión de Eduardo Robledo Rincón en Chiapas, como gobernador, y de Ernesto Zedillo, como presidente de la República, y lo volvió a creer antes de las elecciones de 1997. Siempre ha percibido la posibilidad de la guerra tras el descontento social, tal vez como resabio de su formación ideológica original, tal vez como una manera de resolver su contradicción interna como organización armada que, circunstancialmente, se ha involucrado en procesos políticos y democráticos hasta el punto en que busca actuar como organización política, pero para apoyar o encabezar, a fin de cuentas, la insurgencia civil, la revolución social.

No obstante, todas las predicciones de revuelta, de insurgencia civil masiva le han fallado al EZLN, y tampoco han encontrado eco sus propuestas de transferir su liderazgo a una organización o a una personalidad civil, para aglutinar, para organizar el descontento social y superar así las limitaciones que tiene como organización militar. La Convención Nacional Democrática naufraga en disputas internas; el Frente Zapatista sin el EZLN no consigue el liderazgo planeado, y concretamente Cuauhtémoc Cárdenas no acepta el reto de deslindarse de su propia organización (el PRD) para encabezar un gran movimiento de liberación nacional o un gran frente opositor.

El EZLN periódicamente vive todas esas dificultades como momentos de aislamiento, de gran soledad, en los que se ha sentido abandonado por todos aquellos a quienes ha decidido salvar y por quienes se ha dispuesto a luchar. Ha sentido el vacío con las deserciones masivas de sus filas después del enfrentamiento de Corralchén en 1993; más adelante, se ha sentido solo cuando el descontento social de 1994 no devino en revuelta masiva; se repite el sentimiento de soledad antes y después de las elecciones de 1997, cuando se siente abandonado por todas las fuerzas políticas que asistieron a su Foro Especial sobre la Reforma del Esta-

⁷ Sobre las limitaciones democráticas del EZLN *Marcos* dice: “A la hora en que los zapatistas discuten políticamente con otros grupos políticos dentro de las comunidades, sí se puede ser tolerante y todo eso, pero el arma tiene un peso. Ser una organización armada es una contradicción en la que nosotros hemos insistido, el zapatismo armado no puede ser una alternativa de gobierno si se plantea la democracia” (Le Bot, 1997, pp. 271-272).

do, y posiblemente esa sensación de aislamiento sea la que lo condujo al silencio de 1998. Una soledad, cuyo origen sin duda está en la raíz de su proyecto político que emerge y trata de concretarse cuando el resto de las fuerzas sociales y políticas de México caminan, con sus propios pasos, a sus propios ritmos, por rumbos que parecen similares, pero que no son exactamente los mismos.

Salir del Desierto de la Soledad —como símbolo de su aislamiento mientras gestó su proyecto armado precisamente en esa parte de la Selva Lacandona, y como símbolo de la soledad que lo rodea cuando choca, cuando no puede concretar sus alianzas con otras fuerzas políticas—, le significa al EZLN repensarse y recomponerse para poder resolver las contradicciones de su proyecto y su práctica política. Sólo de una nueva transformación podrá emerger el zapatismo capaz de actuar como fuerza política en el nuevo milenio. Ello requiere una refundación del zapatismo, en la que el EZLN respete lo demandado por la sociedad civil en su Consulta Nacional sobre su futuro político; asuma con objetividad los alcances y los límites de su liderazgo; comprenda y respete los objetivos, tiempos y ritmos de la sociedad nacional, y reconponga sobre ello su política de alianzas y las reconstruya sobre bases realmente incluyentes, respetuosas, tolerantes, participativas y democráticas.

Los habitantes de Las Cañadas, que por su historia han debido tornarse corporativos e intolerantes ante la disidencia, se enfrentan hoy unos contra otros, azuzados por el gobierno y por los grupos de poder locales, y están cercados por el Ejército mexicano y por los grupos paramilitares que intentan ahogar no sólo al proyecto zapatista, sino a cualquier otro medianamente democrático y autogestionario.

En ese contexto, en la actualidad los “hombres y mujeres verdaderos” de Las Cañadas de la Selva Lacandona deben afrontar, como tarea histórica, hacer un balance de sus proyectos, de sus maneras de autoperibirse y de actuar, de sus alianzas, de sus logros y limitaciones, para emprender un nuevo proyecto que contribuya a la reconciliación y a la unidad entre comunidades y dentro de éstas, sobre los principios universales, tan difundidos por el zapatismo, del respeto, la inclusión, los derechos humanos, los derechos de las minorías y la democracia ●

Septiembre-octubre de 2000

Bibliografía

- Barth, Frederik (comp.) (1976), *Los grupos étnicos y sus fronteras*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Bastide, Roger (1970), “Memoire collective et sociologie du bricolage”, *L'Année Sociologique*, pp. 78-108.
- Bataillon C., H. Favre, P. Descola *et al.* (1988), *Indianidad, etnocidio e indigenismo en América Latina*, México, Centro de Estudios Mexicanos y Latinoamericanos.
- Bonfil Batalla, Guillermo (comp.) (1981), *Utopía y revolución*, México, Nueva Imagen.
- Bonfil Batalla, Guillermo (1981), “Las nuevas organizaciones indígenas”, en Guillermo Bonfil Batalla (comp.), *Utopía y revolución*, México, Nueva Imagen.

- Cardoso de Oliveira (1992), *Etnicidad y estructura social*, México, CIESAS.
- De la Grange, Bertrand y Maite Rico (1998), *Marcos. La genial impostura*, México, Aguilar (colección Nuevo Siglo).
- Dietz, Günther (1995), "Zapatismo y movimientos étnico-regionales en México", *Nueva Sociedad*, núm. 40, Caracas.
- Gilly, Adolfo (1994), "Fragmentation et resocialisation des demandes et des mouvements sociaux en Amerique Latine, en Centre Tricontinental, *Les mouvements sociaux en Amerique Latine*, Alternatives Sud, vol. 1, París, L'Harmattan.
- Gilly, Adolfo, Subcomandante Marcos y C. Ginzburg (1995), *Discusión sobre la historia*, México, Taurus.
- Giménez, Gilberto (1994), "Los movimientos sociales. Problemas teórico-metodológicos", *Revista Mexicana de Sociología*, año LVI, núm. 2, abril-junio, pp. 4-14, México.
- Jodelet, Denis (1989), "Représentations sociales: un domaine en expansion", en Denis Jodelet, *Les représentations sociales*, París, Presses Universitaires de France.
- Le Bot, Yvon (1997), *Subcomandante Marcos. El sueño zapatista*, México, Plaza & Janés.
- Legorreta, Carmen (1996), "Chiapas: el impacto en Las Cañadas", *Nexos*, marzo, México.
- Legorreta, Carmen (1998), *Religión, política y guerrilla en Las Cañadas de la Selva Lacandona*, México, Cal y Arena.
- Leyva, Xóchitl y Gabriel Ascencio (1996), *Lacandonia al filo del agua*, México, CIESAS/ CIH-MECH/UNAM/UNIACH/Fondo de Cultura Económica.
- Melucci Alberto (1986), "Las teorías de los movimientos sociales", *Revista de Estudios Políticos*, vol. 5, núm. 2, abril-junio, México.
- Moscovici, Serge (1989), "Des représentations collectives aux représentations sociales", en Denis Jodelet, *Les représentations sociales*, París, Presses Universitaires de France.
- Montemayor, Carlos (1997), *Chiapas. La rebelión indígena de México*, México, Joaquín Mortiz.
- Pérez-Ruiz, Maya Lorena (1991), "Reflexiones sobre el estudio de la identidad étnica y la identidad nacional", en A. Warman y A. Argueta, *Nuevos enfoques para el estudio de las etnias en México*, México, CIIH/UNAM.
- Pérez-Ruiz, Maya Lorena y Marcelo Quezada (1998), *EZLN. La utopía armada: una visión plural del movimiento zapatista*, La Paz, Bolivia, Editorial Plural.
- Pérez-Ruiz, Maya Lorena (2000), *¡Todos somos zapatistas! Alianzas y rupturas entre el EZLN y las organizaciones indígenas*, tesis de doctorado, Universidad Autónoma Metropolitana, México.
- Sperber, Dan (1989), "L'étude anthropologique des représentations: problèmes et perspectives", en Denis Jodelet, *Les représentations sociales*, París, Presses Universitaires de France.
- Tello Díaz, Carlos (1995), *La rebelión de Las Cañadas*, México, Cal y Arena.
- Touraine, Alain (1979), "Les deux faces de l'identité", *Quaderni di Sociologia*, núm. 4, 1979, pp. 12-22.
- Touraine, Alain (1982), *Mouvements sociaux daujourdhui*, París, Les Editions Ouvrières.
- Viqueira, J. y M. Ruz (1995), *Chiapas: los rumbos de otra historia*, México, UNAM/CIESAS/CEMCA/Universidad de Guadalajara.
- Womack, John (1998), *Chiapas, el obispo de San Cristóbal y la revuelta zapatista*, México, Cal y Arena.

La política comercial de Estados Unidos y sus efectos en México

Federico Novelo U.*

Introducción

E

n un rango que, vale la pena reconocerlo, ha resulta-

do mucho menos significativo que los avances en materia de comercio global y, dentro de éste, intraindustrial, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, TLC) adolece de un cuerpo de previsibles complicaciones que deriva, de un lado, de la permanencia de una suerte de inercia proteccionista, apreciable en la letra de la norma y en la práctica de la política comercial de Estados Unidos y, de otro, en la perpetración de formas diversas de piratería en México que, en el renglón de inversión, agreden los derechos de propiedad intelectual, preocupación cierta de los países productores de tecnología; proteccionismo, piratería y otros elementos formales, cobijados por el propio instrumento, como la permanencia del Acuerdo Multifibras y las Reglas de Origen de la Industria Automotriz, tienden a producir mucha mayor desviación que creación de comercio y, en circunstancias de mayor competencia comercial entre bloques, podrían originar un inadecuado cuerpo de agrandadas complicaciones, entre otras cosas, por la solidez y magnitud de la política comercial estadounidense y, en el caso mexicano, por la extraordinaria válvula de escape que, para la combinación perversa de desempleo y demografía, ha significado la informalidad y, dentro de ella y conviviendo con otras formas de ilegalidad, la piratería.

Como puede apreciarse, el asunto rebasa la *tranquilizante* observación de Sidney Weintraub, en el sentido de que lo sorprendente, en este caso, sería que no hubiera problemas.¹ La exclusión deliberada del factor fuerza de trabajo en el cuerpo del tratado, la recurrencia y profundidad de las crisis del sistema económico mexicano y, en el momento del crecimiento de la inversión, el reflejo mucho menos que proporcional en la ocupación, son elementos en los que se ha apoyado una cierta indulgencia del gobierno mexicano, amén de las clientelas políticas tradicionales, hacia el fenómeno de la informalidad y del amplio espectro de prácticas ilegales que cobija. Al lado de la migración ilegal, el problema se encuentra definitivamente alejado de cualquier solución plausible.

* Profesor-investigador de la UAM-Xochimilco.

¹ Sidney Weintraub, *El TLC cumple tres años*, México, ITAM/FCE, 1997, p. 56.

El presente trabajo se inicia con el examen de la evolución histórica reciente de la política comercial de Estados Unidos, analizando las características de las normas vigentes y del debate en curso en aquel país, así como las implicaciones que han tenido para México. En esta parte, se destaca la añeja contradicción que representa la convivencia de un sólido discurso librecambista con una práctica, más sólida aún, de corte proteccionista; se analiza el efecto distorsionador de costos y generador de más desviación que de creación de comercio, que producen el Acuerdo Multifibras y las reglas de origen de la industria automotriz, tal como han sido incorporadas al TLC. Se continúa con el examen de los más significativos efectos que dicha normatividad tiende a producir en la economía y la sociedad mexicanas. Por último, se intenta construir un cuerpo de conclusiones preliminares, en virtud de las dificultades, cercanas a la imposibilidad, de que un instrumento de libre comercio, como el TLCAN, logre modificar las inercias de la política comercial estadounidense o los problemas estructurales y, dentro de ellos, los rezagos sociales de México.

La política comercial de Estados Unidos

En las siguientes páginas se hace una presentación, ciertamente esquemática, de las principales características que han acompañado a la evolución histórica de la legislación comercial estadounidense, que arranca con los elementos relativos a la sola negociación tarifaria; de ahí, se sigue una breve explicación de los momentos estelares de esa normatividad.

Evolución histórica de la legislación comercial de Estados Unidos

<i>Año</i>	<i>Aspecto destacado</i>	<i>Observaciones</i>
1913	Tasa tarifaria de 15%	Negociación tarifaria
1922	Tasa tarifaria de 40%	<i>Ídem.</i>
1932	Tasa tarifaria de 60%	<i>Ídem.</i>
1934	Acuerdo de Comercio Recíproco	Función delegada en el Ejecutivo
1962	Acuerdo de Expansión Comercial	Sección 252 faculta al Ejecutivo para restringir las importaciones a partir de consideraciones de seguridad nacional
1974	Sistema General de Preferencias	Sección 301
1979	Acta de Acuerdos Comerciales	Inclusión del <i>fast track</i>
1984	Acuerdo de Libre Comercio con Israel	Inclusión de servicios e inversión
1988	Omnibus Trade and Competitiveness Act	Super 301 y 301 especial
1992-1993	TLCAN	Recoge toda la legislación previa

Referentes fundamentales

Para una mejor comprensión del cuadro anterior, se describe el sentido de las diversas normas comerciales, en el entendido de que las cuatro primeras sólo se refieren a las funciones del Poder Ejecutivo en la determinación de las tarifas de importación.

1. La sección 252 de 1962 fue el antecedente de la sección 301.
2. La sección 301 de 1974 constituyó la base de la legislación comercial de Estados Unidos y su objetivo fundamental fue el control de las políticas comerciales de los otros países, a partir de la decisión unilateral de tener influencia en el comercio que pudiera afectar a la planta productiva estadounidense.
3. El mecanismo de la vía expedita (*fast track*) fue diseñado para acelerar y aprobar los resultados de las negociaciones en el Congreso e introdujo modificaciones sustanciales en materia de *antidumping* y derechos compensatorios a partir de los cuales el presidente podía tomar decisiones acordes con la ley doméstica aunque se contrapusieran a los acuerdos multilaterales.
4. La misma legislación de 1979 incorporó la prueba de daño en materia de derechos compensatorios y adoptó el mecanismo de *undertaking*, por el que los exportadores podían evadir los procedimientos que se les iniciaban por *dumping* y derechos compensatorios si aumentaban unilateralmente sus precios. En el caso de los subsidios también era posible suspender la demanda si el exportador aceptaba limitaciones cuantitativas (restricciones voluntarias) a sus ventas en el mercado estadounidense.
5. En la legislación de 1984 se avanzó en una interpretación unilateral de lo que el sistema internacional de comercio debía ser, y se definieron los términos de *no razonable*, *injustificable* y *discriminatorio*. Por no razonable se entienden aquellos actos que violan o son incompatibles con los derechos internacionales de Estados Unidos; injustificables son todas aquellas políticas que limitan los derechos legales de Estados Unidos en cuanto a obtener el trato de nación más favorecida, trato nacional, derecho de establecimiento o protección de la propiedad intelectual; son discriminatorios todos aquellos actos, políticas o prácticas que le niegan a los estadounidenses un trato de nación más favorecida para sus bienes, servicios o inversión.
6. La misma legislación abordó la materia de los subsidios, incluyendo los *daños probados*, el concepto de *amenaza de daño* y el de *daño acumulado*. Así, las compras de determinados bienes pueden limitarse con la mera “amenaza” de daño a un sector y sin que se haya llegado a la prueba de daño, además de que todas las exportaciones de un determinado producto son sumadas para calcular el daño total, aun cuando las exportaciones de ciertos países sólo representen una pequeña proporción. En este cuerpo normativo, también, se dio cobijo a los intereses que representan algunos congresistas, vinculados a los productores de acero, calzado, ferroaleaciones, vino, textiles y derivados de la leche, entre otros.²

² Al respecto, James K. Galbraith afirma: “Así, hasta principios del decenio de 1970, la extracción petrolera nacional estuvo protegida por las cuotas que se fijaban para la importación de petróleo; desde 1962, la industria textil se encuentra bajo el amparo del Acuerdo Multifibras, que estableció cuotas con las que se pretendía reducir la penetración de los mercados de Estados Unidos por telas y prendas extranjeras económicas; durante el decenio de 1970, la administración del presidente Carter, en fin, intervino varias veces para impedir, mediante la ayuda al comercio, el inminente derrumbe y la reestructuración de la fundamental producción de acero estadounidense. Incluso han sido aplicadas restricciones aún más extremas, aunque con algunas omisiones, a los

7. La legislación de 1988 es la más extensa en materia comercial en toda la historia de Estados Unidos, la más detallada política proteccionista, edificada bajo el cobijo del más audaz discurso librecambista;³ esta acta incluyó, además de cuestiones comerciales, disposiciones de política financiera internacional, prácticas extranjeras corruptas, competitividad, tecnología, educación y capacitación. La reglamentación interna de esta ley se enfocó hacia un aumento de la competitividad del país, mientras que en el ámbito internacional promovió la igualdad en materia de competencia internacional. La sección 301 se modificó para disminuir los poderes discrecionales del presidente y transferirlos a la Oficina del Representante Comercial (USTR, por sus siglas en inglés), haciendo más específicos y delimitados los aspectos que no eran razonables, no justificables y discriminatorios. El acta incluyó la disposición por medio de la cual el representante debería identificar acciones prioritarias en materia de liberalización comercial que tendrían un impacto significativo para aumentar las exportaciones estadounidenses. Más temprano que tarde, la comunidad internacional señaló estas acciones como propias de un agresivo unilateralismo.⁴

8. Este mismo cuerpo normativo originó la *super 301* y la *301 especial* que crearon las disposiciones para proteger la *propiedad intelectual*. Los derechos compensatorios y el antidumping son dos de los mecanismos más complejos de la protección comercial; los países que recurren a ellos de manera regular son, en primer sitio, los Estados Unidos, seguidos de los que componen la Unión Europea, Canadá y Australia. En el primero de ellos, de 90% de los casos en que se ha invocado la existencia de dumping o subsidios, sólo en 30% se ha comprobado daño a la industria local; sin embargo, en muchos de estos casos se han llegado a establecer impuestos compensatorios ante la sola *amenaza de daño*. Con la 301 especial se introdujo la diferencia entre países que están en lista de observación y aquellos que están en lista prioritaria; al lado de Portugal y Malasia, México ha sido eliminado de ambas listas, aunque la mayoría de los países consideran esta sección proteccionista e injusta.

productos lácteos (feudo político de Wisconsin), al azúcar (feudo político de Louisiana) y a los cítricos (feudo político de Florida). Una disposición bien conocida restringe el uso de barcos construidos en el extranjero para el comercio y la pesca de cabotaje". Cfr. J.K. Galbraith, "Panorámica de las políticas sectoriales en Estados Unidos", en Fernando Clavijo y José Casar (comps.), *La industria mexicana en el mercado mundial*, México, Lecturas de El Trimestre Económico, núm. 80, FCE, 1994, p. 101.

³ "La política comercial estadounidense se tornó fuertemente proteccionista durante los años del presidente Reagan. Es más, *todas* las nuevas restricciones comerciales fueron iniciadas o aprobadas por su administración, a pesar de que en su retórica pública daba un respaldo generalizado al libre comercio". William Niskanen, "U.S. Trade Policy", *Regulation*, núm. 3, 1988, p. 34.

⁴ Resulta conveniente reproducir la opinión de dos destacados economistas estadounidenses sobre esta acta: "El Congreso aprobó hace poco la más importante de las leyes proteccionistas, la *Omnibus Trade and Competitiveness Act* de 1988, que endurece significativamente la política comercial estadounidense. A pesar de la oposición de la mayoría de los economistas al proteccionismo, éste sigue siendo tan fuerte como siempre, así que parece una posibilidad real que en los próximos años los Estados Unidos cambien bruscamente su largo compromiso de cuatro décadas con los principios del libre comercio". Paul R. Krugman y Maurice Obstfeld, *Economía internacional. Teoría y política*, Madrid, McGraw-Hill, 1994, p. 6.

9. El alcance extraterritorial de la legislación estadounidense, por sus consecuencias palpables y por sus amenazas ciertas, aparece como el elemento de más urgente reforma, en el ánimo de otorgar un ambiente justo y limpio al libre comercio globalizado.

Este cuerpo de referentes en muy buena parte explica el papel definitivo que la política comercial ha tenido en el desarrollo de la competitividad de las empresas de Estados Unidos; es a partir de la insuficiencia de tales normas, reconocida explícitamente por el presidente Clinton y el vicepresidente Gore,⁵ que se impulsa la concepción del llamado *comercio estratégico*, en el que la función desarrollada por la política comercial se habrá de complementar con políticas efectivas sobre la tecnología y la competitividad nacionales, así como con una coordinación más estrecha entre las dependencias gubernamentales que intervienen en el comercio y las que intervienen en otros campos.

Dos importantes estudios, de 1992 y 1993, destinados al análisis de casos relativos a negociaciones sobre la tecnología de punta, han fortalecido la influencia extraordinaria de esta novedosa concepción.⁶ A pesar de su influencia, especialmente en el propio círculo del poder político de Estados Unidos, la concepción del internacionalismo competitivo que está en el corazón de las elaboraciones de Tyson, ha recibido una fuerte crítica académica, proveniente de Paul Krugman, a la luz de dos consideraciones fundamentales; respecto al hecho de que la economía de una nación no es igual a la de una corporación y al pobre efecto que un serio impulso a las empresas de alta tecnología habría de tener en el ingreso nacional. Krugman concluye la crítica al libro de Tyson de la siguiente forma: “Así que uno se preocupa acerca del efecto final de *Who’s bashing whom?* ¿Ayudará a llevar a Estados Unidos a una sofisticada estrategia comercial? ¿O terminará dándole brillo intelectual a una política crudamente beligerante, una política formulada por gente que no sólo no ha superado la sabiduría convencional sobre el comercio internacional sino que literalmente no tiene la menor idea acerca de él?”.⁷

Ente los mecanismos que producen más desviación que creación de comercio, destacan el Acuerdo Multifibras y las Reglas de Origen de la Industria Automotriz, cuyas características se analizan a continuación:

- Entre las industrias que más frecuente y mayor grado de conflicto han enfrentado en la historia del comercio internacional, se encuentra la textil que, tanto por su carácter fundador del sistema mundial, cuanto por las tradicionales aficiones proteccionistas de las economías más avanzadas, se cuenta entre las que mayor protección han recibido.

- El proteccionismo en esta industria se alimenta, también, por el papel que ocupa en las economías desarrolladas como sector importante de la producción

⁵ William J., Clinton y Albert Gore, *Technology for America’s economic growth*, Washington, The White House, 1993, p. 31.

⁶ Cfr. Laura D’Andrea Tyson, *Who’s bashing whom? Trade conflict in high technology industry*, Washington, Institute for International Economics, 1992, y Council of Competitiveness, *Roadmap for results: Trade policy, technology and American competitiveness*, Washington, 1993.

⁷ Paul R. Krugman, *Internacionalismo pop*, Bogotá, Editorial Norma, 1999, pp. 131-143.

y como fuente de empleo. Las medidas proteccionistas afectan frecuentemente a las economías exportadoras de productos textiles, generalmente en vías de desarrollo, que gozan de importantes ventajas comparativas, tanto en la producción de insumos como en los bajos salarios.

- Ante esta situación, el gobierno de Estados Unidos comenzó a promover acuerdos de ordenación del mercado mundial de textiles, tras el fin de la segunda guerra mundial, especialmente durante los años sesenta. En 1974 se firmó el Acuerdo Multifibras (AMF), renovado en 1977, 1981, 1986, 1991 y, en la conclusión de la Ronda de Uruguay del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio) se le extendió la vigencia por cinco años más.

- El AMF estableció mecanismos para asegurar la reducción de barreras al comercio de textiles y así lograr una liberalización gradual y ordenada del mercado. El mecanismo consiste en la firma de acuerdos bilaterales entre los países importadores y los exportadores que establecen cuotas a la exportación de textiles, de manera que no distorsionen el mercado interno de los importadores.

- El AMF regula alrededor de 66% del comercio internacional de textiles, que llegó a 196 mil millones de dólares en 1990. México participó con 0.7% de ese total, mientras los Estados Unidos lo hicieron con 20%. El AMF, suscrito por 41 países, opera mediante la imposición de cuotas a las exportaciones de textiles a los países desarrollados, especialmente a Estados Unidos, de manera que éstas no crezcan más allá de 6% anual. Su vigencia constituye un punto de tensión en el comercio internacional, por cuanto la imposición de cuotas contraría las normas del GATT y porque los países exportadores demandan el desmantelamiento del AMF, mientras los importadores, hasta ahora con éxito, solicitan su prolongación. La existencia de este acuerdo, frente a la normatividad del GATT y a la que previsiblemente adopte la OMC (Organismo Mundial de Comercio), ha constituido y constituirá un excepción en la libertad del comercio internacional.⁸

- La inclusión de la industria textil en el Tratado Trilateral de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA por sus siglas en inglés) está subordinada, mientras se prolongue su vigencia, al AMF.

En lo referente a las reglas de origen, la historia del TLC resalta en la forma como los tres países signatarios establecieron tales instrumentos, en muchos casos con un carácter francamente proteccionista. A las industrias consideradas vulnerables se les impusieron restricciones especiales, como es el caso de algunos productos lácteos, azúcar, cacahuates, frutas, legumbres, calzado, textiles y prendas de vestir, bienes automotrices y algunos componentes electrónicos. Estas reglas son extremadamente complejas y se estableció una regla de origen para cada producto, con lo que se definieron diversos grados de protección para los sectores productivos. De esta forma, las reglas de origen no sólo persiguen la definición y acotamiento de los bienes originarios de la región, sino que también se han convertido en instrumentos de política industrial.

En el caso específico de la industria automotriz, además de aplicar el méto-

⁸ Cfr. Nafin, *Mercado de Valores*, núm. 4, México, 15 de febrero de 1992, p. VIII.

do de clasificación arancelaria,⁹ se estableció la norma de aplicar una de las opciones del método de contenido de valor regional.¹⁰ El cálculo de tal valor en esta industria es de los más complejos y favorece especialmente a Estados Unidos, ya que en lugar del método de acumulación se acordó un rastreo¹¹ de cada una de las etapas del proceso, elevando el contenido regional a un porcentaje mayor (entre 60 y 62.5%, según el tipo de vehículo) al del promedio general de bienes.

En el tratamiento que da el TLC a las reglas de origen de la industria automotriz, se aplica el método de cambio de clasificación arancelaria y el método de costo neto, de acuerdo con el artículo 403 de ese instrumento. Por lo que hace al cálculo de valor de contenido regional, los productos automotrices se agrupan en dos grandes apartados, de acuerdo con el anexo 403, capítulo 87 del TLC:

- a) Categoría A: automóviles, camiones ligeros y las partes de estos vehículos que figuren en el anexo 403.1 del tratado. Dentro de esta categoría existen dos posibilidades para determinar si un bien es originario:
 - a.1) si el bien puede dar el *salto arancelario*, de acuerdo con lo establecido en el anexo 401, capítulo 87 del TLC, será considerado como originario;
 - a.2) si el anexo 401, capítulo 87 del tratado especifica que el bien está sujeto al requisito de valor agregado, entonces el productor deberá sumar el valor de transacción de los materiales no originarios incorporados en la producción del bien en cuestión, siempre que los materiales no originarios figuren en la lista del mismo anexo y capítulo.
- b) Categoría B: camiones pesados, autobuses, tractocamiones, camiones especiales y los motores y transmisiones de estos vehículos. De acuerdo con esta categoría, existen dos posibilidades para determinar si el bien es originario:
 - b.1) para los materiales que integran los motores y transmisiones de este grupo de vehículos, listados en el anexo 403.2 del TLC, se requiere

⁹ Corresponde al Sistema Armonizado de Clasificación Arancelaria (SACA) que fue creado por el Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas. El SACA clasifica los bienes por secciones, capítulos, partidas, subpartidas y fracciones. Esta clasificación se realiza mediante un código de ocho dígitos. Los dos primeros corresponden al capítulo, los dos siguientes a la partida, los que siguen a la subpartida y los dos últimos a las clasificaciones específicas de cada país; sólo los seis primeros dígitos son comunes a todos los países.

¹⁰ Con arreglo a este criterio, se considera un bien como originario de un país o región si su valor agregado nacional o regional es superior a un porcentaje predeterminado del valor total del producto. El valor agregado consiste en el porcentaje del valor total de dicho producto que representan los insumos nacionales o regionales incorporados a la producción y el costo de fabricación realizado en el país o en la región. Existen dos métodos para el cálculo de contenido nacional o regional: el del valor de transacción y el de costo neto. El exportador podrá elegir el método que más le convenga; sin embargo, en el caso de algunos bienes se exigirá la aplicación del método de costo neto en tanto permite mayor precisión en el cálculo.

¹¹ Por rastreo se entiende la ubicación precisa, a lo largo de la cadena productiva, de los bienes no originarios. Rastreando paso a paso hacia atrás el proceso productivo, las partes importadas e incorporadas en la producción de los vehículos, se elimina la posibilidad de calificar como contenido regional a un bien mediante la simple agregación.

- calcular el valor del material no originario o el valor de los materiales no originarios utilizados en la producción del bien en cuestión;
- b.2) si el bien es no originario y no aparece en el anexo precitado, se deberá calcular su valor de acuerdo con el método de costo neto.¹²

Este aspecto del TLC, en el que la economía mejor integrada obtiene ventajas inalcanzables para Canadá y México, no es más que una herencia del Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos de 1990, en el que el primero encontró un manejo recurrentemente arbitrario del segundo. Llama la atención el hecho de que la complejidad del tratamiento de estas reglas de origen corresponda a lo que se ha ido convirtiendo en la industria de Norteamérica, la automotriz, misma en la que se verifica el más importante comercio intraindustrial y en la que, con notoria desventaja para México, se espera generar la más alta especialización productiva.

México alcanza los resultados menos plausibles en este proceso, a los efectos del horizonte tecnológico de los eslabones de la cadena productiva en la que se ocupa la fuerza de trabajo nacional y, también, a los efectos de los niveles de productividad resultantes de ese horizonte.

Algunas implicaciones para México

El amplio espectro de efectos que la normatividad comercial estadounidense tiene para México van desde la asimetría jurídica hasta los más detallados impactos sectoriales. En el presente apartado se enumeran y analizan algunas, las más relevantes, de esas implicaciones.

a) En materia jurídica se observa una importante asimetría entre ambas naciones, toda vez que mientras para México la figura de *tratado*, negociado y propuesto por el Poder Ejecutivo y aprobado por la Cámara de Senadores, tiene el rango de *ley suprema*, comparable a las leyes reglamentarias de los artículos constitucionales, superior a cualquier otra ley aprobada por el Congreso de la Unión, y superior, también, a las constituciones de los estados de la Federación, con aplicación inmediata en toda la nación, para Estados Unidos es un instrumento reglamentado por una *ley de implementación*, sin obligatoriedad en ciertos ítems, como las compras gubernamentales, para los gobiernos de los estados federados o, en el caso de Canadá, para las provincias.

b) En materia comercial resulta que de las 7 300 partidas arancelarias que liberó Estados Unidos para México el 1 de enero de 1994, 4 200 corresponden a la consolidación del libre ingreso del Sistema General de Preferencias (SGP), que constituye el único reconocimiento, en todo el cuerpo del tratado, a la condición de economía no desarrollada que caracteriza a México; de otro lado, el elevado porcentaje de componentes regionales, en insumos y/o valor agregado, establecido en las reglas de origen del TLC, cercano a 50% promedio, se coloca muy por encima del 32% con el que se benefician otros países no desarrollados con el SGP,

¹² Noemí Hernández R., "Reglas de origen en el TLC", en María Elena Cardero (comp.), *Qué ganamos y qué perdimos con el TLC*, México, Siglo XXI Editores/Colegio de Ciencias y Humanidades (UNAM), 1996, pp. 93-120.

como es el caso de la mayoría de los del Caribe, mismos que, hasta la fecha, no han signado ningún instrumento de libre comercio con Estados Unidos.

c) Existe otra asimetría, relativa al tiempo de desgravación arancelaria que, para los casos de Canadá y Estados Unidos, arranca en 1947, con la creación del GATT, mientras México ingresa a ese organismo multilateral en el año de 1986, sin antecedentes documentables de desgravación arancelaria, mucho menos visibles a la sombra de la estrategia de sustitución de importaciones, orientada a crear un enorme manto proteccionista, del que se benefició, incluso, una porción considerable de la ineficacia productiva.

d) Las exigencias de requerimientos de cambios de clasificación arancelaria y de alto contenido de valor regional, así como la clasificación de *no originario* a un bien aun cuando cumpla con el cambio de clasificación arancelaria hasta el nivel de cuatro dígitos, y el establecimiento de excepciones para los bienes de las industrias que se desea proteger, se ha traducido en distorsiones de costos y precios en los distintos eslabones de la cadena productiva, con un daño mucho mayor para el caso de las economías menos integradas, como le acontece al sistema económico mexicano; entre los saldos más visibles de la apertura económica y comercial que ha experimentado México, resalta la desintegración de cadenas productivas, con cargo a la compra preferente de bienes intermedios y de capital provenientes del extranjero, especialmente de Estados Unidos.

e) Por lo que hace al sector agropecuario, a pesar de que en los tres países está protegido, existen asimetrías de un peso extraordinario, explicables a la luz de distintos procesos históricos de cambio estructural, visible y exitoso en Canadá y Estados Unidos y fallido en México, y explicables, también, por lo que se refiere a población ocupada, tamaño del producto respectivo y mecanismos de subsidio y fomento. “Hay ahora mucho más trabajadores agrícolas en México que en Estados Unidos, produciendo un volumen total menor. Por otra parte, 80% de la fuerza de trabajo agrícola en California es de origen mexicano. Aunque la participación de la agricultura en el empleo total ha bajado en ambos países, el número de personas dependientes del ingreso agrícola se ha duplicado en México desde la Revolución, en tanto que en Estados Unidos ha disminuido. Mientras se expande el tamaño medio de los predios agrícolas en Estados Unidos, el de los predios mexicanos se contrae. Las obras de riego y la revolución de las semillas y los fertilizantes han transformado sólo una área limitada de la agricultura mexicana, sobre todo en el noroeste y las regiones costeras, mientras que las áreas de temporal más densamente pobladas producen para subsistencia. Al norte de la frontera, en cambio, el crecimiento de la productividad ha transformado desde los años treinta gran parte de la agricultura norteamericana”.¹³

Por otro lado, M.E. Cardero nos recuerda que: “El valor del producto agropecuario estadounidense es superior a los 80 millones de dólares, lo que equivale

¹³ Bruce F. Johnston, Cassio Luiselli y Clark Reynolds, “Una visión panorámica: asimetría e interdependencia”, en B.F. Johnston, C. Luiselli, C. Cartas Contreras y R.D. Norton, *Las relaciones México-Estados Unidos. La agricultura y el desarrollo rural*, México, Lecturas de El Trimestre Económico, núm. 63, FCE, 1988, p. 6.

al 40% del PIB de México. Casi la cuarta parte de la PEA mexicana (23%) está dedicada a actividades agropecuarias mientras que en Estados Unidos se dedica a esta actividad sólo el 2.8% y en Canadá el 3.3%. La participación de los subsidios como porcentaje del producto agropecuario de la Unión Americana equivale al 30% y en México es de sólo el 2.9 por ciento”.¹⁴ En el texto del tratado, México no consiguió que se reconociera su condición de país en desarrollo, no se aceptó que el porcentaje de apoyo para que las exportaciones mexicanas estuvieran exentas de arancel o medidas compensatorias fuera de 30%; se quedó sólo en 5%. Tampoco se le permitió otorgar subsidios a los productores de cultivos de narcóticos ilícitos para promover su retiro, ni subsidios a los insumos agrícolas para los productores más pobres, ni se le permitió otorgar apoyos para la comercialización y el transporte de los productos de exportación. En la calificada opinión de Patrick Low, “Las concesiones otorgadas por México en el sector agrícola resultan sorprendentes. La apertura agropecuaria con respecto a su principal socio comercial, al que se destinan cerca del 95% de las exportaciones agropecuarias, será total en el año decimoquinto del TLC. Las pocas ventajas obtenidas en las negociaciones, en el azúcar y el jugo de naranja, fueron modificadas y postergadas a última hora. Este sector, que sólo representa entre el 3 y el 3.5% del PIB de las otras dos naciones, en México significa entre el 7 y el 9% de su PIB. Y lo más importante: alrededor de 25 millones de mexicanos viven del campo, de modo que el impacto social y económico de estos cambios tendrá vastos alcances... Las políticas de fomento son muy limitadas para revertir las condiciones de postración en las que se encuentra la agricultura mexicana, justamente cuando se firma un acuerdo de apertura total del sector con dos países que mantienen políticas permanentes y de amplio apoyo para su sector agrícola, en el cual vive un porcentaje muy reducido de su población”.¹⁵

Se ha insistido en la posibilidad de que, al calor de la apertura, se origine una reestructuración de la producción agropecuaria en América del Norte, de manera que Canadá y Estados Unidos exporten granos y leche a México, mientras éste habrá de exportar frutas y legumbres a sus socios del norte; las repercusiones productivas en México, con arreglo a este supuesto, serían de gran efecto, ya que las zonas productoras de hortalizas se encuentran en las regiones del norte mientras que las productoras de maíz están en el centro y en el sur. La reconversión de la producción de estas últimas resultaría altamente improbable, ya que en su mayor parte son tierras de temporal que carecen de infraestructura para modificar el tipo de cultivos, por lo que cabría esperar que la apertura a las importaciones de los bienes de consumo básico ocasione un gran desplazamiento de la población campesina hacia otras regiones e, incluso, hacia Estados Unidos.

f) Por lo que toca a la inversión, que significa el más notorio avance en la formalización de los instrumentos de libre comercio, la asimetría apreciable es que

¹⁴ María Elena Cardero, “Proteccionismo, subsidios y política económica en los países del TLC”, en María Elena Cardero (comp.), *Qué ganamos...*, op. cit., p. 54.

