

CON FIGURA CIONES ES

Núm. 5-6

Octubre-diciembre de 2001

Rolando Cordera Campos	P resentación	3
Rolando Cordera Campos y Adolfo Sánchez Rebolledo	L os cien días de Fox: las disonancias de la transición	5
Rosalba Carrasco y Enrique Provencio	C alidad integral de vida y superación de la pobreza	11
Maya Lorena Pérez Ruiz	O tro escenario, ¿la misma confrontación?	23
Laura Salinas Beristáin	H acia la igualdad real de hombres, mujeres, niños y niñas	38
Enrique Florescano	M itos, historia, nacionalismo e identidades colectivas	56
Carlos Márquez Padilla	R eforma laboral integral	69
Luis Salazar	L a izquierda y el liberalismo	79
Humberto Schettino	P opulismo, participación y consolidación de la democracia	94
Leonardo Lomelí Vanegas	L a seguridad social en México	105

ECONOMÍA POLÍTICA DE LA DEMOCRACIA SOCIAL

David Ibarra	¿R ealidades o subterfugios ideológicos?	116
José Antonio Ocampo	R etomar la agenda del desarrollo	120

ARGUMENTOS

Antonella Attili y Luis Salazar	D erechos humanos y procuración de justicia. Entrevista con Luis de la Barreda	132
María E. Camus y Marcelo Contreras	L a perspectiva liberal. Entrevistas con Gonzalo Martner y Enrique Correa	138
Clarisa Hardy	C recimiento o igualdad? & Una polémica artificial	145
José Buendía Hegewisch	L a reforma política para el Distrito Federal	147

INTER LÍNEA

Clara Jusidman	L as políticas sociales al fin del milenio	150
Luis Emilio Giménez-Cacho	E l PRI contra sí mismo	156
Ana Galván Chávez	M iguel León-Portilla: la palabra-recuerdo	159
	L ibros recientes	164
Pedro Ángel Palou	S útil engaño	166

DOCUMENTOS

Fortalecer el entramado democrático, Luis Salazar	169
Fotografías de Rodrigo Moya	

CON FIGURA CIONES

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

Director: Rolando Cordera Campos • *Subdirectora editorial:* Eugenia Huerta • *Secretaría de redacción:* Ana Galván
Consejo editorial: Antonella Attili • Bernardo Barranco • Ma. Amparo Casar • José Carlos Castañeda • Anamari Gomis • Blanca Heredia • Teresa Incháustegui • Marta Lamas • Julio López G. • Rafael López Castro • Rafael Pérez Pascual • María Teresa Priego • Teresa Rojas • Nora Rabortnikof • Carlos Roces • Jesús Rodríguez Zepeda Adolfo Sánchez Rebolledo • Carlos Tello Díaz

Configuraciones. Revista trimestral, número doble, octubre-diciembre 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). 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

E

n nuestra quinta entrega exploramos una mayor diversidad temática, sin perder de vista nuestro hilo conductor. Mantene-
mos la mirada puesta en la coyuntura política nacional, entre
otras cosas porque pensamos que debajo de ella, pero no muy
lejos, han empezado a moverse corrientes poderosas
de cambio y confrontación, que tarde o temprano
pondrán a prueba no sólo al gobierno sino al sistema
de partidos que hizo factible la alternancia y la llama-

da transición “votada”. Continuamos con la revisión del tema zapatista y añadimos un interesante ensayo sobre mitos, historias e identidades.

Las cuestiones relativas a la igualdad, la calidad de vida y la pobreza, la seguridad social y las relaciones laborales ocupan un buen espacio en este número de *Configuraciones*, y se ven acompañadas por reflexiones sobre el liberalismo político, la izquierda y el populismo.

En nuestra sección Economía política de la democracia social presentamos dos opciones discursivas sobre las difíciles relaciones entre la globalización, la agenda del desarrollo y los paradigmas que han dominado el diseño de las estrategias y las políticas económicas y sociales. La idea de que se había llegado a un “pensamiento único” puede estar en retirada, pero la construcción de una agenda para el desarrollo de los países pobres con y sin economía emergentes es, por desgracia, una tarea incipiente y poco compartida en los foros donde se delibera sobre la perspectiva internacional.

Para la idea socialdemócrata, que desde *Configuraciones* queremos ayudar a forjar y nacionalizar en México, esa agenda es crucial.

En el apartado de Argumentos ofrecemos una muy interesante polémica sobre el liberalismo y su papel en la evolución de la izquierda chilena que ahora encabeza el gobierno de la Concertación con el presidente Ricardo Lagos. Los textos que publicamos aparecieron en el número 1 de la revista de la Fundación Chile XXI y agradecemos a sus editores su autorización para hacerlo. Asimismo, incluimos una entrevista que resume las actividades de Luis de la Barreda al frente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

La sección Documentos contiene el informe político que rindió Luis Salazar al dejar la presidencia del Instituto de Estudios para la Transición Democrática, con el que desde nuestro número anterior compartimos esfuerzos y satisfacciones haciendo la revista.

También damos a conocer un texto del diputado a la Asamblea Legislativa por Democracia Social, José Buendía, en el que se abordan importantes aspectos de la reforma política del Distrito Federal. Esperamos que despierte una discusión

fundamental para la normalización democrática, como es la relativa a la organización política y administrativa de nuestra capital.

En Interlínea y Libros recientes llevamos hacia arriba nuestra oferta, no sólo por los libros comentados, sino por el perfil del maestro Miguel León-Portilla que acompaña la sección. Nos da mucho gusto también anunciar que el narrador Pedro Ángel Palou colabora en nuestras páginas con un espléndido relato, fragmento de su novela en preparación *Sútil engaño*. Palou ha recibido el Premio Jorge Ibargüengoitia y el Premio Nacional de Historia Xavier Clavijero, entre otras distinciones.

Las fotografías de este nuevo número doble son de Rodrigo Moya. En la actualidad, Rodrigo usa tarjetas que lo presentan como ex fotógrafo, ex joven, ex editor, poeta, cuentista, comunista y bohemio general. Quien vea las fotos que aquí incluimos y recuerde las que lo volvieron un auténtico mito en los años sesenta, concordará con nosotros en que las vocaciones que desembocan en el arte y la sensibilidad ahí se quedan.

Con la publicación de este número de *Configuraciones* reiteramos el agradecimiento a todos nuestros solidarios colaboradores y amigos que la han hecho posible. También, y de manera muy especial, recordamos a nuestra compañera Rosalba Carrasco.

Como se podrá colegir después de la lectura del material reunido, México tiene ante sí un itinerario difícil que la alternancia no resuelve por sí sola y que reclama esfuerzos políticos de gran envergadura. Poco tienen que ver estos empeños con la ligereza y la cortedad de miras que aquejan al gobierno y su discurso principal; lo grave es que estas características de la política victoriosa acompañan también a los otros partidos, los de la oposición, y contaminan a buena parte de los medios de información y de la academia, así como a franjas importantes de los empeños intelectuales de la hora. Esperemos que la nueva ronda reformista, forzosamente abocada a concluir lo que ha quedado inconcluso en materia indígena y fiscal, dé pie a una ronda mayor y más profunda de debate y reflexión que con ambición se plantee los grandes temas que subyacen a los mencionados antes, y que el Plan Nacional de Desarrollo presentado por el presidente Fox el último día de mayo apenas tocó de soslayo: la distribución y la justicia sociales; la soberanía y el papel de México en el mundo sin orden que quiere gobernar sin más, sin el concierto internacional, Estados Unidos; la o las formas y las rutas para llegar, sin esperar a que caiga del cielo o de los toletes, a un verdadero Estado de derecho, que tiene que ser, para durar, un Estado social y democrático.

A ese debate convocamos, y para hacerlo ofrecemos nuestros espacios, y nuestras fórmulas e hipótesis. Bienvenidas otras, por más dispares que puedan parecer de entrada.

ROLANDO CORDERA CAMPOS
Director

Los cien días de Fox: las disonancias de la transición

Rolando Cordera Campos*
y Adolfo Sánchez Rebolledo**

P

asaron los cien días rituales, pero el nuevo gobierno no logra aún trazar un rumbo claro ni en la política ni en la economía. Hay mucho ruido y pocas nueces, como dirían los antiguos. Subsisten viejos problemas no resueltos y otros aparecen justo cuando se anuncia que ya no existen, pero el Presidente no pasa un día sin aparecer en la televisión alimentando sus propuestas. Ése es, justamente, el estilo que define al Presidente. Las notas que ofrecemos en seguida buscan ofrecer una guía muy tentativa para tomarle el pulso al cambio, a partir de la identificación de algunos nudos problemáticos que reclaman de urgente y obvia atención, aunque su despeje tenga que quedar en un futuro todavía incierto.

El 2 de julio de 2000 se inició un nuevo periodo político en México. Para los vencedores en las elecciones, encabezados por Vicente Fox, el triunfo del candidato de la Alianza por el Cambio —posible porque está inscrito en la indiscutible normalidad electoral del país—, es por muchas razones el verdadero arranque de la transición política que comienza por la demolición del viejo régimen y debe proseguir, se supone, con la construcción de uno nuevo, al fin democrático. Sin embargo, no obstante las declaraciones de la campaña, el perfil institucional de lo que vendría a ser el régimen alterno permanece todavía hoy en la penumbra. Ni siquiera la pretensión de modificar a fondo la Constitución, que parecía tan urgente en los primeros tiempos, consiguió establecerse prioritariamente en la agenda, pues una vez conocida la propuesta de renovarla, el debate sobre la reforma del Estado se redujo al ámbito de un abanico de reuniones consultivas sin jerarquía organizadas por el gobierno.

Los himnos triunfales a la alternancia, vista como el capítulo central de la transición, no han cesado de entonarse, pero en estos días se habla más del pasado que del futuro. El porvenir del régimen democrático, en particular las formas de gobierno que deberían sustituir, si ésa fuera la conclusión, al presidencialismo, no es un tema sobresaliente entre las opciones del gobierno. Lo cierto es que el cam-

* Presidente de la Fundación Carlos Pereyra.

** Articulista político.

bio de régimen está opacado por el activismo de Fox, por ese especial estilo de gobernar aprovechando hasta el límite la imagen presidencial como piedra angular de su gestión. A lo sumo, el Presidente se complace en el recordatorio embelesado de los horrores del extinto Estado revolucionario, cuya historia de crisis, abusos y corrupción habría hecho perder a México casi un siglo entero, pero la memoria, en el mejor de los casos, subraya la magnitud del cambio aunque ayuda poco a la refundación del Estado que se prometió en los meses de la campaña.