¹⁵ Patrick Low, “Prólogo”, en María Elena Cardero, *ibid.*, pp. 12-13.

mientras para los dos socios del norte, con el antecedente de su previo acuerdo, no representó ningún cambio en sus respectivas normatividades, para México ha implicado un cuerpo de modificaciones radicales en la legislación relativa a la inversión extranjera que, entre otros aspectos, significa el abandono de la *cláusula Calvo*, específicamente a partir del capítulo XI del TLC, y que desde la Constitución de 1857 y hasta la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera de 1973,¹⁶ estuvo presente en la legislación mexicana sobre el tema. Ninguna otra nación ha podido compararse con México en la frecuencia y elevado rango otorgado a la *cláusula Calvo* dentro de su propia normatividad económica, comercial y de inversión; esta norma sugiere que en la relación entre una nación poderosa y una débil, los inversionistas de la primera en la segunda acostumbran invocar el poder político y militar de su nación de origen para obtener beneficios superiores a los de los inversionistas locales y establece que no debe permitirse semejante privilegio, por lo que obliga a que las demandas de los primeros se realicen en tribunales de los segundos y de acuerdo con las leyes locales.

En el texto del tratado, la inversión extranjera estará sujeta a trato nacional, trato de nación más favorecida, nivel de trato (supone que siempre se debe otorgar el mejor entre trato nacional y nación más favorecida), nivel mínimo de trato (conforme, por lo menos, a lo establecido por el derecho internacional). La apertura a la inversión extranjera equivale a lo que se establece en el ámbito de los bienes e incluye el rubro de los servicios, muy por encima de lo que se estableció en el GATT al respecto, con la sola excepción de aquellos servicios que, por distintas razones, ya se encontraban protegidos antes de la firma del instrumento, según la lógica de la llamada *cláusula de precedencia*.

“Las opiniones de las autoridades mexicanas acerca de la conveniencia de la inversión extranjera han diferido en el tiempo. En los decenios de 1960 y 1970, cantidades importantes de inversión extranjera directa ingresaron al país, relacionadas en parte con el establecimiento del sistema de maquiladoras, en 1965. Al comenzar la crisis de la deuda, la inversión extranjera se redujo considerablemente. El gobierno liberalizó la ley de inversiones extranjeras en 1984. Con las normas promulgadas en ese año se introdujo una interpretación liberal de la ley de 1973 sobre inversiones extranjeras. Las directrices promulgadas en 1989 liberalizaron todavía más los procedimientos y reforzaron el carácter automático de la concesión de aprobaciones; se abrieron nuevas áreas de la economía interna a los inversionistas foráneos, como las inversiones en los bancos comerciales, compañías de seguros y algunos tipos de productos petroquímicos; además, fueron derogadas todas las restricciones sobre permisos de tecnología. Finalmente, la ley de 1973 fue modificada en diciembre de 1993 en el contexto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte”.¹⁷

¹⁶ Se sugiere revisar el Pacto Andino para valorar la importancia de esta norma a la luz de instrumentos semejantes.

¹⁷ Fernando Clavijo y Susana Valdivieso, “La política industrial de México, 1988-1994”, en Fernando Clavijo y José Casar, *La industria...*, *op. cit.*, p. 62.

Adicionalmente, se crearon nuevas normas, como las relativas a la regulación de la transferencia de tecnología (1990), las reglamentaciones en materia de propiedad intelectual (1991), la Ley Federal de Competencia Económica (1993), normas sobre metrología y normalización (1990), desmantelamiento de la mayoría de los controles de precios (medida aún en curso), además de otras modificaciones reglamentarias, relativas a sectores concretos del sistema económico nacional.

Conclusiones

El listado de los efectos de la letra y la operación del TLC, además de los ya consignados, incluye aquellos que se verifican en las compras gubernamentales, la propiedad intelectual y en el sector financiero; sin embargo, de acuerdo con la circunstancia mexicana, los aquí analizados, desde mi punto de vista, conforman el cuerpo de efectos más directamente derivados de la continuidad de significativas expresiones proteccionistas, en la ley y en los hechos, de los gobiernos de Estados Unidos.

La eventual modificación del texto del TLC, en su caso, habrá de exigir una mayor flexibilidad estadounidense, de manera que aquellas normas contrarias a la vigencia plena del libre comercio, que facultan un comportamiento unilateral y ventajoso de esa economía, o bien desaparezcan de la escena dominante, o bien puedan ocupar el lugar secundario que les corresponde. Desde la perspectiva mexicana, como aquí se ha intentado señalar, se incurrió en muy profundas y muy grandes concesiones que, con las brújulas dominantes de la política económica y de los intereses más claramente representados, parecen de muy difícil enmienda.

Los rezagos económicos y sociales de este país, el efecto concentrador de la riqueza y promotor de mayor desigualdad que, ahora nadie lo discute, ha provocado la apertura indiscriminada del sistema económico, pudieran convertirse, a la no muy larga, en las mejores razones para repensar y, en la medida de las posibilidades, reformar la letra de este trascendental instrumento ●

Referencias

- Bruce F. Johnston, Cassio Luiselli y Clark Reynolds, "Una visión panorámica: asimetría e interdependencia", en B.F. Johnston, C. Luiselli, C. Cartas Contreras y R.D. Norton, *Las relaciones México-Estados Unidos. La agricultura y el desarrollo rural*, México, Lecturas de El Trimestre Económico, núm. 63, FCE, 1988.
- Cardero, María Elena, "Proteccionismo, subsidios y política económica en los países del TLC", en María Elena Cardero (comp.), *Qué ganamos y qué perdimos con el TLC*, México, Siglo XXI Editores/Colegio de Ciencias y Humanidades (UNAM) 1996.
- Clavijo, Fernando y Susana Valdivieso, "La política industrial de México, 1988-1994", en Fernando Clavijo y José Casar (comps.), *La industria mexicana en el mercado mundial*, México, Lecturas de El Trimestre Económico, núm. 80, FCE, 1994.
- Clinton, William J. y Albert Gore, *Technology for America's economic growth*, Washington, The White House, 1993.
- Council of Competitiveness, *Roadmap for results: Trade policy, technology and American competitiveness*, Washington, 1993.

- Galbraith, J.K., *Panorámica de las políticas sectoriales en Estados Unidos*, en Fernando Clavijo y José Casar (comps.), *La industria mexicana en el mercado mundial*, México, Lecturas de El Trimestre Económico, núm. 80, FCE, 1994.
- Hernández R., Noemí, “Reglas de origen en el TLC”, en María Elena Cardero (comp.), *Qué ganamos y qué perdimos con el TLC*, México, Siglo XXI Editores/Colegio de Ciencias y Humanidades (UNAM), 1996.
- Krugman, Paul R., *Internacionalismo pop*, Bogotá, Editorial Norma, 1999.
- y Maurice Obstfeld, *Economía internacional. Teoría y política*, Madrid, McGraw-Hill, 1994.
- Low, Patrick, “Prólogo”, en María Elena Cardero (comp.), *Qué ganamos y qué perdimos con el TLC*, México, Siglo XXI Editores/Colegio de Ciencias y Humanidades (UNAM), 1996.
- Martínez, Ifigenia, “La responsabilidad de la inversión privada nacional y extranjera en el desarrollo económico de México”, *Planeación y Desarrollo*, México, Aleph, 1973.
- Nafin, *Mercado de Valores*, núm. 4, México, 15 de febrero de 1992.
- Niskanen, William, “U.S. trade policy”, *Regulation*, núm. 3, 1988.
- Tyson, Laura D’Andrea, *Who’s bashing whom?: Trade conflict in high technology industry*, Washington, Institute for International Economics, 1992.
- Weintraub, Sidney, *El TLC cumple tres años*, México, ITAM/FCE, 1997.



El reto del equilibrio regional

Francisco Javier Alejo*

Introducción

Uno de los fenómenos centrales que caracterizan el panorama contemporáneo del desarrollo económico del país es el de la iniquidad en todas sus expresiones, el de la falta de equilibrio en todo México. Una de las principales manifestaciones de esa falta de equilibrio, a la vez causa y efecto de los otros componentes de la iniquidad, es el grave y creciente desequilibrio en el nivel de desarrollo de las diversas regiones del país.

El desequilibrio regional ha estado presente prácticamente a lo largo de toda la historia de la nación. Visto el fenómeno desde una perspectiva actual, presenta tintes de mayor gravedad simplemente porque ahora todos los actores están conscientes del mismo, pero, sobre todo, porque el retraso de las regiones rezagadas constituye un freno para el conjunto nacional y un lastre moral para el mismo.

Los agudos rezagos existentes son resultado de la historia del país y de cada región en particular en sus aspectos étnico, demográfico, religioso, institucional, político y aun de desarrollo de la infraestructura. Es un hecho histórico que tanto por razones de su conformación geofísica como por el tipo y distribución de los asentamientos humanos que se registraron a lo largo del tiempo, el desarrollo del país manifestara siempre una aguda concentración regional.

Durante los cinco siglos transcurridos desde la conquista española ha habido sólo cuatro grandes momentos de difusión del cambio y el “desarrollo” a lo largo del territorio nacional: primero, el esfuerzo español por encontrar fuentes de explotación minera y de dominación y ocupación del territorio durante el siglo XVI y la primera mitad del XVII; segundo, la construcción de la red ferrocarrilera; tercero, la reforma agraria y el desarrollo de los distritos de riego, y cuarto, la construcción de la red carretera y la difusión de la alfabetización y la educación primaria. En tiempos recientes entraron en juego también la construcción de las redes nacionales aeroportuaria y de telecomunicaciones.

Con todo y ello, el desarrollo del país, desde un punto de vista territorial, siempre se basó en unos cuantos puntos nodales asociados al asiento de los poderes, la concentración demográfica, la presencia de recursos naturales fácilmente explotables y la relación con otros países. El resto del país estuvo siempre, y está al día de hoy, pobre y deficientemente comunicado —en todos los aspectos del término— y, por consiguiente, expuesto o sometido a una configuración eco-

* Economista y consultor.

nómica cerrada, autocontenida y estática, y a relaciones expoliatorias con los polos desarrollados.

Las regiones tropicales, desérticas y montañosas del territorio nacional reúnen todas las características y experiencias negativas señaladas antes. Todas ellas alejadas de los principales centros donde se configuró y concentró el desarrollo nacional. Algunas, deshabitadas (las desérticas y montañosas) y con sólo algunos lugares interesantes para la explotación minera, poco atractivas o prioritarias para ser comunicadas como no fuese con una finalidad extractiva; otras, inhóspitas (las tropicales), asiento de viejas culturas prehispánicas, y propicias para esquemas de explotación extrema de la naturaleza e inicua de los seres humanos. Así se configuró la geografía del desarrollo del país.

La geografía del atraso y la pobreza

La geografía del atraso y la pobreza en el país está constituida, en la actualidad, por las regiones sur y sureste del país, que comprenden los estados de Guerrero, Oaxaca y Chiapas, la primera, y Veracruz, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo, la segunda (si bien Tabasco, Campeche y Quintana Roo se encuentran en una situación mejor). A ello habría que agregar gran parte de Michoacán, casi todo el estado de Hidalgo, norte y sur de Puebla, la Sierra Gorda (con partes de Guanajuato, Querétaro y San Luis Potosí), la mayor parte de la Huasteca, casi todo Zacatecas, Coahuila, Durango y San Luis Potosí y la sierra de Chihuahua. No se puede olvidar, además, a los marginales de las principales zonas urbanas del país.

Las causas y raíces del atraso y la pobreza

En todas las regiones atrasadas y pobres del país, y en particular las que nos ocupan, se manifiestan varias características que les son comunes:

Hipertrofia demográfica del ecosistema

En prácticamente todos los casos de las regiones más pobres del país se trata de ecosistemas frágiles cuyo equilibrio depende de ser sometidos a una explotación directa de sus recursos naturales de baja intensidad; de otra suerte, cuando la explotación supera la *tasa o coeficiente de fluencia o reposición* del recurso éste empieza a decaer con tendencia a agotarse. El ecosistema tiende a reconfigurarse con una capacidad menor de sustentación de especies biológicas mayores.

En casi todas ellas, durante muchos años, en realidad durante siglos, los grupos humanos asentados eran pequeños, en equilibrio demográfico estático (con muy elevadas tasas de mortalidad general e infantil) y habían llegado a desarrollar una relación de equilibrio, también estático (con tecnología de explotación del medio fija o estática) con el ecosistema. Durante la era prehispánica el asentamiento de grupos humanos en ecosistemas ricos dio lugar a un acelerado crecimiento demográfico que a la postre, y a causa de la falta de cambio tecnológico, dio lugar a la caída y desaparición de las civilizaciones correspondientes: los casos ya documentados de Teotihuacan, Xochicalco y las diversas civilizaciones ma-

yas son una clara ilustración de este fenómeno. En el caso maya, la degeneración biológica por subalimentación alcanzó incluso a las clases sacerdotales.

En casi todas las regiones y zonas del país que hoy padecen de pobreza extrema se produjo una ruptura del equilibrio demográfico (como ocurriera en todo el país) a resultas de la reforma agraria, primero, y después de los programas nacionales de salud y alimentación, y consecuentemente una ruptura de la relación de los asentamientos humanos con cada uno de los ecosistemas en particular, *la relación se hipertrofió*. La hipertrofia se agudizó en las zonas montañosas, desérticas y selváticas, todas ellas particularmente frágiles como ecosistemas. En el caso de Los Altos de Chiapas, por ejemplo, el fenómeno se retrasó hasta la década de los setentas a causa del aislamiento y la prevalencia de las instituciones rurales del siglo XIX. A partir de entonces, durante los últimos treinta años, esa región ha experimentado una de las explosiones demográficas más agudas de la historia nacional. En algunos casos, como Zacatecas, Oaxaca, Guanajuato, Michoacán y San Luis Potosí, la hipertrofia ha sido en alguna medida mitigada por la migración.

Aislamiento absoluto y relativo

Prácticamente todas las regiones atrasadas del país, y de manera más aguda la sur y la sureste, padecen de aislamiento absoluto o relativo respecto al resto del país, como resultado de una dotación de infraestructura de comunicaciones y transportes muy inferior —en muchos casos incluso nula— a la de las demás regiones e incluso respecto a las subregiones más desarrolladas dentro de su propia región. Este fenómeno —junto con otros— se traduce en *costos relativos de transacción* tan elevados que la decisión más racional para las comunidades involucradas es aislarse aún más, sustraerse a la economía de mercado. En síntesis, todas las regiones atrasadas padecen de agudísima *subdotación de capital físico* o sea de infraestructura básica, lo cual se traduce en que *todo les resulte más caro* en términos relativos y aún absolutos.

El *aislamiento* se manifiesta en prácticamente todos los aspectos de la vida, el peor de todos es el *cultural*, pues sintetiza y potencia a todos los demás. Al tiempo que la distancia cultural se amplía, se refuerzan los factores que vigorizan el *aislamiento autoimpuesto*, en defensa de valores e instituciones (como la familia nuclear y autoritaria, el mayorazgo, el machismo, entre otras) contrarias al cambio y la dinamización. Prevalecen los factores determinantes de la *preservación de identidad del colectivo*.

Las necesidades fundamentales en esta materia son *camino permanentes y telecomunicaciones* más todo un conjunto de factores que guardan relación con los *costos de transacción* y la *postración cultural*. Todas deben ser abordadas simultáneamente, pues de otra suerte se generan resistencias locales al cambio.

Escasa dotación de capital humano

La dotación de capital humano (alimentación, salud y educación) en todas las regiones atrasadas del país es muy inferior al promedio nacional y mucho más en relación con las regiones más avanzadas. Este factor, combinado con la hipertro-

fía demográfica, se traduce en la sobreexplotación del ecosistema a causa de la falta de cambio tecnológico y la incapacidad de organización social productiva apropiada a las circunstancias. La alimentación y la salud deficientes hacen casi imposible una educación adecuada, aun en el supuesto de que la oferta del servicio exista, lo cual en pocos casos sucede. La baja dotación de capital humano, por un lado dificulta la migración que ayuda a reducir la hipertrofia ecosistémica, y por otro, agudiza las fuerzas del aislamiento y la preservación de las instituciones culturales tradicionales contrarias a la modernización. La atención parcial de las necesidades de capital humano se traduce en empobrecimiento adicional al propiciar la migración parcial sin cambio interno.

Al contar con tan bajas dotaciones de *capital humano básico*, los habitantes de las regiones atrasadas carecen de *capacidades* para aprovechar las *oportunidades* que se generan en el ambiente nacional; quedan así en desventaja frente al resto de la población del país, incapacitados para participar en la competencia general en condiciones de equidad y también para participar o propiciar procesos endógenos de desarrollo en su propia región. En ausencia de programas correctivos por parte del gobierno de suficiente amplitud, profundidad y duración, como ha sido el caso de las regiones sur y sureste, se ponen en marcha procesos de *acumulación transgeneracional de la pobreza*, con lo que ésta se perpetúa. Sólo los migrantes logran alguna mejoría relativa y no en todos los casos.

Economía extractiva y enclaves

La historia económica de prácticamente todas las regiones pobres del país se ha caracterizado por estar basada en actividades extractivas, explotadoras de recursos naturales y/o del ecosistema, con demasiada frecuencia a través de *enclaves extractores del excedente económico generado*, en niveles muy bajos o nulos de internalización de dicho excedente hacia la propia economía regional. La relación de precios del intercambio con el resto de la economía es casi siempre desfavorable. Esto, junto con la concepción casi siempre extractiva de la poca infraestructura básica existente, los altos costos relativos de transacción y otros factores, hace prácticamente *imposible la emergencia espontánea de procesos endógenos de desarrollo*.

Lo anterior es válido tanto en el caso de las actividades tradicionales como de las modernas, como puede constatarse con la industria petrolera en Veracruz, Tabasco, Chiapas y Campeche, la industria eléctrica en Guerrero, Veracruz, Tabasco y Chiapas, o de los puertos de Veracruz, Coatzacoalcos, Acapulco y Dos Bocas. Dos ejemplos de actividades tradicionales fundadas en la exacción son las plantaciones azucareras y la explotación forestal.

Falta de polos dinámicos y desintegración territorial

La propia historia económica de las regiones atrasadas, la falta de integración territorial y el alto grado de ruralidad que caracteriza a la mayor parte ha dado lugar a la *carencia de polos dinámicos de desarrollo* que funcionen como centros gravitacionales, difusores del desarrollo y acumuladores y recanalizadores del ex-

cedente generado. Aun centros urbanos con la importancia demográfica de Aca-pulco, Veracruz, Villahermosa, Oaxaca y Tuxtla Gutiérrez no cumplen a plenitud, por una razón u otra, dichas funciones. La situación parece haber empezado a cambiar positivamente en los casos de Veracruz, Villahermosa, Mérida y Cancún.

Además, la falta de centros gravitacionales dinámicos impide que la migra-ción rural permanezca dentro de la región (especialmente los habitantes con más educación y espíritu de empresa) e impide una reducción rápida de la hipertrofia demográfica de los ecosistemas rurales. Una experiencia positiva en este sentido ha sido el desarrollo de Cancún que ayudó a reducir la carga demográfica del campo yucateco.

Falta de clases empresariales

Todos los factores anteriores dan lugar a la ausencia de clases empresariales abo-cadas a organizar la actividad económica moderna, lo que además cierra definiti-vamente el círculo del atraso. A ello hay que agregar la prevalencia del minifun-dio en la mayor parte de las zonas rurales, sin que se hayan puesto en juego formas de organización de los productores que sirviesen de base a un desarrollo de tipo empresarial en esas áreas. En situación similar se encuentran los numero-sos artesanos así como los micro y pequeños empresarios.

Falta de capacidad para el desarrollo endógeno

La combinación de los factores mencionados da lugar a que la mayor parte de las regiones atrasadas del país, en especial las del sur y sureste, carezcan de capaci-dad para poner en marcha procesos endógenos de desarrollo. Carecen del capital social básico y humano y de fuerzas productivas necesarias para ese propósito. Una situación de este tipo demanda la puesta en juego de *programas gubernamentales especialmente diseñados* para dotar a dichas regiones de los factores ne-cesarios para poner en marcha una dinámica endógena de desarrollo. Programas para dotarlas de integración territorial plena y con los centros desarrollados del país, de capital social básico, de capital humano similar o mejor al de esos cen-tros, de fuerzas productivas modernas y dinámicas, de arreglos institucionales pro-piciadores del crecimiento económico, de reducciones permanentes en los costos relativos de transacción, de relaciones equilibradas entre los ecosistemas, su car-ga demográfica y las tecnologías de explotación y aprovechamiento de los mis-mos, de factores que den por terminado el aislamiento y rompan los círculos vi-ciosos del atraso.

Panorama del atraso: sur y sureste

Como puede apreciarse en los cuadros anexos (1 a 3) las dos regiones que nos ocupan, la sur (Chiapas, Guerrero y Oaxaca) y la sureste (Campeche, Quintana Roo, Veracruz, Tabasco y Yucatán) presentan indicadores demográficos, econó-micos, sociales y específicos de marginación, que las colocan a la retaguardia del de-sarrollo nacional, si bien nunca está de más insistir en que existen otras zonas (no-tablemente el sur y el norte de Puebla, la Huasteca en su conjunto, el resto del

Regiones sur y sureste: demografía

Concepto	Sur ¹	Michoacán	Sureste ²	Subtotal	Resto del país ⁴	Nacional
Población						
Total (miles)						
1990	8 850	3 458	9 022	18 972	58 729	81 250
1999	10 673	4 180	12 101	22 774	71 178	98 132
TMCA (%)	2.1 ³	2.1	2.1 ³	2.1	2.2	2.1
Porcentaje nacional						
1990	10.9	4.4	12.5	23.4	72.3	100
1999	10.9	4.3	12.3	23.2	72.5	100
Urbana/Rural, 1999 (%)						
Urbana	50.1 ³	66.9	70.6 ³	57.5	81.1	75
Rural	49.9 ³	33.1	29.4 ³	42.4	18.9	25
Grupos de edad, 1999 (%)						
0-14	38.7 ³	37.0	34.2 ³	36.2	33.0	33.9
15-64	56.9 ³	57.8	61.7 ³	59.3	62.4	61.5
65 y más	4.4 ³	5.2	4.1 ³	4.5	4.7	4.7
Mortalidad (por 1 000)						
	4.1 ³	4.1	3.9 ³	4.0	4.0	4.2
Analfabetas						
(15 y más) (%)	23.0 ³	14.7	12.5 ³	18.3	7.1	10
Escolaridad promedio						
(años)	5.5 ³	6.5	7.3 ³	6.5	8.1	7.7

¹ Región sur: Chiapas, Guerrero y Oaxaca.

² Región sureste: Campeche, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

³ Promedio aritmético simple.

⁴ Sin el estado de Michoacán.

FUENTE: Conapo.

estado de Hidalgo, la Sierra Gorda —Guanajuato, Querétaro y San Luis Potosí— las zonas semidesérticas de San Luis Potosí, Zacatecas, Durango y Coahuila, la sierra de Chihuahua y gran parte de los estados de Nayarit y Michoacán) que muestran indicadores de atraso similares y aun peores. Sin embargo, no hay duda de que ninguna macro región del país es tan representativa y emblemática de la problemática del atraso y la pobreza extrema como la constituida por la agregación de las regiones sur y sureste.

Como puede apreciarse también en los cuadros la región sur es la que presenta de manera más clara los extremos del atraso y la pobreza. La región sureste, a pesar de que aparece apreciablemente mejor que la sur en numerosos indicadores, ello se debe a la influencia de los enclaves generadores de altos niveles de valor agregado y altos niveles de urbanización en los estados de Campeche, Tabasco y Quintana Roo. Se trata de la presencia de la industria petrolera en los dos primeros y del fenómeno turístico-urbano de Cancún en Quintana Roo. El caso de Veracruz de alguna manera contribuye a elevar algunos indicadores (especialmente los de inversión pública y valor agregado) por las mismas razones: la presencia de los enclaves de las industrias petrolera y eléctrica y del puerto de Ve-

Regiones sur y sureste: indicadores económicos

<i>Concepto/Región</i>	<i>Sur</i> ¹	<i>Michoacán</i>	<i>Sureste</i> ²	<i>Subtotal</i>	<i>Resto del país</i> ⁴	<i>Nacional</i>
PIB: millones de pesos de 1993						
1993	61 503	27 015	111 125	172 628	955 489	1 155 132
1997	64 294	32 088	121 873	186 167	1 052 316	1 270 570
TMCA (%)	1.0 ³	4.4	2.5 ³	1.9	2.4	2.4
Porcentaje nacional						
1993	5.4	2.3	9.7	15.1	82.7	100
1997	5.0	2.5	9.7	14.7	82.8	100
Per cápita (pesos de 1993)						
1997	6 242 ³	7 915	14 590 ³	8 406	154 267	
PEA: tasa						
de participación (%)	59.4 ³	54.4	56.2 ³	58	56.7	56.9
Población ocupada que trabajó menos de 35 horas/semana (%)						
	27.9 ³	28.8	25.7 ³	26.5	28.7	27.7
Asegurados/PEA ocupada (%)						
	14.4 ³	19.3	34.8 ³	21.7	40.4	35.2
Crédito (% del total nacional)						
	0.8 ³	0.8	3.2 ³	4	95.2	100
Ahorro (% del total nacional)						
	2.4	2.0	3.7	6.1	92	100
Inversión pública federal (1995)						
% del total nacional	13.6	2.3	20.7	34.3	63.4	100
Pesos por habitante	1 348	713	3 503	1 925	1 140	1 304
Gasto público en educación						
% del total nacional	11.2	3.7	11.7	22.9	73.4	100
Pesos por habitante	1 717	1 440	1 584	1 646	1 691	1 670

¹ Región sur: Chiapas, Guerrero y Oaxaca.

² Región sureste: Campeche, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

³ Promedio aritmético simple.

⁴ Sin el estado de Michoacán.

FUENTE: Conapo.

racruz. En todo caso, este último estado presenta indicadores inferiores a los de toda la región sureste, de modo que si se les sustrae de ésta y se le suma con la sur, los indicadores del sureste mejoran significativamente y la diferencia entre ambas se amplía. Algo similar ocurre con el estado de Michoacán que al considerarlo parte de la región sur mejora ligeramente (si bien en pocos casos los empeora) los indicadores de ésta. En todo caso, el estado de Veracruz ocupa el cuarto lugar nacional en marginalidad y Michoacán en cambio el onceavo y no cuenta con ninguna localidad entre las cien principales del país con mayor grado de mar-

Regiones sur y sureste: marginalidad (porcentajes)

Concepto/Región	Sur ¹	Michoacán	Sureste ²	Subtotal	Resto	
					del país ⁴	Nacional
Población analfabeta (15 años y más)	24.4 ³	15.5	13.2 ³	15.3	8	10.9
Población sin primaria completa	30.3 ³	27.7	28.6 ³	29.7	21.1	23.3
Viviendas sin servicio sanitario	32.7 ³	12.8	22.4 ³	23.4	9.1	12.5
Viviendas sin electricidad	16.9 ³	6.5	10.1 ³	15.1	4.6	7.1
Viviendas sin agua entubada	34.1 ³	13.4	23.9 ³	32.7	9.9	15.3
Viviendas con hacinamiento	79.1 ³	65.8	70.5 ³	73.6	61.7	64.8
Viviendas con piso de tierra	42.1 ³	22.9	19.1 ³	32.7 ³	12.1	17.3
Población en localidades de más de 5 000 hab.	60.7 ³	43.4	39 ³	52.4	24.8	32
PEA que gana menos de dos salarios mínimos	79.2 ³	73	70.4 ³	76.5	59.2	63.8
Índice de marginación	2.04 ³	0.39	2.63 ³	1.44	- 0.57	- 0.06
Grado de marginación	Muy alto	Alto	Muy alto a alto	Muy alto	Bajo	Medio
Localidades con mayor marginación	67	0	13	80	20	100
Lugar nacional en marginación	1 a 3	11	4 a 17	-	-	-

¹ Región sur: Chiapas, Guerrero y Oaxaca.

² Región sureste: Campeche, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

³ Promedio aritmético simple.

⁴ Sin el estado de Michoacán.

FUENTE: Conapo.

ginalidad; y la región sureste en su conjunto presenta niveles “altos” y “muy altos” de marginalidad, con la excepción de Quintana Roo cuyo nivel es “medio”.

Al comparar los indicadores de las regiones sur y sureste con los de la región “resto del país” (sin incluir en ella a Michoacán) las diferencias son mayores que si se les compara con la media nacional. Es el caso de los indicadores de grado de ruralidad de la población, coeficiente de dependencia, analfabetismo, escolaridad, participación en el PIB nacional, ingreso per cápita, proporción de la PEA asegurada, porcentaje del crédito nacional recibido, participación en el ahorro nacional y de todos los indicadores de marginación, con excepción, en este último caso, de los relativos a hacinamiento que presentan niveles igualmente malos en todo el país, al ser observados como promedios estatales o regionales. La única buena noticia es la relativa a los indicadores de inversión pública y gasto en educación por habitante que son superiores a los registrados

para el “resto del país”. Esto revela el cambio de énfasis regional de los años recientes, pero también, en el caso de la inversión pública federal, la influencia de las inversiones en los enclaves eléctricos y petroleros.

En términos generales, en las dos regiones (independientemente de que se incluya o no a Michoacán y de cómo se clasifique a Veracruz y Quintana Roo) se presentan las siguientes características causales y definitorias del atraso:

1) Una *alta tasa de crecimiento demográfico* —muy parecida, sin embargo, a la nacional— que en términos biológicos es superior a la censal a causa de un alto nivel de expulsión de población juvenil y adulta vía migración. Casi todos los estados de las regiones, con excepción de Campeche, Quintana Roo y Tabasco, registran migración neta negativa elevada.

2) Un *muy elevado nivel de ruralidad* de los asentamientos humanos en el territorio de las dos regiones. En el caso de la sureste, la ruralidad aparece menor en el promedio a causa de la influencia de Campeche, Quintana Roo y Yucatán. Destacan, sin embargo, *los elevadísimos niveles de ruralidad* de los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca (alrededor de 50%) y el de Michoacán (43%).

3) *Migración neta negativa*, o sea pérdida de población juvenil y adulta, lo cual se evidencia por la combinación de una población más juvenil y un crecimiento demográfico neto inferior al del “resto del país” que es reflejo de *falta de oportunidades* de empleo para los mejor educados e indica *pérdida continúa de capital humano*.

4) *Aislamiento absoluto y relativo* en relación con los centros dinámicos del país y en el interior de las regiones mismas. La combinación de *lejanía absoluta*, respecto a los centros dinámicos del país, y de carencia de infraestructura eficiente de transporte y comunicación con dichos centros, así como de una *red de infraestructura* eficiente de transporte y comunicación *en el interior* de la propia región, más la *ausencia de polos dinámicos de desarrollo internos*, da lugar a *costos absolutos y relativos de transacción* muy superiores a los del resto del país, lo que produce, como consecuencia, en las comunidades rurales, *un incentivo muy alto para sustraerse a la economía de mercado* como decisión racional.

5) *Ausencia de polos de desarrollo con dinámica endógena de crecimiento económico*. Este caso se da prácticamente en la totalidad de las dos regiones, si



bien el puerto de Veracruz, Villahermosa, Mérida y Cancún empiezan a contar con la masa económica suficiente para cumplir ese papel, aun cuando hasta ahora funcionan como enclaves, entre otras razones, a causa de la estructura económica polarizada y la ausencia de comunicaciones suficientes en cada región. La combinación de lejanía respecto a los principales centros dinámicos nacionales y de carencia de auténticos polos de desarrollo dinámicos regionales da lugar a desventajas de costo absolutas y relativas inhibitoras de la actividad económica moderna. Chiapas, Guerrero y Oaxaca carecen por completo de polos de desarrollo con capacidad de crecimiento endógeno. La costa de Chiapas tiene cierta vocación en ese sentido, pero su aislamiento es monumental.

6) *Falta de integración territorial interna.* En la totalidad de los casos que nos ocupan se presenta una absoluta carencia de infraestructura física y de telecomunicaciones que admita una expedita y eficiente comunicación interna que propicie el desarrollo de una actividad económica local con bajos costos absolutos y relativos de transacción. Casos extremos son los estados de Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Veracruz. Este último constituye un verdadero archipiélago, y los otros tres son simplemente una yuxtaposición de microrregiones. Este fenómeno llega al extremo de que en varios casos los estados no constituyen verdaderas unidades económicas y sociopolíticas: notablemente Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Michoacán y Veracruz.

7) *Régimen agrario contrario a las tradiciones culturales y al ecosistema.* Este factor unido al exceso de carga demográfica da lugar a una relación precaria y empobrecida entre la capacidad de sustentación de los ecosistemas y la necesidad de equilibrio dinámico de los mismos, lo cual junto con la lógica de los costos elevados de transacción y el aislamiento propicia una cultura resistente al cambio tecnológico y una dinámica en relación con los ecosistemas contraria a la sustentabilidad.

8) *Paupérrimas dotaciones de capital humano,* en todos los aspectos del término: nutrición, salud y educación. El extremo más grave en esta materia se manifiesta en los estados de Chiapas, Guerrero, Michoacán, Oaxaca y Veracruz. La atención parcial de la carencia se traduce en *migración parcial* que, por un lado reduce posibilidades de desarrollo por falta de capital humano desarrollado, y por ello, en el reforzamiento de la hipertrofia demográfica del ecosistema y de las instituciones culturales contrarias al cambio.

9) *Falta de fuerza endógena para el desarrollo moderno.* Con excepción de Tabasco, Yucatán y Veracruz, en una modesta medida, los demás estados integrantes de las dos regiones carecen de una dinámica endógena de desarrollo regional. Dependen de factores externos cuyos efectos dinámicos no se internalizan como consecuencia de todas las carencias reseñadas antes. Tal vez con excepción de Tabasco y Yucatán, y de las zonas cafetaleras de Chiapas y Veracruz, se registra una aguda carencia de clases empresariales en la casi totalidad de las dos regiones. La internalización del excedente económico generado es muy reducida y se destina a inversiones tradicionales, por lo que los escasos cuadros profesionales desarrollados internamente tienen un fuerte incentivo para migrar a otras regiones.

Estrategia para el cambio

La dimensión y naturaleza del fenómeno del atraso en las regiones sur y sureste del país, y el hecho mismo de que ambas *carezcan de capacidad endógena para el desarrollo moderno*, hace inevitable y obligatorio la puesta en marcha de *una estrategia nacional gubernamental* con el propósito de dotar a las dos regiones de capacidad propia para desarrollarse y poner en marcha los procesos económicos, tecnológicos y sociales conducentes al *desarrollo autogenerado y autosostenido*.

La *estrategia nacional* para el desarrollo de las regiones sur (incluido Michoacán) y sureste (incluido Veracruz) debería fundarse en una *ley del Congreso* expresamente promulgada para dicho propósito y basada en una visión de largo plazo (por ejemplo 25 años), de modo tal que fuera posible, sin tropiezos ni interrupciones, organizar y canalizar el esfuerzo y los recursos nacionales en pos del propósito en cuestión. Una *ley federal para el desarrollo de las regiones atrasadas*, en la que se tendría que considerar también a las demás regiones y subregiones del territorio nacional que presentan características similares a las regiones sur y sureste. Idealmente, sería conveniente que la ley en cuestión diese lugar a la creación de sendas *comisiones nacionales* abocadas precisamente a la tarea de poner en marcha y dar seguimiento a la estrategia nacional para el desarrollo equilibrado hasta su conclusión satisfactoria.

La *estrategia nacional para el desarrollo regional equilibrado* debería atender mínimamente a los siguientes objetivos y acciones básicas:

1o. *Desterrar del país el fenómeno de la pobreza extrema* en un plazo no mayor de diez años.

2o. *Elevar el ingreso* per cápita de la población de las regiones rezagadas, en un plazo máximo de 25 años, a un nivel *mínimo de entre 10 y 20% inferior a la media nacional*, sin tomar en cuenta —para la comparación— el ingreso generado por enclaves como las industrias petrolera y eléctrica.

3o. *Superar el aislamiento absoluto y relativo* de las regiones atrasadas. Esto implica un programa de construcción de *vías de comunicación* y la puesta en marcha de *sistemas de transporte*, de modo tal que las regiones involucradas se integren, con costos y tiempos de transporte en que deban incurrir sus habitantes y actividades económicas que sean similares a los del resto del país. En materia de *camino*s se deberá procurar que toda comunidad con más de cien habitantes cuente con caminos funcionales durante todo el año, que la totalidad de los territorios subregionales queden eficazmente comunicados con sus respectivos polos de desarrollo y que éstos queden eficaz y económicamente comunicados entre sí, así como que cada región quede comunicada con el resto del país en los mismos términos. Las *telecomunicaciones modernas* podrán hacer una gran contribución a la cancelación del aislamiento. Los estados de la Península de Yucatán, Chiapas y Oaxaca se encontrarán, en todo caso, a una distancia desventajosa de los principales centros dinámicos del país, por lo cual deberá buscarse la superación del problema vía transporte marítimo y aéreo. Este programa tendría que culminarse en un plazo máximo de *diez años*.

4o. *Dotación de capital físico* en niveles similares a los del resto del país en

todos los renglones adicionales a la infraestructura de comunicaciones y transportes, especialmente en lo que se refiere al equipamiento urbano, a la electrificación, las instalaciones escolares y hospitalarias y de telecomunicaciones. Este programa tendría que culminarse en un plazo máximo de *diez años*. El programa de equipamiento urbano y el de caminos tendrían que otorgarle alta prioridad al desarrollo de *conglomerados rurales* (“ciudades rurales”) que faciliten la expansión de los servicios públicos y otras políticas públicas tendientes a la superación de la pobreza y la endogenización del desarrollo.

5o. *Dotación de capital humano* mediante programas de alta prioridad que eleven las condiciones de alimentación, salud y educación de las regiones rezagadas al mismo nivel de la media del resto del país en un plazo de *seis años*. Los casos de alimentación y salud deben tratarse como *prerrogativas* y el de la educación hasta nueve años es en todo caso una obligación constitucional. Los programas tendrían que incluir uno especial para la *rápida superación del rezago educativo* de la población mayor de 15 años de edad. Se trata de *cambiar*, elevándolo, *el perfil educativo y de capacitación de la fuerza de trabajo actual* de las regiones rezagadas, con lo cual, además de aumentar su potencial de desarrollo interno, se contribuiría a reducir rápidamente el agudo desnivel de calificaciones de la fuerza de trabajo nacional y los efectos perversos sobre la diferenciación de los salarios nominales que genera la competencia externa en condiciones de economía abierta.

En esta materia, se requiere también *completar la “línea de ensamble” de formación de capital humano* en la región más allá del ciclo básico de nueve años, con sistemas de educación y formación media superior y superior equiparables al resto del país. En el caso del sistema medio-superior es necesario dotarlo de un carácter más terminal y orientado al mercado de trabajo y restarle el carácter propedéutico para el sistema superior. En el caso de este último se requiere desarrollar una red de universidades y tecnológicos regionales de tamaño óptimo y altos requerimientos de calidad académica. En ambos casos se debe aspirar a absorber, por lo menos, entre 20 y 25% de cada cohorte de edad en un plazo de *25 años*.

6o. *Promoción de polos dinámicos de desarrollo* en escala regional y subregional. Esto implica poner en marcha programas especiales orientados hacia la *modernización de las principales ciudades existentes en cada región y en cada estado*, tendiente a ampliar y modernizar la oferta de servicios y su capacidad de oferta de empleos modernos, así como crear la infraestructura de comunicación y transporte necesaria con su entorno para aumentar su fuerza gravitacional y su capacidad de organización y difusión de la actividad económica en su “hinterland”. En el caso de la *región sur* deberán aplicarse tales programas a las ciudades michoacanas de Morelia, Uruapan, Ciudad Hidalgo, Maravatío, La Piedad, Zamora, Apatzingán y Lázaro Cárdenas; Iguala, Chilpancingo, Ciudad Altamirano, Acapulco e Ixtapa, en Guerrero; Huajuapán de León, Oaxaca, Tehuantepec, Tuxtepec, Juchitán, Huatulco y Salina Cruz, en Oaxaca; Tuxtla Gutiérrez, Comitán, San Cristóbal de las Casas, Tapachula y Arriaga, en Chiapas.

En el caso de la *región sureste* debe hacerse lo propio con las ciudades de Pá-

nucu, Tuxpan, Poza Rica, Xalapa, Córdoba-Orizaba, Veracruz, los Tuxtlas y Coatzacoalcos-Minatitlán, en Veracruz; Villahermosa, Cárdenas y puerto Dos Bocas, en Tabasco; Campeche y Champotón, en Campeche; Mérida, Progreso y Carrillo Puerto, en Yucatán, y Chetumal, Puerto Morelos y Cancún, en Quintana Roo.

Lo anterior debe ser complementado con una política de promoción de “conglomerados rurales” o “ciudades rurales” que funcionen como áreas de concentración de servicios públicos y de transformación de la vida económica y social rural, como escalas primarias de urbanización de la población rural.

7o. *Restablecer el equilibrio de los ecosistemas* en busca de la *sustentabilidad*, implica en primer término *reducir la carga demográfica* actualmente excesiva e introducir *cambios tecnológicos* en la explotación del ecosistema, tanto desde el punto de vista organizacional de la producción (menos explotación individual y más colectiva) como de las técnicas de explotación y la variedad de formas explotativas de relación con el ecosistema.

Un elemento fundamental es darle y extraerle valor a los abundantísimos *recursos hidrológicos y al régimen pluviométrico* de las dos regiones mediante la realización de macro y micro inversiones hidráulicas, públicas y comunales, en captación, almacenamiento, distribución y uso del agua, y mediante la difusión de una cultura tecnológica, tradicional y moderna, de uso, conservación y aprovechamiento de la misma. Se trataría de aspirar a que buena parte de la región *viva del agua en lugar de sufrirla*, logrando así un *nuevo tipo de equilibrio en los ecosistemas*.

8o. *Superación de la cultura del minifundio* como factor fundamental para elevar la productividad, la producción y el ingreso, diversificar la economía rural y restablecer el equilibrio de los ecosistemas. En la mayor parte de las dos regiones, especialmente en sus áreas rurales más pobres, *prevalece todavía la cultura comunal* tradicional la cual puede redireccionarse hacia la *organización*, productiva y económica en general, *de tipo social o colectiva*. Con ello se lograrían reducir los requerimientos de mano de obra directa para la producción y generar diversas ocupaciones nuevas asociadas a todos los demás aspectos de la economía agropecuaria, así como propiciar la descarga demográfica de los ecosistemas sin empobrecer la economía local. Al mismo tiempo se pondrían en marcha fenómenos de tipo empresarial desde la base rural; esto, sin embargo, requiere la *plena despolitización* de las organizaciones económicas de base.

9o. *Reducción drástica de los costos de transacción* para equiparlos a los del resto de la economía nacional (de suyo elevados) no sólo en el campo de las comunicaciones y transportes, sino también mediante la eliminación de trabas legales, reglamentarias y burocráticas y de toda una gama de fenómenos de intermediarismo y abuso del poder, público y privado. Un elemento transformador en esta materia es la capacitación para actuar en los mercados y en los ambientes institucionales.

Adicionalmente se debe buscar la *eliminación de factores no económicos determinantes de relaciones de precios de intercambio desfavorables*.

10o. *Fomento de la capacidad empresarial* radicada en las *regiones atrasadas*,

no sólo a través de la atracción de *empresarios externos* sino, fundamentalmente, mediante políticas específicas dirigidas al *desarrollo de capacidad empresarial nativa*. Esto tiene que ver con el fomento a las formas cooperativas de organización rural, y a la micro, pequeña y mediana empresas en las ciudades; con la capacitación empresarial, la difusión de información tecnológica y de mercados regionales, nacionales e internacionales; con el incremento de la oferta de financiamiento bancario y extrabancario y de sistemas de inversión de capital de riesgo con asistencia técnica y gerencial, y con la eliminación de trámites innecesarios y onerosos para la apertura, expansión, fusión y liquidación de empresas.

11o. *El incremento de la internalización del excedente económico generado* en cada región será factible en la medida en que se encuentren presentes todos los factores mencionados y además se propicie la difusión y consolidación de *formas cooperativas de ahorro y préstamo*, para inversión y consumo, tanto en las ciudades como en el medio rural.

Conclusión

Como puede apreciarse en el texto, la esencia de la acción para superar el dramático desequilibrio regional que padece el país radica en romper y superar los fenómenos y factores determinantes de los círculos perversos de preservación del atraso, mediante programas gubernamentales tendientes a eliminar la hipertrofia demográfica de los ecosistemas rurales, terminar el aislamiento absoluto y relativo, incrementar los incentivos y las capacidades para competir en los mercados, eliminar las desventajas competitivas, incrementar las dotaciones de capital social básico y humano y, en suma, incrementar y dinamizar las capacidades y fuerzas productivas a un grado tal que las regiones atrasadas adquieran capacidad para generar procesos endógenos de desarrollo económico y social.

Es una tarea que sólo puede realizar el Estado, y que le corresponde, y que para tener éxito debe emprenderse de manera integral y durante por lo menos una generación en forma ininterrumpida ●



ECONOMÍA POLÍTICA DE LA DEMOCRACIA SOCIAL

Democracia política y aspiraciones incumplidas

¿La democracia ha decepcionado a la gente en América latina?*

Fernando J. Cardim de Carvalho**

Los últimos veinte años hemos sido testigos de grandes transformaciones en la política latinoamericana. Como se ha señalado frecuentemente, los regímenes políticos autoritarios eran la norma antes de los años ochenta; para finales de siglo todos se habían transformado en sistemas democráticos. La democracia todavía muestra bastantes imperfecciones importantes en muchos países, prueba de ello es el sistema “dual” en Chile, donde hay un país para los civiles y otro, más poderoso, para los militares, o como también lo muestran las recientes recaídas autoritarias en Perú, pero prácticamente sólo Cuba permanece como el único país que se distingue de esta tendencia.

No hay duda de que todo esto representó una importante transformación. Las libertades básicas, como la libertad de expresión, así como el sentimiento de seguridad personal y la garantía del respeto hacia los derechos humanos que trae consigo la democracia, aunque todavía tienen mucho camino por recorrer para una gran parte de la población, son especialmente valorados por aquellos que tienen el recuerdo de haber vivido bajo dictaduras militares (o, menos a menudo, civiles).

Aun así, cerca de diez a quince años después de que los regímenes políticos se han abierto, es cada vez más perceptible una sensación de descontento creciente entre la población de estos países. La revista *The Economist* informó recientemente los resultados de una encuesta de opinión realizada en muchos países latinoamericanos, los cuales revelaron que una gran parte de la población no veía con buenos ojos a los regímenes políticos democráticos. La mayoría de las personas desilusionadas con la democracia se encuentra en Brasil, pero prácticamente la proporción es alta en todos los países, incluso en varias ocasiones por encima de un tercio de la población. Parece haber un sentimiento de decepción con el proceso político y de escepticismo hacia la democracia misma. La corrupción ampliamente generalizada ha contribuido a la opinión de que todo sea un juego, después de todo, en el cual el único cambio

* Traducción del inglés de Fabricio Ortiz.

** Profesor de economía del Instituto de Economía de la Universidad Federal de Río de Janeiro, y consultor del IBASE. e-mail: fjccarvalho@uol.com.br. El estímulo para la realización de este escrito se debe a la insistencia y comentarios de Julio López. Algunas sugerencias y correcciones fueron de Fernanda Carvalho.

real que ha traído la democracia es rotar a los beneficiarios de vez en cuando.

La corrupción es un tema importante pero la decepción con la democracia parece tener raíces más profundas. La democracia fue aclamada no sólo por la libertad política que debe garantizar, sino también porque la mayoría de la gente confió en que mejoraría sus condiciones de vida. Ha sido la manifiesta incapacidad de los regímenes democráticos en América Latina para satisfacer realmente las aspiraciones de la población de una mejor distribución del ingreso y de mayor riqueza, de promover el pleno empleo, de recuperar la capacidad de crecimiento, etc., la que parece ser la causa principal del descontento y de la disociación.

Sobre esta decepción, muchos analistas progresistas y de izquierda han concluido que el problema puede ser la democracia misma. El énfasis en la democracia *formal* (como se le nombra algunas veces) y en los derechos legales estaría mal colocado. Las nuevas formas de la democracia deberían ser identificadas y los nuevos campos de la vida social deberían estar sujetos a las formas democráticas de decisión. Este argumento bien puede ser cierto, aunque la historia ha mostrado que siempre es peligroso agregar demasiados calificativos al término “democracia” (permítannos recordar las “democracias populares” de la Europa Oriental).

En este trabajo, sin embargo, nos proponemos presentar otra hipótesis. Deseamos someter a consideración la idea de que el problema central con los actuales regímenes democráticos no es que la democracia política no sea suficiente, sino que la elaboración de la política económica ha sido gradualmente excluida del control político democrático. El poder de decisión sobre los asuntos económicos que atañen a la sociedad como un todo ha sido arrebatado en muchos países por la integración financiera (o la globalización financiera) y, en algunos casos, por la consiguiente necesidad de acatar los programas de ajuste prescritos por las instituciones como el FMI o el Banco Mundial.

La integración financiera, sin embargo, no es la única fuente de limitantes en la decisión democrática. Tanto los países desarrollados como los que se encuentran en vías de desarrollo se unen cada vez más a un cierto punto de vista sobre la política económica, en el que los procesos políticos son vistos como el único factor que obstaculiza el buen funcionamiento de la economía. En consecuencia, deberían establecerse arreglos institucionales eficaces que ais-

len la elaboración de la política económica de la decisión política. La autonomía de los bancos centrales, los mecanismos que atan las manos para la elaboración de las políticas fiscales, la liberalización de los mercados de mercancías y de fuerza de trabajo, todos estos factores implican que el acceso a los poderes del Estado ya no conlleva el poder de influir en las políticas económicas. La democracia, así, da *voz* pero realmente no *faculta* a la gente para influir en la forma como la economía trabaja.

Si esta hipótesis es defendible, la solución no es necesariamente cambiar el concepto de la democracia, sino que los poderes políticos legítimos recuperen el control sobre la política económica. Para discutir esta propuesta, este documento se encuentra organizado en cinco secciones además de esta introducción. En la sección 2 exploramos el significado de la *democracia política*; en la sección 3, el descontento hacia la democracia que ha sido observado en este continente; en la 4 y la 5 examinamos las maneras mediante las cuales la elaboración de la política económica ha sido removida del control de las instituciones democráticas; en la sección 6 presentamos un bosquejo de una alternativa, basado en las ideas de Keynes y de Kalecki.

2. El significado de la democracia

Los grupos progresistas y de izquierda latinoamericanos mantuvieron una actitud incierta hacia la democracia por mucho tiempo. La democracia política fue concebida también como democracia *burguesa* o democracia *formal*, ya sea para acentuar su carácter de “clase” o su alcance limitado. Por democracia burguesa se entendía que era sólo una cubierta para la opresión de las clases, que daba la impresión a los oprimidos de que tenían una voz en la situación. La democracia formal no era más que un conjunto de reglas que permitían a la gente tomar decisiones menores, pues se suponía que nada que fuera de importancia se decidía por este método. Paradójicamente, sin embargo, la democracia política fue considerada como un posible “instrumento” del cambio social, como un medio para alcanzar el poder, después del cual sería suprimida y remplazada por formas de gobierno que se decía o pensaba que eran más democráticas (o que realmente lo eran).

Esta posición fue sometida a un profundo proceso de crítica a finales de los años setenta y en los ochenta. Esta revisión ocurrió, de hecho, no solamente en América Latina, sino también entre pensadores de izquierda y militantes políticos de todo el mundo. Una

aparente minoría mantuvo puntos de vista “inalterables”. Una fracción mucho mayor, incluyendo a los militantes de movimientos políticos radicales, sí reconoció que la democracia política era ciertamente más que una simple cubierta para la opresión de clase o un instrumento para que la revolución social fuera desechada cuando hubiera agotado su utilidad. Para muchos, si no es que necesariamente para todos los que participaron en este proceso, no fue sólo una cuestión de reconocer que las rupturas en el proceso democrático de hecho dañaban las oportunidades para volver a considerar la injusticia social. Representó en realidad una aceptación verdadera del pluralismo y del derecho a disentir, de la ley de la mayoría y de la importancia de la persuasión, en vez de la imposición, como un método para alcanzar lograr la mayoría.

Por supuesto, este naciente amor por la democracia no nos dice mucho si no explicamos claramente lo que entendemos por democracia. Hay siempre una tentación de construir nociones complejas de la democracia, que analizan y exponen las complejidades de los mecanismos de dominación usados por las clases dominantes para preservar su poder. En estos acercamientos, la democracia tiene que ver con el *contenido* y la meta es poder cambiar las estructuras (políticas, económicas, culturales, ideológicas, etc.) que protegen a las clases privilegiadas. Todo esto puede ser muy cierto, pero esta noción no encaja con su amplia aceptación. El valor de la democracia no hubiera sido reconocido por tantos si éste dependiera de la aceptación de métodos particulares de análisis sociales o políticos. La gran aceptación de las virtudes de la democracia demanda un concepto mucho menos ambiguo.

No es sorprendente que un científico y jurista político italiano, Norberto Bobbio, adquiriera gran influencia en este periodo de búsqueda de un concepto significativo de democracia, aunque él hubiera estado escribiendo sobre el tema por mucho tiempo. Sobre todo, Bobbio argumentaba que la democracia no debería ser vista, de hecho, como un “valor absoluto”, como es el caso de la justicia, la felicidad o la libertad; la democracia es sólo un *método*, pero es, de hecho, “hasta ahora, el único método inventado y aplaudido para obtener el acuerdo en una sociedad de seres diversos, dominada por las pasiones, los instintos asociativos y los intereses egoístas, y para alcanzar un máximo de justicia, de libertad y de felicidad para la humanidad”.¹

Bobbio no está minimizando la importancia de la

¹ Bobbio (1988), p. 133.

democracia cuando argumenta que no es en sí misma un valor fundamental, sino que, al contrario, está destacando la importancia de aquellos métodos de decisión capaces de enfrentarse con la *diferencia*, cuando prevalece la diferencia. Como él afirma, la democracia combina el consenso y el desacuerdo; el totalitarismo no acepta la disensión porque se presenta a sí mismo como el consenso de todos (Bobbio, 1988). Así, para Bobbio, la democracia es un instrumento, pero es de hecho el único instrumento conocido que compatibiliza las diferencias, porque se encuentra diseñado para expresar las diferencias.

Un resultado de la influencia de Bobbio en el debate político fue dejar de lado el enfoque esencial marxista tradicional sobre lo “que se encuentra detrás” de la democracia y en cambio centrarse en los mismos *procesos de elección*. Como Bobbio insistió a lo largo de los años, “lo que distingue un sistema democrático de los sistemas no democráticos es un conjunto de reglas del juego”.² La democracia, por lo tanto, es un *conjunto de procedimientos* que garantizan el predominio de la voluntad de la mayoría, al tiempo que se protegen los derechos de las minorías, en particular su derecho a convertirse eventualmente en la mayoría. Así, la alternancia en el poder es una característica fundamental de un sistema democrático.³

Es evidente que el enfoque de Bobbio asume bien la noción de la *democracia política*. Para muchos, la democracia política por sí misma, aunque no tan intrascendente como fue juzgada en el pasado, no va lo suficientemente lejos. La discusión se centra en la legitimidad de introducir nuevos métodos democráticos de toma de decisiones en otras esferas de la vida social, en especial en la vida empresarial. Para algunos, la democracia tendría que ser ampliada para poder ser más eficaz. Sin embargo, asumiendo que así sea, incluso aquéllos para quienes la democracia política no es suficiente, aún la defienden como la condición indispensable para que los métodos democráticos de decisión se extiendan a otras esferas. La búsqueda de la democracia política es ahora una característica común de prácticamente cualquier plataforma de un grupo progresista.

La transformación de los regímenes políticos en sistemas democráticos en América Latina (así como,

² Bobbio (1987 a), p. 65. Véase también Bobbio (1987b) y (1988).

³ Una lista más detallada de las “reglas del juego” democráticas se encuentra en Bobbio (1987b), p. 56.

de hecho, en otras áreas del mundo) en los años ochenta y en los noventa es sorprendente. Las elecciones libres, la libertad de prensa, la autonomía de las cortes de justicia respecto al Poder Ejecutivo, la libertad de asociarse y el retorno de los militares a sus cuarteles (con la notable excepción de Chile) son todas insólitas y fuertes características de países que vivieron bajo la ley autoritaria hasta hace poco.

Para la gente de estos países, la democratización política no sólo significó libertad, seguridad personal contra los poderes dictatoriales y el poder de influir en la toma de decisiones políticas, también trajo consigo expectativas de “una vida mejor”, especialmente para aquellos excluidos de los beneficios asignados por los gobernantes anteriores. Para la mayoría de la población la democracia significó revertir (si no es que terminar con) los privilegios, distribuir la riqueza y el ingreso, garantizar el pleno empleo, reanudar el desarrollo, etc. En cierto sentido, estas expectativas sobrecargaron el sistema político. La democracia era buena en sí misma, pero al dar voz a fracciones más grandes de la sociedad podría conducir las únicamente a expresar sus demandas. Lo que a cambio se ha alcanzado realmente, sin embargo, es mucho menos de lo que se esperaba. El fracaso para mejorar los estándares de la vida parece encontrarse en la raíz de la decepción con la democracia mostrada por la encuesta de *The Economist*.

3. La decepción con la democracia

No puede haber duda de que la democracia ha esparramado sus raíces en la tierra latinoamericana durante los últimos veinte años, incluso si en algunos casos éstas siguen quedándose cortas. El progreso que esto ha representado no puede (y no debe) ser subestimado. Hay, sin embargo, hoy día una sensación peligrosa de que la democracia ha decepcionado a la gente. La democracia ha sido eficaz al permitir que incluso aquellos que habían sido tradicionalmente excluidos expresen sus demandas, pero se ha quedado corta para dar lugar al tipo de cambio que esperaban se produjera en las condiciones económicas en que viven. Muy pocas personas anhelan el retorno de los regímenes dictatoriales, pero tampoco mucha gente parece motivada por los logros democráticos.

El asombroso avance que estos países han atestiguado en la construcción de la democracia política ha sido eclipsado por el lento paso del progreso social. El ingreso y la riqueza permanecen altamente concentrados, a pesar de los logros obtenidos cuando se abatió la alta inflación en países como Brasil y

Argentina. El empleo se ha estancado y los “buenos trabajos”, aquellos que traen consigo salarios mayores, contratos formales y derechos laborales, han estado desapareciendo. En lugar de los derechos laborales, ahora se habla de flexibilidad laboral; el crecimiento ha sido mucho menor que los promedios históricos; las redes de seguridad social son obviamente deficientes en su cobertura y efectividad; las economías del continente se encuentran sujetas a repetidos ataques de inestabilidad que amenazan con destruir cualquier progreso mediocre que se haya alcanzado. Pero por encima de todo, tanto la corrupción política como la económica están muy extendidas. Ciertamente no es que las democracias sean más corruptas que las dictaduras, pero la corrupción se volvió más visible una vez que la censura de la prensa fue eliminada.

Bobbio, en los trabajos citados en la sección anterior, observó que, de hecho, la democracia significa la adopción de métodos de selección de un cierto tipo *y la existencia de alternativas efectivas para escoger entre ellas*. En otras palabras, la democracia, para ser más que una formalidad, es un método de selección entre alternativas significativas. Hoy día crece la percepción de que lo que es importante ya no es el objeto de la elección democrática o de que las opciones que actualmente se ofrecen no representan realmente alternativas efectivas.

En cualquier caso, la gente no se siente facultada para realmente hacerse cargo de sus vidas. La democracia no otorgó los medios para alcanzar una vida mejor. Parece ser que una de las suposiciones más abrigadas que fortalecía a los movimientos de democratización en el pasado reciente probó ser falsa: un Estado democrático *no* es más permeable a las demandas populares y *no* es particularmente sensible a las necesidades de la persona común. ¿Qué salió mal?

4. La confiscación del control sobre las políticas económicas: la liberalización financiera y la integración

La hipótesis central de este trabajo es que la decepción actual con la democracia surge de la incapacidad para traducir el acceso al poder político en la ansiada mejora en las condiciones de vida. La elaboración de la política económica es percibida como algo que está más allá del control democrático. La sociedad observa a diferentes gobiernos encabezados por diversos partidos, que al parecer ofrecen diferentes plataformas, relevarse uno a otro en el gobierno sólo para terminar por instrumentar el mismo conjunto

de políticas que el gobierno anterior tuvo que seguir. El ejemplo más reciente de este fenómeno es Argentina, donde supuestamente una coalición más progresista fue elegida en 1999, pero que sólo ha continuado llevando a la práctica las mismas políticas que el gobierno anterior y ha enfrentado los mismos problemas, incluyendo la necesidad de engatusar a los políticos para que aceptaran la profundización de estas políticas.

Al final, tanto los gobiernos nominalmente progresistas como los nominalmente conservadores, parecen suscribir las mismas políticas una vez que alcanzan el poder. Estas políticas son definidas sobre todo por una reducción del poder del Estado para intervenir en la economía, dejando a los “mercados libres” el poder para meter en cintura al gobierno decidiendo cuáles políticas son “sanas”. Las políticas sanas son recompensadas por los “mercados”, en contraste con las políticas “populistas” que se enfrentan al riesgo de ofender al “mercado” y de sufrir las consecuencias.

Esta sensación de impotencia de la política para encarar eficazmente al “mercado” es particularmente aguda cuando uno tiene en mente que el Estado sí tuvo el poder, hasta hace no mucho, para fijar las condiciones dentro de las cuales trabajaban los “mercados”, y no al contrario, como sucede ahora. El Estado keynesiano en los países desarrollados y los estados “desarrollistas” en las economías subdesarrolladas sí asumieron la responsabilidad de promover el pleno empleo y el crecimiento en sus economías. Las políticas activas de control de la demanda sostuvieron el pleno empleo durante mucho tiempo y los países que formularon e instrumentaron políticas industriales de sustitución de importaciones o de expansión de las exportaciones fueron muy exitosos durante varios años. El crecimiento y la prosperidad eran realmente mucho más fuertes entonces que cualquier cosa observada en los últimos quince o veinte años.

Así pues, ¿qué sucedió? La actual condición de impotencia y pasividad es resultado de una compleja red de procesos simultáneos. Un primer conjunto de factores tiene que ver con el cambio ideológico profundo presenciado en todas partes del mundo a principios de los años ochenta. Básicamente, la preocupación por las “fallas del mercado” fue sustituida por el enfoque en las “fallas del gobierno”. Se había convertido en lugar común de la economía del siglo XX afirmar que los mercados no eran capaces de funcionar perfectamente en ausencia de algunas condi-

ciones demasiado demandantes. Los monopolios, la inherente incertidumbre, las asimetrías en la información, los retornos crecientes en la producción, las externalidades, etc., todos estos factores inhabilitaban la posibilidad de que los mercados pudieran, por sí mismos, maximizar el bienestar social. La incapacidad para sostener el pleno empleo fue vista como la principal falla del mercado en las economías capitalistas desde los tiempos de Keynes y Kalecki.

Las tendencias ideológicas dominantes en los años ochenta no negaron necesariamente la importancia de las fallas del mercado, aunque algunos devotos de hecho sí las negaron. Lo que todas ellas hicieron fue proponer que cualesquiera que fueran las fallas que uno pudiera identificar en la libre operación de los mercados, éstas eran mucho menos dañinas que la causada por la intervención del Estado para intentar ayudar. Desde Hayek, los liberales han afirmado que los gobiernos no tienen nunca la información necesaria para promover una intervención eficaz. El Estado sólo podía ocuparse de las preferencias de los consumidores suprimiendo su diversidad. Los teóricos de la elección pública agregaron más adelante que, de hecho, no existe el Estado, lo que realmente existe son los burócratas tratando de mejorar su propia situación mediante la manipulación del poder político. No existe un interés público, todos los intereses son privados.

En cuanto a los países en vías de desarrollo, estas ideas se aplicaron desde el inicio de los ochenta y están sintetizadas en “el consenso de Washington”, utilizando la famosa frase de John Williamson. El cambio no estuvo limitado al campo de la ideología, sino que inhibió la acción del Estado en el campo económico. Sobre todo para los países en vías de desarrollo, la situación realmente cambió con el movimiento hacia la liberalización de la movilidad del capital iniciada a finales de los años ochenta y que ganó ímpetu en los noventa.

El desmantelamiento de los controles sobre el capital tuvo lugar en un ambiente internacional de exceso de liquidez. Como resultado, los flujos de capital entre los países crecieron rápidamente, incluyendo el intento de los flujos de capital a corto plazo por aprovechar las ganancias posibles con el arbitraje entre distintas tasas de interés y otras oportunidades temporales que pudieran generar un retorno rápido y permitirles buscar ganancias en otros mercados.

Los flujos de capital privados se mostraron como un instrumento totalmente nuevo, y muy poderoso, de la “disciplina del mercado”. Las facilidades para la

salida permiten ahora que los inversionistas financieros (incluyendo a los residentes que deciden qué hacer con los recursos que controlan) “voten” sobre las políticas nacionales con sus pies. Las políticas que ofenden sus intereses o que no les dan la prioridad debida hacen que se retiren masivamente. Una crisis externa sobreviene y el país, voluntariamente o fustigado por el FMI, tendrá que adherirse o convertirse en un marginado.⁴ Si un país desea continuar jugando bajo las reglas del mercado, tendrá que seguir políticas “sanas”, no porque sean favorables al país por sí mismas o porque la población esté convencida de su bondad, sino porque se diseñan para suavizar el “sentimiento del mercado”, utilizando una expresión popularizada por el anterior director del FMI Michael Camdessus.

En los países en vías de desarrollo *integrados financieramente*, esto es aquellos que abren sus cuentas de capital permitiendo la libre circulación del capital, las políticas tienen que ser diseñadas con una meta principal en mente: ganar la confianza de los “mercados”. Los mercados, en este contexto, significan los inversionistas financieros, tanto extranjeros como nacionales, puesto que no hay diferencia entre la fuga del capital inducida por uno u otro. Estos flujos son relativamente grandes en comparación con el tamaño de estas economías y debido a esto los inversionistas financieros adquieren un poder de veto sobre las políticas nacionales de los países en vías de desarrollo que probablemente no tienen en el caso de los países desarrollados.⁵ Es la necesidad de diseñar políticas para complacer a los inversionistas financieros en vez de perseguir objetivos nacionales lo que explica por qué el cambio en el gobierno de Argentina en 1999 fue inocuo, o que países como Brasil adoptaran políticas similares a las del FMI mucho antes de que el gobierno brasileño tuviera

⁴ Puede que no importe realmente si el país adopta un tipo de cambio fijo o flexible. Por supuesto, con un tipo de cambio fijo los riesgos son más evidentes; una vez que el país agota sus reservas, el régimen necesariamente se derrumbará a menos que sea apoyado por el extranjero. Pero aun con tipo de cambio flexible el espacio para maniobrar es pequeño y la salida del capital rápidamente devaluará la moneda local, ya sea porque cause pánico o porque genere presiones inflacionarias, las autoridades monetarias se verán forzadas a actuar, ya sea para intervenir o para establecer controles de capital.

⁵ De hecho, quizá lo tengan sobre las economías más grandes pero en circunstancias excepcionales, como fue el caso del Reino Unido e Italia durante la crisis del sistema monetario europeo en 1992.

ra que someterse a la orientación del Fondo. Cuando una crisis brota realmente, el Fondo se convierte en el portavoz del mercado, tomando el papel de orientar a los países afectados hacia la adopción de políticas “sanas”.

Incluso los críticos conservadores del FMI se dieron cuenta de que su intervención mina los procesos políticos, aunque no se percatan por igual de que incluso sin la intervención del Fondo la liberación de las cuentas de capital conduciría al mismo resultado.⁶ Las demandas internas, en particular aquellas que puedan afectar a los inversionistas, como una política de bajas tasas de interés o de recaudación fiscal progresiva diseñada para distribuir la riqueza y el ingreso de manera más justa, tienen que ser ignoradas. Realmente no importa qué tipo de gobierno sea elegido, lo que importa es que no se desvíen del buen camino. Como se sugiere en un documento de trabajo del Banco Mundial, incluso puede ser mejor si una coalición progresista o de centro-izquierda adquiere poder *político*, puesto que entonces la población no desconfiaría de que las políticas “correctas” fueran adoptadas debido a intereses especiales.^{7,8}

En suma, la integración financiera es una primera causa importante de la pérdida de control sobre la política económica, cedido por el poder político a los inversionistas financieros, extranjeros y nacionales.

⁶ Esta imputación, de hecho, es expresada en el famoso Reporte Meltzer que evalúa la operación de las instituciones financieras internacionales, como el FMI y el Banco Mundial.

⁷ “Uno puede inferir que lo más probable es que los típicos defensores del libre mercado lleven a cabo reformas afables. Sin embargo, Cukierman y Tommasi sugieren que es más probable que las políticas sean exitosas si son propuestas por individuos ‘disímiles’. Si los votantes no están completamente informados sobre la forma en que las políticas se asocian con los resultados, la capacidad de un gobierno ‘populista’ para instrumentar una reforma con costos en el corto plazo es mayor que la de un reformista ‘ideológico’. La razón es que si un gobierno ‘populista’ propone una reforma, el público tiene menos motivos para sospechar que la reforma fue iniciada debido a tendencias ideológicas más que a motivos que realcen la eficacia, y por lo tanto puede apoyarla más fuertemente”. Dollar y Svensson (1998), p. 9.

⁸ Véase, de nuevo, el caso de Argentina o Chile, donde los grupos de centro-izquierda son aplaudidos por su buen tino para elegir las políticas económicas. También es muy común en Brasil el intento hasta ahora sin éxito de los funcionarios del actual gobierno de comprometer previamente a los posibles gobiernos futuros de partidos izquierdistas con las políticas “sanas”, con el fin de suavizar las expectativas de los mercados financieros.

5. La confiscación del control sobre las políticas económicas: la autonomización de la política económica

La liberalización de las cuentas de capital es un elemento que explica la pérdida de la influencia democrática en la política económica que es particularmente importante para las economías en desarrollo. Pero esta influencia sobre la política económica se ha perdido también en las economías avanzadas, por razones algo distintas que son, sin embargo, también válidas para los países en vías de desarrollo.

Cada vez más, la responsabilidad de la elaboración de la política económica ha sido otorgada a instituciones autónomas que operan dentro del Estado más allá del control de los funcionarios elegidos. La política monetaria se deja a bancos centrales independientes en un número cada vez mayor de países. La política fiscal debería seguir pronto el mismo camino. Mientras que esto no sea posible, las enmiendas para balancear el presupuesto o las iniciativas como el Pacto de Estabilidad y Crecimiento en el área del euro sirven para reducir el rango de alternativas de las políticas fiscales. Los programas de ajuste del FMI han impuesto leyes de responsabilidad fiscal a algunos de sus clientes, como Argentina y Brasil.

Las políticas de control de la demanda no son los únicos objetivos de la reducción del activismo del Estado. Las políticas industriales activas son por lo general condenadas por los “mercados” y los gobiernos liberales, pues consideran que no son más que una forma disfrazada de distribuir los privilegios. La política industrial se convierte así en una característica de lo que al FMI le gusta denominar “capitalismo cómplice”. La misma actitud está presente, de hecho, respecto de cualquier política intervencionista.