¿De qué se trata el cambio político ocurrido en julio?, ¿qué ofrecen los nuevos dirigentes del Estado para arribar a una democracia madura y productiva, no sólo en lo electoral sino en lo económico y lo social?, son preguntas que siguen en el aire, ya que ninguno de los actores en la escena política, comenzando por el presidente Fox y su equipo, y siguiendo por los partidos nacionales que ahora conforman la oposición, en un Congreso plural, parecen interesados en explorar el fondo de una cuestión que no podrá posponerse indefinidamente. El propio Partido Acción Nacional, que durante décadas se esforzó por prefigurar en la ley la institucionalidad democrática del mañana, parece muy poco preocupado por avanzar en este terreno, como en teoría corresponde a un auténtico partido en el gobierno.

La política de la encrucijada

A pesar de todo lo dicho sobre el tema, aún no está claro cuál es el planteamiento del gobierno en materia de reforma política, a dónde quiere ir el Presidente y cuál es el régimen que puede surgir bajo la advocación de la consolidación democrática. Es por eso que la ruptura no alcanza a cristalizar en la perspectiva de un nuevo orden democrático ¿Presidencialismo, bipartidismo y Congreso bicamaral fuerte, al estilo norteamericano, o un presidencialismo acotado por un régimen parlamentario como en Francia? Aunque se puso en manos de comisiones de expertos asuntos tan delicados e importantes como la reforma política del Estado, aún no existe una posición oficial sobre la direccionalidad que debería seguir dicho proceso. Tal parece que el Presidente prefiere no tensar las ligas del acuerdo virtual existente, pues continúa abriendo discusiones que no se ve cómo piensa cerrar. Un caso: la deliberación sobre las reformas a la Constitución antes mencionada.

La alternancia ha sido presentada por Vicente Fox como el inicio de la transición democrática, pero ésta se describe en su sentido más restringido como el paso de un gobierno priista a uno de integración nacional que no es todavía, por lo mismo, el gobierno de un partido, sino el de una nueva coalición en formación donde el gran empresariado desempeña un papel hegemónico.

La conformación del gabinete y el lenguaje de los primeros cien días confirman que el gobierno desea abrirle paso a una nueva racionalidad estatal organizada por los ideales empresariales, paradójicamente recogida bajo formulaciones que algunos califican como “populistas”. El foxismo se aprovecha, en este punto, de la crisis de los partidos para ubicarse como un centrismo que puede oscilar fácilmente de izquierda a derecha para tratar de mantener la ilusión de la unidad nacional que subyace en su oferta de gobierno.

Así pues, el gobierno de Fox no representa al PAN sino a la coalición que lo condujo a la victoria y en la cual dicho partido es esencial pero no lo es todo. Fox se distancia de “su” partido para ejercer la Presidencia sin ataduras, siguiendo su vocación de ser un “líder” de la sociedad civil y no un político profesional. En eso se parece mucho más de lo que le gustaría a sus antecesores priistas cuya militancia partidaria fue siempre episódica, utilitaria y subsidiaria del poder, en la medida en que el partido oficial jamás lo fue en sentido estricto. La autonomía del Presidente, aun acotada por diversas reformas, es todavía muy grande, y si a las facultades existentes se suma la vocación “integradora” de Fox, lo más probable es que a mediano plazo tengamos una variante del presidencialismo, no su negación.

Sin embargo, el Presidente requiere un partido para gobernar, sobre todo si quiere que sus iniciativas tengan éxito en el Congreso, cuya reactivación es la nota fuerte de la democracia recién estrenada. Pero no lo tiene, por más esfuerzos que los dirigentes panistas hacen para ofrecer una versión digna y creíble de los continuos desencuentros entre ambos. Que el Presidente al final se arregle con el panismo dependerá sobre todo del curso de sus propuestas: si, por ejemplo, la reforma fiscal perjudica a los sectores medios que son a la vez base del Presidente y del PAN, el compromiso se tambaleará más de una vez.

El gobierno ha empezado a descubrir, aunque no a reconocer, que la transición electoral no crea automáticamente las condiciones jurídicas que la democracia exige. La reforma de la justicia es una tarea monumental de interés nacional, compartida de palabra por todas las fuerzas, pero siempre amenazada y frágil. La erosión causada por el narcotráfico en los aparatos de justicia, así como en el Ejército, no sólo en cuanto a su imagen pública sino en lo tocante a su cohesión interna, es mayúscula y no se exagera si se afirma que todavía no acabamos de ver la punta de un iceberg portentoso de descomposición en las bases del derecho y su ejercicio formal y normal. Las repercusiones que esto pueda tener en el exterior tampoco parecen haber sido aquilatadas adecuadamente, en especial en la perspectiva de una integración acelerada de la economía continental, como se ha propuesto recientemente en Quebec. Lo que sí es un hecho, es que el costo directo e indirecto de una inseguridad que parece ya sistémica, implica un aumento sustancial del “riesgo país”, de por sí alto debido a las insuficiencias financieras del Estado y del conjunto de la economía.

¿Democracia sin partidos?

El sistema de partidos resultante no es confiable. La negociación política ha adquirido la fachada de un casino y no es extraño oír hablar de compra y venta de votos, de migración legislativa sin explicación alguna, lo que junto con la presencia de los partidos-empresa corroe progresivamente la imagen de la política plural, tal como emergió de los vuelcos electorales de 1997 y de 2000. La comunicación de las cámaras con la ciudadanía es precaria, sin continuidad, mientras emerge por todos lados la práctica del cabildeo sobre representantes individuales al Congreso, que no pasa por los grupos parlamentarios ni los partidos.

Sin duda, el gran enigma sigue siendo el PRI, cuya eventual reconstrucción

marcará el futuro inmediato del régimen de partidos. Sin eje ni referencia de poder, el otrora invencible “partido del presidente” se debate entre la orfandad y el litigio interno, sin que puedan distinguirse posibles líneas maestras, así fueran tentativas, que hicieran posible llevarlo a una efectiva revisión ideológica e institucional que le asegure mantenerse unido como partido. Sin proyecto, sin elaboración conceptual y política, el PRI parece más bien una coalición sin rumbo, cuyos tumbo son vistos por muchos, sin embargo, como una real amenaza al titubeante sistema de partidos que resultó de su propia crisis, pero dentro del cual se mantiene como la fuerza mayoritaria. Esta paradoja de la transición a la democracia se vuelve cada vez más una ironía cruel, pero su desenlace o superación no parecen estar a la vuelta de la esquina. Como puede imaginarse, la negociación legislativa y política se ha vuelto un laberinto que parece no tener fin. Más que entre partidos, el acuerdo ha tendido a darse entre personalidades y grupúsculos, lo que dificulta todavía más el que los partidos como tales adquieran un verdadero y creíble papel protagónico en la deliberación y la transacción política que dan cuerpo y sentido a un gobierno democrático.

Transición sin proyecto, alternancia sin final

El gobierno de Vicente Fox suele referirse a la necesaria solidaridad de los mexicanos en la obra de reconstruir al país, pero sus palabras no están insertas en un proyecto nacional capaz de repartir las cargas y los beneficios y de ser creído por los sectores sociales más amplios o más influyentes. Por eso, la puja distributiva suele entenderse por muchos como una polarización inmediata e irremediable, o como una suma cero, cuando no como “suma negativa” en la que todos pierden. Por ahora, esta suerte de incredulidad autocumplida ha derivado en la pasividad y la abstención, pero ésta es una situación que no puede durar demasiado, máxime si se toma en cuenta que la presión interna y externa sobre los equilibrios económicos no sólo no ha cesado sino que ha arreciado al paso de los problemas que trae consigo la desaceleración de la economía estadounidense y su posible entrada en recesión. La democracia promete mecanismos varios para acompañar la economía y el conflicto político y social, pero los márgenes con que cuenta el gobierno del presidente Fox para actuar sólo en la coyuntura o ante la emergencia son muy estrechos. Sin proyecto ni acuerdo básico que comprometan a los actores relevantes, la política democrática no será capaz de seguir produciendo tiempo y paciencia, como hasta ahora parece haberlo hecho.

La democracia es condición necesaria pero no suficiente para resolver problemas históricos y sociales para los cuales, por desgracia, no existen atajos ni vías rápidas. Los ciudadanos mexicanos ya saben, justo porque viven en un mundo globalizado e intercomunicado, que un país más democrático puede no ser un país más justo o menos desigual; empero, la lógica democrática lleva siempre a plantearle a las sociedades y a las ciudadanías que la sostienen, el tema de una igualdad que no puede reducirse a la que postula la ley. Aunque se prefiera vivir en democracia y para ello asumir los costos de una economía que no propicia equidad, no se ceja nunca de buscar la igualdad social que siempre se entiende

como redistribución de recursos y capacidades y no sólo de derechos cívicos o políticos. México ha entrado ya en ese curso, aunque sus manifestaciones sean dispersas y carezcan hoy de un discurso bien conformado.

Si reducir la magnitud de la pobreza exige sacrificios de la sociedad, éstos no se darán voluntariamente mientras siga cargándose la mano del fisco contra los que viven de un salario, sin afectar los fabulosos ingresos de los menos. La reforma fiscal es imprescindible, pero el gobierno tiene que hacerse cargo de la realidad y buscar soluciones menos lesivas en ciertos renglones, como el aumento indiferenciado al impuesto al valor agregado que evita la evasión pero castiga más a los que menos tienen. Más que un problema técnico o analítico, la cuestión fiscal nos remite obligadamente al proyecto estatal y nacional, a sus visiones de futuro y a los caminos que puedan inventarse para en efecto dar paso a un desarrollo con equidad y en democracia. En el caso de este primer episodio de la reforma fiscal, se optó más bien por una táctica de comunicación y propaganda, dejándose a un lado el necesario esfuerzo discursivo que es inherente a los mencionados proyectos. Fue por eso, y no sólo por lo que se veía como una estratagema sobre todo recaudatoria, que la propuesta gubernamental quedó varada y acosada por la confusión o la falta de credibilidad. De no corregirse la estrategia, lo que puede sobrevenir es que la representatividad misma del Congreso sea puesta en entredicho, lo cual pondría en jaque a la propia democracia, con alternancia y sin ella.

Hacia la República mediática

El proverbial uso foxista de los medios, ahora como instrumento de gobierno, perfecciona la idea de que el mensaje mediático sustituye a la deliberación. Una vez hecha la votación, parece sugerirnos Fox, lo que queda es gobernar desde los medios con sus propios códigos, aceptando que el ciudadano es un cliente más de la industria del entretenimiento. El Presidente actúa y se disfraza conforme al *script* para aumentar el *rating*, como si fuera un comediante. La publicidad convierte la información transparente en refuerzo de la política de “hechos consumados” practicada por el gobierno, consistente en ofrecer como realidades lo que aún es idea, proyecto, ilusiones. Por ejemplo, la idea de que Marcos, el amigo del Presidente, viene a “firmar la paz”, o que la reforma fiscal es equitativa porque no perjudica a los pobres ya que les devuelve “copeteado” lo que les quita con el IVA, o que por ser necesario y deseable el crecimiento económico será mayor que el que prevén prácticamente todos los analistas económicos y financieros, incluido el Banco de México.

Esta combinación de promesas con propuestas simples en un discurso mediático que usa y abusa de la figura presidencial copa todas las expresiones del gobierno. No sólo la deliberación organizada es dejada a un lado de la práctica gubernamental, también la negociación entre los actores políticos y sociales y entre éstos y el Estado queda opacada por el reiterado discurso ilusionista e ilusionado del Presidente, que emprende a diario una al parecer interminable fuga hacia adelante.

Aunque Fox convocó a todas las fuerzas políticas a integrarse al gobierno para iniciar una era de cambios insospechados, pronto descubrió que el voluntarismo tiene límites infranqueables. La democracia y la economía sobre todo tienen

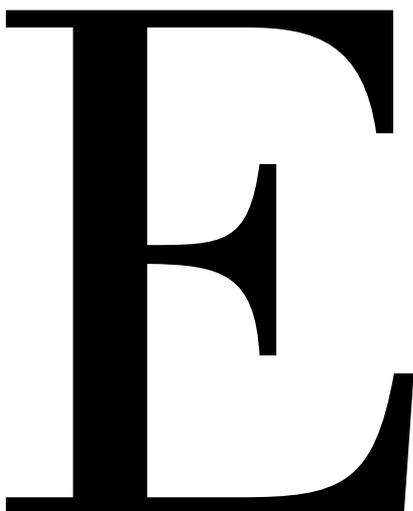
enormes condicionantes internos y externos, endógenos y exógenos que no pueden removerse por decreto. El país es más complejo y mucho más plural de lo que se entreveía en las campañas, y la promesa de cambio tiene que modularse bajo el peso de la realidad. El caso extremo de esos límites es la reforma fiscal.

Como lo hemos visto ahora, después de la caravana zapatista y de su inesperada conclusión en el salón plenario de la Cámara de Diputados, también puede decirse lo mismo de la cuestión indígena. La tan esperada reforma constitucional tiene aún mucho que andar en los congresos locales, pero sobre todo en las micro realidades locales y regionales, antes de poder presentarse como un cauce adecuado para que México aspire a contar con una nueva y mejor realidad en sus relaciones sociales, en especial aquellas cruzadas por la división y la cultura étnicas.

Ruptura y continuidad

Las pretensiones fundacionales del foxismo durante la campaña electoral se diluyen ante la tarea de gobierno: los puntos de continuidad superan a los de ruptura, porque probablemente ésta tuvo lugar antes de que la alternancia confirmara la profundidad de la crisis política que acompañó al Estado mexicano a todo lo largo de la también profunda mutación de la economía que arrancó en 1982. Sin embargo, el cambio es enorme, sobre todo en los modos de hacer y decir, en el estilo general de la Presidencia que rompe con la herencia de formalismos acartonados asociada al desempeño del cargo. Un ejemplo, criticado por todo el flanco derecho, desde las cúpulas empresariales hasta la derecha panista, fue la actitud del Presidente ante el zapatismo, que rompió con todos los moldes preestablecidos. Fox probó, no sin cierta ironía, que la frase cumbre de Jesús Reyes Heróles se justifica: “la forma es fondo”.

Hay ruptura con las formas políticas tradicionales en asuntos clave: Tabasco, Yucatán y, sobre todo, Chiapas. La gobernabilidad se entiende cada vez más como gobernabilidad democrática, es decir como una gobernabilidad menos sujeta a los compromisos no declarados entre fuerzas distintas y más como consecuencia de la aplicación de la ley, aunque ésta no exima al gobierno del ejercicio *in extenso* de sus atribuciones políticas. Pero por otro lado, la continuidad se impone y se confirma en los objetivos centrales de la estrategia económica: integración global, preeminencia del mercado, etc, así como en las políticas públicas contra la pobreza. También en la forma de “hacer” política económica la continuidad hace de las suyas, hasta plantearle a las pretensiones foxistas de mudanza súbita un reto mayúsculo. La manera como se diseñó, procesó y quiso “venderse” la reforma fiscal ilustra con creces la inercia poderosa del presidencialismo económico, que ahora encontró su principal mentís no tanto en otra crisis de confianza en la economía sino en la pluralidad política y en una opinión pública agitada y crispada por la lentitud del mejoramiento social prometido. El tibio apoyo que la reforma encontró en los empresarios, algunos de cuyos sectores de plano se manifestaron en contra, revela la debilidad de ese formato y de esa costumbre en la política económica, pero el hecho importante es que el gobierno no ha ofrecido una pauta alternativa que los empiece a sustituir ●



Calidad integral de vida y superación de la pobreza*

Rosalba Carrasco y Enrique Provencio**

Introducción

Esta ponencia busca presentar diez temas para la discusión sobre calidad de vida y superación de la po-

breza. Se tomaron en cuenta las preguntas y posturas del seminario “Agenda 2000” y los principales elementos propuestos en el debate actual sobre el tema. Cuando se abordan los elementos de diagnóstico se incluyen en cada uno de los temas, de manera que queden vinculados a las propuestas.

1. Colocar lo social como eje de la política nacional y de la estrategia de desarrollo

Como punto de partida, parece necesario insistir en la prioridad que lo social debe tener para lo político y para las políticas. Para *lo político*, porque la reforma social debe estar presente como una de las prioridades más altas de las agendas partidarias articulando y dando sentido a muchos compromisos específicos cuya racionalidad debiera estar ordenada por los propósitos de la justicia; para *las políticas*, porque las estrategias y acciones económicas sectoriales no se agotan en sí mismas sino que cobran vigencia plena cuando ponen de su parte para resolver los orígenes de fondo de la pobreza.

Por eso vale la pena insistir en que los afanes electorales, las visiones de futuro y los diseños estratégicos coloquen como (parte de) su centro a la justicia social, la equidad, la superación de la pobreza y la mejor calidad de vida. Es decir, habría que hacer explícito ese eje, darle visibilidad, “posicionarlo” de manera privilegiada en el discurso, o dicho de otro modo, retomar la cuestión social como un ordenador del esfuerzo político. En ese sentido conviene promover un acuerdo social nacional, una reforma social, como una iniciativa con la que se convoque a la sociedad y a las fuerzas nacionales a definir su compromiso social y que se prolongue en una agenda legislativa y en una agenda de política. Puede ser un acuerdo que siendo un planteamiento electoral, busque ir más allá con una convocatoria plural para un consenso básico que incluya, como punto de partida, una

* Ponencia presentada en el Seminario “Repensar a México de cara al 2000”, organizado por la Fundación Carlos Pereyra en octubre de 1999.

** Economistas.

visión de la situación social, un compromiso explícito por conjuntar esfuerzos para superar la pobreza, ciertas aspiraciones fundamentales a determinados plazos, líneas de acción legislativa.

La convocatoria puede contener la propuesta de integrar algo así como un observatorio social, que dé visibilidad al acuerdo al constituirse en un espacio de seguimiento de resultados, de monitoreo y sobre todo de aliento para no perder de vista la dimensión y las implicaciones sociales de las decisiones concretas de gobierno y Poder Legislativo en los próximos años.

2. Practicar una política social de cara al siglo XXI

La pobreza y la desigualdad siguen siendo quizá los más grandes pasivos de nuestra historia, pero colocar lo social como uno de los ejes de la política y de las políticas supone asumir la cuestión social en una perspectiva de cara a la modernización plena. De entrada, se trata de una política social que debe ser *viable* por estar basada en un compromiso con la creación de nuevas y crecientes riquezas, y no fincada sólo en la redistribución de las riquezas actuales, lo cual supone asumir que la gran oportunidad de superar la pobreza mexicana radica en buena medida en el aprovechamiento de las oportunidades que se abren en la economía globalizada, partiendo de que aprovechar esas ventajas supone una población educada, sana, informada e innovadora.

Además de ser viable, debe ser una política *anticipativa*, que nos prepare para enfrentar las demandas de una población que seguirá creciendo al menos durante las próximas cuatro décadas con presiones cada vez más fuertes sobre el espacio urbano, la vivienda, los servicios y sobre las nuevas y cada vez más complejas necesidades de conocimiento e información, comunicación, adaptación, movilidad, entretenimiento y otras que hoy están delineándose y que sobre todo definirán el modo de vida del siglo XXI. El reto será atender esas tendencias, al tiempo que se cubren los oprobiosos rezagos que aún dominan a la población mexicana pobre, que sigue sin tener siquiera los satisfactores básicos que caracterizaron el modo de vida del siglo XX en la salud, la educación y otros.

Debe ser también una política *habilitadora*, que propicie el desarrollo de las capacidades necesarias para competir en los mercados de trabajo o para crear nuevas opciones productivas. Por la propia desigualdad imperante y por la dinámica tan segmentada y segmentadora de la modernización, México no se encuentra todavía en el momento de fincar su política social sólo en la creación de oportunidades, pues buena parte de la población no puede aprovecharlas por la insuficiencia de capacidades. Por eso, la nuestra debe ser una política que al fincarse en la creación de riquezas genere no sólo nuevas oportunidades sino las capacidades para aprovecharlas.

Por otro lado, debe ser una política *flexible* que buscando romper los mecanismos de reproducción transgeneracional de la pobreza, le otorgue al Estado las facultades y recursos necesarios para asistir y compensar directamente a las familias e individuos pobres, y a la vez facilite que los segmentos de mayores ingresos se doten de instituciones sociales de mercado que no representen costos fis-

cales y a la vez se conviertan en opciones económicas en el sector moderno de servicios. En ese sentido debe ser una política social flexible: que reconozca alternativas mercantiles del bienestar, que ofrezca medios sociales basados en la intervención pública (incluyendo asistencia y compensación) y que aliente formas familiares, comunales y solidarias de producción del bienestar, lo cual requiere adecuaciones institucionales y nuevos sistemas de seguridad, así como también asumir, sin inhibiciones, que el Estado tiene que cumplir aún y quizá por mucho tiempo una responsabilidad protagónica en la promoción del bienestar e incluso en la dotación de los medios básicos para el segmento más pobre de la población, y asumir también que otros segmentos deben gestionar su bienestar bajo esquemas de mercado.

En sentido político, se trata de hacer efectiva la ciudadanía social para todos, que requiere garantizar los derechos de acceso universal a lo indispensable, a las capacidades y a las oportunidades, partiendo de los cimientos básicos que consagra la Constitución y ha reconocido el modo de vida contemporáneo. Postular y ofrecer alternativas de ciudadanía social supone *un compromiso social de Estado*, que se responsabilice de esas garantías y derechos en la perspectiva de una estrategia viable, anticipativa, habilitadora y flexible.