La teoría macroeconómica ortodoxa que ha sido desarrollada desde los años ochenta, conocida como la nueva economía clásica, ha estado vendiendo la idea de que la elaboración de la política económica es, en primer lugar, esencialmente una cuestión técnica, más allá del dominio de los políticos, no sólo en términos de su actual puesta en práctica sino también en relación con la fijación de metas; en segunda instancia, se considera que la política económica es algo que debe ser tratado por los especialistas en ambientes aislados de las presiones políticas que pudieran alterar sus decisiones. Se postula que los políticos se preocupan únicamente por las consecuencias a corto plazo de sus decisiones (la próxima elección es su horizonte de decisión), así que no vacilan en adoptar políticas que pueden causar daño

en el largo plazo, si con ellas ofrecen ganancias inmediatas que puedan persuadir a los votantes para apoyarlos. También se cree que la población será fatalmente engañada por esos políticos sin escrúpulos, eligiendo a los candidatos que les ofrecen las mejores ventajas a corto plazo.⁹

Estos argumentos se desarrollan mejor en relación con la política monetaria. El ganador del premio Nobel Robert Lucas Jr., miembro connotado de la nueva escuela clásica, ha establecido lo que se conoce como el “teorema de la irrelevancia de la política”, según el cual ninguna *política* monetaria puede tener impacto alguno sobre la economía real. Los nuevos economistas clásicos asumen que una economía de mercado está siempre en su posición “natural”, esto es, que la configuración de las actividades que corresponden al máximo nivel de satisfacción pueden derivar de la operación de la economía, dada la información que poseen. El desempleo observado es conocido por esta escuela como la tasa “natural” de desempleo y está conformado por aquellas personas que no piensan que los salarios existentes justifiquen su esfuerzo laboral o que disfrutan del ocio en el presente porque esperan que los salarios reales sean más altos en el futuro. Puesto que la situación existente es la preferida por los agentes económicos, nada de lo que haga el banco central puede cambiarla. Por lo tanto, si el banco central adopta cualquier *política*, esto es, *cualquier serie de pasos coherentes y reconocibles*, para aumentar el empleo por ejemplo, más allá de la tasa “natural” de desempleo, esto resultará en inflación, porque la población sabe que las políticas expansivas no pueden conducir a un producto mayor. Por lo que la política monetaria activa es una pérdida de tiempo.

Se supone que sucede lo mismo con las políticas fiscales, de acuerdo con otro postulado de la nueva

⁹ Es interesante notar que éstos son los mismos economistas que por lo general asumen el predominio de la hipótesis de las expectativas racionales según la cual uno no puede ser engañado sistemáticamente por los hacedores de la política. Pero uno no puede comerse la torta y quedársela. La hipótesis de las expectativas racionales es empleada para sustentar la propuesta de que las políticas son ineficaces debido a que la gente siempre sabe lo que quiere y no puede ser engañada para actuar según se requiera. Si éste es el caso, uno no se debe preocupar de que la población tome decisiones políticas equivocadas. Un banco central “dependiente” se mantendrá en línea gracias a una población bien informada, no importa si el banco central es independiente o no. La consistencia lógica, sin embargo, nunca ha sido el punto fuerte de la economía neoclásica.

economía clásica, la tesis de “equivalencia ricardiana”. Según esta “tesis” la población puede ver también a través de las políticas fiscales, y se da cuenta de que una política fiscal expansionista, es decir, la generación de déficit fiscales para estimular la demanda agregada, implicará impuestos mayores en el futuro, cuando la deuda pública tenga que ser saldada, por lo que el gasto mayor del gobierno se supone que se compensa por la disminución en el gasto privado de los que ahora están ahorrando para pagar impuestos más altos posteriormente.¹⁰

El tema subyacente en este y otros argumentos similares es que las economías de mercado encontrarán su camino por sí mismas y no hay nada que pueda hacer el gobierno. Un gobierno no puede mover la economía a una posición que no es deseada por los mismos agentes privados pero puede desbaratar la economía si de todos modos lo intenta. Los gobiernos pueden intentar sorprender a los agentes privados y, mientras estos últimos intentan averiguar lo sucedido, puede impulsar una cierta expansión económica “artificial”. Pero cualquier cambio será de breve duración, la economía volverá a su posición “natural” y todos los restos que quedarán de las iniciativas del gobierno serán desagradables residuos bajo la forma de inflación, deuda pública y pérdida de bienestar para aquellos que, sin importar por cuanto tiempo, fueron engañados por una política que tardaron cierto tiempo en conocer.

Según estos radicales del “libre mercado”, la única manera de evitar todo esto es depositando el poder de la toma de decisiones sobre estas políticas más allá del control, o incluso la influencia, de los funcionarios elegidos. Ese poder debería darse a “técnicos” políticamente neutros que encarnarían cierto estándar abstracto de razonamiento, buscando no favorecer a nadie en particular, excepto a la sociedad misma, y que no negociarían cualquier ganancia sostenible a largo plazo a cambio de beneficios de breve duración.¹¹

¹⁰ Que estas ideas puedan sonar extrañas incluso para los mismos economistas neoclásicos es demostrado por la pusilánime respuesta de Lucas a las severas críticas de Tobin sobre las prescripciones de política hechas por su escuela. Véase Lucas (1981).

¹¹ Este tipo de literatura, como los textos que defienden la autonomía de los bancos centrales, parece aceptar un punto de vista asombrosamente ingenuo sobre las inclinaciones “naturales” de los banqueros centrales y de otros burócratas. Economistas como Alex Cukierman, el defensor más notorio de la autonomía de los bancos centrales, asu-

Hoy día, la política monetaria ya se encuentra más allá de control democrático en todos los países desarrollados y en la mayoría de los países en vías de desarrollo más avanzados. Esto significa que la decisión sobre las variables estratégicas de las políticas como las tasas de interés, que afectan la distribución del ingreso, el empleo, el crecimiento, etc., se deja a instituciones “independientes”, como el banco central, las cuales se asume que son neutras y que sólo son motivadas por un sentido abstracto del bien común. Es interesante observar que ni siquiera Milton Friedman parecía creerse este cuento de hadas, cuando expresó su oposición a la tesis de la autonomía argumentando que los bancos centrales independientes serían excesivamente sensibles a las demandas de los banqueros privados.¹²

Es más o menos obvio que la política fiscal será el próximo objetivo de esta nueva orientación. De hecho, ya se argumenta que las políticas de ingresos y egresos son en su mayoría asuntos técnicos, que es mejor confiar a técnicos especializados que a los instintos caprichosos y oportunistas de los funcionarios elegidos, siempre predispuestos en favor del gasto deficitario. Los aspectos políticos son, cuando mucho, secundarios en este asunto.¹³

men que, libres de la influencia de aquellos políticos perversos, los banqueros centrales actuarían según estos altos estándares sociales, beneficiando a todos. ¡Los banqueros centrales, en contraste con los políticos sin escrúpulos y con los votantes torpes que los eligen son, por naturaleza, virtuosos!

¹² Uno debe tener presente que Friedman no favorecía las políticas monetarias activas. Él sólo afirmaba que hay otros medios, mejores, para asegurarse de que los hacendados de la política monetaria no perseguirían políticas activas, consistentes en la adopción de las reglas anunciadas con anticipación para el crecimiento en la cantidad de dinero. Esto predeterminaría automáticamente las tasas de crecimiento de la oferta de dinero, reduciendo al mínimo la discrecionalidad de las autoridades monetarias. Los economistas como Lucas también preferirían este tipo de arreglo. La mayoría de los seguidores del neoclasicismo, sin embargo, parecen verse inclinados en favor de la tesis de la autonomía. Uno debe hacer notar que, en ambos casos, reglas o autonomía, lo que importa es que la política es excluida de la elaboración de la política económica.

¹³ Un ejemplo de esta postura puede ser ilustrativo. El presidente Cardoso de Brasil, elegido por una coalición encabezada por el Partido Brasileño Social-Demócrata, al cual pertenece, ha propuesto recientemente la adopción de una tasa de impuestos sobre la renta pareja de 7.7%. La adopción de tasas impositivas progresivas para promover la redistribución de ingresos ha sido la característica más importante de todos los movimientos políticos socialdemócratas durante el siglo xx. Hoy los demócratas sociales, si es que

En suma, la ampliación de los métodos democráticos de gobierno ha ocurrido en un ambiente marcado por la sustracción de las decisiones sobre la política económica a aquella porción del Estado compuesta por los funcionarios elegidos. La responsabilidad de estas decisiones fue transferida a cuerpos autónomos dentro del Estado que supuestamente les dan el tratamiento “técnico” que requieren. Por lo tanto, nuevamente, poder influir sobre el proceso político, gracias a la ampliación de la democracia, no se ha traducido en control sobre las políticas económicas. Las esperanzas y las expectativas que llevaron a muchos a luchar, o al menos a aspirar, por la democracia fueron cercenadas por el aislamiento del aparato de elaboración de la política económica. La libertad y la participación políticas no implicaron, como se esperaba, la participación en la elaboración de la política económica. De hecho, aquellos que asumieron que la democracia significaba voz y mando están descubriendo, para su sorpresa y frustración, que la actual democracia ofrece lo primero, mientras que cada vez más niega lo segundo. Quienquiera que tenga influencia sobre las decisiones de los banqueros centrales o de los tesoreros, definitivamente no es la población en general.

6. Recuperar el control sobre la política económica: una alternativa del ala izquierda keynesiana

He argumentado hasta ahora que mucha gente está desconsolada por los pobres resultados, en términos de mejorar las condiciones de vida, que ha alcanzado la democracia. Había grandes expectativas de que con la democracia habría gobiernos más sensibles a las demandas de pleno empleo, de reanudación del crecimiento y de distribución del ingreso, pero estas expectativas fueron ampliamente frustradas. De hecho, sacar a los gobiernos ineficaces con el voto ha sido inútil, puesto que los nuevos gobiernos elegidos tienden a repetir las mismas políticas y a utilizar la misma retórica que los gobiernos derrotados.

Tanto la regla de los inversionistas financieros, arraigada en la liberalización de la movilidad del capital, como la pérdida del control democrático sobre la elaboración de la política económica, causada por la transferencia de la responsabilidad sobre las polí-

el señor Cardoso puede ser seriamente considerado uno de ellos, abordan la cuestión de las tasas impositivas como si fueran contadores y recaudadores de impuestos (para los cuales, ciertamente, sería mucho más fácil trabajar con una tasa pareja), ¡no como si fueran políticos!

ticas económicas a las áreas “técnicas” del poder que, aunque permanecen dentro del Estado, de todas formas se encuentran aisladas de los procesos políticos, han contribuido a generar una sensación de frustración sobre la conveniencia de la democracia.

Uno debe destacar, sin embargo, que ambos adelantos, la liberalización de la cuenta de capitales y la autonomía de entidades como el banco central, se encuentran apoyados en argumentos teóricos y empíricos débiles.¹⁴ Uno no necesita saber demasiado para ver lo ingenua que es la noción de que los banqueros centrales tienen una capacidad superior para actuar en interés de la población, que ella misma o incluso que el político promedio. La incompetencia, la predisposición hacia los grupos de interés (como el de los banqueros privados) e incluso la simple corrupción son tan frecuentes entre los banqueros centrales como entre cualquier otro grupo de gente. Por otra parte, suponer que los inversionistas financieros, que de hecho hablan por el “mercado”, actúan para disciplinar la conducta del gobierno para beneficiar a la sociedad en general parece ir un poco más allá de la versión de *La riqueza de las naciones* de Adam Smith, ¡producida en el País de las Maravillas!

Como Bobbio ha señalado, la democracia significa la capacidad de elegir y la existencia de alternativas reales para escoger entre ellas. Los acontecimientos recientes menoscaban ambas. El derecho de la gente para elegir es negado cuando la preservación del “sentimiento del mercado” es la consideración que predomina. También se le niega el derecho a elegir cuando las esferas importantes de la política pública son sustraídas del control democrático y se sitúan en un limbo institucional donde sólo pueden ser alcanzadas por grupos de interés especiales. Finalmente, no se ofrece ninguna alternativa real cuando la retórica económica se utiliza para persuadir a la población de que sólo hay un camino adelante, y de que todo lo demás son pensamientos esperanzados o ignorancia total de lo que la “buena teoría” enseña.

La democracia no es necesariamente inocua, pero para darle un contenido eficaz es necesario recuperar el control sobre las esferas del Estado a las que se les concedió autonomía: la política monetaria y

¹⁴ Éste no es lugar para discutir apropiadamente estos temas. El lector puede consultar Carvalho (2000), para una discusión sobre la liberalización de la cuenta de capitales, y Carvalho (1995-1996), en relación con las críticas de las propuestas para hacer autónomos a los bancos centrales. Una dura crítica a la liberalización de la cuenta de capitales también se encuentra en Rodrik (1998).

fiscal son responsabilidad del Estado; mantener el pleno empleo es responsabilidad del Estado también; promover el crecimiento y buscar maneras de reducir la concentración de la riqueza y del ingreso son tareas del Estado, no de individuos o empresas privadas, ni del “mercado”. Esto es necesario no sólo para salvar a la democracia sino también porque los argumentos en favor de las posturas actuales se basan en simplificaciones ideológicas que difícilmente serían tomadas en consideración por estudiosos conservadores, pero serios.¹⁵

También debe quedar claro, por otra parte, que recuperar el control democrático sobre la política económica no significa simplemente regresar a los arreglos institucionales prevalecientes antes de la ola liberal de los años ochenta. Es innegable que en muchos casos se seguían caminos insostenibles puesto que las políticas fiscales y monetarias no eran siempre concebidas o instrumentadas de la manera más sensata. En particular, aunque el calificativo *keynesiano* fue usado indistintamente en esos años tanto por los seguidores como por los críticos, para caracterizar a casi cualquier política que involucrara al Estado en la operación de la economía, el mismo Keynes nunca estuvo en favor de los procesos anárquicos de intervención, como se observó varias veces durante esos años.

Un enfoque keynesiano de la política económica subraya la necesidad de una planeación y de una toma de decisiones adecuadas, así como la preservación de un equilibrio delicado de las actividades que caracterizan a una economía de mercado. Como Keynes mencionó en su último escrito, la meta era alcanzar las ganancias soñadas por Adam Smith, no eliminarlas. Para hacerlo, sin embargo, era necesario reconocer que las economías de mercado han mostrado defectos importantes. El papel del gobierno debe ser compensar esas fallas.

En las circunstancias descritas aquí, el primer paso para recuperar el control democrático sobre la política económica sería la imposición de *controles sobre el capital*, sobre todo sobre los flujos a corto plazo y sobre las inversiones en el extranjero de los residentes. Esto debe eliminar el poder de veto que los inversionistas financieros actualmente poseen sobre las políticas nacionales. Como el mismo subdirector del FMI Stanley Fischer ha reconocido, no hay evidencia

de que la liberalización del capital sirva para promover el crecimiento y el desarrollo.¹⁶ La movilidad internacional del capital crea importantes externalidades negativas en economías en desarrollo a cambio de nada, excepto la libertad de hacer algunas transacciones financieras fuera del país. Keynes y mucha gente más se dieron cuenta a finales de los años cuarenta que la movilidad del capital podría causar más problemas que ventajas, y por consiguiente los artículos de convenio del FMI preparados en la conferencia de Bretton Woods contenían una recomendación explícita de que los países debían defenderse a sí mismos contra los movimientos de capital mediante la adopción de controles sobre el capital.

Los controles sobre el capital, sin embargo, son solamente una condición para la autonomía en la elaboración de la política nacional. Crean espacios para la elaboración de la política, pero las políticas adecuadas aún tienen que ser diseñadas para beneficiarse de ellas. Así, el segundo paso es rediseñar las políticas económicas nacionales, comenzando por restituir el control democrático a todas las instituciones estatales. La política monetaria es un instrumento del gobierno, tanto como lo es la política de salud o de educación. No debe permitirse que los bancos centrales, ni Hacienda o cualquier otra rama del gobierno, constituyan un poder aparte. Los keynesianos creen que las políticas económicas son más eficaces cuando se diseñan de manera coordinada para alcanzar metas coherentes. Diversos instrumentos actúan a través de diferentes canales y tienen impactos específicos sobre algunas variables. Los instrumentos de política no deben estar subordinados a otros instrumentos (como políticas monetarias subordinadas a las políticas fiscales y viceversa). *Deben combinarse para alcanzar los objetivos deseados.*¹⁷

Según Keynes, un sistema capitalista enfrenta dos grandes problemas: 1) normalmente se encuentra marcado por un excesivo grado de concentración de la riqueza y del ingreso, y 2) la demanda efectiva puede ser insuficiente para asegurar el pleno empleo de la fuerza de trabajo. Keynes creía que el primer problema podría ser tratado más fácilmente, mediante el diseño apropiado del sistema fiscal. En opinión de Keynes, cierto grado de desigualdad en el ingreso y la riqueza es inherente a la operación de una economía

¹⁶ Véase Fischer (1999).

¹⁷ Esta discusión es un resumen de Carvalho (1997), donde los argumentos teóricos se desarrollan detalladamente y se proporcionan más referencias bibliográficas.

¹⁵ Un ejemplo bien conocido de una crítica conservadora de los puntos de vista que aquí se han cuestionado se encuentra en Gray (1998).

con iniciativa empresarial. El problema que enfrentaban las sociedades modernas era que la concentración iba más allá de lo necesario para recompensar el espíritu emprendedor. El principal culpable era el derecho a la herencia, que transmitía la riqueza de quienes la habían acumulado a aquellos que simplemente tuvieron la fortuna de nacer ricos. La medida correctiva era gravar las herencias. De hecho, Keynes siempre defendió la imposición de gravámenes al capital para financiar las iniciativas políticas, particularmente aquellas con un carácter redistributivo.

El tema de una demanda efectiva insuficiente era mucho más difícil porque se encontraba arraigada en las características sistemáticas de una economía capitalista. En pocas palabras, para Keynes la dinámica de una economía monetaria (es decir, una economía de libre empresa) depende de la habilidad de los empresarios individuales para tomar decisiones sobre la producción e inversión, las cuales generarán el ingreso para que los consumidores tomen sus decisiones sobre el consumo y para que los gobiernos financien sus gastos. Todo comienza con el empresario que cosecha las ganancias por sus decisiones correctas, pero que también paga el precio por sus errores cometidos. Estas decisiones se encuentran rodeadas de incertidumbre; los empresarios intentan controlarlas mediante la suscripción de contratos a futuro denominados en dinero, es decir, obteniendo compromisos previos de sus proveedores y, si es posible, de los compradores de sus mercancías, para reducir el riesgo de tomar decisiones incorrectas e ir a la quiebra como resultado de esto. A partir de estos compromisos contractuales, se genera un flujo de gastos monetarios para llevarse a cabo en el futuro. Si todo va bien, el trabajo y las materias primas estarán disponibles según lo esperado, la producción será realizada, los bienes serán vendidos, habrá un flujo de ingresos, se harán los pagos correspondientes y se obtendrán ganancias. Si algo va mal, sin embargo, puede ser que los empresarios no puedan pagar las deudas contraídas, y los trabajadores no podrán recibir sus salarios y comprar bienes de consumo. En tal ambiente, es natural que surjan ciertas preferencias para acumular *activos líquidos*. Estar en el control de la liquidez significa poder pagar las deudas cuando éstas se venzan, por lo que las expectativas erróneas y las decisiones incorrectas no necesariamente terminarán en la bancarrota.

En otras palabras, los activos remunerativos, pero riesgosos, pueden ser una fuente de ganancias, pero el tener dinero da seguridad. El problema para la economía surge cuando alguien utiliza su ingreso pa-

ra demandar activos líquidos, como el dinero mismo, y este mero hecho reduce la demanda por bienes y servicios. Es decir, si los empresarios guardan su dinero, entonces no lo utilizan para emplear trabajadores o para comprar materias primas o, finalmente, para comprar bienes de inversión. Si los consumidores retienen su ingreso al atesorar dinero, entonces reducen la demanda de casas y de otros activos productivos. Cuando esto sucede, se dice que la demanda efectiva es insuficiente, o sea, incapaz de garantizar el trabajo de aquellos que producen las materias primas, los bienes de inversión o la construcción de casas para las cuales no existe demanda ahora.

Keynes creía que la insuficiencia de la demanda efectiva era un problema más serio que la excesiva concentración del ingreso puesto que ésta se debía al hecho de que el dinero tiene una naturaleza especial y realiza un determinado papel en una economía monetaria. De hecho, Keynes prefería referirse a las economías *monetarias* en vez de economías *capitalistas* para señalar que el dinero hace la diferencia. Y el dinero es especial porque es la manera más segura de afrontar la incertidumbre que circunda a cualquier decisión privada en una economía moderna.

La incertidumbre surge de dos maneras. Podemos llamar a la primera *microeconómica*, y es la relacionada con el hecho de que en una economía de mercado es responsabilidad del empresario individual elegir qué mercancías producir, cómo producirlas, con cuál tecnología, cómo emplear los factores de la producción, etc. Estas decisiones están rodeadas por la incertidumbre, por supuesto, pero dejar que sean los empresarios individuales los que las tomen es la base de una economía de libre empresa. Aquellos que toman las decisiones correctas se ven recompensados con ganancias, los que no, fracasarán.

Hay una segunda fuente de incertidumbre, sin embargo, que no puede ser encarada por los empresarios individuales. Es la incertidumbre *macroeconómica* causada por el hecho de que incluso los empresarios más eficientes y creativos pueden ir a la quiebra si la economía esta atravesando una recesión. El empresario, en otras palabras, puede fracasar debido a los desequilibrios agregados que afectan a la economía en su conjunto. De hecho, la posibilidad de ir a la quiebra debido a acontecimientos más allá del control del individuo puede ser suficiente como para asustar a los productores y a los inversionistas y hacer que acumulen riquezas en vez de bienes productivos que generen trabajo. *La incertidumbre macroeconómica es el blanco principal de las políticas keynesianas.*

Para combatir estas incertidumbres, Keynes creía que era necesario instrumentar un conjunto integrado de políticas de manejo de la demanda agregada, cada una de las cuales atacaría un lado del problema. La política fiscal debería diseñarse de manera que estimulara el gasto privado, en el mejor escenario, o que tomara su lugar en el peor de los casos. El presupuesto público debería dividirse en dos partes: el ordinario y el presupuesto de inversión. El primero incluiría todos los gastos normales del Estado y siempre debería estar en equilibrio. El presupuesto de inversión debe verse como un instrumento que será activado en caso de contingencia, si la demanda agregada privada se muestra insuficiente para garantizar el pleno empleo. En otras palabras, la política fiscal serviría al propósito de señalar a los agentes privados que el gobierno está preparado para actuar si la demanda privada es insuficiente. Esto debería bastar para eliminar la incertidumbre macroeconómica y para estimular a los inversionistas privados para tomar riesgos microeconómicos. Una política keynesiana exitosa, en cierto forma paradójica, estaría caracterizada por presupuestos equilibrados, no debido a disposiciones para equilibrar el presupuesto y otras limitantes, sino porque los agentes privados se darían cuenta de que el gobierno está preparado para actuar si y cuando se requiera. Los déficit presupuestales definirían una segunda mejor situación en la cual, por alguna razón, los inversionistas privados no se sienten lo suficientemente estimulados como para instrumentar planes de inversión por lo que el gobierno tendría que activar su presupuesto de inversión para sostener la economía, empleando el déficit para compensar la falta de demanda privada.

Keynes reconoció que mantener el pleno empleo implica el riesgo de crear problemas inflacionarios. Como Kalecki señalaba, el sostenimiento del pleno empleo deterioraría la disciplina de los trabajadores y podría inducirlos a demandar salarios mayores. Kalecki parece asumir que una recesión sería inevitable para poder restablecer el desempleo y, así, “dar a los trabajadores una lección”. Keynes era un poco más optimista, él reconocía que esto era un problema político más que económico y que por tanto se debía tratar según el caso. Para muchos keynesianos modernos, esto significa apelar a las políticas de ingreso para mantener a los salarios monetarios en línea con la productividad, desactivando así las presiones inflacionarias. Esto no significa que la distribución del ingreso no pueda cambiarse nunca; sí significa, sin embargo, que se deben emplear instrumentos más eficaces

de redistribución como, por ejemplo, el sistema fiscal.

Si la política fiscal es exitosa para mantener en equilibrio a la oferta y la demanda agregadas y si no hay costos por la inflación (debido a la instrumentación de políticas de ingresos), la demanda de dinero solamente crecerá ya sea por un crecimiento real de la producción, por lo que habría que realizar más transacciones, o porque la gente podría ser más cautelosa de vez en cuando y demandar mayor liquidez para atesorar. En ambos casos, el punto de vista keynesiano es que la política monetaria debería ser flexible para prevenir incrementos en las tasas de interés y evitar que la inversión privada fuera desplazada.

Estas políticas están diseñadas para *defender y mantener* el pleno empleo. Las economías en desarrollo, sin embargo, requieren aún mayores esfuerzos para sostener el pleno empleo. Es crucialmente importante poder crecer a tasas compatibles con la eliminación de la pobreza y con la absorción de cada vez más gente joven lista para trabajar. La historia ha mostrado que para alcanzar el crecimiento, se deben instrumentar cierto tipo de políticas industriales para evitar desperdiciar recursos escasos en actividades que no tengan un impacto favorable sobre la economía en su conjunto.¹⁸ Las políticas industriales tradicionales del tipo escoge-al-ganador pueden ya no ser factibles. Esto no significa que los “mercados libres” podrán sustituirlas, significa solamente que los hacedores de la política tendrán que trabajar en la instauración y construcción de nuevos instrumentos.

Finalmente, uno no puede perder de vista que todas estas políticas tienen que ser delineadas en función de una meta central: cambiar los perfiles de la distribución del ingreso y de la riqueza, así como permitir que las condiciones de vida sean mejoradas. Los sistemas fiscales progresivos y el gasto público bien planeado son claves para alcanzar estas metas.

El punto principal es que la alternativa keynesiana no es una licencia para crear caos o para que los gobiernos populistas gasten sin pensar en las consecuencias. Es en cambio una estructura que no renuncia a la democracia misma. Los gobiernos que viven en el déficit permanente o que provocan hiperinflación no son keynesianos, son simplemente irresponsables y uno debe confiar en que la sociedad se dará cuenta de ello.

Contrario a lo que Bobbio propuso, hemos aprendido que la democracia es un valor en sí mismo, incluso si sólo significa la preservación de las re-

¹⁸ Véase UNCTAD (2000).

glas justas del juego. Pero el juego se perderá si la democracia no se convierte también en un instrumento para que la gente mejore su nivel de vida. La democracia no es una panacea, un remedio para todos los males, es un instrumento de gran alcance para *expresar* las demandas. Las demandas pueden ser expresadas a través del “mercado” o de las instituciones políticas. De hecho, no hay necesidad de elegir entre ellas, con excepción de lo que piensan los ideólogos radicales para quienes los mercados o los gobiernos son instrumentos de maldad pura. Keynes creía que los mercados desempeñan un papel importante en la asignación de recursos y que los gobiernos tienen la función de garantizar que todos los recursos disponibles sean empleados realmente. Los keynesianos no creen que se tenga que renunciar a los mercados para que las democracias trabajen, ni al revés. Pero para que esto sea verdad, la democracia tiene que recuperar la dimensión perdida del *poder*, e incluir nuevamente lo que le ha sido amputado en las dos últimas décadas ●

Bibliografía

Bobbio, N. (1987a), *O futuro da democracia*, Río de Janeiro, Paz e Terra.
 Bobbio, N. (1987b), *Qual socialismo?*, Río de Janeiro, Paz e Terra.

Bobbio, N. (1988), *As ideologias e o poder em crise*, Río de Janeiro, Paz e Terra.
 Carvalho, F. (1995-1996), “The independence of central banks: a critical assessment of the arguments”, *Journal of Post Keynesian Economics*, 18 (2), invierno.
 Carvalho, F. (1997), “Economic policies for monetary economies”, *Revista de Economia Política*, 17 (4), octubre-diciembre.
 Carvalho, F. (2000), “The changing role and strategies of the IMF and the perspectives for the emerging countries”, *Revista de Economia Política*, 20 (1), enero-marzo.
 Carvalho, F. (en prensa), “The IMF as crisis-manager: an assessment of the strategy in Asia and of its criticisms”, *Journal of Post Keynesian Economics*.
 Dollar, D. and Svensson, J. (1998), “What explains the success of failure of structural adjustment programs?”, página en internet del Banco Mundial.
 Fischer, S. (1999), “On the need for an international lender of last resort”, página en internet del FMI.
 Gray, J. (1998), *False dawn*, Londres, Granta Books.
 Lucas Jr., R. (1981), “Tobin and monetarism”, *Journal of Economic Literature*.
 Rodrik, D. (1998), “Who needs capital-account convertibility?”, *Essays on International Finance*, núm. 207, Princeton.
 UNCTAD (2000), *Trade and Development Report*.



Reforma del Estado y democracia

David Ibarra*

La democracia viste los más diversos ropajes y se le atribuyen los más distintos significados y alcances. En un sentido, se le identifica con una serie de criterios procesales: el sufragio universal, la organización transparente de elecciones y de los sistemas electorales, la presencia de partidos políticos competitivos o de una oposición legítima y eficaz. En otra vertiente, se le vincula a la crítica del ejercicio arbitrario del poder. En una tercera acepción, se le concibe como la vía para articular legítimamente las demandas de la mayoría de la población o se le asocia con la satisfacción de objetivos básicos de justicia social.

Como se ve, el contenido de la democracia varía desde igualarla con una serie de reglas formales hasta asignarle un papel sustantivo, sea en la supresión de la opresión política o como mecanismo constructor de las relaciones sociales y ordenador del ejercicio del poder. En realidad, la democracia cubre o debería cubrir todos esos aspectos. Lo que distingue a los sistemas democráticos de los que no lo son, es que parten de un conjunto de normas procesales, elevadas a la jerarquía constitucional. Las reglas de las elecciones, de la toma de decisiones por mayoría son, incuestionablemente, elementos imprescindibles

en un régimen democrático. Pero eso no es todo, el ejercicio democrático ha de asentarse en la crítica a los mecanismos de dominación y buscar el ensanchamiento de los espacios de la vida social regidos democráticamente.

Sin duda, la democracia formal puede convivir con diferentes arreglos políticos e incluso inhibir los valores de la justicia social. Así ocurre cuando se desequilibra la agenda de la acción pública; cuando no se respeta a las minorías; cuando riqueza e ingreso se concentran; cuando no se tolera la disensión religiosa; cuando las reformas socioeconómicas alientan no la integración, sino la exclusión social; cuando los procesos de transición se orientan más a la adaptación del país a las reglas y paradigmas universales que a reducir sus costos entre los ciudadanos y productores nacionales.

En nuestro caso resulta sorprendente observar, de un lado, los enormes progresos en la integración del país a los centros universales de producción y los no menos significativos en edificar instituciones parademocráticas y, de otro, la marginación masiva del grueso de la población. Sin duda se han dado pasos

* Economista.

importantísimos en crear reglas e instituciones electorales autónomas, en desterrar el manipuleo y el fraude en los comicios, tanto como en el fortalecimiento real de los partidos políticos. Se han puesto los cimientos de la modernización política, pero hay todavía una enorme tarea por llenar democráticamente. Así lo atestiguan por lo menos 40 millones de pobres, 20 millones de indigentes y más de 50% de la fuerza de trabajo ubicada en el sector informal, es decir, fuera del segmento moderno de la economía y fuera de las redes de la seguridad social.

Así las cosas, hay riesgo vivo de que los avances políticos naufraguen en el descontento de la sociedad civil. La alternancia en el poder puede convertirse en expediente gatopardista para desvanecer artificiosa y transitoriamente las tensiones reales, sin atender las demandas del electorado. En tal sentido, el derecho de los votantes insatisfechos con el partido en el gobierno, se limitaría a cambiarlo en la siguiente elección, sin que las políticas medulares sufran alteración sustantiva.

De ese modo, puede surgir un juego perverso de legitimaciones. La democracia sirve porque confiere legitimidad a los arreglos y reformas socioeconómicas. La función instrumental de la democracia reside en constituirse en el mecanismo de validación de las metas sociales y de las políticas que hacen posible satisfacerlas. Por eso, cuando unas y otras se deciden por vías o arreglos distintos —independientemente de que estén respaldadas o no por normas jurídicas—, cuando no conducen a la justicia social ni a suprimir el autoritarismo, la democracia se convierte en mascarada y pierde, a su vez legitimidad, esto es, capacidad de resolver civilizadamente los conflictos sociales.

Nuestro largo proceso de modernización política tiene un origen *sui generis*, fue impulsado desde arriba, desde gobiernos más o menos autoritarios que dieron el voto a la mujer, erigieron la institución de los legisladores de partido, impulsaron la autonomía de los organismos electorales o multiplicaron hasta concretar las posibilidades de la alternancia en el poder. Justo es notar que también cuentan algunas luchas partidarias genuinas que han desbrozado el campo a paso y medida que la libertad política nacional se fortalecía.

El otro antecedente está dado por exigencias de la globalización que intensifican o fuerzan mudanzas por caminos frecuentemente divergentes de la justicia social. La combinación de la liberación de mercados y de la democracia formal, ha tenido como conse-

cuencia dejar de lado muchos de los viejos objetivos del desarrollo y del reparto de sus frutos. El resultado ha sido un acomodo asimétrico, eficaz en cuanto a la incorporación a los mercados universales, pero ineficaz en el cuidado de productores y trabajadores nacionales. Adviértase cómo se han reducido a la mitad las tasas de crecimiento del producto nacional (de compararse el promedio de los últimos veinte años con las cuatro décadas precedentes), debilitando la capacidad de generación de empleos, esto es, la capacidad de contener la marginación social.

Sin que medie compensación, el grueso de las reformas que se han instrumentado refuerzan el sesgo concentrador de las cargas de los acomodos económicos sobre los grupos más débiles de la población. Se trata de acciones que podrían calificarse de valiosas o necesarias vistas de manera aislada, pero que, en conjunto, refuerzan enormemente las asimetrías distributivas. La libertad financiera y de mercados han causado estragos en la pequeña y mediana industria por falta de políticas eficaces de reconversión productiva. En el mismo sentido gravita el debilitamiento deliberado de la banca de desarrollo, la reducción de la progresividad de los impuestos directos y la elevación de los indirectos, el alza inmoderada de las tasas de interés, el financiamiento de las cargas creadas por el Fobaproa-IPAB, las iniciativas legislativas asociadas a la propiedad industrial o ejidal, las nuevas normas de protección a los acreedores, las que liberalizan la inversión extranjera o norman al Sistema de Ahorro para el Retiro y tantas otras medidas que sería largo mencionar.

En contraste, las políticas de signo inverso —protectoras de la población y de los productores— son escasas y, desde luego, insuficientes para el propósito de equilibrar el reparto de costos y beneficios del cambio. De todas maneras, destacan algunas; valga mencionar a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Ley Federal de Protección al Consumidor, los programas de combate a la pobreza o los apoyos a la agricultura de subsistencia. Pero se ha avanzado poco en crear derechos sociales exigibles como educación y atención médica universal, seguro del desempleo, etc. (que absorben por ejemplo 50% del presupuesto norteamericano) o en diseñar políticas de prevención de la difusión de la pobreza, en vez de medidas que apenas procuran hacerla más llevadera.

De aquí la importancia de influir sobre la agenda de gobierno y la agenda legislativa. Hasta hace poco, las facultades metaconstitucionales del presidencialismo se fundían en una, imprimiéndole sesgos afines

a las preferencias de las élites burocrático-políticas. Entonces, el Poder Ejecutivo tenía y podía ejercer la función de gran equilibrador social de los diversos intereses nacionales. Con la alternancia política y el cambio de modelo económico se rompen las antiguas fidelidades de los agentes productivos y de muchos legisladores a los lineamientos presidenciales. Ahora hay que conciliar democráticamente a las fuerzas de la sociedad civil y mercantil entre sí y con respecto a las normas de la globalización. Cobra, por tanto, importancia capital el trabajo legislativo independiente como fuente de reglas e instituciones que normen la acción individual y colectiva. En consecuencia, diversificar las fuentes de las iniciativas legislativas junto al debate abierto de las prelações nacionales desempeñaría un papel democratizador de primera importancia, y, al mismo tiempo, contribuiría a llenar constructivamente el notorio vacío de poder, consecuencia del proceso adaptativo de transición a la alternancia política.

Hoy por hoy, subsiste un déficit del poder estatal dedicado a la solución de los problemas de interés colectivo. Lo que equivale a decir que el proceso de privatización de las responsabilidades públicas avanza peligrosamente, va mucho más allá de la desincorporación de las empresas gubernamentales. En los hechos, no hay soberanía popular por cuanto ésta sólo se hace verdad cuando las políticas sociales responden a las preferencias sustantivas del electorado.

Como lo demuestran esos hechos y el reciente pronunciamiento de la legislatura del estado de Guanajuato sobre la penalización del aborto, el juego democrático puede prestarse a establecer o imprimir continuidad a normas contrarias a la vigencia de los derechos humanos o incluso respaldar revanchismos históricos. Por consiguiente, el reto principal reside en democratizar los aspectos fundamentales de la vida comunitaria, orientando los esfuerzos en el sentido de suprimir deliberadamente privilegios o normas opresoras y de buscar, también deliberadamente, la justicia social.

Hay urgencia por cerrar la brecha que se ahonda entre el Estado y la sociedad civil. Los resultados del maridaje entre modernización política formal y liberación de mercados, muestran que las asignaturas pendientes siguen siendo la eliminación de las instituciones jerárquicas de la dominación, tanto como la conducción de la transición socioeconómica por caminos compatibles con el bienestar ciudadano.

Es inescapable elegir y luchar por un tipo de democracia bien acoplada a nuestras circunstancias que

no sea copia extralógica de modelos foráneos. El presidencialismo autoritario en retirada necesita un sustituto democrático, nuevos mecanismos de formación de consensos que complementen los resultados del debate legislativo. Entonces, importa alentar la formación de organismos empresariales y sindicales independientes, con voz propia, que sean capaces de armonizar intereses encontrados, comprometerse y corresponsabilizarse con el gobierno en el diseño y la conducción de las políticas económicas. Por eso, afirmar el control democrático sobre el proceso de toma de decisiones depende del flujo transparente de información, de la participación abierta de los intereses afectados, del reordenamiento de la agenda de trabajo del Estado.

Valga señalar un caso ilustrativo de reformas contrarias a la democratización de las políticas económicas. La Ley Orgánica del Banco de México de 1993 lo transformó en un organismo autónomo respecto del Poder Ejecutivo y con insuficientes obligaciones frente al Legislativo. En el nuevo paquete de iniciativas puesto a consideración del Congreso de la Unión se propone redondear esa autonomía —que no cuadra bien con nuestro régimen constitucional—, otorgándole las facultades de concebir e instrumentar la política cambiaria y de supervisar a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros. En torno a esta cuestión cabe advertir varios hechos.

El artículo 28 constitucional asigna al Banco de México el objetivo único de combatir la inflación. A diferencia de otros bancos centrales, el nuestro puede despreocuparse del crecimiento, el empleo o la suerte de los productores nacionales. Además, conforme a la iniciativa de marras, el secretario de Hacienda asistiría, con voz pero sin voto, a las sesiones de la Junta de Gobierno de la institución. Y las deliberaciones de la misma mantendrían una silenciosa discreción que no trascendería al resto de la sociedad ni se abriría al debate con representantes de los principales agentes productivos.

Al abandonar la política fiscal sus funciones compensatorias de los ciclos de prosperidad o depresión para cederlas a las políticas monetarias y cambiarias, el manejo macroeconómico pasaría a depender casi por entero de las acciones del Banco de México. Paradójicamente, la marcha de la economía seguiría siendo responsabilidad de un Poder Ejecutivo despojado de los instrumentos indispensables de acción.

La propuesta de reformas refleja temor a democratizar las decisiones económicas fundamentales y desconfianza intrínseca en los gobiernos cualquiera

que sea su signo. En contraste, la alternancia en el poder requiere del remplazo del presidencialismo por fórmulas políticas modernas, es decir, de la abolición del secreto y abrir al debate público las decisiones. Ya no es admisible una democracia limitada a no interferir en las estrategias tecnocráticas del manejo económico.

Bien visto, ninguna práctica social queda más allá de la política. Las fronteras entre lo público y lo privado se deslindan políticamente (por eso cambian con el tiempo y las circunstancias). El propio mercado es también una construcción política que crean y sostienen los estados. Por consiguiente es válido buscar el tipo de democracia que mejor facilite la solución de los grandes dilemas nacionales. La respuesta no es difícil, aunque la instrumentación lo sea, sobre todo en materia de construcción y deconstrucción institucional. En esencia, habría que completar los avances de modernización política formal con planteamientos sustantivos, dirigidos a dismantelar las instituciones del autoritarismo, a democratizar *ex*

profeso las decisiones en los campos donde se dan los mayores rezagos participativos y a equilibrar los sesgos distorsionadores de las reformas ya instrumentadas.

Complemento de lo anterior sería el establecimiento de las reglas e instituciones del escrutinio democrático de los resultados del ejercicio del poder. Aparte de comprobar el apego a la ley y el manejo honesto de los servidores públicos, se buscaría evaluar el apego —y eficacia— de las políticas a las exigencias del avance democrático sustantivo en que descansa el principio de la soberanía popular.

La democracia tiene la función fundamental de poner coto a los efectos concentradores de ingreso y riqueza del juego libérrimo de los mercados, pero se desvanece cuando no logra un grado importante de igualdad política, económica y social, cuando se permite que el poder económico devenga en autoritarismo social ●

6 de septiembre de 2000

E

La propuesta de la Cocopa*

Arturo Warman**

I presidente Vicente Fox envió al Congreso de la Unión para su dictamen y aprobación en su caso la iniciativa de reforma constitucional en materia indígena elaborada por la Comisión de Concordia y Pacificación del propio Congreso, Cocopa. Ahora corresponde a las cámaras del Congreso de la Unión decidir sobre esa iniciativa. Por eso me dirijo a los legisladores con una atenta solicitud: no aprueben dicha iniciativa en sus términos. Sustento mi petición en un único argumento: se trata de una propuesta confusa, ambigua y sujeta a infinitas interpretaciones, que no consagra derechos efectivos sino abstracciones remotas que originan frustración, conflicto y retroceso. Es una mala propuesta de la que sólo puede emanar una mala ley.

Antes de sustentar mi argumento se requiere de una aclaración. Mi pronunciamiento negativo sobre la iniciativa de la Cocopa no prejuzga sobre los Acuerdos de San Andrés Larráinzar entre el gobierno federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional. Aunque los Acuerdos de San Andrés y la iniciativa de la Cocopa se han confundido como si fueran una y

la misma cosa, la verdad es que son dos documentos totalmente diferentes. Cuatro densos documentos recogen los Acuerdos de San Andrés con una extensión de 20 cuartillas a renglón seguido. Son documentos complejos, redactados por muchas plumas, que contienen conceptos y palabras comunes a las que se otorgan significados ligeros o claramente diferentes por quienes intervinieron en la redacción. El texto de los Acuerdos no está libre de contradicciones aunque son más frecuentes los desencuentros en que las partes se refieren a cosas diferentes con las mismas palabras. Los Acuerdos son una declaración política importante, una expresión de voluntad que contiene grandes coincidencias, contradicciones y diferencias menores o no tanto. Son la materia prima para elaborar reformas legales.

La iniciativa de la Cocopa, con una extensión de apenas la décima parte de los Acuerdos, fue redacta-

* Texto publicado el 12 de diciembre de 2000 en el diario *La Crónica de Hoy*.

** Doctor en antropología. Investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.

da nueve meses después de que se firmaron y tres meses después de suspendido el diálogo. La elaboraron los diputados y senadores de todos los partidos con representación en el Congreso de la Unión que formaban parte de la Comisión. Es una interpretación unilateral de los acuerdos políticos que intenta su reflejo jurídico preciso y unívoco. No lo logró. Por eso la rechazó el gobierno federal mientras que el EZLN la aceptó.

Sustento a continuación mi rechazo a la iniciativa de la Cocopa. Seleccione sólo las que me parecen las deficiencias más importantes y notables aunque no sean todas las que contiene. Comienzo por el principio:

1. La iniciativa de la Cocopa empieza con esta formulación: "... Artículo 4o. La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el país al iniciarse la colonización y antes de que se establecieran las fronteras de los Estados Unidos Mexicanos, y que cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales o políticas, o parte de ellas. Los pueblos indígenas tienen el derecho a la libre determinación y, como expresión de ésta, a la autonomía como parte del Estado mexicano...". Definición confusa que admite demasiadas interpretaciones, algunas aberrantes. Por ejemplo: los indígenas norteamericanos de Arizona o Nuevo México cumplen con todos los requisitos señalados para acogerse a esta definición como parte del Estado mexicano. Si la propuesta se aceptara estaríamos legislando más allá de nuestras fronteras y nuestra soberanía. México se ha opuesto con razón y permanentemente a leyes extraterritoriales promulgadas por otros países, mal nos veríamos contradiciendo nuestra tradición en materia de política exterior. En cambio los kikapú de Coahuila, que migraron a México en el siglo XIX por invitación del presidente Benito Juárez, o los hijos mexicanos de indígenas guatemaltecos refugiados en el siglo XX, no recibirían el amparo de la ley. Peor todavía, quedaría en duda si los indígenas chiapanecos estarían incluidos en esa definición ya que Chiapas no fue signataria del Acta Constitutiva de la Federación de enero de 1824, que podría considerarse como el documento que establece las fronteras de los Estados Unidos Mexicanos.

Los autores de la iniciativa trataron de incorporar al texto constitucional la definición de pueblos indígenas del "Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes" de la Organización

Internacional del Trabajo de las Naciones Unidas, por lo que la modificaron, acaso con la intención de mejorarla. Lo hicieron con descuido y lograron que perdiera claridad, que se confundieran los sujetos gramaticales y los tiempos históricos. Además, esa intención era redundante en la medida en que el Convenio 169 fue firmado por México con la aprobación de la Cámara de Senadores, por lo que su definición bien redactada de pueblos indígenas ya forma parte de la legislación mexicana.

La iniciativa de la Cocopa nos propone una definición que confunde, genera dudas y contradice nuestra política exterior. Abre un debate inútil e improductivo; a cambio no soluciona nada. Vale la pena preguntarse sobre el sentido o el beneficio que tendría incorporar esa definición al texto de nuestra Constitución.

2. En el mismo artículo 4o., fracción II, la Cocopa propone la siguiente redacción: "[los pueblos indígenas tienen el derecho a]... aplicar sus sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos internos, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y en particular, la dignidad e integridad de las mujeres; sus procedimientos, juicios y decisiones serán convalidados por las autoridades jurisdiccionales del Estado...". Una buena intención destruida por una redacción deficiente.

"Serán convalidados" implicaría un imperativo, una obligación ineludible consagrada por la Constitución en su capítulo sobre las garantías individuales. El problema de ese imperativo es que vulnera la separación de poderes, su independencia y autonomía. En nuestra tradición jurídica las leyes las elabora el Poder Legislativo. Los usos y costumbres, forma convencional de referirse a las prácticas jurídicas tradicionales e informales, son, entre otras, fuentes de legalidad. Pero en el texto no se habla de usos y costumbres sino de sistemas normativos elaborados por una entidad confusa y elusiva: los pueblos indígenas. La propuesta de la Cocopa transfiere la facultad de aprobar leyes del Poder Legislativo a una entelequia. Peor, obliga al Poder Judicial, las autoridades jurisdiccionales del Estado, a convalidar esas normas de manera automática. Si se aprobara la iniciativa de la Cocopa se crearían fueros, derechos o privilegios exclusivos para un grupo de la población, pese a que en los Acuerdos de San Andrés se rechaza explícitamente esa posibilidad.

3. Todavía en el artículo 4o., fracción III, la Cocopa propone la siguiente redacción: "[los pueblos indígenas tienen derecho a]... elegir a sus autoridades y ejer-

cer sus formas de gobierno interno de acuerdo a sus normas en sus ámbitos de su autonomía, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad...”. Un acuerdo firme entre las partes de los Acuerdos de San Andrés destruido por la gramática en este caso. El presidente de la República y los gobernadores de los estados, entre otros, son autoridades de los indígenas en tanto ciudadanos mexicanos; senadores, diputados federales y locales, también son representantes populares de los indígenas. Esas autoridades y representantes se eligen exclusivamente por el voto universal, libre y secreto de los ciudadanos. La mala redacción podría permitir que aduciendo sus normas, algunos mexicanos realizaran elecciones para esos cargos de manera diferente a los que establecen las leyes y procedimientos, destruyendo el sistema electoral que tanto nos ha costado edificar. Estoy seguro que los legisladores que redactaron la iniciativa de la Cocopa nunca se propusieron eso, pero la gramática los traicionó. Poner “internas” en lugar de “interno” para que el femenino plural incluyera a autoridades y formas de gobierno resolvería el problema, pero la Cocopa presentó su propuesta como definitiva, inmodificable. El EZLN respaldó esa intransigencia y se negó a cualquier modificación: “ni una coma, ni un acento” sentenció uno de sus portavoces.

4. La Cocopa propone, para el artículo 4o., la siguiente formulación: “... Las autoridades educativas federales, estatales y municipales, en consulta con los pueblos indígenas, definirán y desarrollarán programas educativos de contenido regional, en los que reconocerán su herencia cultural...”. Gramaticalmente se propone que se reconozca la herencia cultural de las autoridades, el sujeto de la oración. Pecado venial. Más grave es que esta redacción otorgue a las autoridades educativas estatales y municipales la facultad de definir programas educativos, que actualmente está reservada exclusivamente al Ejecutivo federal en la fracción III del artículo 3o. constitucional. No creo que la Cocopa se propusiera reformar indirectamente el artículo 3o. de nuestra Constitución.

5. Para el artículo 18 la Cocopa propone la siguiente adición: “... Los indígenas podrán compurgar sus penas preferentemente en los establecimientos más cercanos a su domicilio, de modo que se propicie su reintegración a la comunidad como mecanismo esencial de readaptación social...”. Declaración sonora, sólo que “podrán” es potestativo y “preferentemente” es discrecional. Se propone reformar la Constitución para que no pase nada diferente a lo que pasa en la actualidad.

6. La Cocopa propone reformar la fracción V del artículo 115 para facultar a los municipios para formular y administrar planes de desarrollo municipal y urbano con la participación ciudadana. Los indígenas no se mencionan ni queda claro cómo se beneficiarían con la propuesta. La idea podría tener algún mérito pero no está contenida en los Acuerdos de San Andrés ni tiene que ver con el tema de los mismos: derechos y cultura indígena.

7. Otra vez en el artículo 4o., fracción VII, la Cocopa propone: “[los pueblos indígenas tienen derecho a]... Adquirir, operar y administrar sus propios medios de comunicación...”. Ese derecho abstracto ya lo tenían como todos los mexicanos, el problema radica en cómo tener acceso a su disfrute, cuestión que la propuesta omite a cambio de una declaración altisonante. Adicionalmente la formulación tiene un problema técnico jurídico: establece un derecho constitucional directo, por encima del régimen de concesión y permiso al que deben sujetarse el resto de los mexicanos; estrictamente otro fuero.

8. Para la fracción V del artículo 4o. la Cocopa propone: [los pueblos indígenas tienen derecho a]... Acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios, entendidos éstos como la totalidad del hábitat que los pueblos indígenas usan y ocupan, salvo aquellos cuyo dominio directo corresponda a la nación...”. Muchas abstracciones imprecisas en una oración. “Recursos naturales” es un concepto muy amplio que la propuesta sólo acota para excluir el petróleo, los minerales del subsuelo y las aguas superficiales y subterráneas que corresponden al dominio de la nación. Si los legisladores se refieren a los recursos comunes a los que todos tenemos acceso: aire, lluvia, energía solar, viento, su propuesta es inocua. Pero si se refiere a recursos como el suelo y las plantas silvestres o inducidas, que tienen dueños, su propuesta es explosiva. El término “colectivo” no es menos amplio ni ambiguo. Es fuente de conflictos si no existe claridad sobre sus sujetos y sus derechos. “Pueblos indígenas” es un concepto histórico totalmente inadecuado para establecer derechos colectivos sobre recursos limitados y perfectamente localizados, como una parcela por ejemplo. La propuesta no ofrece derechos reales para las personas o las comunidades concretas, al contrario, amenaza con una declaración abstracta. La iniciativa puede sembrar conflictos agrarios, abrir otra vez luchas superadas, convocar al despojo al más fuerte o más audaz, al más aventurero, provocar el enfrentamiento étnico, llamar al encono y al rencor.

Como consecuencia de una constelación de movimientos sociales que reconocemos como Revolución mexicana, nuestro país realizó una profunda reforma agraria, imperfecta como todos los procesos sociales de gran envergadura pero de gran aliento justiciero. El reparto de la tierra concluyó, alcanzó sus límites jurídicos y cumplió hasta donde pudo con sus propósitos para la justicia social. Los mexicanos indígenas fueron parte de ese gran proceso de redistribución de la propiedad rústica. Como comuneros, ejidatarios, pequeños propietarios, posesionarios y nacionaleros ganaron la tierra y tienen derechos definitivos sobre ella. El problema no está en la tierra sino en la pobreza que la fragmentación excesiva de la propiedad no puede resolver. Convocar a los indígenas a una nueva lucha por la tierra con una vaga promesa irrealizable es irresponsable.

9. En el artículo 115, fracción IX, la Cocopa propone: "... Se respetará el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas en cada uno de los ámbitos y niveles en que hagan valer su autonomía, pudiendo abarcar a uno o más pueblos indígenas, de acuerdo a las circunstancias particulares y específicas de cada entidad federativa...". La verdad es que no comprendo qué significa esa declaración confusa. Llama la atención que se proponga que en la Constitución se establezca el derecho a "hacer valer". Los significados más frecuentes para esos términos son los de imponer, prevalecer, lograr reconocimiento, casi defenderse con sus propias uñas. Se les concede el derecho a intentar y lograr lo que puedan con sus fuerzas. Ese derecho ya lo tienen, lo tenemos todos, pero así enunciado equivale a una invitación constitucional a la confrontación.

10. Para el artículo 26 constitucional la Cocopa propone: "[a las comunidades y pueblos indígenas] ... El Estado les garantizará su acceso equitativo a la distribución de la riqueza nacional...". Sonoro y enérgico mandato imperativo que carece de contenido, salió vano. El término "equitativo" tiene un contenido ético importante, pero referido a garantizar la distribución de la riqueza nacional admite muchas interpretaciones. Puede entenderse como igualdad absoluta, como una proporción que corresponda a su tamaño en la población o a su aportación en el producto, puede significar una aportación compensatoria por parte del Estado para superar carencias y desigualdades, puede significar casi cualquier cosa. "Acceso" viene a oscurecer más la oferta. La Academia de la Lengua lo define como "acción de llegar o acercarse". El Estado no se obliga a nada preciso pa-

ra garantizar ese derecho. Pero en las personas y comunidades esa declaración despierta expectativas, genera peticiones y exigencias derivadas de su comprensión de esa propuesta abstracta y produce frustración cuando sus demandas no se cumplen.

Si cada una de las deficiencias o debilidades señaladas o las que no se mencionan en la iniciativa de la Cocopa puede tener consecuencias contrarias al propósito de consagrar los derechos indígenas, sumadas y combinadas tienen un efecto devastador. Crean fueros que contradicen el principio de igualdad frente a la ley. Producen confusión y pueden promover enfrentamientos. Ofrecen expectativas irrealizables. Separan y confrontan a las personas y a las comunidades, sobre todo a las indígenas. Atentan contra el Estado de derecho y las instituciones democráticas, vulneran principios constitucionales. Invitan a la confrontación. Ni siquiera se corresponden con los Acuerdos de San Andrés, los rebasan sin sentido ni dirección claros. Si el esfuerzo de la Cocopa se justificó para alcanzar la paz en Chiapas, su propuesta no contribuye a lograrla. Por el contrario, amplía el enfrentamiento y lo prolonga. La iniciativa de la Cocopa no resuelve ningún problema, por el contrario, los crea.

Las deficiencias y debilidades de la propuesta de la Cocopa acaso pueden explicarse por el momento y el contexto en que se elaboró en el mes de noviembre de 1996. Esas deficiencias dieron origen a otras tres iniciativas de reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígenas: la del Partido Acción Nacional del 12 de marzo de 1998, la del presidente de la República del 15 del mismo mes y la del Partido Verde Ecologista del día 28, que se proponían corregir los excesos de la iniciativa de la Cocopa. Desafortunadamente esas tres iniciativas son reactivas, corrigen y mejoran algunas de las propuestas de la Cocopa, pero siguen su lógica y secuencia y dejan la impresión errónea de que intentan contener y reprimir una propuesta muy avanzada. La iniciativa de la Cocopa no es avanzada, es confusa. Sus declaraciones abstractas no constituyen una propuesta consistente ni viable. Revivir la iniciativa de la Cocopa a cuatro años de distancia como ponencia principal e hilo conductor del debate y decisión en el Congreso de la Unión sobre la materia de derechos y cultura indígenas es volver atrás.

Para legislar sobre derechos indígenas, cuestión que conserva su importancia y urgencia, hay que volver a las fuentes: la reforma constitucional de 1992 y las consultas que se realizaron para elaborar-

la, los Acuerdos de San Andrés de manera destacada, las consultas y debates que surgieron de los mismos, la iniciativa de la Cocopa y las tres iniciativas que reaccionaron frente a ella y todas aquellas que los legisladores como representantes populares puedan aportar. Con esos elementos hay que volver a las

preguntas olvidadas: ¿Qué derechos se deben consagrar en la Constitución, con qué propósitos y cómo se puede garantizar su cumplimiento? Tengo la impresión de que eso esperan los mexicanos, los indígenas y también los que no lo son ●

Derecho y justicia. Retos de la política democrática

Entrevista con José Ramón Cossío*

por Antonella Attili y Luis Salazar**

Los grandes retos para la construcción de un Estado de derecho se encuentran vinculados a la problemática de la función del Poder Judicial y de la administración de justicia a su cargo. Por ello remiten en varios sentidos al tema constitucional y a la concepción de país y de justicia plasmadas en la Constitución.

Antonella Attili: La ausencia de un eficaz Estado de derecho en México desvirtúa y vacía de contenido las atribuciones que configuran los deberes del Poder Judicial, la autoridad jurídica en la administración de justicia. Entre ellas están las importantes tareas de defender la Constitución, velar por las garantías individuales y dirimir los conflictos que interesan al sistema federal. ¿Cómo plantearías, desde tu perspectiva, la situación?

José Ramón Cossío: Es una situación caracterizada por muchos problemas que asumen distintas formas. Uno de ellos se originó porque la Suprema Corte de Justicia tenía fundamentalmente competencia para resolver juicios de amparo. Como los efectos de éste eran individuales, realmente la Suprema Corte no participaba de un modo directo en la construcción de políticas públicas, como lo hacen los tribunales constitucionales o las supremas cortes prácticamente en todo el mundo. Eso llevó, me parece, a que la Corte tuviera una posición secundaria y, al no poder definir de una manera rigurosa, sistemática, amplia, una gran cantidad de contenidos de la Constitución, la Corte se separó del proceso fundamental de la construcción normativa.

Un segundo asunto a señalar es que la propia Corte —desde mi punto de vista— interpretó de manera muy estrecha las garantías individuales y, siendo éstas la puerta de entrada al juicio de amparo,

ocasionó que sólo muy pocos actos de autoridad fueran declarados o pudieran ser considerados como “inconstitucionales”. Entonces la Corte intervenía en muy pocos casos en materia de garantías, de amparo y, consecuentemente, no afectaba los grandes procesos políticos que se desarrollaban.

Otra cuestión importante es que muchos de los conflictos políticos en el pasado, que hoy serían conflictos jurídicos, se resolvían en otras instancias. Hay varios ejemplos: conflictos del federalismo que encontraban su resolución en la Secretaría de Gobernación; otros que se resolvían en el interior del partido en el poder. De manera tal que también esos asuntos, que pudieron haber llegado a la Corte, se veían en realidad como conflictos entre personajes en situaciones concretas, y no como problemas de reglas de derecho.

Si uno revisa los conflictos entre los estados, entre éstos y los municipios o entre la Federación y los estados, es claro que muy pocos llegaron a plantearse jurídicamente lo que significa que no existían condiciones jurídicas y que los conflictos se resolvían por la vía política.

Todo esto dio lugar a que tuviéramos una Constitución “secundaria”, ya que la carta magna tenía un sentido menor para la defensa de las garantías; y, respecto a la parte orgánica, las construcciones eran prácticamente las que iban haciendo los propios po-

* Doctor en derecho. Jefe del Departamento de Derecho del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). La entrevista fue realizada el 5 de julio de 2000.

** Antonella Attili es profesora de filosofía en la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM. Luis Salazar es profesor de filosofía de la UAM-I y presidente del Instituto de Estudios para la Transición Democrática, A.C.

deres públicos, de manera que la Corte no tenía una participación relevante en ese tipo de procesos. Ello redundó en que si la Corte no planteó una Constitución importante, relevante, tampoco encontró los fundamentos de construcción del Estado de derecho.

Luis Salazar: Me parece que tanto las garantías individuales como los llamados derechos sociales, parecen haber derivado en un “negociacionismo” fuera de los circuitos legales.

JRC: Por supuesto. Al respecto hay que decir que nosotros tenemos derechos sociales “de dos tiempos”. Los primeros son derechos sociales en donde realmente el Estado no se comprometía a llevar a cabo políticas redistributivas. Ciertamente, algo tenía que hacer por la educación primaria obligatoria, pero no por el resto de los derechos sociales. Ese primer Estado social en realidad suponía restricciones a unos particulares que se consideraban muy poderosos, para favorecer a otros que se consideraban menos poderosos. Entonces se dijo que no cabía el juicio de amparo para exigir esos derechos, porque en realidad se trataba de controles entre particulares y que lo que se tenía que dar era un control, primero, de legalidad y, sólo cuando se diera una violación de garantías individuales, cabía la posibilidad de demandarlo.

A partir de los años setenta hay una segunda generación de derechos sociales, como el de la vivienda o el de la salud, donde en principio parecía que debía haber un ejercicio de intervención del Estado, e incluso un ejercicio redistributivo. Sin embargo, como ya de antemano se había dicho que los derechos sociales no podían ser perseguidos o ejercidos directamente mediante el amparo, cuando llegó esta segunda generación de derechos redistributivos simplemente se aplicaron las tesis ordinarias y se dijo que no podía exigirse de manera directa la prestación de un derecho a la salud, a la vivienda o al trabajo. En consecuencia, esos derechos nunca tuvieron eficacia.

AA: ¿Cómo se podrían convertir estos derechos sociales e individuales, tratados tradicionalmente como instrumentos de control o concesión, en verdaderos derechos individuales y sociales de un Estado social democrático?

JRC: Creo que se trata de un problema de interpretación por parte de la Suprema Corte, porque los sistemas modernos —el mexicano no es la excepción— están diseñados para que quien interpreta en última instancia la Constitución y particularmente todo lo relacionado con garantías individuales o derechos individuales, sea la Suprema Corte de Justicia.

Entonces creo que la Corte, resolviendo amparos, puede generar una interpretación más rica y exhaustiva de los propios contenidos de los derechos sociales y, al expandir de este modo el contenido de los derechos individuales, un mayor número de actos de autoridad tendrían que pasar por el filtro de esos derechos. En la medida en que se van extendiendo esos derechos, un mayor número de actos de autoridad se detienen, porque estas nuevas definiciones son —digamos— un criterio de validez de las actuaciones de las autoridades.

Un ejemplo bien interesante es el del artículo 9o. constitucional. Durante los siglos XIX y XX se dijo que el derecho de asociación significaba solamente la posibilidad de formar un grupo, pero desde 1994 la Corte afirmó que tenía tres dimensiones: una, efectivamente, la de reunirse o asociarse con otras personas; otra, la de no verse obligado a participar contra la voluntad propia en una asociación, y la tercera, de poder excluirse de esa asociación. Este segundo criterio (el de participar o no en una asociación) permitió, por ejemplo, empezar a romper el corporativismo. Los primeros casos fueron los de miembros de la Cámara de Hospitales del estado de Durango que, cuando se les obligó a afiliarse a la Cámara de Hospitales, plantearon un amparo y la Corte les concedió esa posibilidad con lo que cayó la Ley de Cámaras. Luego hubo un amparo de los trabajadores del estado de Jalisco y otros del estado de Oaxaca, donde lograron que no se les obligara a afiliarse a un sindicato único de burócratas que existía en cada uno de esos estados; esto significó un cambio completo en las circulaciones de ejercicio político debido a un ensanchamiento de las garantías individuales. La cláusula de admisión y exclusión —hasta donde yo sé— no ha sido todavía planteada en amparo, pero, de llegarse a plantear, probablemente se tendría que declarar “inconstitucional”. Ahí es donde está la parte más rica de esos derechos y ésta es la vía en que se pueden restablecer o empezar a ser objeto de un trabajo serio.

AA: ¿De qué manera se ha transformado a lo largo de su historia el Poder Judicial y cómo se han reflejado dichas reformas en el orden jurídico mexicano?

JRC: Hay cuatro momentos fundamentales de organización del Poder Judicial. Primero, la discusión del Constituyente de 1917 que tuvo dos líneas. El proyecto de Carranza de reformas a la Constitución que, me parece, era un proyecto de corte estrictamente liberal que puede definirse como “clásico”, donde afirmaba que bastaba con que las garantías individuales se respetaran y se sancionara la violación

de éstas o actos de autoridad indebidos, para que el Estado liberal prevaleciera; ello porque las garantías individuales estarían sujetas al principio de división de poderes y a la lógica de protección de los ciudadanos. En el Constituyente se plantean varias opciones del Poder Judicial, una era si la Corte debía quedar o no vinculada al sentido revolucionario (para eso, por ejemplo, una de las tesis fue que los ministros fueran elegidos). Otra, el tipo de asuntos en que debían o no participar los ministros (políticos o jurídicos). Otra de las tesis trataba la cuestión de si los ministros debían tener una representación o algún tipo de vinculación social a través de las designaciones de las legislaturas de los estados o ser sujetos con grandes capacidades técnicas, situación que se plantea un poco en relación con lo que ocurre con las elecciones: ¿queremos sujetos que sean muy competentes en derecho o, por el contrario, sujetos que tengan una gran sensibilidad social? Creo que en esa discusión prevaleció el diseño en el sentido de ministros competentes en derecho.

Luego, en 1922, tuvo lugar un cambio fundamental y se estableció la inamovilidad de los ministros. La iniciativa de reformas fue presentada por Obregón cuando ni siquiera era presidente de la República y trataba de ajustar el Poder Judicial a su propio proyecto político.

La siguiente reforma —y a mi parecer la más interesante— es la de Cárdenas, donde se suprime a todos los ministros. Éste es un caso importante, ya que a pesar de que el cardenismo es uno de los periodos más estudiados de la historia de México, no se hace referencia en ningún libro a qué pasó con la Corte: puedes saber por qué corrieron a los generales o al primer gabinete, pero no se sabe por qué corrieron a los ministros. Yo me di cuenta del asunto —y es algo que no deja de ser pintoresco— viendo el archivo fotográfico Casasola, cuando un día hojeándolo vi que decía “Nuevos ministros de la Corte” y así me enteré que habían despedido a todos los ministros de la Corte y a todos los del Tribunal Superior del Distrito Federal. Según Cárdenas los ministros eran sujetos conservadores y tenían poco espíritu revolucionario; así, propicia una discusión entre la Barra de Abogados (que se forma en esos años, e integrada por abogados conservadores) y la Liga de Abogados del Distrito Federal, con una tendencia de izquierda. Cada uno presenta su lista de candidatos y salen elegidos todos los de la Liga de Abogados. Entonces, Cárdenas entendió que podía utilizar a la Corte como un instrumento de transformación del

derecho; de hecho, por eso crea la Cuarta Sala, la Sala Laboral, y los ministros, efectivamente, son enfáticamente agraristas, laboristas, imprimiendo así un gran sentido a la Constitución en ese aspecto.

Sin embargo, Cárdenas también dijo que los ministros iban a durar sólo seis años, y en 1940 esos ministros tienen que salir, así que se presenta otro problema muy interesante: Ávila Camacho promueve unas reformas constitucionales para volver a darles inamovilidad, pero no altera la forma de designación de los ministros de la Suprema Corte sino que ésta empieza a seguir los propios ritmos del sexenio, de suerte que el Presidente propone y el Senado aprueba (con mayoría simple), de manera tal que ya no hay reestructuración que permita apoderarse de la Corte, sino que ésta sigue los propios mecanismos sexenales. Si revisamos cuántos ministros eran removidos en los sexenios, veremos casos, como el de Miguel Alemán, en que se movió a 19% de ellos.

Luego vino un segundo periodo, ya en los años cincuenta, donde dentro de la lógica de sustitución de los ministros, la Corte se enfrentó con problemas de rezago debido a que las decisiones de todos los jueces de distrito más las decisiones de los tribunales superiores de los estados llegaban a la Corte. Para 1950 la Corte tenía algo así como 35 000 asuntos rezagados, por lo que se crearon los tribunales colegiados y una sala auxiliar para atender los rezagos. Luego hubo varias reformas, en 1968 y en 1982, para tratar de eliminar este problema. Sin embargo, si bien se reducía el rezago se seguía sustituyendo a los ministros mediante los mecanismos políticos tradicionales.

En 1982 se incorporó una tesis interesante: la Corte no debía ser sólo un tribunal que resolviera problemas, sino uno que le diera sentido a la Constitución. Sin embargo, se presentó un desfase, ya que orgánicamente se le dieron competencias a la Corte, pero la comprensión que teníamos entonces de la Constitución (los juristas mexicanos, los constitucionalistas y los propios ministros), era completamente ajena a ese modelo. Teníamos un órgano que debía resolver conflictos de tipo normativo, y una comprensión puramente política y muy instrumental de la Constitución.

Luego, con la reforma constitucional de 1994, se trató de empatar el asunto cuando se sustituyó a todos los ministros, entonces se comenzó a equilibrar la forma de entender la Constitución con las competencias de la Corte; y ese nuevo entendimiento estableció que la Corte podía resolver los conflictos derivados de la división de poderes o del sistema

federal mediante las acciones de inconstitucionalidad. Además, tenían como propósito permitir que las minorías (del 33 %) le preguntaran a la Suprema Corte si la ley, aprobada por la mayoría, era o no constitucional. Ésta es la etapa en la que estamos: en la que la Corte pretende cumplir funciones de carácter constitucional o de tribunal constitucional, y creo que en términos generales tiene las competencias suficientes para ello.

LS: Es muy preocupante la interpretación de la Constitución como proyecto de un grupo, como expresión de la voluntad de una facción, ya que sugiere la necesidad de recrear la Constitución en otros términos, es decir, con la participación de las otras fuerzas. ¿Cómo verías este problema, ante el ruido en torno a las propuestas de una nueva Constitución o por lo menos de una revisión de fondo? ¿Cuál sería tu postura?

JRC: Señalaría dos niveles. Uno es el de los libros de texto, las formas de reproducción del conocimiento, y ahí estamos anclados en posiciones muy tradicionales. Otro es que la propia dinámica política, que concluye en la Corte para la resolución de conflictos o la dinámica política que se da entre los partidos tiene su propia lógica. El asunto central está en hacerles entender a los miembros de la Corte, a los abogados y a los miembros de la profesión, que la Constitución no es ni una representación uniforme ni excluyente, sino que es una forma genérica de convivencia entre distintos grupos.

Me parece que si combináramos esos dos asuntos empezáramos a entender que la Constitución es una norma jurídica que admite una pluralidad de sentidos interpretativos; que hay que dar razones de los métodos de interpretación que se utilizan, de los resultados; hay que entender que las posiciones están en competencia y pueden ganar o perder. Por eso hablo de dos niveles en los que estamos discutiendo: uno es el de los abogados, de los jueces, y otro es el de la vida cotidiana.

En el Constituyente del 1917 hay un fenómeno que puede ejemplificar bien lo anterior. Desde mi punto de vista, el grupo que trabajaba con Carranza (gente como Palavicini, Rojas) pretendía establecer una Constitución simplemente liberal, clásica, como es la de 1857. En cambio, el grupo que estaba más cercano a Obregón (como Mújica o Jara) querían llevar una serie de reivindicaciones sociales a la propia Constitución. La defensa del grupo carrancista consistía en cuestionar que las constituciones admitieran la clase de contenidos sociales que los otros decían debía admitir. La respuesta del otro lado era cuestio-

nar la existencia de un deber ser, un modelo perfecto e incuestionable de Constitución.

Toda proporción guardada, creo que actualmente nos encontramos en una situación semejante. Los abogados defendemos un concepto de Constitución muy particular y algunos partidos políticos quieren que se introduzca en la Constitución otro tipo de contenidos. Nos estamos defendiendo con una serie de ideas que realmente son muy poco útiles frente a esta presión en torno al propio entendimiento constitucional.

Al leer los libros de derecho constitucional de este país, vemos como la explicación e interpretaciones de la Corte son realmente decimonónicas y difícilmente reflejan la conflictividad social. Además, no creo que tenga que ver sólo con la representación de la Constitución, sino más bien de todo el derecho. Como esa representación del derecho emanaba de una voluntad general, el derecho servía para establecer o imponer grados importantes de homogeneidad. Creo que el asunto es más interesante si entendemos que el derecho no impone grados de homogeneidad sino que resuelve conflictos.