3. Una política social con soporte productivo, vinculada con el funcionamiento del mercado de trabajo y también con elementos compensatorios y asistenciales

Un elemento que sin duda determina los alcances de la política social —y también de la superación de la pobreza— es el patrón de empleo, entendido como el volumen y calidad de las ocupaciones que es capaz de generar el crecimiento económico. Ello es así por dos razones básicas: por un lado, el mercado de trabajo representa el principal mecanismo de movilidad y cohesión social, y por otro, el diseño global de la política social y laboral depende estrechamente del patrón de empleo prevaleciente.

En México, el patrón de empleo que se ha venido configurando a partir de los cambios estructurales iniciados en los años ochenta está crucialmente influido por la naturaleza de la reestructuración productiva registrada en la industria manufacturera, caracterizada por dos elementos centrales que afectan al empleo: la profunda desarticulación de las cadenas productivas y la creciente especialización en actividades basadas en ventajas comparativas de carácter estático, como los bajos niveles relativos de calificación y los bajos salarios.

En el primer caso, la menor densidad de los encadenamientos productivos entre las empresas y las actividades industriales limita las posibilidades de creación de puestos de trabajo. En el segundo caso, hay un mecanismo de gestación de empleos de mala calidad, ya que están ausentes o poco desarrolladas las actividades más ligadas a procesos relativamente complejos y continuos de aprendizaje tecnológico y organizacional, que son los que revisten mayor importancia estratégica desde el punto de vista de los ingresos laborales.

El tipo de empleo que se busca crear se vuelve determinante para la orien-

tación de la política social. De hecho, la naturaleza del empleo constituye el “punto fino” de la necesaria articulación entre políticas económicas y sociales. Así, por ejemplo, una estrategia de crecimiento basada en la generación de empleos de baja calificación y productividad conlleva mayores demandas de flexibilización laboral y menores exigencias para el sistema educativo, la capacitación y la ciencia y la tecnología.

En contraste, una estrategia competitiva basada en ventajas dinámicas y empleos de mayor calidad, conduce a esquemas de reforma laboral que procuran un mayor equilibrio entre protección social y flexibilidad laboral —asignando un mayor valor a la negociación, la confianza y la cooperación de largo plazo entre los factores de la producción— e implica una demanda más exigente y diversificada de educación, capacitación y habilidades científicas y tecnológicas.

Empleo de calidad, ingreso y seguridad social son tres elementos básicos para el desarrollo. Pero la política social requiere otros componentes específicos, sobre todo en países como México, donde buena parte de la población en edad de trabajar tiene una precaria inserción productiva o se ubica en la economía informal y donde los rezagos sociales y los contrastes regionales siguen siendo significativos.

Además de una mayor vinculación con el funcionamiento del mercado de trabajo, es indispensable una concepción amplia de la política social para lograr transitar exitosamente de una visión articulada alrededor del principio de “asistencia social”, que se limita a procurar la sobrevivencia física de los grupos marginados, a otra que tenga por objetivo central la construcción de una auténtica “ciudadanía social” anclada en derechos. En ese camino es necesaria una combinación y articulación de las diversas acciones sectoriales para que todos los instrumentos de la política económica incorporen medidas para la población en pobreza, en particular las orientadas al apoyo a proyectos productivos. Tal es el caso del crédito, los mecanismos de fomento a la pequeña empresa, los apoyos agrícolas, el abasto y la comercialización, el saneamiento ambiental, los fondos regionales, la política demográfica, el desarrollo urbano y el empleo, entre otras.

Un tercer elemento son las acciones que atienden aspectos básicos como salud, educación, capacitación e infraestructura física, así como programas complementarios y especiales que brinden opciones a la población en mayor desventaja, lo que incluye transferencias y subsidios, proyectos productivos y dotación de servicios.

4. Una política social que se legitime desde su construcción y en su ejercicio

La política social debe expresar no sólo un quehacer técnico, una operación de instrumentos puestos al servicio de la superación de la pobreza, de la justicia, de la equidad, lo cual en sí mismo es algo fundamental y pertinente. Debe expresar y ser la imagen en que se vea y a la vez se estimule el ánimo solidario de la gente, que también facilite y dé cuerpo a la cohesión social y permita la convergencia de los esfuerzos colectivos para mejorar la vida.

Vista así, la cuestión social tiene una profunda implicación política en el sentido de volverse depositaria y a la vez la expresión de un sentido de pertenencia y de proyecto nacional. El de pertenencia es un sentido que sin duda se viene perdiendo como parte del proceso desintegrador que estamos viviendo, no sólo como expresión de la urgencia de sobrevivencia individual, sino también como resultado de una ideología de fragmentación que desestimula e incluso estigmatiza la solidaridad, siendo ésta en realidad pieza clave del capital social de una nación.

Si puede ser vista así, la política social requiere un aliento permanente surgido no sólo de la constatación de que haya resultados concretos en los indicadores del bienestar, sino también de la seguridad de que a todos conviene avanzar en la justicia distributiva y en la menor pobreza. Entre otras cosas, ello supone:

- Propiciar una visión nacional de lo social, en la que la sociedad, las fuerzas políticas y los gobiernos de las regiones más avanzadas acepten los principios básicos de una asignación de recursos fiscales favorable a la superación más acelerada de la pobreza en las regiones más atrasadas. Ello es necesario para detener las tendencias centrífugas que actúan contra un compromiso social nacional, por ejemplo en el plano de la coordinación fiscal. Por eso el acuerdo social nacional debe asumir un sentido federal, al tiempo que en sus políticas debe reivindicarse su diseño y ejercicio descentralizado.

- Lograr que la sociedad esté plenamente informada y se sienta partícipe del esfuerzo social nacional. Esto requiere una política activa de información y evaluación, que resultan necesarias no sólo en su función identificadora del comportamiento de la pobreza y de los resultados de la política, sino también en su papel de involucramiento colectivo y catalizador de la atención colectiva en lo social y en el cuidado de la transparencia de la política social.

- Ampliar los espacios para el involucramiento ciudadano en la política social en diferentes escalas, pero sobre todo en las definiciones concretas de acciones sociales con las comunidades.

5. Una política social que parta de superar la pobreza extrema y asuma un piso básico para el desarrollo

La superación de la pobreza sólo puede ser resultado de una estrategia integral, sostenida y de largo plazo. A ésta requieren concurrir varios elementos: crecimiento económico, mecanismos distributivos, políticas sociales amplias, acciones y programas puntuales, y fomento a la participación e intervención de los grupos en situación de pobreza para promover sus intereses.

Es indudable la necesidad del crecimiento, pero la experiencia muestra que para que éste redunde en disminuciones apreciables de la pobreza se requieren otras medidas que influyan en la distribución del ingreso y propicien el desarrollo de capacidades. En general, a mayor desigualdad inicial e incidencia de la pobreza mayores son los requerimientos de crecimiento. En sentido opuesto, entre menor es la tasa de crecimiento, mayor debe ser el esfuerzo de reducción de las desigualdades. Ello refleja la necesidad de un esfuerzo adicional, paralelo al cre-

cimiento económico, que garantice que los estratos de menores ingresos tengan acceso a mejores condiciones de vida.

Este esfuerzo adicional tiene que traducirse en varias iniciativas, tanto en el terreno del gasto social como en el de los ingresos fiscales. Apuntamos algunas:

- Ampliar los programas específicos destinados a la población en pobreza, tanto en recursos como en cobertura ya que en la actualidad apenas representan alrededor de 1% del producto interno bruto (PIB).

- Valorar los programas actuales, sus alcances y efectos, pero también sus mecanismos de acceso, los beneficios y apoyos que otorgan y ponderar hasta dónde están deteniendo el empobrecimiento de la población.

- Promover, como idea articuladora de las políticas de combate a la pobreza, la integralidad de las acciones y la complementariedad de los programas cuyo objetivo común debiera ser contribuir a desencadenar procesos de superación social bajo esquemas participativos y transparentes.

- Impulsar programas productivos, de servicios, de formación de capital humano y mecanismos de subsidios a los más pobres por diversas vías como el abasto social, pero con una cobertura más amplia que la actual. En razón de lo dicho, pareciera conveniente proponer que mediante un diálogo entre el Ejecutivo y el Legislativo, se construyan y discutan ante la opinión pública, escenarios de reducción de la pobreza, lo que se traduciría en la cuantificación de necesidades de gasto y de crecimiento económico para los próximos años. En lo inmediato (para el 2001), es posible plantear un aumento real de los recursos públicos para atender a la población con mayor desventaja, lo que no implica gastar más sino reasignar prioridades dentro del presupuesto federal.

Pero si bien la atención a la pobreza es la tarea más importante y urgente, también es necesario que la política social se planteé garantizar un piso mínimo de igualdad, oportunidades y capacidades para todos los mexicanos, en el esquema de la construcción de una ciudadanía social plena. Ello implica cuantificar necesidades actuales y futuras y fijar colectivamente metas en aspectos concretos como vivienda, escolaridad, esperanza de vida, nutrición y disponibilidad de servicios.

6. Recuperar el sentido original de la política social: una estrategia que busque reducir la desigualdad y atiende aspectos distributivos

Superar la desigualdad es uno de los retos fundamentales de la sociedad mexicana. Sin embargo, hasta ahora éste no ha sido el objetivo articulador de los esfuerzos de las políticas públicas, ni de los actores sociales o los agentes económicos, ni de los partidos. Se requiere un esfuerzo especial para revertir las distintas expresiones de la desigualdad en México, no sólo la más básica que es la que se expresa en la distribución desigual del ingreso, sino también la de las oportunidades y las capacidades, además de la desigualdad entre grupos étnicos, regiones y sexos.

La desigualdad también se traduce en grandes diferencias salariales entre los trabajadores, en una distribución desigual en cantidad y calidad de la educación de las familias y en una tasa menor de participación de las mujeres en el mercado de trabajo. Además, es necesario corregir la desigualdad en el acceso a la sa-

lud y en la calidad de los servicios que se reciben, la cual varía según el nivel de ingreso y la ubicación urbana o rural de las localidades, lo que a su vez acentúa los contrastes sociales.

Al mismo tiempo, hoy se registra una diferenciación más clara de problemas y necesidades. Si la pobreza tiene fundamentalmente rostro indígena —incluso en las ciudades— y éste también adquiere rostro de migrante, discapacitado, niña y niño de la calle, el problema se acentúa con exclusión, vulnerabilidad, discriminación y carencia de poder.

La política social tiene que diseñar medidas, acciones y programas concretos para los indígenas, pero en el contexto de un esfuerzo articulado y coherente que al mismo tiempo que atienda sus peculiaridades construya una base social articulada a una estrategia de desarrollo, lo que implica cambios legislativos en la impartición de justicia y en un conjunto de políticas sectoriales, particularmente las agrícolas y de fomento.

7. Una política social con una base financiera suficiente

Una estrategia dinámica de política social, que establezca mínimos de bienestar garantizados por el Estado y se articule alrededor de la creciente integración de la población a un mercado de trabajo que funcione cada vez mejor en términos tanto de empleos como de ingresos, requiere sin duda fortalecer los contenidos de eficacia, control social y descentralización que de alguna manera ya están presentes en la política social. Sin embargo, las posibilidades de una política de ese corte también implican un fortalecimiento del gasto social y una ampliación de los programas contra la pobreza que han logrado resultados y, en consecuencia, la creación de mecanismos adecuados para su financiamiento.

La política social de largo alcance y con acuerdos básicos como los que aquí se proponen requiere como primer paso —urgente e ineludible— una agenda entre el Ejecutivo y el Legislativo para la reforma fiscal y la recuperación de las capacidades económicas del Estado, fundada en los propósitos de superación de la pobreza y el desarrollo de capacidades de las personas. Supone también acuerdos básicos sobre la distribución de ingresos y gastos entre los tres órdenes de gobierno, pero según esquemas concurrentes de política social que no ignoren, como a veces sucede, que hay una dimensión nacional en la política social que no sólo es legítima sino indispensable. El movimiento del péndulo hacia lo local no puede llevarnos al extremo de acabar con la conducción nacional de la política social.

La construcción de un amplio consenso nacional para la puesta en marcha de un sistema solidario de financiamiento constituye uno de los temas centrales de la agenda social, y plantea como un problema neurálgico la negociación de una reforma fiscal que eleve sustancialmente los ingresos del Estado. La experiencia señala que las diferentes coberturas y grados de universalidad de los sistemas de bienestar desarrollados no dependen de la abundancia económica de los países (por ejemplo, de su nivel relativo de ingreso por habitante), sino de la voluntad y el consenso políticos que existe en cada uno de ellos.

8. Construir una política social que incorpore la equidad de género y atienda la diversidad

Los principios redistributivos de la política social implican incorporar de manera orgánica la igualdad de género, no sólo en cuanto al acceso a los programas sociales sino en la promoción de la igualdad de oportunidades, entendida ésta como igualdad en el punto de partida, lo que no ha sucedido hasta la fecha.

Si bien existen programas diseñados para atender específicamente a grupos de mujeres, por lo general se supone que éstas se benefician de la misma manera que los hombres con las intervenciones públicas. Además, con frecuencia las políticas sociales asumen una visión “instrumental” o utilitaria sobre el papel de las mujeres asumiendo sus funciones como un mecanismo para mejorar la situación del resto de la familia y la comunidad. Salvo contadas excepciones, buena parte de los programas ven la atención a las mujeres como un medio para mejorar el nivel educativo de los hijos o para influir en las condiciones de salud y en el acceso a servicios básicos de las localidades, partiendo de las funciones tradicionales y sin reconocer la especificidad de las demandas e intereses de las mujeres.

Si bajo la perspectiva más avanzada, la política social no es sólo un mecanismo nivelador sino que también puede constituirse en un proyecto habilitador para llevar a cabo nuevas realizaciones; si los derechos sociales no se agotan en la provisión de servicios básicos, se trata de una concepción que puede dar cabida a la equidad de género en la construcción de la ciudadanía social, en aspectos fundamentales como el acceso al trabajo en igualdad de condiciones y capacitación, educación y salud, atendiendo a las necesidades diferenciadas de las mujeres.

No se trata sólo de que haya más mujeres beneficiarias de los programas, sino que éstos respondan a sus intereses y necesidades y que ellas tengan acceso, en condiciones de igualdad, a los mecanismos de toma de decisiones sobre la distribución de los recursos y las prioridades, es decir, que pasen de ser beneficiarias a participantes activas.

Para institucionalizar la perspectiva de género en todos los programas se requieren varias medidas:

- Acciones afirmativas como mecanismos temporales para equilibrar el sesgo de género en los programas sociales.
- Revisar de la normatividad de los programas sociales para promover todas aquellas medidas institucionales orientadas a evitar la discriminación.
- Llevar a acabo un esfuerzo especial de capacitación y sensibilización con enfoque de género para los operadores de los programas.
- Establecer mecanismos institucionales de evaluación social de todos los programas sociales, lo que implica órganos colegiados y espacios de participación de las mujeres para evaluar el grado de avance en la equidad de género, por medio de indicadores.
- Incorporar, como principios explícitos de la política social, la no discriminación, el reconocimiento de la diversidad, el pluralismo, la tolerancia, la participación y el respeto de la dignidad humana.

9. Lo social y la calidad ambiental de la vida

La dimensión ambiental tiene profundas implicaciones para la política social, principalmente en tres perspectivas: una productiva y de recursos base, otra de calidad de vida y una más de seguridad humana.

En cuanto a la perspectiva productiva, hay que considerar que los núcleos de pobreza extrema más intensa, como los indígenas, los pobres del campo y otros, siguen dependiendo en sus actividades productivas de recursos naturales y de sistemas ambientales que no sólo son básicos para la sobrevivencia sino también para sus alternativas de desarrollo. Independientemente de los efectos que para toda la sociedad tiene la destrucción de los recursos naturales, para la población pobre significa el agotamiento o deterioro del capital natural sobre el que se fincan sus opciones económicas directas. Muchos programas locales despreciaron este principio y sobreexplotaron los recursos, dejando a la población más pobre sin activos naturales o con muy baja productividad. Por ello hay que asumir que los programas productivos contra la pobreza en el medio rural deben integrar una visión de sustentabilidad, de uso duradero, que permita mantener la base económica y a la vez propiciar la continuidad o la recuperación de los sistemas ecológicos que brindan múltiples servicios a la sociedad entera. Esto debe traducirse en disposiciones prácticas en la orientación y aplicación de subsidios, como Procampo, entre otros instrumentos.

En cuanto a la perspectiva de calidad de vida, la degradación ambiental, además de afectar a la calidad y cantidad de agua, suelo y otros recursos, daña sobre todo las condiciones de vida por las repercusiones en la salud y por las exposiciones a elevados niveles de riesgo. La salud humana se ve alterada sobre todo por la contaminación del agua y del aire, aun en los sectores de altos niveles de ingreso, pero sobre todo en los grupos más expuestos y vulnerables a la contaminación. Por ello es necesario fortalecer las políticas ambientales, para revertir los procesos de deterioro ecológico, particularmente en las concentraciones urbanas y en las cuencas hidrológicas más afectadas.

En cuanto a la seguridad humana, los procesos de degradación ambiental se expresan cada vez más como fragilidad social y como vulnerabilidad ante los desastres naturales. La recurrencia e intensidad de éstos son cada vez mayores, debido a la acumulación histórica de daños a los ecosistemas y por la presencia de fenómenos naturales que, además de presentarse con mayor severidad, son ahora potencialmente más peligrosos por la mayor densidad urbana y por una ocupación cada vez más amplia de zonas riesgosas. Las consecuencias pueden ser crecientes en pérdidas humanas y en costos económicos. La restauración y la protección ambiental en las zonas de mayor fragilidad cobra ahora una creciente urgencia, a veces en el grado de la sobrevivencia. Otras acciones de respuesta tienen más relación con los sistemas sociales de prevención y atención de emergencias y desastres, pero éstos serán ineficaces de no articularse con programas amplios de adaptación que nos protejan de la vulnerabilidad a la que estamos expuestos.

10. La reforma a las instituciones sociales

La reorientación de la política social aquí sugerida implica un conjunto de modificaciones en diversos ámbitos que rebasan su propio espacio de acción y que están vinculados a decisiones políticas, a procesos de construcción de consensos entre los diferentes actores, a cambios en la forma de organización económica y en el diseño y orientación de las políticas públicas. No obstante, buena parte de las modificaciones tarde o temprano se tienen que materializar en reformas a las instituciones sociales para que éstas respondan al compromiso con la reducción de la desigualdad y la creación de capacidades.

Es importante no perder de vista que las líneas generales de lo que podría denominarse la reforma social han sido presentadas en los nueve puntos anteriores, por lo que aquí sólo apuntaremos algunas propuestas adicionales que permitirían ir avanzando en la dirección esperada, es decir, hacia un país más justo y con una distribución más equitativa de las oportunidades de vida. Con esos criterios es posible identificar los espacios más importantes para un ejercicio propositivo, no necesariamente exhaustivo:

Propuestas legislativas

La política social requiere consensos. Por ello, todas las posibles reformas pueden llevarse a cabo si están enmarcadas en un *acuerdo social nacional*, que es lo primero que habría que promover. Como se apuntó, ello permitiría reconocer la magnitud del problema y diseñar escenarios para revertir las tendencias al deterioro y a la profundización de la desigualdad y la pobreza. Se trata de que las fuerzas nacionales definan compromisos que puedan traducirse en una agenda legislativa, pero también en cambios en el quehacer público, en la relación entre Estado y sociedad y en metas concretas sobre la evolución social del país para los próximos lustros.

En ese contexto es posible una revisión integral del marco legislativo para garantizar algunos aspectos básicos que hoy no tienen respaldo jurídico como:

- Establecer presupuestos multianuales en materia social y garantizar los flujos de recursos necesarios.
- Prever la continuidad de los programas exitosos.
- Institucionalizar la participación social en la definición del destino de los recursos y en todas las etapas de los programas.
- Definir mecanismos de evaluación social.
- Garantizar la transparencia en la selección de beneficiarios.
- Definir estándares mínimos de ingresos y medios para garantizarlos.
- Revisar la legislación en materia de impartición de justicia, de asistencia social y de promoción.
- Establecer claramente la distribución de responsabilidades y recursos, tanto en la política social como en las acciones contra la pobreza, en los tres órdenes de gobierno.
- Revisar los mecanismos de financiamiento y prever esquemas concurrentes en los que puedan participar el sector público y el privado.

- Hacer una revisión integral de la distribución de facultades entre Ejecutivo y Legislativo en la materia, para mejorar la supervisión y fiscalización de las acciones.
- Adecuar todo el proceso presupuestal, tanto en los plazos de análisis y discusión por parte del Legislativo como en contenidos y criterios en materia social; ello implica tomar las medidas necesarias para mejorar la presentación de la cuenta pública.
- Revisar la legislación secundaria en materia de salud, educación, vivienda, abasto y subsidios para garantizar equidad en los accesos y abrir (o consolidar) espacios de participación social y comunitaria así como mecanismos periódicos de evaluación.
- Establecer mecanismos en la legislación sobre seguridad social para fomentar el envejecimiento activo.