Por ejemplo, si hay que asignar la propiedad de una casa, una parte va a quedarse con la casa y la otra se va a quedar sin ella. En otro caso, un partido político quiere que haya aborto y otro no, se plantea una demanda y la Corte se debe basar en la Constitución para alegar si el aborto es permitido o no (de acuerdo con ciertos artículos, interpretados de cierta manera). Hay necesidad de llevar a cabo una asignación de bienes o, en su caso, una asignación de resultados, que se dan a partir de un conflicto social. Una buena manera de cambiar esta modalidad es entender justamente que la Constitución está tratando de resolver conflictos y no de imponer regularidades, homogeneidad o uniformidades.

Éste es un tema muy importante. Creo que con ello los ministros, los jueces, los abogados, la sociedad, e incluso los propios partidos, se tomarían más en serio el asunto del Estado de derecho. Si por ejemplo determinado candidato que durante toda su campaña ha postulado un tema —vamos a poner un asunto muy complejo: la posibilidad del aborto— y la Corte, basándose en determinados artículos, lo rechaza, pues así sea la principal oferta electoral o se tenga mayoría en la representación popular, no será permitido el aborto, y lo mismo pasaría con alguna propuesta o política social.

Planteado así el asunto, los actores políticos empezarían a tomar en serio a la Constitución, y entonces tal y como pasa en otras sociedades, las grandes

disputas se resolverían en los tribunales, y no se buscarían mecanismos paralelos (normalmente de tipo político o social).

AA: Al tratar en tu análisis de teoría constitucional, los valores y sentidos que se concentran en la Constitución, señalas el problema del conflicto que surge entre los diferentes intereses y perspectivas. Al estar caracterizada la Constitución mexicana por la presencia de múltiples sentidos y forjada por visiones instrumentalistas, ¿cuál sería la reforma que podríamos esperar?

JRC: Es un tema muy complicado. Podríamos decir, por ejemplo, que hay que empezar a cambiar la representación, pero a lo mejor cuando lo logremos ya aparecieron los golpes. Pienso que nos tendremos que poner de acuerdo politólogos, filósofos y abogados: en lugar de plantear una gran cantidad de temas, deberíamos lograr entre todos establecer mínimos acuerdos de qué se puede y qué no. Por ejemplo, ¿podemos eliminar a los chiapanecos porque son distintos? He escuchado decir a gente que trabaja la cuestión indígena que para la filosofía política o la ética existen muchos problemas, cuestiones que las resuelve el derecho; y en el derecho decimos exactamente lo contrario: carecemos de categorías para resolver algunos conflictos porque el derecho está hecho para situaciones de cierta normalidad y no para enfrentar excepciones o situaciones complejas. Así que justamente donde los filósofos políticos suponen que termina su trabajo, empieza el derecho. Es un ejercicio colectivo complicado y bien importante. Lo digo claramente: cuando tratamos temas de frontera, complejos, quizá hasta de ingeniería constitucional y social, una sola parte no puede resolver los problemas. Es necesario un trabajo colectivo.

IS: Hablas de un fenómeno cultural que quizá no tenemos claro. La mencionada politización de la justicia también ha llevado a una especie de politización de las ideas que las vuelve puramente instrumentales de acuerdo con perspectivas particulares, casuísticas, que no permiten la generación de un horizonte compartido de principios básicos. Lo que a su vez retroalimenta un espíritu político de las elites políticas poco propicio para, ya ni siquiera —digamos— llegar a un horizonte compartido, sino ni siquiera planteárselo. Sobre todo entre los abogados y especialistas, ¿hay por lo menos cierta sensación de la necesidad de salir de esta tradición instrumentalista y de esta visión particularista, incluso excluyente de otras opiniones?

JRC: En este sentido conviene citar dos fenóme-

nos importantes: el del TLC y el de los indígenas; de lo global a lo particular. Cada uno a su modo puso en crisis el modelo y apenas estamos comenzando a reaccionar.

En lo correspondiente al aspecto indígena me parece que el gremio de los abogados hicimos un papelón social durante toda la etapa posterior al estallamiento del conflicto en Chiapas, porque lo único que atinamos a decir fue que los zapatistas estaban en la ilegalidad cuando el Congreso ya había aprobado leyes y creado órganos particulares para atender el conflicto; estábamos en una situación en donde se reconoció al movimiento y, sin embargo, seguíamos diciendo cosas que no concordaban. No creo que se debiera a la ignorancia de las leyes que emitió el Congreso sino, de una manera más trágica, a que no teníamos categorías para comprender lo que estaba pasando: no podíamos entender que alguien se saliera del orden jurídico y reivindicara aspectos que estaban fuera de la Constitución.

Con el TLC sucedió algo similar: primero, partíamos de que nuestro orden jurídico estaba cerrado, no se admitía un orden jurídico que pudiera ser permeable fácilmente con un orden internacional. Y segundo, cuando empezaron a venir los juicios y las demandas, nos dimos cuenta que no teníamos ninguna forma de entender el derecho en cuestión. Y no obstante lo avanzado, me parece que jurídicamente hemos tratado más la parte relativa al TLC (las prácticas que se introdujeron, las formas de desahogo de los juicios, las formas de estudiar el derecho) que la de los indígenas.

Lo anterior generó una importante crisis y me parece que a partir de ahí se ha afirmado la idea de que es necesario modificar las prácticas educativas, ya que la mayor parte de los libros con los que se sigue estudiando son textos de los años cincuenta y sesenta, tenemos, pues, un asunto importante de desactualización del conocimiento jurídico.

Otra cuestión que también me parece central es la atomización del gremio, su imposibilidad de reivindicaciones ante la autoridad del poder público. Asimismo, la hiperconcentración que significó la UNAM en la preparación de los abogados y en su ocupación, hoy está en crisis debido a los problemas que enfrenta la Universidad. No sé qué tanto se perciba, entre el gremio, la crisis en las formas de reproducción del conocimiento. Creo que, en la medida en que se agudice la crisis de la UNAM, vamos a encontrar mayores problemas porque se irá perdiendo el monopolio que tuvo la Universidad Nacional. De

suerte que si no somos capaces de formar a los estudiantes en una comprensión más integral del derecho (no sólo con conocimientos actualizados sino que se haga cargo de la nueva pluralidad política mexicana), tanto indígena, de un lado, como relativa al TLC, por el otro —para poner sólo los dos extremos—, cada vez tendremos más egresados que no encontrarán ubicación en el mercado laboral.

LS: En este contexto, ¿dónde se ubican las comisiones de derechos humanos?

JRC: Ése es otro punto muy importante. Las comisiones de derechos humanos, que en principio fueron vistas con enorme reticencia, tienen varios méritos: además de las acciones concretas para resolver los conflictos individuales, introdujeron la discusión sobre el respeto a los derechos humanos, que si bien están establecidos sobre todo en los tratados internacionales, no son ajenos al derecho mexicano.

Esto ha tenido varias consecuencias: desde la firma de nuevos tratados y la aceptación de la jurisdicción del tribunal de Costa Rica (muy importante porque las autoridades nacionales se subordinan a decisiones de autoridades internacionales), hasta que el Poder Judicial acepte, presionado por la CNDH, que los derechos humanos no son una entelequia ni una discusión moral, sino que poseen un sentido jurídico.

En octubre de 1999 la Corte trató de dar una nueva interpretación a los tratados internacionales para fijar su jerarquía como inmediatamente inferior a la Constitución y sobre leyes federales y locales. La solución, personalmente, no me gusta mucho, pero nos percatamos de que los miembros de la Corte están buscando caminos para tratar de integrar derecho. Los derechos humanos han significado un cambio, y han obligado a muchas escuelas a modificar sus programas de estudio y entender que por encima del derecho nacional hay otras cosas y que no podemos cerrar el orden jurídico con la Constitución.

AA: Esta judicialización o juridificación de los

conflictos estimularía en fuerte sentido la práctica jurídica y la confluencia de la resolución de los conflictos hacia el derecho, contribuyendo a resolverlos ordenada, legal y pacíficamente, pero también puede “institucionalizar” el litigio. ¿Cómo lograr que el conflicto se resuelva institucionalmente, pero sin institucionalizar el litigio, como en los casos de enmiendas constitucionales, de definición de lo qué es derecho o aun de problemas federales?

JRC: Se resuelve con la propia práctica. En un principio se plantean una gran cantidad de demandas y hay una gran efervescencia; si los tribunales son consecuentes y sistemáticos en la aplicación de sus criterios, rápidamente hacen que todos aquellos que planteaban una serie de frivolidades se desistan. Un ejemplo de esto se encuentra en el tribunal electoral. Al principio el PRD impugnaba absolutamente todo (las casillas, los votos, el padrón), todo estaba mal. Claro, el primer año el Tribunal Electoral la pasó muy mal, resolviendo una serie de cosas y el PRD prácticamente no ganó nada. El segundo ejercicio disminuyó y el PRD ahora se ha educado —digámoslo así— para litigar. En el caso de Acción Nacional y el PRI desde un principio litigaron de un modo muy racional; apuntaban lo que les parecía era razonable, con una mejor composición de abogados. Ahora el PRD ya no institucionaliza el conflicto, ya sabe que hay cosas que proceden y otras que no; además, sabe que en la medida en que “vaya por todas”, él mismo pierde credibilidad en los tribunales y con ello su juego pierde efectividad. Esa me parece que es una forma de racionalización de los conflictos para no institucionalizarlos completamente, y creo que se ha dado en otro tipo de casos.

Lo que evita el conflicto es la seriedad del órgano que resuelve: si es consistente con los criterios crea jurisprudencia, institucionaliza su respuesta y en un determinado momento inhibe que las partes planteen cosas exageradas ●



Entre febrero y junio de 2000, la Fundación Carlos Pereyra realizó en varias entidades de la República ocho foros que buscaron debatir, buscando un nivel más reflexivo dentro del proceso electoral federal, los compromisos que Democracia Social estableció en su plataforma política electoral.

Se trató de reuniones amplias y plurales donde, a partir de que un miembro de DS expuso los argumentos centrales en relación con el tema específico, los invitados bordaron en torno a las propuestas que Democracia Social proponía a la sociedad mexicana.

En este número, *Configuraciones* ofrece tres aspectos puntuales que se trataron en el foro “Compromiso con una democracia eficaz”. Se trata de temas centrales que, ciertamente, aspiran a hacer de la mexicana una democracia gobernable y que tienen que ver con las reformas necesarias y posibles, el respeto y la observancia estrictos del Estado de derecho, y el logro de consensos que apuntalen cambios en la cultura política, asumiendo a la democracia como suma y no como resta (o aniquilación) de los actores políticos.

En este sentido, pareciera claro que la llegada de un partido de oposición al Poder Ejecutivo federal lejos de “agotar” o cancelar la hasta ahora pospuesta discusión en relación con la urgente y necesaria gobernabilidad democrática, requiere ir más allá de los lugares comunes, buscando alcanzar grandes acuerdos nacionales que vayan acotando y precisando temas.

El foro “Compromiso con una democracia eficaz” contó con las participaciones de Gilberto Rincón Gallardo, como ponente, y con los comentarios sugerentes y generosos de María Amparo Casar, Carlos Castillo Peraza, Luis Salazar, Jorge Javier Romero y Marco Casillas.

Reformas necesarias y posibles

María Amparo Casar afirmó estar fundamentalmente de acuerdo con el diagnóstico, el proyecto y las propuestas de DS. “Debo manifestar, apuntó, mi comunión con ideas tales como la superioridad de la democracia como forma de gobierno abierta a la opinión, participación y escrutinio de los ciudadanos (donde el espacio público no es ni debe ser ámbito exclusi-

vo del gobierno”. Destacó, asimismo, el planteamiento sobre la necesidad de reivindicar y restablecer la dimensión ética de la acción política.

Como estudiosa de la realidad política nacional y como ciudadana, dijo, “no puedo sino congratularme de que un nuevo partido como Democracia Social presente una visión sobre la democracia que, a la vez que tiene el acierto de valorar en sus justos términos los avances políticos del México actual, también rebasa la concepción estrecha de democracia electoral en la que, en ocasiones, parecemos estar estancados”.

La concepción de DS, dijo, abarca no sólo el problema de cómo se constituye el o los poderes públicos, sino también su ejercicio y el aspecto de la rendición de cuentas.

Subrayó el compromiso político de Democracia Social con los ideales democráticos al traducir sus aspiraciones y principios en propuestas concretas de cambio que, apuntó, “de llevarse a cabo mediante la formación de agendas y del trabajo legislativo de sus representantes, transformarían el quehacer político en México”. Tanto su concepción integral, de lo que es un sistema democrático, como en sus propuestas concretas para alcanzar este tipo de sistema, los planteamientos de Democracia Social, acotó la especialista, contienen dos ingredientes poco comunes tanto en las plataformas de los partidos como en los discursos de los candidatos.

En este sentido destacó, en primer lugar, que las propuestas de DS vinculan ideales y normas, propósitos y propuestas, “conjugando el arte de lo deseable y lo posible”; en segundo lugar, apuntó lo que en su opinión constituye una novedad saludable: el tratamiento que se le da al problema del poder político (en todos los niveles) considerando, al mismo tiempo, las reformas necesarias, “lo que constituye una manera integral e interrelacionada”.

Vincular el origen del poder político con su ejercicio y responsabilidad, insistió, demuestra que los planteamientos de DS “apuntan a una democracia en la que tanto el origen de los poderes representativos (regido por el principio de la soberanía electoral),

* Relatoría redactada por Ana Galván Chávez del foro “Compromiso con una democracia eficaz”, realizado en Zacatecas, Zac. el 24 de febrero de 2000.

como el ejercicio del poder presidencial, estén efectivamente controlados por la acción de otros centros de poder autónomos (ya sean políticos o sociales), de suerte que cada uno tenga los recursos necesarios y la autoridad suficientes para desempeñar sus tareas, y que al mismo tiempo sea gobernable”.

En sus planteamientos anotó, “Democracia Social no se olvida que en un esquema de división de poderes, deben crearse las instituciones y los incentivos para que, a la vez que los poderes se equilibren, también haya incentivos para la cooperación”.

De entre la serie de reformas propuestas por Democracia Social, María Amparo Casar destacó las siguientes: la aprobación de presupuestos multianuales; la creación de un órgano colegiado con miembros de los tres poderes para fortalecer sus vínculos y relaciones interinstitucionales; la autonomía de ciertos órganos o dependencias como el SAT y el INEGI; y la creación de un instituto de estudios sociales. Estas propuestas, dijo, dan cuenta de un conjunto de principios que deberían regir el quehacer político.

En su opinión, las propuestas de Democracia Social “no han sido escogidas al azar ni tampoco por mera identificación o gusto personal. Me parece que son dignas de resaltar porque denotan un conjunto de principios que deberían estar presentes en aquellos que, aseguró, se han fijado como meta acceder al poder y que han hecho de su actividad principal la política”. Por eso, afirmó, las propuestas de DS denotan que sus líderes piensan que las reglas institucionales deben diseñarse conociendo las reglas de acceso al poder pero no sus resultados; que la gobernabilidad requiere de relaciones de cooperación entre los órdenes de gobierno y entre éstos y la ciudadanía, así como de que el espacio público no es sinónimo de ámbito de gobierno.

“En esta época, terminó diciendo, en la que se pregona el fin de las ideologías y la uniformidad de ideas, Democracia Social ha acertado a ofrecer a la ciudadanía una oferta política que ha logrado no sólo diferenciarse del resto de las propuestas, sino también incursionar en áreas centrales de la vida política mexicana que hasta el momento habían permanecido en el olvido”.

Vigencia del Estado de derecho

Carlos Castillo Peraza, por su parte, resaltó la importancia que reviste el hecho de que Democracia Social insista en el respeto y la observancia del Estado de derecho, condición *sine qua non* para la vigencia efectiva de la democracia.

Si bien uno de los datos más significativos que muestra el avance democrático mexicano, es que en el Congreso de la Unión ya no hay una mayoría priísta, no deja de ser frustrante la improductividad, en materia legislativa, que ha tenido este órgano, situación que además de frustrante, apuntó, puede significar una tentación para regresar a la vieja mayoría, incluso por la vía del voto.

“La vigencia del Estado de derecho debe ser no sólo congruente con la productividad legislativa, sino parte fundamental del quehacer de todos los actores políticos”; punto en el que criticó acremente el hecho de que, en términos generales, los partidos se hayan convertido en espectadores de la no vigencia del Estado de derecho, y en ocasiones, incluso usufructuarios. En este contexto dijo “[en ocasiones] asistimos a hechos como los registrados en Chiapas, la UNAM, la protección de los que no pagan, la impunidad del inquilino que no cubre su renta; en suma, a que la cultura del incumplimiento de los deberes cívicos establecidos por la propia ley se generalice lo que es muy lamentable y, sobre todo, riesgoso”.

El primer deber del Estado, aseguró, es observar y cumplir la ley y, en este sentido, los planteamientos de Democracia Social asumen expresamente esta obligación estatal. Por eso, recordó, “tanto el derecho como la democracia tienen una característica heredada de los planteamientos roussonianos —de Rousseau—, según los cuales el pueblo es al mismo tiempo soberano y súbdito, pero cuando una parte del pueblo se atribuye la soberanía, actúa como si fuese la totalidad y pretende imponer su ley privada o privilegio al resto del pueblo, al que trata como súbdito, entonces es cuando el derecho contribuye a que el individuo o los grupos de individuos en situación de súbditos no queden vulnerables frente a aquellos que se arrojan la capacidad o el derecho de ejercer la soberanía”.

En este sentido, acotó, es importantísimo para la democracia la existencia del derecho y su vigencia, de suerte que los individuos se protejan de los excesos de un grupo que se atribuye la soberanía.

Otro elemento contemplado por DS que Castillo Peraza destacó es el compromiso por dejar atrás el fervor que calificó de anti regulación. En su opinión, “la regulación lejos de ser un tema secundario o pasado de moda, debe ocupar un lugar importante máxime en un tiempo en que los países se relacionan cada vez más”. En la medida, aseguró, en que crece la interrelación en el mundo, entre países, entre instituciones, entre todo lo que significa el fenómeno de

la globalización, “la regulación es central para que la relación entre diferentes esté sometida a un derecho ante el cual los diferentes tienen protección porque son considerados iguales”.

Una democracia eficaz, como a la que aspira Democracia Social, necesita medios de información buenos, profesionales y éticos (en este punto, considero que las referencias al tema en los documentos de DS deberían ampliarse). “Los medios deben favorecer a la democracia tanto en su aspecto ético como de eficiencia, en tanto medios que respalden los valores y las actitudes favorables para tener una democracia eficaz”.

Para que una democracia sea legislativamente productiva se necesitan acuerdos, consensos, y si los medios siguen premiando el desacuerdo o la ruptura, difícilmente la democracia podrá avanzar en sus aspectos de productividad legislativa, de gobernabilidad y de observancia de la vigencia del Estado de derecho.

“El camino escogido por Democracia Social, puntualizó Castillo Peraza, le ofrece al país una opción socialista, democrática, moderna y leal a la democracia y al Estado de derecho”.

Debilidad democrática

Por su parte, Luis Salazar se refirió a la debilidad de la democracia mexicana, una que, dijo, todavía no tiene futuro. Si bien, apuntó, “nuestra democracia es resultado de esfuerzos varios, también lo es de una serie de crisis y de adversidades que han marcado profundamente el ambiente público nacional y que han llevado a que nuestra democracia se haya construido sin proyecto y sin verdaderos demócratas”.

La democracia mexicana se ha construido a pesar de, no en favor de, por eso pareciera, dijo, predominar un negativismo político donde cada partido, cada candidato, apuestan a explotar el resentimiento y el malestar; donde los candidatos pretenden ganar el voto, no en favor de una propuesta sino en contra de aquellos que se han merecido el odio popular. En este sentido, “la democracia que tenemos está marcada

por el resentimiento, el odio, por el pasado, por la ausencia de un futuro deseable para los mexicanos”; por eso, dijo, es importante insistir en que la única forma de devolver a la democracia y a la política una dignidad ética, una decencia y la capacidad para alcanzar acuerdos y consensos nacionales, es precisamente la vía que marca Democracia Social, que se concreta en la búsqueda de acuerdos y consensos de largo plazo que, en primer lugar, tienen que ver con un tránsito del que se ha hablado poco el del Estado revolucionario que devino en patrimonialista, corrupto, corporativo y autoritario, a un Estado social de derecho, fuerte, que deje de verse como el ogro filantrópico del que hablaba Octavio Paz, para convertirse en el eje de una idea nueva de nación.

En opinión de Salazar, “se requiere empezar por asumir que la democracia tiene que enfrentar decisiones y problemas difíciles, que no puede ni debe ser un concurso de popularidades ni de ocurrencias que, por el contrario, se tienen que asumir seria y expresamente, sobre todo en un país como el nuestro, los rezagos y los desafíos”. La democracia, por lo tanto, significa tener un Estado que, necesariamente, requiere del acuerdo entre las fuerzas sociales y políticas para encarar los problemas derivados de tradiciones nefastas en nuestras organizaciones (sindicales, empresariales, educativas).

En este sentido, concluyó, “las propuestas de Democracia Social tienen el mérito de replantear los asuntos nacionales desde una visión amplia”, que busca reflexionar en torno al país que queremos, del cual podamos sentirnos orgullosos no por un pasado sino por un futuro deseable. Por eso, “proponerse alcanzar una democracia eficaz requiere fortalecer al Estado como pieza central para reconstruir un proyecto nacional, incluyente y pluralista, que deseche las tradiciones que han desvirtuado a la política al identificarla e igualarla con actividades totalmente ajenas a la moral. Una democracia eficaz requiere profundos compromisos, superar la visión que concibe a la política como guerra y entenderla como acuerdo y compromiso” ●

Por qué reinventar el desarrollo rural*

Rosa Elena Montes de Oca Luján**

Hay una gran urgencia por replantear las políticas por y para la sociedad rural. En el marco de un desarrollo equitativo y sustentable, tenemos que prestar atención especial a la población rural por sí misma —ya no por la importancia de lo que produce, como se argumentaba en los años setenta y ochenta— sino porque ahí está buena parte de los pobres y porque la mayor parte de la población rural es pobre.

Son ampliamente conocidas ciertas características del campo, su heterogeneidad estructural, su vinculación con mercados plagados de intermediación ineficaz, la ausencia de mecanismos de crédito adecuados y funcionales a las características locales, regionales o a la composición de la producción, etc. Ello ha redundado en obstáculos casi insalvables para que los pobres del campo remonten la pobreza.

Pero señalar lo anterior ya no es suficiente. El diseño de políticas debe tener muy claros dos fenómenos que se han venido agudizando: el deterioro de los recursos naturales y la disminución de la importancia de los ingresos provenientes de las actividades agropecuarias en el total de los que percibe la familia rural.

El desarrollo rural o es sustentable ambientalmente o no es desarrollo, sino un acelerado proceso de empobrecimiento, ya sea que se invierta o deje de invertirse en él.

En el ámbito rural, contrario a nuestras fantasías bucólicas, se generan amenazas de trascendencia para el desarrollo sustentable. Es fácil apreciar que los suelos, que son la base fundamental que permite el funcionamiento de los ecosistemas, se han degradado por procesos que generalmente se inician con la pérdida de la cubierta vegetal y la deforestación, y se acentúan en la medida en que se desarrollan actividades productivas que no contemplan un adecuado manejo del recurso. Así, en los suelos agrícolas encontramos erosión, agotamiento de nutrientes, salinización y compactación. Ésta es una de las principales amenazas para el desarrollo de México, al influir en el conjunto de los procesos productivos y socioeconómicos del medio rural y en la pérdida de la singular riqueza biológica del país.

México, por sus características climáticas y fisiográficas, es particularmente vulnerable a los incendios forestales. Éstos casi en su totalidad obedecen a causas humanas y de ellos cerca de la mitad tienen su origen en el descontrol en el uso del fuego con fines agropecuarios o silvícolas.

Por otra parte, hay una mala distribución natural territorial del agua, lo que ha producido una fuerte competencia por su uso, la contaminación del recurso y la sobreexplotación de los acuíferos. Pero, también, aproximadamente 76% del agua que se consume en México, se usa para riego de cultivos, con métodos —generalmente por gravedad— que significan un gran desperdicio de entre 35 y 50%. De igual manera, la infraestructura hidroagrícola enfrenta problemas como la falta de conservación y mantenimiento de las obras, escasez de obras complementarias y baja suficiencia en el bombeo, además de enfrentar factores externos como las lluvias extraordinarias que afectan o destruyen los canales.

Sin duda, estos procesos de deterioro han estado determinados por causas estructurales, pero también han contribuido a ello limitaciones institucionales y acciones desarrolladas sin tomar en cuenta los aspectos ambientales. No fue sino hasta hace muy poco tiempo, durante el gobierno que acaba de terminar, que la problemática ambiental ha empezado a ocupar un lugar relevante en la agenda de la administración pública. Las políticas agropecuarias no fueron la excepción. Asimismo, la carencia de mecanismos de evaluación sin duda también ha contribuido al deterioro mencionado.

Las décadas de impulso a la expansión de la producción agropecuaria, a costa de los recursos naturales, se expresa ahora dramáticamente en la persistencia de la pobreza rural y en la intensificación de los impactos de los desastres naturales, en todas sus variantes, sobre las personas y sus bienes.

* Comentario en el Foro "Compromiso con un desarrollo incluyente y sustentable", organizado por la Fundación Carlos Pereyra en Ciudad del Carmen, Camp. el 14 de abril de 2000.

** Economista especializada en temas de desarrollo agrícola y rural y en política social.

Resolver la tensión entre población y tierra, entre población, producción y recursos naturales, sólo podrá hacerse valorando de manera adecuada los activos y las funciones que representa el medio ambiente, así como acotando la explotación de esos recursos a sus posibilidades de renovación.

La problemática ambiental actual es potencialmente más aguda en el campo pobre, sobre todo en el sur, donde por fortuna aún se conserva parte importante de la biodiversidad que enriquece a nuestro país, pero también donde la lucha por sobrevivir en condiciones de extrema pobreza ejerce una gran presión sobre los frágiles activos naturales.

Junto con la presión sobre los recursos naturales que en muchos casos llega a su erradicación y su resultado, la profundización de la pobreza extrema, en las zonas rurales más pobres se está presentando otro proceso creciente de erosión: el del abandono de la tierra por los más capacitados. Esto se debe a que las actividades agrícolas y pecuarias tradicionales, son cada vez menos rentables y representan una parte cada vez menor de los ingresos de las familias del campo.¹ En promedio, estas dos actividades juntas aportan 44% de los ingresos totales del conjunto de familias rurales. En el caso de las familias con parcelas más pequeñas, la mayor parte de los ingresos de origen agropecuario, sólo representan 9% de sus ingresos totales.² Otras actividades, sobre todo las relacionadas con los núcleos urbanos cercanos o no, generan proporciones más significativas del ingreso de esas familias.

Los varones con algo de educación y capacitación emigran y, por ello, ha aumentado el número de hogares encabezados por mujeres, aunque también es creciente la emigración de mujeres jóvenes, generalmente en condiciones más desventajosas que los varones, ya que ellas tienen menos acceso a la educación, más problemas para emigrar y para obtener empleos mejor pagados que en sus lugares de origen. Tenemos así una feminización del campo... y de la pobreza.

Todo lo anterior exige hacer a un lado de manera tajante las tradicionales políticas de fomento agropecuario indiferenciadas para todo el campo. Primero, hay que subrayar que muy pocos componentes de las políticas pueden ser generalizados y, después, que rural y agropecuario no son lo mismo. Me expli-

¹ Véase Salomón Saucedo, *Impactos diferenciados de las reformas sobre el agro mexicano*, CEPAL, Serie Desarrollo Productivo, 1999.

² Fernando Rello, *Efectos sociales de la globalización sobre la economía campesina. Reflexiones a partir de México, Honduras y Nicaragua*, CEPAL, 1999.

co. Hay sectores de agricultores medios (en cuanto a ingresos y acceso a recursos), del sector social y del privado, para quienes las políticas de fomento a su producción podrían elevar mucho su nivel de eficiencia, haciendo un diseño más específico por región, tipo de producto o eslabonamiento en la cadena agroindustrial, y, desde luego, reduciendo burocracia, es decir, eliminando trámites y definiendo responsabilidades. La mayor parte de estos productores tienen un nivel de organización que les permite una activa participación en la definición de sus proyectos. La mayor participación también eliminaría costos de transacción y les haría posible una mejor inserción en los mercados. Pero ellos son un sector minoritario de los productores.

La mayor parte, como mencionamos y como ha sido ampliamente documentado, enfrenta problemas estructurales que no les permite tener una actividad agropecuaria rentable; por ello, si bien es cierto que la vida rural ha transcurrido alrededor de esta actividad, ahora esto empieza a serlo sólo de manera simbólica, porque ya no es realmente importante en los ingresos. En la actualidad, las poblaciones que se encuentran cerca de actividades agropecuarias prósperas son ciudades pequeñas o medianas. Por el contrario, las poblaciones de agricultores de subsistencia son rancherías y villorrios pobres, pequeños y dispersos. Fomentar ahí preferentemente la producción agropecuaria tradicional, sería condenar a sus pobladores a la pobreza perenne. Sí existen alternativas, pero quien las plantee es probable que no reciba aplausos, debido al tradicionalismo de quienes insisten en verse a sí mismos como agricultores, y de sus organizaciones, más o menos representativas, las cuales tendrían que cambiar de estructura y de métodos para incluir a productores rurales no agropecuarios entre sus miembros.

El simplismo de las consignas —provenientes de todos los partidos políticos— que insisten en “más recursos para el campo” ignora que la transferencia neta de recursos hacia el sector adquirió gran importancia en los años setenta y ochenta, pero esas transferencias resultaron poco eficaces y de bajo impacto productivo, contribuyendo así a aumentar la desigualdad en la distribución del ingreso porque se canalizaron a productores con mayor capacidad de movilizar a su favor la renta institucional,³ lo cual fue

³ Véase Alejandro Mohar, *La nueva institucionalidad rural. El caso de México*, México, FAO/Centro de Estudios para la Reforma del Estado.

producto en muy buena medida de la pretensión de instrumentar políticas iguales para productores muy desiguales.⁴ Los recursos canalizados no se tradujeron en la formación de capital, y la productividad sectorial ha seguido cayendo.

Centrar nuestra reflexión en el desarrollo rural con énfasis en el combate a la pobreza, muestra evidentemente que no estamos pensando en ese pequeño pero importante grupo de productores medios y grandes que produce excedentes, sino en los demás.

En el diseño de políticas y después en su promoción se debe partir de reconocer dos hechos: que la unidad productora es la familia rural ampliada, y sobre todo que esta unidad de producción rural es multiactiva.⁵ Esto último —que sí ha sido estudiado en investigaciones académicas, pero que no ha sido realmente tomado en cuenta en el diseño de políticas—, resulta de la mayor importancia para que haya mecanismos de inducción a los productores, de tal forma que, al hacer su combinación de actividades, inviertan en la más rentable y con una visión de más largo plazo, preservando y manejando sustentablemente los recursos naturales. En este camino es urgente dejar atrás las inercias de los programas tradicionales, para que mediante programas de manejo de esos recursos naturales, sobre todo forestales, de información sobre oportunidades de mercado, etc., sea más rentable aprovecharlos de manera sustentable y recuperarlos, que destruirlos.

Lo anterior supone una muy amplia y decidida participación de los beneficiarios en el diseño y la gestión de las políticas y de los proyectos concretos en que se plasmen. Ello significa asumir riesgos, tanto por parte de los organismos de gobierno como de los beneficiarios. Los aparatos estatales, paraestatales y organizaciones no gubernamentales tienen que introducir en su funcionamiento los cambios que institucionalicen esa participación —que no sea casuística o discrecional— con organizaciones homogéneas y representativas en los niveles locales —no cúpulas

⁴ Sí ha habido esfuerzos para llevar a la práctica políticas diferenciadas para productores diferentes, como fue el caso de Crédito a la Palabra del Programa Nacional de Solidaridad, a diferencia de los créditos de Banrural para productores medios, que no estuvieron suficientemente bien delineados. En la misma época, las políticas puestas en práctica por Sagar no hicieron ningún esfuerzo diferenciador.

⁵ Véase FAO, *Reforma para las instituciones de desarrollo rural*, 26a. Conferencia Regional para América Latina y el Caribe, México, 2000.

nacionales o regionales—, y deberán canalizar recursos para dotar a las organizaciones de beneficiarios de equipamiento y capacitación (estableciendo, claro ésta, compromisos claros y cuantificables).

Reexaminar los problemas del desarrollo rural supone insertarlos en el marco del desarrollo de las economías locales, es decir, hacer hincapié en las articulaciones entre el núcleo urbano y su entorno agrícola, analizando cómo se entrelazan a esa escala los distintos mercados, fragmentados o no. Sólo así podrán abordarse los temas antes referidos con la especificidad necesaria. Ello remite a la siempre planteada descentralización, sobre la cual es más fácil disertar y prometer que llevar a cabo. En lo que se refiere al aparato público, una forma de realmente iniciarla sería asegurar las condiciones para hacer posible el sostenimiento de ese proceso de descentralización de la gestión pública, de desconcentración de los recursos, de integración en el nivel local de las funciones que exhiben potenciales sinergias y de capacitación de los funcionarios locales.

La existencia de autoridades elegidas democráticamente, de una sociedad civil con organizaciones representativas y de condiciones de transparencia en la gestión pública son requisitos para la descentralización y desconcentración. Esta última no es un fin en sí mismo, es un mecanismo para asegurar la participación de los beneficiarios, la toma de decisiones más cercana a los hechos, así como para ampliar la transparencia e impedir el clientelismo y la corrupción. De paso, también hay que tomar en cuenta que ciertas políticas y decisiones no se pueden descentralizar, sobre todo en lo relativo a los recursos naturales.

El fortalecimiento de la capacidad de gestión en el nivel local no es un proceso unilineal. Tiene que acompañarse de una más eficaz vinculación entre los niveles centrales y locales para que las acciones y proyectos puedan aprovechar economías de escala y oportunidades de mercado.

Por otra parte, hasta ahora los interlocutores fundamentales de los programas de desarrollo rural siguen siendo los varones, lo cual, además de injusto, hace a estos programas poco eficaces. Es necesario reconocer no sólo retóricamente, sino en los mecanismos concretos que integren los programas, el creciente papel de las mujeres como jefas de hogar en el sector rural. Ello tiene que tomarse en cuenta en los programas de crédito y en sus características, en los programas de capacitación, en el tipo de proyectos, etcétera.

Sólo así podrá plantearse una política realista y viable hacia el campo, que ponga en el centro a las

familias rurales y su bienestar, en lugar de volúmenes de producción agropecuaria.⁶ Privilegiar los volúmenes de producción no sólo nos está llevando a una crisis en cuanto al uso de los recursos naturales, sino que nunca ha permitido a la población rural salir de la miseria.

En este contexto, el de poner en el centro a la población rural y no a la producción agropecuaria, es indispensable y urgente apoyar a los grupos de productoras y productores rurales “con trajes a la medida”, es decir, con proyectos propios, fortaleciendo los mecanismos existentes en función de su multiactividad: respaldo a los sistemas de crédito y ahorro propios, fomento y apoyo a pequeñas manufacturas y servicios, incluyendo en forma preferente la venta de servicios ambientales y el ecoturismo, y también, por supuesto, el apoyo a aquellos cultivos en los que se tienen ventajas: café orgánico, frutas tropicales, especias, plantas de ornato, etcétera.

Probablemente tan importante o más que el financiamiento a esas actividades productivas es destinar recursos a la capacitación y a la información destinadas a quienes practican la multiactividad.

Indispensable para que cualquier actividad rural, sea ésta de productores medios o pobres, es apoyar financieramente una vinculación virtuosa de ellos con los servicios y la agroindustria. Esto se ha planteado desde hace años, pero no ha habido financiamiento para hacerlo o se ha pretendido remediar el problema con grandes empresas paraestatales, todas cortadas con el mismo patrón, lo cual no ha funcionado. Cada grupo de productores o productoras, según las características de su región, de la cadena industrial o comercial de su producto y de sus mercados, tendrá que plantearse esa forma de participar en otros eslabones de la cadena, asociándose con contratos, por ejemplo.

Combatir la pobreza rural, superar las condiciones en que ésta se reproduce, requiere aumentar, no inventar,⁷ los activos de los pobres transfiriéndoles recursos financieros y frenando la devastación de los naturales. El financiamiento a microempresas, urbanas o rurales, como ha señalado una muy autorizada voz financiera insospechable de populismo, Carlos Gómez y Gómez, ex presidente de la Asociación de Banqueros de México, requiere subsidios. Si estamos de acuerdo en que el problema no es la existencia de subsidios, sino que éstos cumplan con su cometido, evitando que sean generalizados y permanentes, qué mejor forma de utilizarlos que destinarlos a proyectos productivos específicos de los más pobres ●

Referencias bibliográficas

- Carabias, Julia y Enrique Provencio, *Retos ambientales*, entrevistas realizadas por Antonella Attili, México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 2000.
- FAO, *Reforma para las instituciones de desarrollo rural*, 26a. Conferencia Regional para América Latina y el Caribe, México, 2000.
- Mohar, Alejandro, *La nueva institucionalidad rural. El caso de México*, México, FAO/Centro de Estudios para la Reforma del Estado.
- Montes de Oca Luján, Rosa Elena, “Características de una política de apoyo a las empresas productivas de los marginados para superar la pobreza”, *Examen*, enero de 1999.
- Rello, Fernando, *Efectos sociales de la globalización sobre la economía campesina. Reflexiones a partir de México, Honduras y Nicaragua*, CEPAL, 1999.
- Salcedo, Salomón, *Impactos diferenciados de las reformas sobre el agro mexicano*, CEPAL, Serie Desarrollo Productivo, 1999.
- Semarnap, *La gestión ambiental en México*, México, 2000.