Políticas públicas y participación social

En este campo se requiere fortalecer e impulsar todos los procesos de innovación y aprendizaje. Asimismo, antes de las medidas concretas, resulta *crucial* hacer explícitos los nuevos criterios centrales a los que deben responder todas las políticas sociales. Algunas de las propuestas son:

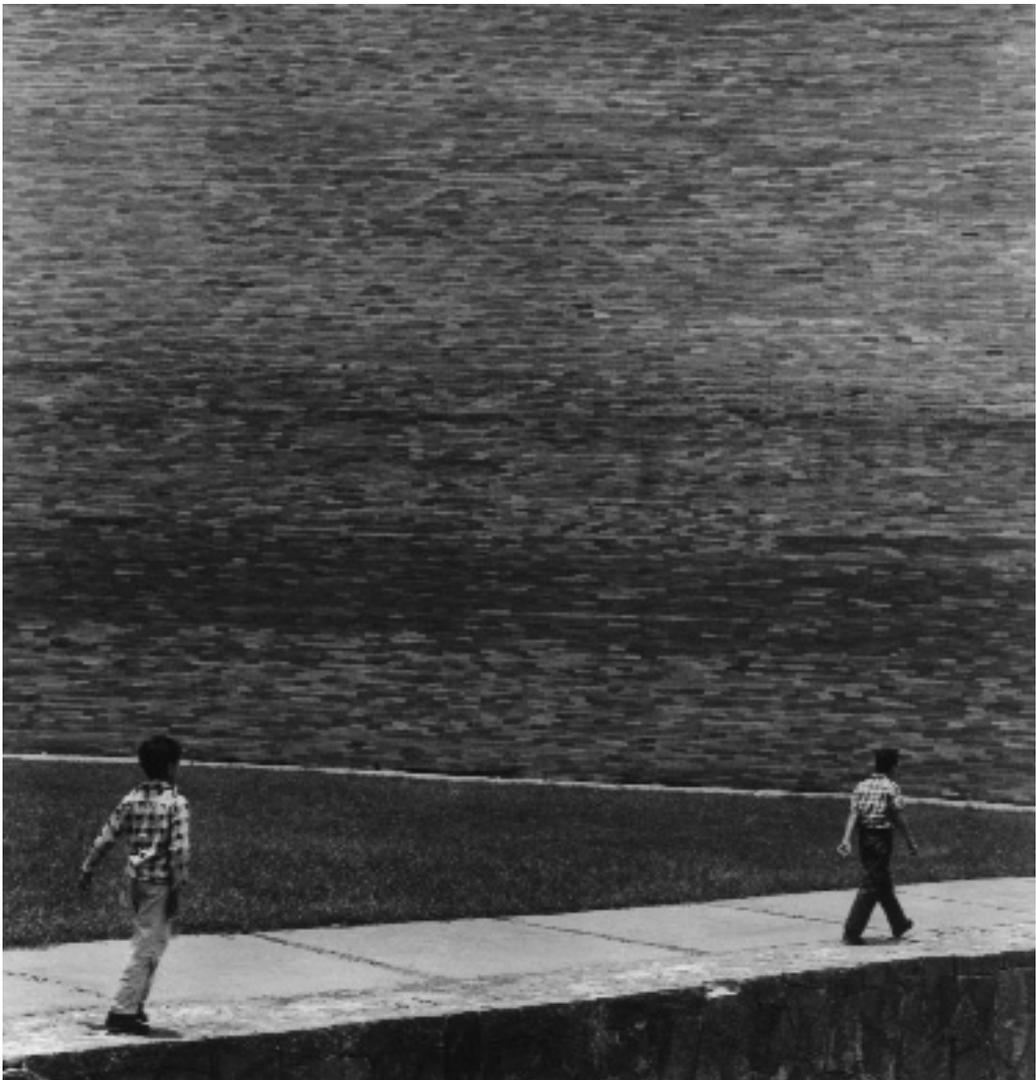
- Fijar metas de reducción de la pobreza y cuantificar el esfuerzo necesario para lograrlo en las diferentes áreas, así como los recursos financieros que se aplicarán y su origen.
- Integrar de manera plural un observatorio social que pueda llevar el pulso de la situación social del país, identificar tendencias actuales y futuras y monitorear los resultados de las principales acciones.
- Elaborar bianualmente un informe sobre desarrollo humano del país, con cifras por estados que incluyan las diferencias de género, regiones y grupos étnicos.
- Establecer sistemas de evaluación permanente de los programas, que puedan mostrar su impacto en las condiciones de vida, mediante indicadores seleccionados y de acceso público.
- Mejorar considerablemente los sistemas de información, su periodicidad, alcances y representatividad, para valorar oportunamente los resultados de la política social.
- Poner énfasis en el apoyo a proyectos productivos, así como también en la capacitación para el trabajo y en las transferencias y subsidios directos a la población que más los requieren.
- Establecer un balance entre programas universales y acciones específicas.
- Ampliar y dar permanencia a la presencia institucional en las regiones de mayor rezago social del país.
- Mejorar la coordinación interinstitucional y, en particular, ampliar y reglamentar el gabinete social para que sus discusiones y resoluciones puedan ser difundidas.
- Asumir la necesidad de ampliar las coberturas de todos los programas, mejorar su contenido y establecer estándares de calidad.

- Institucionalizar el enfoque de género en todos los programas sociales mediante acciones afirmativas, cambios en la concepción de los mismos, revisión de los mecanismos de acceso y capacitación de servidores públicos.

- Revisar los programas actuales y diseñar otros especiales para la población más vulnerable. Establecer normas generales de transparencia y equidad a las que deban ceñirse las acciones.

- Abrir espacios a la vigilancia social y legislativa y a las decisiones colegiadas en el diseño de los programas y en su seguimiento trimestral.

- Fortalecer y ampliar todos los mecanismos de participación social en la toma de decisiones, privilegiando los del nivel local o municipal, como los consejos comunitarios, los comités de beneficiarios y los consejos de participación ciudadana. Ello sin menoscabo de otros mecanismos de intervención que puedan crearse ●



Otro escenario, ¿la misma confrontación?

Maya Lorena Pérez Ruiz*

C *La mayoría de nuestros pronunciamientos son muy discutibles, y no se discuten precisamente porque están en un entorno social que implica otras cosas. Discutir las posiciones de Marcos significa discutir la legitimidad de una causa, y eso siempre es problemático, sobre todo en el nivel intelectual. De una u otra forma eso nos ha hecho, porque créeme que nos hace bien el debate de ideas; de hecho, nosotros hemos sido receptivos a ese debate de ideas, y lamentamos de una u otra forma que no se haya podido dar Subcomandante Marcos, "La entrevista insólita", Proceso, núm. 1271, marzo de 2001.*

Con el arribo de Vicente Fox a la Presidencia de la República, mediante las elecciones federales de 2000, surgió la gran pregunta sobre el camino que tomaría el EZLN ante el nuevo gobierno ya que, con el triunfo de un partido de oposición y con los avances propiciados por la reforma electoral de julio de 1996, dejaron de existir varias de las condiciones que justificaron, en su momento, el levantamiento armado: se avanzó en la ciudadanización de las elecciones dándole al IFE un carácter independiente, el PRI dejó de gobernar como partido de Estado y el nuevo Presidente fue elegido democráticamente. Adicionalmente, el nuevo Presidente, desde su campaña había asumido el compromiso de resolver los puntos que los zapatistas había demandando al gobierno zedillista para volver al diálogo.

Voces optimistas consideraron que estaba muy cerca la firma de la paz cuando, desde su posición como Presidente electo, Fox nombró a Luis H. Álvarez como el responsable de establecer la comunicación con los zapatistas ya que, por su trayectoria política como opositor y por su destacado papel en la primera Copca, se pensó que sería idóneo para lograr el acercamiento.

Los rebeldes, sin embargo, después de su experiencia con los anteriores gobiernos se mostraron cautos con el recién elegido presidente y aun respecto al triunfo de Pablo Salazar Mendiguchía, quien logró la gubernatura de Chiapas gracias a la coalición de partidos de oposición que se enfrentaron al PRI. Y pronto surgieron los primeros indicios de que no sería tan fácil ni tan rápido que se firmara la paz.

El primer hecho significativo fue el silencio de los zapatistas ante los reitera-

* Doctora en ciencias antropológicas e investigadora del Instituto Nacional de Antropología e Historia.

dos intentos de acercamiento que realizó Luis H. Álvarez para buscar el diálogo con los zapatistas. El segundo, deducible del anterior, fue la constatación de que el nuevo gobierno federal era heredero de la declaración de guerra de los zapatistas. El tercero, fue la ansiedad con la que comenzó a declarar y actuar Vicente Fox al no obtener respuestas de parte de éstos, sobre todo antes del 1 de diciembre de 2000. Y el cuarto fue la posición de desconfianza que expresó el EZLN frente al nuevo Presidente, un día después de que tomara posesión. En varios comunicados los zapatistas exigieron que el gobierno cumpliera con tres demandas para que pudiese reanudarse el diálogo (la aprobación de la iniciativa de ley elaborada por la Cocopa; el retiro de siete bases del Ejército dentro de la zona de conflicto, y la liberación de todos los presos zapatistas), y expresaron su desconfianza hacia Vicente Fox y su equipo, al no compartir con ellos ni su proyecto de nación ni sus planes para los pueblos indios de México. Mismos que el subcomandante Marcos resumió, irónicamente, en el que podría ser el lema foxista “desaparezca un indígena y cree un empresario”.¹ Con dichas declaraciones, si bien los zapatistas dijeron “partir de cero” respecto a la confianza hacia el nuevo titular del Poder Ejecutivo Federal, decidieron probar primero la voluntad política del nuevo gobierno.

Como ha podido verse en el desarrollo de los acontecimientos, el anuncio de las tres señales que demandaron los zapatistas para volver al diálogo estaban destinadas a probar la capacidad negociadora del nuevo gobierno —y su legitimidad y voluntad democrática—, así como a generar cierto ambiente en el que los zapatistas pudieran constatar la correlación de fuerzas existente entre los nuevos actores (los nuevos funcionarios gubernamentales, los miembros del Poder Legislativo y los grupos de poder que apoyaron a Fox en su campaña), para de esta manera identificar los márgenes sobre los cuales actuaría el EZLN en una posible negociación.

La primera demanda, la de la aprobación de la iniciativa de ley, tal como fue elaborada por la Cocopa y sin la posibilidad de que fuera modificada, de antemano suponía que el presidente Fox, en su intento de que la iniciativa fuera aprobada en el Congreso como suya, se enfrentaría en primer término con su propio partido, el PAN y a su proyecto legislativo de las Cartas Municipales, y después con los legisladores de otros partidos no afines a la iniciativa. La segunda demanda, si bien era la única que dependía directamente del Ejecutivo, era de esperarse que encontraría cierta resistencia dentro del Ejército mexicano, pues dentro de su lógica militar no sería fácil abandonar, sin más, un área estratégica (alrededor de 10 000 km², señalaron algunas fuentes); con el agravante, además, de que con ello se le facilitaría exigir al EZLN, de acuerdo con el derecho internacional, su reconocimiento como fuerza beligerante. Y la tercer demanda, la de liberar a todos los presos zapatistas dispersos en diferentes entidades del país, al depender del Poder Judicial, por lo menos implicaría desarrollar una gran capacidad de negociación para despertar la sensibilidad política de gobernadores y jueces en diversas

¹ Subcomandante *Marcos*, comunicados, 3 de diciembre de 2000, *La Jornada*.

entidades federativas, antes de proceder, como último recurso, a dictar una ley de amnistía desde la Presidencia de la República.

Al establecer estas tres demandas, puede deducirse que el EZLN estaba construyendo condiciones complejas capaces de poner a prueba la vocación democrática y la fuerza del Presidente. De igual forma, puede suponerse, que dentro de los cálculos políticos de los zapatistas, tales condiciones podrían conducir a varios escenarios. En el primero, y de cumplirse las tres demandas por la vía de la negociación, se constataría no sólo la voluntad presidencial para buscar la paz, sino su fuerza política real frente a partidos políticos, el Ejército mexicano y demás sectores sociales hasta ese momento desconfiados o francamente opositores al EZLN. Es decir, se refrendaría la confianza y el apoyo que amplios sectores sociales le dieron a Vicente Fox con su voto en las elecciones de julio de 2000. En ese caso las condiciones para el tránsito político del EZLN a la vida política legal estarían dadas puesto que existiría un buen escenario no sólo para la negociación, sino para que en México pudiera darse una contienda abierta y legal por la vida democrática.

En un segundo escenario, en el caso de que Fox optara porque se cumplieran las tres demandas por la vía de la imposición presidencial, quedaría claro, para el EZLN y para la sociedad nacional, que el cambio en México por la vía de las elecciones había sido superficial y que dejaba intacto el poder presidencial. Si bien se tendría la certeza de un presidente fuerte, se demostrarían, también, la futilidad de los cambios, lo que supondría que el EZLN no contaba con la garantía de un cambio democrático que le hiciera abandonar las armas.

Y en un tercer escenario, en el que no fuera posible ni que el Presidente convenciera contundentemente al conjunto de fuerzas políticas de que se cumplieran las tres demandas del EZLN, ni que éste impusiera su voluntad presidencial, lo que se obtendría era un amplio campo para la movilización social, ya que se habrían demostrado las limitaciones de Vicente Fox así como la volatilidad del apoyo que lo había llevado a la Presidencia. Sería ésta la señal para fortalecer al EZLN como la única fuerza política capaz de aglutinar a la sociedad civil opositora al régimen panista y a su proyecto neoliberal y desnacionalizador.

Con la reciente aprobación de una ley indígena² —que es diferente a la iniciativa de la Cocopa, distante de los Acuerdos de San Andrés y que reúne las propuestas y los temores del PRI y del PAN—, de los tres escenarios posibles el que parece haberse desarrollado es el tercero, y su construcción no ha sido ajena ni a la participación de los zapatistas, ni a la actuación de los legisladores del PAN, PRI y PRD, ni a lo que parecen ser los errores o malos cálculos del nuevo presidente de la República.

² El 25 de abril de 2001 fue aprobada, por unanimidad, en el Senado de la República una ley indígena elaborada sobre una propuesta presentada por el PRI y que difiere de la iniciativa Cocopa-Fox en aspectos fundamentales. Fue ratificada, con el rechazo del PRD, tres días después en la Cámara de Diputados. Deberá ser ratificada por, al menos, 16 entidades del país, antes de que alcance su plena incorporación constitucional. Las diferencias entre la ley aprobada y la iniciativa Cocopa-Fox pueden consultarse en el Perfil de *La Jornada*, del 28 de abril de 2001.

Como trataremos de demostrar, se trata de un nuevo escenario pero que al mismo tiempo retoma muchos de los anteriores elementos de la confrontación entre los zapatistas y el Poder Ejecutivo Federal priísta, y en la que, otra vez, ha sido fundamental —para definir el desenlace de esta primera etapa de la confrontación— el papel de los partidos políticos, con sus posiciones, sus disputas y sus particulares proyectos políticos de lo que es y debe ser este país. De esta forma veremos cómo, durante los últimos meses, tanto los zapatistas como el nuevo gobierno federal se han enfrascado en una contienda en la que cada parte ha buscado fortalecerse frente a la otra para atraer para sí la mayor legitimidad posible, lo cual en el contexto de una declaración de guerra vigente y un diálogo no restablecido entre las fuerzas contendientes significó, en un primer momento, que se desarrollara una especie de “guerra fría”, y en un segundo momento, la agudización de las contradicciones que han conducido, otra vez, a la suspensión indefinida del diálogo entre zapatistas y gobierno.

El EZLN: en busca de una renovada legitimidad

El 2 de diciembre del año 2000, la comandancia general del EZLN anunció que marcharía a la Ciudad de México a defender frente al Congreso de la Unión la Iniciativa de Ley sobre Derechos y Cultura Indígena, elaborada por la Cocopa en 1996, y que sería enviada a los legisladores, como iniciativa propia, por el presidente de la República, Vicente Fox, como uno de sus primeros actos de gobierno.

El anuncio de la Marcha por la Dignidad Indígena se presentó como uno de los primeros actos políticos de los zapatistas, luego de una larga espera durante la cual estuvieron atentos a los cambios que se suscitaron en el país con las elecciones, para elegir presidente, en julio de 2000 y para elegir gobernador en Chiapas, en agosto de ese mismo año. Durante los cinco meses de su silencio pudieron observar el proceso electoral y analizar las declaraciones de Fox como Presidente electo, la formación de su equipo de transición y sus relaciones con el PAN y los demás partidos políticos y grupos de poder. Sus conclusiones las expresaron en los comunicados que hicieron públicos ese 2 de diciembre: los zapatistas no podían confiar en alguien que había mostrado superficialidad creyendo que todo se resuelve con “vocho, tele y changarro”, sin embargo estaban dispuestos a partir de cero respecto a su confianza hacia Fox, ya que éste no había emprendido hacia ellos ninguna agresión, y por lo tanto le pidieron las tres señales como muestra de su voluntad política. En dichos comunicados reiteraron, además, su interés en participar en la vida política nacional y su confianza de que los legisladores del Congreso de la Unión comprenderían la situación indígena, y convertirían en ley los Acuerdos de San Andrés, en la versión de la Cocopa.

El llamado de los zapatistas para que los legisladores pluripartidistas contribuyeran a crear las condiciones para que se firmara la paz, lo habían hecho desde 1999 en la V Declaración de la Selva Lacandona.³ En aquel momento, como ahora, hicieron evidente el rango de respeto y confianza que estaban depositando

³ La V Declaración de la Selva Lacandona se publicó en varios diarios el 21 de julio de 1999.

en el Congreso de la Unión pero tenían claridad de que debían acompañar su exhortación a los legisladores con movilizaciones de la sociedad civil para defender la iniciativa de la Cocopa. También en ese momento la aprobación de la ley era la condición para que el EZLN decidiera transformarse en una organización legal.

En aquel entonces los zapatistas convocaron al Congreso y a la sociedad civil en un momento en que salían de otro silencio: al que recurrieron después de que no había prosperado la vía rápida para que se cumplieran los Acuerdos de San Andrés (mediante la elaboración y aprobación precisamente de la iniciativa de la Cocopa), y después de que sus aliados políticos y de la sociedad civil se concentraron en las elecciones de 1997. Igual que ahora, necesitaban fortalecerse y reconstruir sus alianzas en el nivel nacional.

El alejamiento entre el EZLN y el PRD se fue generando debido a los permanentes conflictos que vivieron estas organizaciones en torno a los procesos electorales: los que se suscitaron desde el llamado del subcomandante *Marcos* a no votar en Chiapas en 1995, hasta los que se produjeron luego de la firma de la reforma electoral de 1996 que acotó los alcances de la Mesa II de negociación en San Andrés sobre Democracia y Justicia. La distancia se profundizó aún más por la decisión que tomaron los zapatistas civiles, durante la fundación del Frente Zapatista de Liberación Nacional (FZLN) en septiembre de 1997,⁴ de no permitirle a sus miembros ni la doble militancia ni la aspiración a puestos de elección popular. Ante la imposibilidad de conciliar posturas y ante la perspectiva de continuar disputándose las mismas bases, el PRD respondió al problema con la declaratoria, emanada de su IV Congreso Nacional, de marzo de 1998, en la cual los perredistas se deslindaron del EZLN por representar una posición radical de la izquierda en México. A partir de tales conflictos, si bien el PRD siempre ha estado en favor de crear las condiciones para que se firme la paz con justicia y dignidad e incluso ha defendido abiertamente la iniciativa de la Cocopa, el EZLN mantiene con los perredistas una relación de cierta distancia, como pudo constatarse en la Marcha de la Dignidad Indígena en la que la comandancia zapatista no aceptó reunirse formalmente con los miembros de ese partido.⁵

Con el movimiento indígena nacional, en cambio, los problemas se agudizaron después de 1996 ante la dificultad de consolidar un movimiento indígena nacional, fuerte y cohesionado, alrededor de la defensa de la iniciativa de la Cocopa. En diversos foros indígenas ciertos sectores empezaron a mostrar su inconformidad con la defensa a ultranza de la iniciativa de ley de la Cocopa cuando, desde su punto de vista, era una propuesta limitada que no recogía la totalidad de los Acuerdos de San Andrés. Atrás de tal desacuerdo se encontraban, además, las diferencias respecto a la independencia y la dirección del movimiento indíge-

⁴ La dinámica que siguieron las sesiones de la reunión fundacional del FZLN, así como la que siguieron, por su lado, los indígenas del CNI reunidos también por esos días en la Ciudad de México, puede consultarse en la prensa del 13 de septiembre al 12 de octubre de 1996.

⁵ Ver al respecto las entrevistas a los dirigentes del PRD en el artículo "El PRD aún debe buscar contenidos para su definición como izquierda y proyectarse como alternativa de poder", *Proceso*, núm. 1117, 29 de marzo de 1998.

na nacional. Un problema adicional que dificultó la confluencia entre el movimiento indígena nacional y el movimiento zapatista, surgió cuando los miembros del Frente Zapatista de Liberación Nacional definieron que la filiación a esta organización debería ser individual y sus miembros no podían aspirar a puestos de gobierno ni de elección popular. Con ello, las organizaciones y comunidades indígenas quedaron excluidas. Nuevas contradicciones se presentaron frente a los procesos electorales de 1997 ya que un sector del movimiento indígena consideró necesario participar en las elecciones en alianza con el PRD, mientras que otro decidió que ello contribuiría a debilitar la posición del EZLN. De esta forma, el movimiento indígena nacional, organizado alrededor del Congreso Nacional Indígena (CNI), si bien nunca dejó de apoyar las decisiones del EZLN, entró en cierto reflujo debido a sus propias diferencias internas y al difícil silencio de los zapatistas.⁶

Por lo demás, las alianzas entre el EZLN y la sociedad civil tampoco fueron fáciles. No está de más recordar las difíciles experiencias de los zapatistas con la Convención Nacional Democráticas, con los organizadores del FZLN, así como con las personalidades y organizaciones en quienes buscó depositar la tarea de consolidar un amplio frente opositor.