⁶ Cierta producción de autoconsumo siempre perdurará en el campo; es un mecanismo de supervivencia, pero no permite remontar y ni siquiera frenar la depauperización.

⁷ En la euforia por los “microcréditos” como alternativas al empleo formal, el economista peruano Hernando de So-

to, ahora con gran publicidad como asesor de nuestro flamante Presidente, afirma que los pobres están sentados sobre una gran riqueza, y que para hacerla efectiva sólo es necesario que se les acepten sus herramientas de trabajo en garantía para otorgarles créditos bancarios.

Guerras étnicas y nuevo desorden mundial

José Carlos Castañeda*

Heráclito pensaba que la guerra era el principio de todas las cosas. Hegel recordaba que el conflicto era el movimiento del devenir del espíritu. Para Hobbes, el estado de naturaleza humano sólo podía ser una guerra de todos contra todos. Este trío sospechaba del sentimiento de fraternidad y del amor al prójimo. Nunca hubiera confiado en la esperanza de extinguir la violencia de la sociedad. Ellos advertían que el amor tiene una pareja inseparable: el odio. ¿Acaso hay algo más humano que la guerra?

Hans Magnus Enzensberger acotó, con una mirada digna de naturalista, un pequeño comentario a esta radiografía escéptica de la condición humana: “Los animales luchan entre sí, pero no hacen la guerra. El ser humano es el único primate que se dedica a matar a sus congéneres de forma sistemática, a gran escala y con entusiasmo”. En esta definición humanísima de la guerra sorprende una cualidad desconcertante: el entusiasmo por la guerra. ¿Por qué suscita entusiasmo la guerra? ¿De dónde proviene esa emoción que se complace en aniquilar al enemigo?

El miedo y la ira

El siglo XXI se inicia sin respuestas para una pregunta urgente: ¿cómo moderar las pasiones guerreras? Durante siglos se creyó que la educación era el modo de erradicar la violencia y el fanatismo. Para los pensadores de la Ilustración del siglo XVIII, la razón de la injusticia, la opresión y la miseria se encontraba en la igno-

* Escritor. Colaborador de *Nexos*, *Etcétera* y *La Crónica de Hoy*.

rancia. Hoy se reconoce que la educación no es suficiente. El holocausto y las guerras étnicas en la antigua Yugoslavia son un ejemplo de que no imaginamos cómo lograr mitigar la ira humana.

“¿Con qué nos enfrentamos? ¿Qué está pasando para que el mundo parezca tan peligroso y caótico? ¿Quiénes son los nuevos arquitectos de la guerra posmoderna, paramilitares, guerrillas, milicias y señores de la guerra que están desgarrando los estados malogrados de la década de los noventa? La guerra solían perpetrarla los soldados regulares; ahora la hacen soldados no regulares. Ésta puede ser la razón de por qué resultan tan salvajes las contiendas posmodernas, de por qué los crímenes de guerra y las atrocidades son actualmente intrínsecas al propio desarrollo bélico”. Con estas incógnitas, en su libro *El honor del guerrero*, Michael Ignatieff abre un debate sobre los nuevos dominios de la guerra.

Después de la guerra fría, la noticia geopolítica mundial es la globalización. Muchas páginas se han escrito sobre este nuevo concierto (desorden) mundial. Se habla de la pérdida de la soberanía y del colapso del ideal moderno de Estadonación. Algunos dicen que el riesgo está en un capitalismo desbocado, otros estudian la ofensiva de los fundamentalismos religiosos. Tras la caída del muro de Berlín y el ocaso de los combates ideológicos, ningún conflicto internacional es más despiadado y urgente que la guerra étnica. El problema ya no es la tensión entre creencias o ideologías hegemónicas, tampoco el advenimiento de una cruzada religiosa, lo que está en camino es la descomposición de los estados. “No existe mayor amenaza para la seguridad del mundo posterior a la guerra fría que la destrucción de los estados y, en consecuencia, de la capacidad de sus respectivas poblaciones civiles para alimentarse y protegerse, tanto del hambre como de los conflictos interétnicos”. La guerra civil es la noticia que se reanima a la vuelta del siglo. Y la única forma de detener este riesgo estriba en imaginar una convivencia plural.

El tema del siglo XXI será el pluralismo y la invención de la tolerancia. ¿Cómo aprender a vivir con la pluralidad del mundo? Para decirlo con otra pregunta, la nueva querella radica en pensar ¿cómo convivir entre diferentes? La cuestión es el otro: diversidad y alteridad. Preguntar por la pluralidad significa cuestionarse a uno mismo, como escribió Umberto Eco, “es la mirada del otro la que nos define y forma. Nosotros —así como no logramos vivir sin comer o sin dormir— no logramos entender quiénes somos sin la mirada y la respuesta del otro”.



Entre 1993 y 1997 Michael Ignatieff viajó a lo que llama la zona caliente del mundo posterior a la guerra fría. Su itinerario fue Serbia, Croacia, Bosnia, Angola, Burundi, Afganistán y Ruanda. *El honor del guerrero* es el relato de una epopeya dramática en las fronteras de la nueva aldea global. ¿Qué ha sucedido en esa periferia del planeta durante el proceso de globalización? ¿Cuál es la génesis del odio entre los nuevos guerreros? ¿Por qué la violencia ha alcanzado esos grados de barbarie y crueldad? En el principio es la descomposición de la política. Ésa es la señal de alarma. Después de la fragmentación del Estado viene el odio entre los grupos étnicos. Ignatieff esbozó su diagnóstico del proceso de desintegración de la vida pública, antes de caer en la espiral de la venganza y la guerra. “Nótese el orden causal: primero cae el Estado, que está por encima de las partes; luego aparece el miedo hobbesiano; en un segundo momento, la paranoia nacionalista y, en seguida, la guerra. La desintegración del Estado es lo primero; la paranoia nacionalista viene después. El nacionalismo de la gente común es una consecuencia secundaria de la desintegración política, una respuesta a la destrucción del orden de convivencia entre las etnias que aquél hizo posible. El nacionalismo crea comunidades del miedo, grupos convencidos de que sólo están seguros si se mantienen juntos, porque los seres humanos se hacen ‘nacionalistas’ cuando temen algo, cuando a la pregunta: ‘¿y quién me protege ahora?’ sólo saben responder: ‘los míos’”. En las zonas calientes donde hay guerras étnicas, el miedo es el detonador del odio. Pero el temor y el odio son resultado del colapso de las instituciones políticas que permitieron hasta entonces la creación de identidades cívicas tan firmes como para contrarrestar sus proclividades étnicas. La pérdida del orden político desemboca en el miedo social, y ese temor común es el atajo para llegar a las hostilidades.

“Cuando los individuos viven en estados consolidados —aunque sean pobres— no necesitan acudir a la protección del grupo. La desintegración de los estados, y el miedo hobbesiano resultante, es lo que produce la fragmentación étnica y la guerra”. Hasta ahora la guerra era asunto de Estado, pero ya no más; las armas están en todas partes. El negocio del armamento es tan desproporcionado y se encuentran armas tan baratas que no hay autoridad capaz de contener la violencia. El Estado perdió el control de la guerra, y “como ha ocurrido en tantas zonas del mundo donde continuamente estallan insurgencias y rebeliones —cuando la guerra se convierte en un coto vedado de ejércitos privados, gánsters y paramilitares—, la distinción entre enfrentamiento bélico y barbarie carece de sentido”. El desmoronamiento del Estado es el umbral de la insurrección guerrera. Sin embargo, la medicina ya no es sólo más Estado; hoy se requieren nuevas prácticas políticas y, sobre todo, falta aprender a convertir la tolerancia en una forma política, en una institución social.

Cultivar la tolerancia

A comienzos del siglo XXI, tal vez deberíamos reconocer que el ideal de la universalidad humana no radica en la esperanza sino en el temor. Se ha erosionado el optimismo moderno y la confianza en las pasiones y las capacidades humanas; se

sospecha de la voluntad del bien. Sólo queda esa sensación ambigua entre la angustia y la desesperanza al constatar la capacidad humana para engendrar el mal y la violencia. Cada día más, el ser humano se describe como un enemigo de la naturaleza y de su propia especie, y menos como el creador de una civilización más humana y libre. Esta mirada pesimista tiene su revés. La cultura de los derechos humanos ha transformado nuestra concepción de los valores morales desde el final de la segunda guerra mundial, y nos ha puesto ante una interrogante radical: ¿por qué motivo concreto algunos individuos se sienten responsables de personas desconocidas? Para pensar la pluralidad falta vivir la tolerancia, pero para ser tolerante habrá que construir las leyes y las instituciones que defiendan al individuo y sus derechos. Contra los comunitaristas se debe anotar que la tolerancia se fundamenta en el individualismo. Sin tolerancia no hay diversidad, hay marginación, exclusión, guetos, pero no convivencia. No es preciso amar al vecino. Basta con tolerar; como enseña Günter Grass, “no es necesario quererse los unos a los otros, pero sí tolerarse. Cuando se habla de amor también se habla de odio, las dos cosas van juntas... Yo prefiero algo más aburrido: vivir al margen del amor y del odio”. La tolerancia es una virtud de la razón práctica, pero su valor radica en una debilidad teórica, nuestra incapacidad para alcanzar lo absoluto, como explicó André Comte-Sponville siguiendo los pasos de Voltaire. Para reivindicar la mentalidad y la práctica de una vida tolerante falta reconocer aquel boceto de la condición humana que Voltaire solía repetir, cuando la intolerancia se armaba con el escudo de las religiones: “Debemos tolerarnos mutuamente, porque todos somos débiles, inconsecuentes, sujetos a mutabilidad y error”. Ser tolerante no puede ser un ideal. No es un máximo, es un mínimo que permite construir el orden de una sociedad plural.

Contra el racismo, una de las formas que adopta la intolerancia para destruir la convivencia en común, Fernando Savater propuso una refutación que invita a la hospitalidad en un alegato en favor de la identidad humana, entendida como reconocimiento de la condición de huésped, que todo individuo comparte por igual. “Contra el racismo, recordemos que todos los humanos somos por igual extranjeros porque todos venimos de donde no sabemos y vamos hacia lo desconocido. Todos somos por tanto huéspedes los unos de los otros durante la vida que compartimos y nos debemos la ley de la hospitalidad que es la base de cualquier civilización digna de ese nombre. Identidades culturales hay muchas, pero la única identidad civilizada que de veras cuenta es la identidad humana. Y nuestra humanidad la descubrimos precisamente en el otro, en el que más necesita nuestro abrazo y nuestra bienvenida. Lo que nos hace humanos es el trato humano que ofrecemos al que llega de lejos. Vivir civilizadamente es convivir con los diferentes”. Aprender y preservar la humanidad significa comprometerse con una ética de la hospitalidad, contraria a toda voluntad de exclusión y aislamiento de grupo.

Para pensar la tolerancia hace falta comprender los imperativos y los furores del intolerante. Entre las estrategias de identificación social que explican el detonador de la ira, Ignatieff ha encontrado una paradoja de la intolerancia. El intolerante establece por costumbre las diferencias de grupo pero no reconoce las de

los individuos. “En todas las formas que adopta la intolerancia se ignora la individualidad de la persona despreciada. No es que los intolerantes únicamente se desinteresen por los individuos que componen los grupos despreciados, es que literalmente, no los ven como individuos; lo único que importa es la oposición primaria entre ‘ellos’ y ‘nosotros’. La individualidad complica en exceso la cuestión y obstaculiza la defensa del prejuicio, porque la empatía, que actúa en el plano individual, puede subvertir la oposición grupal. Si los grupos intolerantes se muestran incapaces de percibir como individuos a las personas que desprecian ha de ser porque o no saben o no quieren percibirse a sí mismos como tales”. La tolerancia comienza en el reconocimiento y el apego a los derechos individuales. Depende de la prioridad de la diferencia individual sobre la diferencia colectiva. La intolerancia —argumenta Ignatieff, luego de su estancia en el reino de la ira— es una conciencia escindida en la que el odio abstracto, conceptual e ideológico derrota una y otra vez a los momentos reales y concretos de identificación.

En su *Pequeño tratado de las grandes virtudes*, André Comte-Sponville ha insistido en una disyunción básica para abordar la cuestión de la tolerancia: distinguir entre la verdad y los valores, una basada en el conocimiento, y los otros en el deseo. La tolerancia no dirime el campo de la verdad, permite discutir las opiniones que siempre son relativas y parciales. Aun cuando la verdad absoluta fuera accesible, no podría obligarse a todas las personas a adoptar nuestros valores ni vivir de la misma manera. La tolerancia es preferible porque la certeza no es norma del comportamiento, la moral no se conduce según el orden de la certidumbre, su ámbito linda con la entraña irracional e incierta de las pasiones. Cuando hablo de tolerar las opiniones divergentes, recuerdo la respuesta del filósofo Alain a la pregunta ¿qué es la tolerancia?: “Una clase de sabiduría que supera el fanatismo, ese temible amor de la verdad”. Pero hay un inconveniente en la tolerancia: ¿qué hacer con los intolerantes? Karl Popper ha llamado a este dilema la paradoja de la tolerancia. Su conclusión es razonable: “Si somos absolutamente tolerantes, incluso con los intolerantes, y no defendemos la sociedad tolerante contra sus asaltos, los tolerantes serán aniquilados” ●



Los tiempos de la política global

Ana Galván Chávez*

S

i los hombres, como especie, cambiamos lentamente (no es arriesgado afirmar que desde el paleolítico nuestras actitudes básicas —instintos, emociones, pasiones— son casi las mismas), no es el caso de las sociedades, donde las ideas, las técnicas y las instituciones están en permanente transformación. La historia es cambio y, por consiguiente, las sociedades son el sujeto y el objeto donde estos cambios se condensan y concretan. En este sentido, el siglo xx, como antes otras épocas históricas, ha sido testigo de pilares ideológicos que se han sustentado en sistemas políticos, pretendiendo dar sentido y pertinencia al desarrollo social. El final del “socialismo real” y la entronización del mercado como abanderado de una nueva, aún no concretada, forma del mundo, ha llevado a que el Estado-nación (gran creación de la modernidad) revele hoy por hoy límites e insuficiencias. En el interior, tiene que hacer frente al regreso a la escena de las pequeñas naciones; en el exterior, reconocer la nueva realidad: la emergencia de una *sui generis* comunidad global.

¿La comunidad internacional a la deriva?

A partir de la analogía de un barco (que da título al ensayo) con la comunidad internacional, el filósofo alemán Peter Sloterdijk reflexiona en torno de los cambios —políticos, económicos, financieros, sociales, culturales y medio ambientales— así como de los desconciertos y desatinos presentes en las sociedades de hoy. Si la posmodernidad es la época “después de Dios” y después de los imperios clásicos y de todas las sucursales locales, es del todo insuficiente, nos advierte el autor, saber que las apocalizaciones que tienen éxito resultan ser principios políticos porque reinterpretan el estatus de las cosas, ya que declarar muerto a Dios en una cultura condicionada por el monoteísmo implica una dislocación de todos los referentes y el anuncio de un nuevo mundo, todavía sin forma, y de una sociedad sin identidad, características ante las cuales lo único claro es el grito sordo ante la pérdida de la forma política.

De acuerdo con Sloterdijk, frente a la creciente globalización y la ausencia de fundamentos (que alcanzan todos los ámbitos de la vida en las sociedades, sean éstas desarrolladas o no), las estructuras de apariencia sólida y los vínculos sociales giran en el vacío. Vivimos, nos dice, “en la época sin síntesis” de la que Robert Musil había ya dado cuenta.

* Socióloga.

Tiempo sin forma e indiferente, el nuestro emerge como un mundo donde la conformidad y la pasividad conviven con el egoísmo y el individualismo. Al igual que la técnica ha uniformado gustos y costumbres (contribuyendo a ensanchar las desigualdades sociales), se alientan las rivalidades y el desprecio por los otros, por los no iguales (aunque semejantes). La política (como el arte de lo posible, de acuerdo con la concepción bismarckiana) anda a tientas; para nadie es un secreto que la clase política, lo mismo en Europa que en Estados Unidos y América Latina vive días difíciles y confusos. La imagen de los políticos y de los partidos está empañada, y los medios de comunicación masiva, esa especie de Mesías de la era global, más que contribuir a aclarar la imagen, luchan por ocupar un lugar que, hoy, no acaba de estar definido del todo. En medio de todas las confusiones, de la caída de sistemas ideológicos, emerge una certeza: la historia no es más la depositaria de una mítica trascendencia orientada hacia el futuro. Vivimos algo semejante, aunque en otra escala, a lo que sucedió en el siglo XIX en relación con la filosofía de la naturaleza.

De cara a estos vacíos, a estas no formas, Sloterdijk nos propone repensar el mundo en nuevos formatos, delinear nuevas construcciones del tejido social, implantar una política para los tiempos de la ausencia de imperios. “Lo que en lo político es la ausencia de imperio —afirma el autor— en lo lógico se presenta como una ausencia de fundamento y en lo antropológico como crisis de la paternidad y del principio genealógico”.

La primera política para los últimos hombres

La inestabilidad, así, se presenta como uno de los estigmas de nuestro tiempo. Vivimos un *interregno*, caminamos por zonas donde el suelo no es sólido. Salir del pantano implica, como apuntaba Kant, trazar puentes entre la reflexión filosófica y el saber científico. Frente a esto Sloterdijk propone la hiperpolítica, “la primera política para los últimos hombres... La sociedad hiperpolítica es una sociedad de apuestas, que en el futuro jugará también a mejorar el mundo; lo que tiene que aprender es un procedimiento para obtener sus ganancias de un modo que, después de ella, también puedan darse ganadores”. Y en esta sociedad de apuestas por mejorar el mundo surge, paulatina pero fuertemente, una conciencia ecológica; poco a poco se comprende, afirma nuestro autor, que el actual *way of life* y el largo plazo son, en estricto sentido, dos magnitudes que se excluyen mutuamente. “El debate auspiciado por los economistas-ecologistas prueba que la inteligencia del subsistema dominante ha llegado tarde, por detrás del rasgo fundamental más peligroso del industrialismo: se admite, todavía con una cuidadosa dosificación, que se sabe que el entero sistema está enraizado en la ideología de una productividad no reproductiva —lo que viene a ser una variante económica del diagnóstico de nihilismo. El proceso industrial a gran escala destruye más ‘reservas’ humanas y naturales de las que él mismo puede producir o regenerar”. En efecto, la naturaleza ha empezado a cobrar los agravios infligidos en su contra.

Si en la Antigüedad la naturaleza estaba poblada por dioses (las fuentes, las colinas, los bosques), el arribo del cristianismo le retiró a la naturaleza su aureo-

la divina. La era moderna, entonces, desacralizó a la naturaleza transformándola en un campo de experimentación. En este sentido, la creencia en el progreso se ha fundado en la idea de la dominación de la naturaleza, y apenas ahora “descubrimos” que los recursos del planeta son finitos; que el “progreso” —entendido como dominación— tiene un límite, que hemos puesto en peligro el equilibrio ecológico y, por ende, el centro mismo de la vida de la especie.

Por la reconciliación entre la igualdad y la democracia, entre el hombre y la naturaleza

La apuesta a la que convoca Peter Sloterdijk implica, sin duda, una tarea titánica pero impostergable; abrir espacios para dar lugar a reflexiones serenas y propositivas en medio del bullicioso transcurrir político-social, como la única vía transitable para la sociedad humana, “la sociedad actual, en medio de la terrible crisis de sus clases políticas, no puede hacer nada mejor que darse una pausa para la reflexión sobre cuestiones fundamentales. Hay que ganar tiempo para un debate constitucional que proceda a una indagación de la forma del mundo”.

Si esta invitación a un nuevo pensamiento político-social nos conduce a la reconciliación entre la igualdad y la democracia, entre el hombre y la naturaleza, a la reconquista de aquello que debiera ser irreductible a los sistemas y a las burocracias: el hombre, sus pasiones y sus visiones, entonces la humanidad recuperará su alma, su esencia. La razón será, entonces, un camino hacia el conocimiento y el reconocimiento de la sociedad global ●

Peter Sloterdijk, *En el mismo barco. Ensayo sobre la hiperpolítica*, trad. de Manuel Fontán del Junco, Madrid, Siruela, Biblioteca de Ensayo, 1994.



La memoria en una época de transición*

José Woldenberg K.**

El número 14 de la *Revista Internacional de Filosofía Política* está dedicado a la memoria y la política, la relación entre el pasado, su estela, sus tragedias, los recuerdos yuxtapuestos que guarda una sociedad y la construcción de su futuro. En otras palabras: la forma como el pasado gravita en el presente y modela el futuro.

Es un tema clásico de la filosofía y de la política. Como lo recuerda José Fernández Vega, las tensiones entre el olvido, la memoria y la política del presente han tenido lugar en casi todos los estados, desde el ateniense, 400 años antes de Cristo, hasta el Imperio romano, pasando por el largo gobierno de la monarquía francesa, hasta nuestra era, la época de las transiciones a la democracia.

Maquiavelo subrayaba la dimensión instrumental de la cuestión: “El príncipe no puede contentarse con la memoria del pueblo a riesgo de que el Estado no pueda proponerse nuevos fines, más elevados..., la memoria tiene que ser cambiada, sobre todo, pensando en la lucha y el futuro”. Quizá por eso, Milán Kundera, en *El libro de la risa y del olvido* escribió que “el poder es una lucha permanente contra la memoria”.

Así pues, mi primera observación es ésta: después de siglos de experiencia, de centenares de dilemas históricos, de episodios trágicos y emblemáticos, hay que admitir que el problema entre la política y la memoria, ahí donde existen episodios traumáticos que han escindido a las sociedades, no es una cuestión resuelta, no admite recetas, ni salidas fáciles, mucho menos “modelos” a seguir. Porque en resumidas cuentas, esos dilemas nos remiten a uno de los problemas centrales de la política: cómo abrir paso a un nuevo orden dentro de sociedades que contienen sectores agraviados, lastimados, heridos en distintos grados por crímenes que fueron perpetrados por otros sectores o grupos de la misma sociedad.

El meollo del asunto es que desde una perspectiva ética no debemos, ni podemos olvidar. Los cínicos o los pragmáticos quisieran enfrentar una sociedad así: una sociedad sin memoria, sin recuerdos, cuya política se reduce a la declaración o el espectáculo del día y la cual celebra sus rituales políticos con personajes “adánicos”, nuevos, sin historia ni pasado y, por tanto, sin cuentas que rendir.

Pero tampoco podemos petrificarnos en el recuerdo, evocando las hazañas

* Leído en la presentación del número 14 de la *Revista Internacional de Filosofía Política*, el 18 de enero de 2001.

** Consejero presidente del Instituto Federal Electoral.

o las miserias que ocurrieron ayer. La sociedad no puede estar condenada al recuento permanente de las glorias antiguas o de los agravios cometidos, so pena de quedar enredada, estancada, anclada en el pasado, sin un proyecto de futuro compartido.

Es un problema verdadero, auténtico. Ninguna sociedad es capaz de vivir sin memoria, aunque ciertamente ninguna comunidad puede sobrevivir a partir de sus puros recuerdos, agravios o nostalgias. La construcción del futuro es un dilema que gira entre la memoria y el olvido, las dosis de una y del otro, su conjugación, sus tensiones y sus pactos.

Es esto lo que está expresado —y cuantificado por una encuesta— en el texto de Emilio Crenzel, a propósito del voto del general Bussi en la provincia de Tucumán, en Argentina.

Un reconocido torturador, beneficiario de las nuevas reglas democráticas, participa en las elecciones en Tucumán y resulta elegido. ¿Cómo fue posible?, ¿qué es lo que siente, piensa, recuerda, la sociedad argentina? Y al revés, ¿qué es lo que quiere dejar de sentir, dejar de pensar y olvidar? Son mucho más que preguntas filosóficas o éticas. Una lectura facilona, podría culpar de cinismo a los decenas de miles de votantes, pero el hecho, acaso, nos informe de un dato todavía más inquietante: que la sociedad tucumana tiene una lectura contradictoria de su pasado, que de hecho hay varias memorias, en plural. Para el amplio sector que votó por Bussi, cito “los desaparecidos estaban pertrechados con armas de fuego, eran guerrilleros, capaces de poder dar muerte...”. Las desapariciones y las violaciones a los derechos humanos se deben “al estado de guerra”; lo que vivía Argentina era “una confrontación entre dos bandos armados... los militares y los subversivos”, por lo tanto “no puede hablarse de víctimas”.

En el otro campo, los miles de argentinos que se negaron a votar por Bussi, confieren al desaparecido la condición de “luchador social, político, sindical, estudiantil. Su identidad refiere a alguien que lucha, armado, por la convicción de sus ideas”. Para ellos, el negro episodio del pasado se debió a un “Estado que sembró el terror, ejerciendo una guerra sucia, de desaparición sistemática de sus opositores”.

Son dos miradas del pasado, absolutamente contradictorias, pero que viven y se reproducen de mil maneras, en la misma sociedad. Esas distintas visiones del pasado determinan las conductas en el presente, introducen tensiones y plantean dilemas muy serios a la convivencia colectiva.

Es un tema que desafía las visiones simples y cómodas de la política, las que creen tener la verdad de antemano. Recordemos el caso uruguayo que resulta todavía más elocuente: una sociedad que echa mano de un método democrático, el referendúm, para asumir socialmente y formalizar jurídicamente su propia amnesia colectiva. Una operación tajante para establecer la línea gruesa entre el pasado político y el futuro de ese país.

Los uruguayos creyeron necesitar eso que el filósofo búlgaro, Tzvetan Todorov, llama “el derecho al olvido”, su particular “derecho al olvido”.

Todo esto conmueve muchos de nuestros cimientos éticos, de nuestras no-

ciones jurídicas y de nuestras concepciones políticas. Al leer el primer ensayo, el de Helmut Dubiel sobre las funciones políticas de la culpa, recordé otro —escafofrante y desconcertante— episodio sudamericano: el caso del capitán Adolfo Scilingo. En 1995, ante las pantallas de la televisión, confesó cómo durante la dictadura, había lanzado presos políticos vivos al océano desde su avión. El contenido de su confesión ya era perturbador, aunque teníamos noticia de ese tipo de infamias cometidas por la Junta Militar. Pero también resultaba perturbadora su voz metálica, casi neutra, exenta de cualquier dramatismo, indiferente al horror que causaba.

El episodio se tornó todavía más grotesco cuando el afán sensacionalista de la televisión atiborró los noticiarios argentinos de viejos represores que estuvieron dispuestos a narrar sus propios horrores cometidos, con jugosa suma mediante, pagada por los patrocinadores.

Lo que más asombra es que Scilingo acabó preso, pero no por sus crímenes y violaciones a los más elementales derechos humanos, sino por haber emitido cheques sin fondo contra un banco de Buenos Aires, y su figura fue digerida por el tiempo y por el olvido colectivo.

Es el momento de plantear mi segunda observación: el último cuarto del siglo XX es una época especial de cambio político en el mundo, como nos lo recuerda Paloma Aguilar. En esta época se han escenificado decenas de procesos que hemos llamado “transiciones a la democracia”, inauguradas, siguiendo a Huntington, el 25 de abril de 1974, en Portugal. Independientemente de su originalidad, de su duración y de su complejidad, las transiciones a la democracia acaban enfrentándose a un mismo dilema: qué hacer con su pasado, cómo saldar cuentas con el antiguo régimen, con esa coalición que se quiere superar y que ha sido interlocutor y parte inevitable de las negociaciones y los pactos que conducen a la democracia.

Vivimos una época en la que el cambio político no significa “revolución”, cambio repentino y taumátúrgico; al contrario, significa tránsito pacífico y negociado. La gente, lo mismo en Brasil que en Polonia, en Sudáfrica o en Chile, no ha experimentado lo que Timothy Garton Ash ha llamado “catarsis revolucionaria”; por eso, los problemas con el pasado son más ambiguos, más borrosos y complejos. No hay ganadores absolutos ni derrotados definitivos, y muchos de los que formaban parte del antiguo régimen se reciclan y adquieren un lugar en el nuevo escenario democrático. Para los políticos y para el ciudadano es más difícil establecer las fronteras entre lo que pasó y la nueva vida democrática.

Todo este proceso complica las cuentas con el pasado, la administración y el cauce de los agravios. Cada país ha ensayado una vía distinta: los alemanes intentaron arreglar sus cuentas de una manera amplia: juicios, purgas incluso, una comisión parlamentaria y la apertura pública a los archivos de la Staasi.

En la República Checa ensayaron un proceso llamado “lustración”, que consistía en una revisión casi administrativa de los funcionarios del gobierno y del Partido Comunista. En Polonia, Tadeusz Mazowiecki, el primer ministro posterior al gobierno comunista, insistió enfáticamente en trazar una “línea gruesa” entre el

pasado y el presente. La España de Adolfo Suárez hizo lo mismo. Bolivia integró una comisión especial que presentaría un informe sobre los derechos humanos durante el gobierno militar. Por no citar los ejemplos de Uruguay con su referéndum y de Argentina con sus juicios a los militares al lado de la promulgación de la ley punto final y de obediencia debida.

La transición chilena también llegó a pactos muy peculiares con las Fuerzas Armadas, lo que implicó equilibrios sutiles con el pasado: abrió las puertas a una vida democrática verdadera, que ha posibilitado incluso el retorno de un presidente socialista al palacio de La Moneda pero en cohabitación con ciertas “injer-tos autoritarios” como los que encarnan los senadores vitalicios.

Quiero decir: las soluciones, los pactos entre el pasado y el presente, no dependen de ningún guión transicional preestablecido en manual alguno. Dependen de la correlación de fuerzas y del talante y el talento de los actores implicados. En las distintas transiciones, el saldo de cuentas con el pasado adquiere las más diversas formas: Grecia está en un extremo, con el juicio a los militares que formaron parte de la dictadura militar, hasta Uruguay, que por la vía democrática prefirió cerrar el capítulo autoritario, dejando su pasado completamente... en el pasado.

No hay modelos, prescripciones ni recetas. Lo que tenemos pues, es una abigarrada colección de experiencias históricas.

Dicho esto, entro de lleno a mi tercera observación: el ajuste de cuentas con el pasado cursa por cuatro exigencias:

- la necesidad de conocer la verdad sobre lo que sucedió;
- la exigencia de hacer justicia y castigar a los culpables de los crímenes;
- la debida atención a las víctimas de esos crímenes, y finalmente
- la búsqueda de reconciliación entre los sectores sociales involucrados.

Los cuatro ensayos de la revista no guardan una posición homogénea sobre estos cuatro elementos, pero una cosa sí queda clara: no hay una armonía fácil entre ellos. Dicho de otra manera: no conforman un continuo, no embonan naturalmente entre sí, políticamente constituyen objetivos diferentes y a veces altamente tensionados.

Por ejemplo, en su novela-testimonio *El expediente* y en su *Historia del presente*, Garton Ash propone una combinación especial para los países de Europa central: recurrir a una comisión de la verdad aunque sin involucrarla en los circuitos de los tribunales y sin consecuencias judiciales. Dice nuestro autor: “Una comisión de la verdad conlleva tanto un mayor conocimiento público de los delitos del pasado, como un reconocimiento formal, casi ceremonial, a las víctimas. Simbólicamente dibuja una línea sobre el pasado, sin solicitar el olvido, ni necesariamente el perdón”. Es una solución que a algunos les parecerá demasiado radical, porque vuelve a rascar en las heridas del pasado para hacerlas supurar; pero para otros parecerá demasiado débil, una mera catarsis sin consecuencias, los culpables se habrán quedado sin castigo y el nuevo régimen se habrá mostrado incapaz de propagar un efecto ejemplar hacia toda la sociedad.

Estamos ante un problema histórico, en el sentido más profundo: en algún momento de su desarrollo casi todas las sociedades han enfrentado escisiones y dilemas de este tipo. No es un problema nuevo, y sigue siendo tan difícil de resolver hoy como ayer.

En la actualidad, el problema ha encontrado soluciones diversas, tan distintas como las sociedades en las cuales se presentan. Grecia, Sudáfrica, Europa del Este, el Cono Sur, España o Portugal han seguido múltiples caminos, que son el desenlace de su propia trama. Ante asuntos tan delicados, nada resulta más ingenuo que proponer una receta académica o intentar copiar un libreto ensayado en otras latitudes. Todo depende de la relación de fuerzas y de lo que la sociedad quiera y esté dispuesta a pagar.

La verdad, la justicia, la atención a las víctimas y la reconciliación nacional son objetivos distintos y de no siempre fácil conjunción. La política consiste en darle la justa prioridad a cada uno de ellos, y de esa sensibilidad y talento, depende de la salida y el ajuste de cuentas con el pasado.

Finalmente, quizá deba hacer explícita mi apuesta y mi percepción personal: creo que la verdad puede abrirse paso por varias vías, por medio del oficio del historiador, del periodismo, de los testimonios documentados, la reconstrucción escrita de lo que dicen y afirman los involucrados. Más allá de la vía judicial, que debe estar abierta para ajustar cuentas con el pasado, y más allá de un justo castigo a la violación de los derechos humanos, las sociedades cuentan con el recurso de la crítica, los reportajes, las entrevistas, los programas de televisión, películas, filmaciones, libros y un largo etcétera que de hecho han logrado mantener la memoria y en muchos casos también, conocer la verdad. Y creo que la atención a las víctimas de crímenes políticos es la absoluta prioridad y que la reconciliación tardará tanto como tardemos en elaborar una visión del pasado pluralista pero compartida.

Creo que una de las tareas intelectuales más importantes es proporcionar a la sociedad y a sus fuerzas políticas una visión, una interpretación de lo que ocurrió y cómo ocurrió. No podemos cambiar lo que ha sido, pero sí podemos cambiar el modo de mirar lo que fue. Necesitamos establecer una idea común del proceso de cambio —que tiene muchos méritos— para poder compartir una idea del futuro, sin falsificaciones ni exclusiones.

Soy partidario inequívoco de la memoria. Propongo un tipo de memoria que no quiera ser mera referencia; sino una que multiplique sus alcances y sentidos. Álvaro Abós, el escritor español, ha puesto el ejemplo de David Rousset, un sobreviviente del horror nazi en el campo de concentración de Buchenwald. Si Rousset hubiese privilegiado la memoria literal hubiera pasado el resto de su vida inmerso en su propio pasado, alimentando su queja y su resentimiento contra aquellos que le infligieron una ofensa, ciertamente imborrable. En lugar de eso, tan pronto acabó la guerra, lanzó un llamado a todos los sobrevivientes de los campos nazis para denunciar el Gulag. Todo lo cual le valió serias enemistades

con sus compañeros comunistas. Pero la suya no era una memoria anclada sino una memoria activa, productora de nuevas causas.

Propongo no olvidar. Pero no mediante una memoria hincada en sus lamentos, sino una memoria útil para actuar en el presente y para abrir las puertas del futuro. Quiero decir, con Michael Ignatieff: no podemos devolver la vida ni la integridad a las víctimas, pero sí podemos lograr que ese tipo de crímenes no vuelvan a repetirse: nunca más. Esto, creo, es uno de los objetivos políticos supremos de la democracia y de su proceso de transición, la garantía última de reconciliación. Pues como bien dijo el antiguo Plutarco, que conocía bien de estas cosas: “la política es el arte de quitarle al odio su carácter de eterno” ●



El PRI: del caudillo a la institución

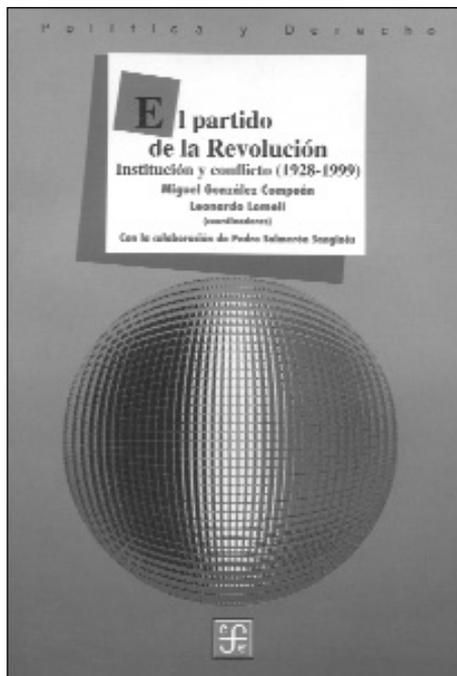
**Miguel González Compeán
y Leonardo Lomelí** (coords.)

*El partido de la Revolución. Institución
y conflicto (1928-1999)*, México,
Fondo de Cultura Económica, 2000.

El *partido de la Revolución* es un texto que busca comprender, y explicar, la manera como el PRI se constituyó y desarrolló. Miguel González Compeán y Leonardo Lomelí, coordinadores y autores del libro, quienes contaron con la colaboración de Pedro Salmerón Sanginés, a lo largo de 678 páginas van interpretando cómo evolucionó la institución encargada de resolver los conflictos políticos nacionales y proporcionarle al Estado mexicano las armas ideológicas y los cuadros políticos que le permitieran enfrentar los retos.

Los autores dan cuenta del desarrollo del Partido Revolucionario Institucional desde sus orígenes, una historia no carente de tensiones y contradicciones que se fueron incrementando (sin encontrar salidas positivas) y que encuentran momentos clave en diferentes épocas hasta llegar a la crisis económica que empieza a fines de los años setenta y estalla en los ochenta, donde el PRI empieza a enfrentarse a escenarios muy diferentes a los que había conocido. Así, al desgaste natural derivado de la larga permanencia en el poder se suman la crisis económica, los costos sociales derivados de los sucesivos ajustes económicos, y contextos internacionales más complejos que obligaban a replanteamientos que, una y otra vez, fueron posponiéndose sin que el PRI pudiera articular un discurso que renovara expectativas y que vinculara la acción de gobierno con la lucha política.

El partido de la Revolución es un libro que busca desmenuzar los cambios internos de esa organización, se trata de un esfuerzo serio (y muy actual) por presentar la historia de un partido político que, guste o no, refleja necesariamente la historia reciente de la nación mexicana.



Dios nos salve

Roberto Blancarte (comp.)

Laicidad y valores en un Estado democrático, México, El Colegio de México/Secretaría de Gobernación, 2000.

De manera recurrente, la vida de la nación mexicana se ha visto alterada por debates en la opinión pública que parecieran confundir los límites entre las leyes divinas y terrenas. Y, en buena medida, lo que subyace en el fondo es una lucha de intereses (de todo tipo) que busca mover (en su favor) la línea que separa lo público de lo privado, de forma que el carácter laico del Estado mexicano se ha querido entender, en algunos sectores, como anticlericalismo o como violación de los derechos y las libertades.

Sin embargo, conviene tener presente que un Estado laico es aquel que no adopta ningún credo religioso, que no se concibe a sí mismo como un sujeto creyente, que mantiene absoluta autonomía respecto a las iglesias y que ga-

rantiza a todos los ciudadanos un trato igual, sin distinción de credos. Desde esta perspectiva, el Estado laico supone, necesariamente, tolerancia y pluralidad.

En este sentido, *Laicidad y valores en un Estado democrático* que contiene textos de Andrés Lira, Miguel Limón Rojas, Pablo Latapí Sarre, Juan Guillermo Figueroa, Yuriria A. Rodríguez Martínez, Manuel Ceballos, Jean Meyer y Diódoro Carrasco Altamirano, resulta ser un libro no sólo interesante sino de gran actualidad ante los nuevos tiempos de México donde, lo hemos visto recientemente en relación con el aborto, la trasnochada idea de la vigencia de un Estado confesional sigue presente en la mente de algunos grupos.

Materiales para la discusión

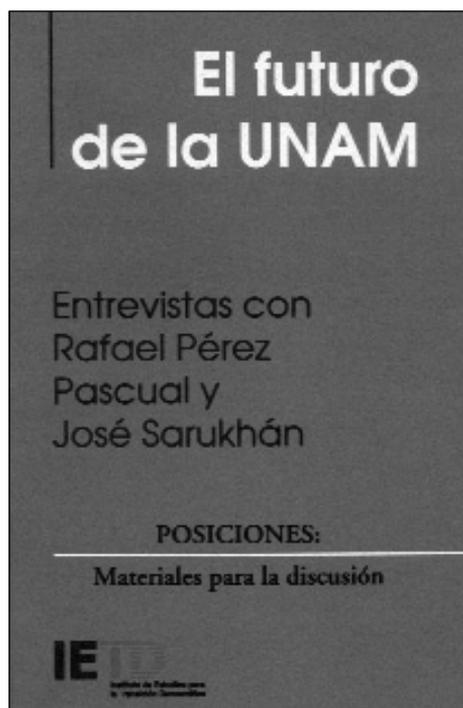
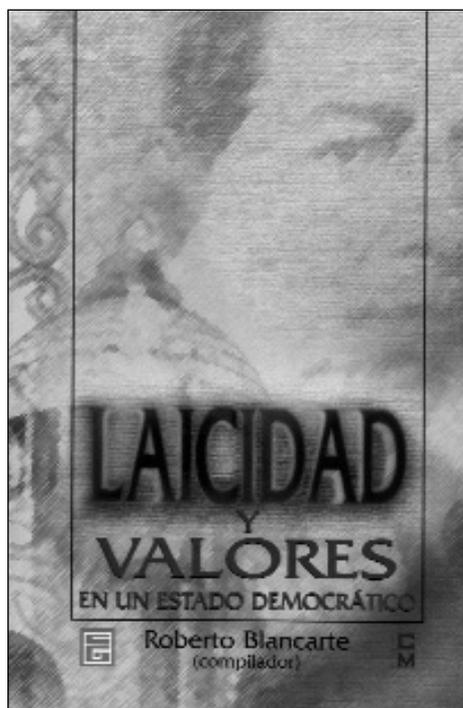
Rafael Pérez Pascual y José Sarukhán

El futuro de la UNAM, México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, Colección Posiciones. Materiales para la discusión, 2000.

Dentro de la colección “Posiciones: materiales para la discusión”, el Instituto de Estudios para la Transición Democrática (IETD) recientemente puso en circulación el cuadernillo *El futuro de la UNAM*.

En *El futuro de la UNAM* tanto el maestro e investigador universitario Rafael Pérez Pascual, como el catedrático y ex rector de la máxima casa de estudios José Sarukhán, examinan —en entrevistas— la situación de la Universidad Nacional de cara al conflicto que enfrentó la institución a raíz de la huelga que paralizó varios meses a la UNAM.

Para los entrevistados, la huelga puso en evidencia no sólo la crisis en la Universidad Nacional sino de la educación pública en su conjunto, por lo que, en su opinión, alcanzar una normalidad académica requiere una reflexión y un debate de largo aliento que se orienten a redefinir la idea misma de la Universidad y de la educación públicas, esfuerzo que exige dejar atrás las descalificaciones sumarias, las consignas simplistas y los intereses particulares.



EL APRENDIZ

Jorge Fernández Granados

A través del párpado de esa ventana
un desbocado resplandor
es el único huésped de la casa.

El sol sobre las cosas
es el de entonces, el de antes:
el de siempre.
Y un poco de viento
arrastra una babel de aromas,
mínimos mundos: el encimado incienso del orégano,
el alborozo curvo de un frasco de castañas,
el agua en la ducha del verano.

Los lugares del alma —sus lugares comunes— me visitan
y a veces me trastornan
(calles o rostros o ciudades
de un mapa en que las líneas se borran sin leerlas),
historias en la orilla de las cosas
a donde ya no pueden llegar
mis queridas, demasiado abstractas palabras.

E imperfectamente, tan de buscar, hoy estoy solo:
criatura de mi propio laberinto de ironías
y esclavo de este acojinado purgatorio.

El tiempo, que es de arena y resbala
suavemente de los dedos o el cristal,
se ríe de mis tempranas certezas.
Únicamente el dolor y el deseo sobreviven.
No había ninguna isla para mí,
sólo el mar o las voces, sólo la noche.

Cuerpos, ángeles o demonios,
duendes y monstruos y malentendidos
o espejos o espectros o animales, pero al fin
sólo gente. Misteriosa gente.
Los muertos que construyen a los vivos.
Los vivos que conversan con los muertos.
Tal vez la flexible dulzura de su forma
finalmente se ha fundido, para mí,
a la quieta emoción de la madera
en que tallé, con más entusiasmo que destreza,
mi amor por su querida compañía.

Hoy, como ayer, a través del párpado de esa ventana
un desbocado resplandor
es el único huésped de la casa.

Acaso aquí está mi único sitio verdadero.
Nada está oculto.
La niebla es un asunto de los ojos.
Hablar cansa.
Pensar duele.
Y lo que amo nace y se apaga
como esta luz de la tarde.

Qué lejos hay que ir
para encontrar la llave
de nuestra propia casa.

Una agenda socialdemócrata para México

Gilberto Rincón Gallardo*

U

Introducción no de los problemas

recurrentes en el debate político contemporáneo, tanto en el nivel nacional como en el internacional, es el de determinar los valores, desafíos, tareas generales y proyectos específicos de la socialdemocracia.

Las nuevas condiciones de la vida social actual, marcadas por un proceso creciente de globalización, una consecuente modificación del papel de las “tradiciones” y el declinamiento de los sujetos políticos hasta hace poco convencionales, como la “clase social” o los partidos de masas, junto con la emergencia de nuevos sujetos como los definidos en términos de las “políticas de la identidad”, que buscan transparentar sus rutas y objetivos, así como por los desafíos levantados por los fundamentalismos de distinto tipo, hacen imprescindible la evaluación de lo que, en general, ha de ser característico de un proyecto socialdemócrata para un país como México.

Enfrentadas a un proceso conjunto de mundialización comunicativa, humanística y valorativa y de globalización económica, las tareas de la socialdemocracia no podrían ser reducidas al horizonte y fronteras de una nación específica, pero tampoco deberían desvanecerse en enunciados generales como las que an-

taño hacía circular la izquierda revolucionaria. La única posibilidad de mantener el carácter ilustrado y racionalista de la izquierda reside en su identidad global, pero, al mismo tiempo, la posibilidad de convertirse en un sujeto político eficaz reside en su capacidad para hacerse cargo de los problemas locales, comunitarios y regionales de la nación y orientar sus soluciones.

Este debate sobre la construcción de una opción socialdemócrata no es nuevo en el ámbito internacional. Los temas del socialismo liberal defendido por Norberto Bobbio, la “tercera vía” preconizada por Anthony Giddens y formulada como estrategia de gobierno por Tony Blair o la aceptación de las realidades del mercado por partidos socialistas como el español o el chileno, son apenas muestras sueltas de un entramado discursivo e institucional cuya primera y más importante evidencia es que la socialdemocracia del siglo XXI no puede seguir siendo subsidiaria de los argumentos revolucionarios o estatistas con que gran parte de la izquierda se ligó en el siglo XX.

Pese a la fluidez que ha caracterizado la formulación de tareas para la modernidad y a la imposibilidad de establecer de una vez por todas un paradigma

* Presidente de Democracia Social.

de la socialdemocracia, queda claro que los compromisos con la equidad económica, las libertades públicas, el respeto a las diferencias, la solidaridad social, la defensa del Estado laico, el ambientalismo y el Estado de derecho con señas de identidad socialdemócrata que pueden y deben distinguirse de las políticas extremistas tanto conservadoras como socialistas, e incluso de las políticas moderadas de la derecha.

En México hacen falta instituciones y grupos políticos que animen la discusión sobre los temas propios de una identidad socialdemócrata. Una corriente política socialdemócrata debe tener, como prioridad fundamental, la definición precisa de su identidad a partir de los temas y demandas sociales y culturales que han de funcionar como su eje de convocatoria y cohesión.

Por ello, la discusión de los temas de la nueva izquierda democrática tiene que darse a caballo entre la academia y la política, para evitar tanto el riesgo del antintelectualismo que ha minado las posibilidades de avance teórico, como el del sectarismo que nos ha alejado de las demandas y preocupaciones de los grandes grupos de ciudadanos y electores.

Los consensos fundamentales de una sociedad democrático-representativa, a los que por coherencia y no sólo por conveniencia debe integrarse toda agrupación política moderna, no pueden ocultar las diferencias ideológicas e identitarias que una socialdemocracia mexicana tiene hoy con las visiones tecnocráticas de corte neoliberal o con las tradiciones populistas y corporativas de la izquierda latinoamericana tradicional en general y mexicana en particular. Estas diferencias tienen que hacerse claras en el nivel fundamental de la identidad partidista para hacer entendible que, aunque la democracia como sistema de competencia convoca a la pluralidad política en torno de valores como la legalidad o la solución pacífica y gradual de los conflictos, no define de antemano los contenidos de bienestar y de libertades públicas que han de darse como resultado de la acción de las instituciones democráticas, ni mucho menos predefine lo que estas instituciones han de ser.

Lo original de la propuesta que ahora avanzamos reside en su propósito de identificar y sistematizar los principales temas que han de constituirse en un discurso que, al reconocerse como socialdemócrata, tiene la obligación de formular en positivo sus valores y tareas.

En efecto, el discurso de la moderna socialdemocracia mexicana debe abandonar el carácter negativo de muchas de sus definiciones y estrategias políticas (el discurso antiglobalizador, las generalizaciones contra el mercado, el estatismo defensivo, los resabios de

la retórica confrontacionista estratégica amigo-enemigo, etc.), para dar paso a la enunciación positiva y matizada de sus metas. La incertidumbre relativa acerca de estas metas cruciales para la socialdemocracia en el siglo XXI puede ser paliada por la seguridad de que las alternativas revolucionarias, estatistas o populistas no sólo están siendo desmentidas por la práctica social, sino también por la creciente evidencia de que su aceptación es cada vez más difícil por parte de ciudadanos urbanos y educados.

Así, el conjunto de temas de la socialdemocracia mexicana es, a la vez, un catálogo intelectual (y en este sentido un compromiso con la tradición racionalista) y un programa estratégico que establece las prioridades características de una sociedad de libertades públicas y de bienestar social.

Se trata de avanzar en la construcción de un discurso simultáneamente normativo y estratégico, capaz de dar cuenta de sí mismo en un espacio público democrático, en el que la pluralidad de puntos de vista es un supuesto elemental. Si una lección debemos tener presente quienes buscamos la apertura de un espacio socialdemócrata en nuestro país, es la del descomunal tiempo perdido tanto en la escolástica marxista como en la repetición ritual de los principios del nacionalismo revolucionario que han terminado convertidos en “categorías zombies”, es decir, en principios que, no obstante estar muertos socialmente, mantienen su presencia en el discurso gubernamental y en el de la izquierda revolucionaria. La famosa “rectoría económica del Estado” es, hoy por hoy, una de esas “categorías zombies”.

Por ello, cada una de las definiciones de la socialdemocracia tiene que darse en contraste crítico no sólo con un desorden social al que pretende reformar, sino también con las respuestas rituales de un viejo discurso oficial y una vieja izquierda que, aunque puede todavía mantener cierta eficacia política, empieza a ver desvanecida su capacidad normativa y sus posibilidades de convocar a los ciudadanos cada vez más informados, aunque cada vez menos “ilusos”, de las sociedades modernas.

El discurso socialdemócrata en México tiene que evitar los extremos igualmente perniciosos de la repetición acrítica de los debates de la izquierda internacional y la concentración miope en las realidades y respuestas políticas nacionales ya ensayadas y que han mostrado gravísimas limitaciones. El discurso socialdemócrata tiene que alimentarse de los debates contemporáneos acerca de los nuevos temas del pensamiento liberal, radical, ambientalista, de los de-

rechos de las minorías, la equidad de género y la lucha contra la discriminación y, en equilibrio con esto, formular sus propuestas de manera tal que sean viables institucionalmente y fructíferas en términos electorales y políticos en contextos específicos.

En este sentido, una nueva identidad socialdemócrata no tendría que estar en conflicto con su “funcionalidad” en una sociedad moderna en la que, junto a las libertades públicas y los esquemas de regulación y orden gubernamentales, existen de manera extensa relaciones de mercado que, aunque acotables, no pueden ni deben ser exterminadas. En suma, la socialdemocracia mexicana no puede pretender la refundación de la sociedad sino su reforma paulatina, razonable, voluntaria y pacífica.

Cierto es que todavía algunos discursos de la vieja política dogmática se niegan a aceptar la autocontención impuesta por la asunción plena del principio reformista como guía para la transformación social. Sin embargo, el reformismo explícito es, hoy, la única ruta transitable para la construcción de una política socialdemócrata eficaz y éticamente defendible.

La renuncia a los viejos discursos totalizantes no conlleva la renuncia a una política guiada por valores de corte ilustrado, laico y racionalista y que pueden proporcionar identidad a los proyectos socialdemócratas. Los valores propios de la democracia, tal como los especificó Norberto Bobbio, deben ser valores sustantivos para la identidad socialdemócrata. En efecto, “la tolerancia, la no violencia, la renovación gradual de la sociedad mediante el libre debate de las ideas y el cambio de la mentalidad y la manera de vivir, y el ideal de la fraternidad”, deben ser elementos constitutivos de una identidad socialdemócrata. Sin embargo, son valores necesarios pero no suficientes para la construcción de una sociedad justa. Este elenco de valores debe completarse con los valores de la igualdad social, la reciprocidad económica, la prioridad de las libertades de la persona, la defensa de las identidades comunitarias que se avienen con un orden constitucional legítimo, la equidad de las mujeres, los reclamos ambientalistas, la lucha contra la discriminación y, con ello, la tutela de los derechos de las minorías, la procuración de una inserción global equilibrada de los estados nacionales, la generación de derechos o titularidades de bienestar para todos los ciudadanos y la defensa internacional de los derechos humanos.

La construcción colectiva de referentes intelectuales y políticos de la socialdemocracia es una manera democrática de enfrentar el arribo al gobierno federal mexicano de una coalición de derecha que, más allá

de su legitimidad democrática, plantea una ruta nacional que difícilmente reducirá la desigualdad y marginación, además de que puede fomentar la beligerancia de grupos intolerantes, integristas y opuestos a los valores del laicismo. Pero esta construcción socialdemócrata no debe significar en modo alguno la revalidación de los valores, prácticas y formas organizativas del autoritarismo priista; la oxigenación de este autoritarismo no es una ruta transitable para la socialdemocracia.

Considerando lo anterior, lo que aquí se propone es formular las prioridades discursivas y políticas de la socialdemocracia desde el contexto de una democracia electoral relativamente funcional en términos de competencia política, pero frágil y escasamente productiva en términos sociales y de eficacia institucional.

La igualdad

El valor histórico fundamental de la izquierda es el de la igualdad. Por ello, la izquierda socialdemócrata tiene que precisar el concepto de igualdad que ha de ser la base fundamental de su identidad política. Ninguna forma de realismo político puede hacer que la izquierda socialdemócrata renuncie a este valor fundamental de la vida colectiva. Lo que debe quedar claro es que la socialdemocracia debe estar soportada por una idea moderna de igualdad, es decir, por una visión compleja de la noción de igualdad en la que a la reciprocidad económica se suma la igualdad en los derechos de ciudadanía, la protección del Estado de derecho y el disfrute de los mexicanos de compensación social (como los sistemas fiscales progresivos o las políticas de acción afirmativa) que caracterizan a una sociedad justa.

La socialdemocracia tiene que definir qué entiende por una sociedad igualitaria teniendo en cuenta tanto las tragedias derivadas de la colectivización comunista como los fracasos económicos y sociales de la llamada “socialización de los medios de producción”. En este sentido, debe reconocerse que la igualdad social identificada de manera mecánica con la estatización de la economía es un resultado deformado e indeseable de la búsqueda de la igualdad. Incluso los problemas de ineficacia, burocratización y exceso deficitario fiscal, que han acompañado las actividades de las formas convencionales del Estado de bienestar, deben ser tomados en cuenta como experiencias negativas en esta búsqueda de una moderna igualdad democrática.

Pero esta noción de igualdad moderna y compleja tampoco puede reducirse a la idea abstracta de igualdad de oportunidades, propia del neoliberalismo.

mo, que se desentiende de las diferencias en los puntos sociales de partida que condicionan a cada individuo. Una genuina igualdad de oportunidades es la que reposa sobre un sistema amplio y generalizado de compensaciones sociales que resarce a las personas y a los grupos sociales por las desventajas inherentes y los agravios socioeconómicos comparativos.

La igualdad económica puede ser pensada, en el contexto actual, con el criterio de la “reciprocidad económica”, que supone la existencia de una serie de instituciones distributivas como parte de la estructura básica de la sociedad y como una acotación política de los circuitos del mercado.

Una asociación que es crucial no perder de vista es la interacción entre orden democrático y superación de la pobreza tal como la ha argumentado Amartya Sen. El argumento, aunque simple, es poderoso: la superación de la desigualdad extrema sólo puede darse en el marco de un régimen democrático de libertades.

En este terreno, la socialdemocracia debe construir un pensamiento político estratégico contra la pobreza, en el que los modelos de política económica y política social vayan rigurosamente vinculados; un esquema capaz de superar tanto las simplificaciones del populismo, el clientelismo y el corporativismo que han predominado durante décadas en México como las orientaciones pseudocientíficas de tipo neoliberal de los últimos sexenios en México.

Sin este compromiso con una idea moderna de igualdad no habrá futuro político para la socialdemocracia en México. Si algún grupo o partido confunde esta noción de igualdad con la añoranza ahora en boga por el estatismo, el corporativismo y el clientelismo propios del nacionalismo revolucionario, terminará por situarse en la orilla opuesta a la de la moderna socialdemocracia que está gestando su espacio en la política mexicana, es decir, regresaría a la política paternalista, populista y autoritaria que tanto se conoce en México.

Esta idea moderna de igualdad debe colocarse como la base ideológica de una socialdemocracia capaz de diferenciarse de las izquierdas revolucionaria, populista y estatista que todavía existen en México. Sobre esta base se hace posible decir algo acerca de las principales tareas que tiene por delante la izquierda socialdemócrata en México.

Los temas necesarios de la socialdemocracia en México o “doce tesis para una democracia en construcción”

El primer gran tema de la moderna socialdemocracia

mexicana en el marco de una democracia vulnerable como la que tenemos en nuestro país debe ser el de su definición frente a la violencia y la revolución. Aunque este tema ni siquiera aparece como prioritario en los debates europeos sobre las tareas socialdemócratas, en los países latinoamericanos no puede concebirse una reforma profunda de las identidades políticas si éstas no resuelven antes su actitud frente al uso de la violencia y las presiones extralegales para alcanzar objetivos políticos. En este sentido, el viejo debate de los años veinte en la literatura socialista europea entre “reforma y revolución”, debe ser actualizado para establecer un nuevo horizonte ético-político para el pensamiento estratégico en una democracia frágil como la mexicana.

Un segundo gran tema, derivado del anterior, es el del compromiso con el orden legal y, más específicamente, con la idea de un Estado social y democrático de derecho capaz de encuadrar la convivencia y procesar los conflictos de una sociedad compleja. En este contexto, el discurso de la socialdemocracia tiene que explorar y aprovechar los debates acerca del constitucionalismo y el Estado de derecho que marcan la actualidad en la teoría política contemporánea y que se presentan como el criterio de legitimidad de las democracias liberales de nuestra época.

El tercer gran tema socialdemócrata debe ser el de las libertades públicas. Éste incluye a su vez algunos de los principales temas de la modernidad política: la protección de las libertades individuales frente a los abusos de las comunidades, los particulares o el Estado mismo, y el aliento de los “nuevos derechos civiles”, es decir, la lucha por la protección contra las diversas formas de discriminación (por género, por orientación sexual, por pertenencia étnica, por discapacidad, etc.) que marcan la vida cotidiana de una sociedad como la nuestra. El tema de las libertades públicas no puede ser visto como un asunto meramente jurídico. Aunque la meta deseada es la constitucionalización y tutela legal efectiva de los derechos inalienables de la persona, la lucha por las libertades públicas y los nuevos derechos civiles debe ser vista como una tarea eminentemente política cuyo terreno natural de expresión será el espacio público. Esta lucha por las libertades fundamentales de la persona se convierte lógicamente, en una sociedad con escaso nivel de institucionalización, en una defensa de los derechos de las minorías.

El cuarto gran tema de la socialdemocracia, derivado del anterior, ha de ser la defensa de los derechos de las mujeres. Aunque la lucha por la equidad

social entre los sexos puede verse como un caso particular dentro de la lucha por las libertades públicas, lo cierto es que se trata de una demanda que tiene entidad y fuerza histórica propias. Uno de los grandes avances del siglo xx ha sido la integración de las mujeres a los procesos laborales, sociales y políticos, es decir, su salida relativa de la esfera doméstica y su aparición como sujetos de la vida pública. Sin embargo, ni la integración económica ni los avances educativos de las mujeres pueden ser vistos como solución al problema de la discriminación por motivos de sexo que prevalece en prácticamente todas las sociedades y que es muy aguda en la mexicana. La de las mujeres ha sido una integración en condiciones de desventaja y que ha dado origen a problemas inéditos de violencia y acoso sexuales y a un trato desigual en el terreno de las remuneraciones y del movimiento dentro de las trayectorias profesionales. El caso de las mujeres es el mejor ejemplo de la necesidad de políticas de compensación social, de “acción afirmativa”, que permitan no sólo equilibrar el desnivel de los puntos sociales de partida de hombres y mujeres, sino también de promover una cultura de la igualdad de derechos que modifique el imaginario social de los sexos. En esta línea la lucha por la despenalización de la interrupción voluntaria del embarazo es uno de los emblemas de una corriente socialdemócrata comprometida con los derechos y la autonomía de las mujeres.

El quinto gran tema de la socialdemocracia mexicana debe consistir en un reencuentro con el mundo del trabajo. Aunque hoy día el supuesto de la existencia de un sujeto laboral generador del cambio social ya no puede sostenerse, lo cierto es que no puede concebirse un proyecto socialdemócrata sin compromiso con los trabajadores. Su gran reto es reconstruir sus pactos históricos con los movimientos laborales sin dejar de reconocer la naturaleza pluriclasista de cualquier orden social justo y estable. En el contexto de relaciones laborales cada vez más flexibles y fluidas, y de un proceso de globalización económica que desdibuja los nichos productivos tradicionales, la socialdemocracia mexicana debe buscar un nuevo acuerdo político con los sindicatos que suponga, entre otras cosas, el compromiso de éstos con la productividad y su instalación como sujetos negociadores de los grandes acuerdos sociales que son deseables en una sociedad democrática.

El sexto gran tema debe ser la defensa militante del Estado laico. Es necesario reivindicar un nuevo modelo de tolerancia de acuerdo con los tiempos ac-

tuales de una pluralidad religiosa, ideológica y moral irreductible pero legítima. Una izquierda moderna debe concebir al Estado laico no como el resultado de los valores promedio de las religiones que en él concurren, sino como el portador de un conjunto de valores positivos como la tolerancia activa, la libertad de conciencia y la educación crítica, ilustrada y científicamente orientada. Los valores laicos no son principios residuales frente a los grandes valores identitarios de la moral y la religión. Son valores públicos que generan una identidad ciudadana capaz de trascender las diferencias de visión del mundo y poner en contacto políticamente a los ciudadanos. Los valores del laicismo son los valores políticos de la pluralidad ideológica, moral y cultural de una sociedad compleja. Son valores que constituyen un patrimonio político de la moderna socialdemocracia mexicana.

El séptimo gran tema debe ser la defensa de la educación pública. La educación es el mecanismo de nivelación social por antonomasia. Permite la capilaridad social y la nivelación relativa de los rangos sociales mediante la generación de oportunidades equitativas para los ciudadanos y la compensación de desventajas provenientes del ámbito familiar, grupal o comunitario. En el siglo xxi, el ámbito educativo será el gran terreno de disputa ideológica entre las visiones conservadoras de la sociedad y las visiones progresistas. La defensa de una educación pública sin resabios populistas y con altos niveles de existencia intelectual es la única conducta consecuente en el marco de una sociedad como la mexicana caracterizada por una creciente fragmentación social y un proceso de elitización cuyo motor es la separación entre los ámbitos de la educación pública y la educación privada. La prioridad de una política socialdemócrata está, sin duda, en la educación.

El octavo gran tema debe ser la reivindicación de la autonomía cultural y organizativa de los grupos indígenas, siempre y cuando ésta no entre en conflicto con los principios universales de igualdad de la persona y derechos humanos fundamentales. El equilibrio entre las demandas étnicas y los principios constitucionales modernos no será un resultado espontáneo de la buena voluntad, sino el producto de un arduo proceso de educación, desarrollo social, generación de oportunidades y fomento de vías pacíficas para la solución de conflictos. La socialdemocracia debe desconfiar de la defensa de los usos y costumbres tradicionales que sólo apela al argumento de que éstos son tradicionales. El gran riesgo es acabar asumiendo, en nombre de la justicia para las comunidades indígenas,

un paternalismo étnico que niega la condición de ciudadanos autónomos a quienes integran estas comunidades. El racismo implícito en este paternalismo, aunque menos destructivo que el de caciques y autoridades tradicionales, no puede convertirse en un valor socialdemócrata. Experiencias en otras naciones han mostrado que es posible armonizar los derechos y responsabilidades de las comunidades étnicas con los principios liberales y sociales de un Estado democrático. En este sentido, la socialdemocracia debe buscar alcanzar este equilibrio.

El noveno gran tema debe consistir en la defensa del medio ambiente. Durante mucho tiempo se privilegiaron las estrategias productivistas y se minimizaron las preocupaciones ambientalistas. Actualmente, la socialdemocracia debe poseer una “agenda política verde”, capaz de proponer un modelo de desarrollo sustentable que permita la combinación de la productividad y el empleo con la conservación del medio ambiente y la recuperación de los daños ecológicos ya causados. La “agenda verde” de la socialdemocracia debe ser contemplada como parte del compromiso moral con las generaciones venideras que una política responsable debe mantener.

El décimo gran tema debe ser el de la rendición de cuentas. Durante mucho tiempo, la defensa de un sistema de atribuciones amplias para el Estado no se acompañó de una exigencia equivalente de rendición de cuentas para éste. Para la socialdemocracia mexicana, el tamaño y las atribuciones del Estado deben estar justificados en las necesidades sociales a las que responden. Por ello, las instituciones del Estado —que van desde el gobierno hasta los partidos políticos, pasando por el Congreso y el Poder Judicial— deben no sólo ser responsables en el ejercicio de sus obligaciones, sino también “responsivas” por ellas ante la sociedad. La pérdida de control legal y ciudadano sobre las instituciones estatales es un camino hacia el autoritarismo y la elitización. Las exigencias de profesionalismo, honradez y eficacia en las tareas estatales es en México un reclamo progresista y no un argumento conservador. La corrupción de los funcionarios públicos, que no puede ser aceptada en ninguna sociedad democrática, se convierte en un crimen de enorme gravedad en una sociedad con las desigualdades y carencias como la nuestra.

El undécimo gran tema es el reclamo de una inserción global equilibrada de nuestro país. Hasta ahora, lo que hemos vivido es una integración internacional ausente de controles y límites democráticos. En el nivel internacional, el capitalismo se convierte rápida-

mente en un canibalismo que daña a las comunidades nacionales más débiles y, dentro de ellas, a los grupos sociales más vulnerables. Una política socialdemócrata tiene que aceptar que la globalización económica es un proceso al que tenemos que integrarnos, pero debe pugnar porque esta integración se dé bajo las condiciones más equitativas que sean posibles para nuestro país. La izquierda moderna, para serlo, tiene que volver a ser internacionalista, pero ya no en el sentido de una alineación acrítica con lo que era sólo un reparto geopolítico del mundo entre dos potencias, sino ahora bajo el supuesto de que los grandes problemas sociales poseen una dimensión global y que, aun así, sus consecuencias más negativas se sufren localmente. Una integración económica equilibrada de nuestra nación es una tarea necesaria, pero igualmente necesaria es la globalización de nuestra defensa de los derechos humanos y de la democracia. La socialdemocracia moderna tiene que revisar profundamente su noción de “soberanía nacional” para evitar que, bajo su invocación, se acaben justificando la antidemocracia y las violaciones de los derechos humanos en otros países y en el nuestro. “Actuar localmente y pensar globalmente” deberá ser una divisa para la política progresista del siglo XXI.

El duodécimo gran tema de la socialdemocracia mexicana (el último de esta lista, pero nunca el último en importancia) es, precisamente, el de la revisión de la “forma partido” que hemos aceptado como la manera lógica de promover proyectos de cambio social. Debe ser precisamente una socialdemocracia moderna la que avance en la vía de la desconcentración de las decisiones política y la recuperación de la iniciativa ciudadana para el cambio social. No se trata, por supuesto, de rechazar que, hoy por hoy, la democracia política funciona sobre la base privilegiada de un sistema de partidos, sino de abrir los partidos a una serie de redes sociales que, sin depender jerárquicamente de estas organizaciones, puedan alimentar sus demandas y dar fuerza a sus actividades públicas. La naciente socialdemocracia mexicana debe alimentarse de las organizaciones civiles y presentarse como el puente natural para la representación y articulación de sus intereses en la esfera pública. Aunque sabemos que el ideal de un partido integrado sólo por ciudadanos independientes es en sí mismo inalcanzable, lo que planteamos como necesario es una vinculación del partido socialdemócrata con las organizaciones sociales sin trazas del clientelismo y el corporativismo que caracterizaron la política mexicana del siglo XX ●

Este número de *Configuraciones* ha sido posible gracias a la solidaridad de:

Héctor Aguilar Camín	David Huerta
Luis Miguel Aguilar Camín	David Ibarra
Francisco Javier Alejo	Iván Lombardo
Fernando Arruti	Leonardo Lomelí
Antonella Attili	Julio López
José Ayala Espino	Rafael López Castro
Arturo Balderas	Carlos Márquez
Macedonio Barrera	Sergio Martín
Ricardo Becerra	Juan M. Martínez
José Blanco Mejía	Manuel Martínez
Antonio Bolívar	Carlos Martínez-Ulloa
Fermín Burzaco	Ángeles Mastretta
Rosaura Cadena	Francisco Mata Rosas
Julia Carabias	Miguel Molina F.
Jorge Carpizo	Rosa Elena Montes de Oca Luján
Rosalba Carrasco	Eliezer Morales Aragón
José Carreño Carlón	Rodrigo Morales
José Ignacio Casar	Alejandra Moreno Toscano
Héctor Cervera	Ciro Murayama
José Ramón Cossío Díaz	Luis Nava
Ana Cristina Covarrubias	Federico Novelo Urdanivia
Jesús de Hoyos	Emilio Ocampo Arenal
Luis de la Barreda Solórzano	Eduardo Pascual Moncayo
Salvador de Lara	Jacqueline Peschard
José Andrés de Oteyza	Miguel Ángel Porrúa
Antonio del Río	Enrique Provencio
Juan Diez-Canedo R.	Carlos Rocés
Carlos Enríquez	Argentina Rodríguez
Roberto Escudero	Teresa Rojas
Alfonso Fernández Cruces	Luis Salazar
Roberto Fernández Sepúlveda	Santiago Sánchez Herrero
Enrique Florescano	Jorge Sánchez
Juan Carlos Foncerrada	Elena Sandoval
Luis Miguel Galindo	Hortensia Santiago
Renward García Medrano	Teresa Santiago
Blanca Lilia García	José Sarukhán Kérmez
Antonio Gazol	José María Sbert
Francisco Gómez Ruiz	Jaime Sepúlveda Amor
Anamari Gomís	Fernando Serrano Migallón
Pepita Gomís	Ricardo Solís
Mauricio González	Ramón Carlos Torres Flores
Germán González	Raúl Trejo Delarbre
Gustavo Gordillo de Anda	Juventino Trejo Medina
Jonathan Heath	Alejandro Zenzes
Andrea Huerta	Alicia Ziccardi

El Instituto de Estudios para la Transición Democrática, A.C., tiene mucho en común con *Configuraciones*. Varios de sus miembros destacados forman parte del comité editorial de la revista desde el inicio y otros más han contribuido con trabajos en sus páginas. Hay, desde el arranque del proyecto, afinidad de ideas e inocultables coincidencias de propósitos con el Instituto.

Por eso, nos complace hacer del conocimiento de lectores y amigos que el Instituto de Estudios para la Transición Democrática acordó en su 12a. Asamblea Anual Ordinaria, realizada en febrero de 2001, sumarse formalmente al esfuerzo de publicar y difundir *Configuraciones*. A partir de ahora, el Instituto colaborará con la Fundación Carlos Pereyra compartiendo recursos humanos y materiales para este esfuerzo editorial. Esta alianza implica, naturalmente, que el IETD asume a la revista como órgano propio para la difusión de sus actividades y de las discusiones que se realizan en su seno. Será sin duda para bien.

Luis Emilio Giménez-Cacho
Presidente del IETD