Como puede verse, entonces, los objetivos planteados por el EZLN el 2 de diciembre de 2000 fueron la continuación de los que se propuso en 1999, y bajo esta perspectiva es que la marcha indígena, realizada durante marzo del 2001, se enfocó a convertir en ley la iniciativa de la Cocopa, a recomponer sus alianzas, a revitalizar el movimiento indígena nacional, a impulsar una amplia movilización social en su apoyo y, en esa medida, a fortalecer su presencia nacional para allanar su camino hacia de la vida política legal.

Ante las nuevas condiciones políticas, parte importante de la táctica zapatista fue señalar su desconfianza hacia el nuevo gobierno; reunir en torno suyo a las organizaciones y personas interesadas en los pueblos indígenas y descontentas con el proyecto foxista; propiciar una masiva movilización en apoyo a sus reivindicaciones y a la iniciativa de la Cocopa, y recordarle a los nuevos “hombres del poder” la vigencia de la lucha armada para producir el cambio en el país. Fueron señales importantes, en ese sentido, los mensajes de agradecimiento del subcomandante *Marcos* a los grupos armados que hicieron posible el paso de la marcha zapatista por sus regiones de influencia, las declaraciones de los dirigentes zapatistas sobre los riesgos del retorno de la opción de las armas en caso de que no se aprobara la iniciativa de ley Cocopa-Fox, así como el reconocimiento que hizo *Marcos*, en su mensaje de la ciudad de Puebla a los miembros de las Fuerzas de Liberación Nacional caídos en la lucha.

⁶ Las discrepancias en el seno del movimiento indígena en torno a la alianza con el EZLN, y en especial respecto a los Acuerdos de San Andrés y la iniciativa de ley de la Cocopa, nunca han sido explícitas ni han conducido a rupturas definitivas. Las diferentes posiciones, sin embargo, pueden advertirse en las relatorías de las reuniones del Foro Nacional Indígena y del CNI e incluso en sus resolutivos, en los que invariablemente se busca ratificar la unidad sobre las diferencias. Igualmente significativos son los diversos comunicados publicados en la prensa en los que el CNI ha definido su posición frente a los procesos electorales.

Los sueños de Vicente Fox

Vicente Fox abrió una nueva fase en la vida política del país al derrotar al PRI y al convertirse en el primer Presidente elegido democráticamente luego de los más de setenta años de hegemonía priísta en México. La legitimidad de su triunfo y las enormes expectativas que se despertaron con su arribo a la Presidencia de la República le dieron la confianza para suponer que la firma de la paz con los zapatistas estaba cerca, y por ello desde su campaña se dijo dispuesto a cumplir las demandas que el EZLN había exigido al gobierno de Ernesto Zedillo para volver a las mesas de negociación. Por eso, inmediatamente después de su toma de posesión, ordenó cierto repliegue del Ejército en la zona de conflicto; se dijo dispuesto a enviar como suya la iniciativa de ley elaborada por la Cocopa al Senado de la República, y habló de la posibilidad de retirar al Ejército mexicano de las comunidades indígenas, antes de que los zapatistas expresaran concretamente sus exigencias al nuevo gobierno.

Todo parece indicar, pues, que Fox creyó que su triunfo en las urnas y el haber logrado derrotar al PRI eran suficientes para que los zapatistas confiaran en su vocación democrática y en su voluntad de cambio y de paz. En ese cálculo, parecería que el Presidente y sus asesores minimizaron la desconfianza del subcomandante *Marcos* hacia las elecciones y los partidos políticos, así como las críticas que desde 1994 el EZLN lanzó contra el PAN. Asimismo, parecería también que el equipo del Presidente hizo caso omiso de las advertencias que los zapatistas permanentemente enviaron a la sociedad civil y a las organizaciones políticas y sociales democráticas, sobre lo que significaría en México el triunfo del PAN y, con ello, el arribo al poder de la derecha reaccionaria y clerical y la entrada sin límites a la barbarie del neoliberalismo.

Por el exceso de confianza mostrado permanentemente por Vicente Fox, da la impresión de que nunca creyó que los zapatistas continuarían contra él la guerra que iniciaron contra el PRI, y que incluso tendría fuertes coincidencias con los zapatistas respecto a lo que tendría que ser la nueva reforma del Estado, sobre todo en cuanto a establecer mayores mecanismos de participación y control social en las instituciones políticas, los órganos electorales y, en general, en la vida pública. Tal ingenuidad, sin embargo, parece difícil que exista en un hombre y en un grupo que logró derrotar al PRI y arribar a la Presidencia de la República con un amplio apoyo social.

Otra posibilidad para explicar la actuación del nuevo Presidente, es que él y su joven equipo desconocieran en detalle la complejidad del proceso de confrontación y negociación entre el gobierno anterior y los zapatistas y que, además, tuvieran un conocimiento superficial del EZLN (sobre sus objetivos de mediano y largo plazo, sus estrategias, sus estilos de movilización y sus maneras de confrontar a sus adversarios). Bajo ese supuesto, el equipo foxista habría construido una vía de acercamiento al EZLN que buscaría cumplir por adelantado sus demandas, para acotarlo y desmovilizarlo cuando estaban aún en el ambiente los sentimientos festivos y el apoyo masivo hacia el nuevo presidente de México. La falta de oficio mostrado en los primeros retiros militares efectuados para cumplir las tres se-

ñales que exigía el EZLN —y que provocaron que los militares se sintieran humillados por las bases de apoyo zapatistas—, podrían ser explicados también por ese desconocimiento.

Complementaria a la posibilidad anterior es que Fox, adelantándose a los zapatistas y creyendo excesivamente en su fuerza política, hubiera confiado en la sensibilidad de los partidos políticos para aprobar sin modificaciones sustanciales la iniciativa Cocopa-Fox, llevarse así el triunfo de la pacificación y proseguir sin problemas con sus asuntos y reformas sustanciales, la fiscal, la eléctrica, la petrolera y demás.

Existe, sin embargo, una posibilidad más en la que el equipo foxista, con conocimiento de causa, hubiera construido un escenario en el que Vicente Fox debería desempeñar el papel de ofrecer lo que otros (entre ellos el PAN, los otros partidos políticos, el Ejército y aun los zapatistas) se encargarían de rechazar o, en el mejor de los casos, de acotar. Un posible resultado de tal escenario sería incorporar a los zapatistas en una dinámica en la que se verían obligados a entablar una alianza con Fox para responder unidos a “los duros”, es decir, a los otros, que quedarían identificados como pertenecientes a las fuerzas más reaccionarias del país. Camino, por lo demás, ya probado por el presidente Zedillo cuando el gobernador Albores desempeñó en Chiapas el papel de “mano dura” y el gobierno federal el de conciliador. Otro resultado posible sería el que estamos viviendo ahora: un proceso muy lento para cumplir las tres demandas del EZLN; el acotamiento extremo de los contenidos de la iniciativa de ley de la Cocopa-Fox por parte del Congreso; la negativa de los zapatistas para aceptar esta ley, y la suspensión nuevamente del diálogo entre el EZLN y el Ejecutivo federal.

Vicente Fox, los zapatistas y los legisladores del Congreso de la Unión

Los zapatistas, antes de su arribo a la capital del país, tendrían que recorrer alrededor de 3 000 kilómetros del territorio nacional, realizar multitudinarios eventos por 12 de las 32 entidades del país y asistir al Tercer Congreso Nacional Indígena que se realizaría en Nurio, en la región purépecha de Michoacán.

El anuncio de la marcha, la descripción del itinerario, así como la declaración de que los zapatistas viajarían y hablarían con los legisladores con sus capuchas puestas repitieron los debates y controversias legales que ya se habían vivido en 1997, cuando se realizó la marcha de los 1 111 zapatistas a la Ciudad de México. Los mismos argumentos, los mismos temores y casi los mismos actores se expresaron apasionadamente en favor y en contra de la marcha zapatista. El PAN mantuvo la posición de rechazo que siempre ha tenido hacia las incursiones del EZLN fuera de Chiapas y se mostró inconforme con la posibilidad de que sus legisladores dialogaran con personas de identidad oculta, en tanto que los miembros del PRD y el PRI, aunque con diferencias internas, se mostraron más abiertos a esa posibilidad.

El presidente Fox, con una posición titubeante y sumamente precavido respecto al retiro de las siete posiciones que exigían los zapatistas, se mostró cauto durante el anuncio de la marcha y sólo ante la proximidad de ésta, decidió darle

la bienvenida. Entonces, desplegó una importante campaña en los medios de comunicación en la que se manejó el mensaje de que los zapatistas, en una convergencia de intereses, venían a apoyar la iniciativa de ley Cocopa, que ahora era también la suya, pues había sido depositada desde el 5 de diciembre en el Senado de la República. Aun así, exigió a los zapatistas el diálogo directo con el Ejecutivo como muestra de su deseo de paz y como condición para cumplir con el retiro del Ejército. Los zapatistas, en cambio, durante toda la marcha subrayaron las distancias y acentuaron sus agresiones al Presidente. Especial rechazo les mereció el Plan Puebla-Panamá, sobre el cual hablaron en los días de la marcha tanto Vicente Fox como el canciller Jorge G. Castañeda.⁷

El apoyo masivo a la marcha zapatista fue contundente. Miles y miles de personas se volcaron a las calles para aplaudirla a su paso y cientos de organizaciones se movilizaron para conseguir los recursos necesarios para su buen desarrollo. Amplios contingentes del CNI acompañaron en todo momento a la delegación zapatista, y en el ámbito internacional las personalidades siempre cercanas al EZLN le refrendaron su apoyo y aceptaron participar en el acontecimiento. Varios activistas internacionales acompañaron también la organización y el paso de la marcha.

Vicente Fox, inmerso de lleno en esa intensa batalla por consolidar posiciones y legitimidades, requirió fortalecerse no sólo ante los zapatistas sino también frente a su partido y a la iniciativa privada que le reprochaban cada vez más alarmados el haber revivido al EZLN.

Los reiterados ataques de los zapatistas contra Fox fueron contestados por éste con discursos de bienvenida y condescendientes hacia el EZLN; la simpatía internacional que despertó la marcha zapatista fue contrarrestada por Fox mediante un intenso trabajo de cabildeo en medios diplomáticos y organismos internacionales hasta que logró convencerlos de sus intenciones de paz hacia los zapatistas; la movilización y la presión de los miles y miles de mexicanos que apoyaron a los rebeldes chiapanecos en su marcha, pretendió menguarse mediante el apoyo que le dieron a Fox los miles y miles de mexicanos que firmaron en favor de la paz en escuelas, bancos y tiendas de autoservicio y que asistieron al estadio Azteca o vieron por televisión el concierto “Unidos por la Paz”, organizado por Televisa y Televisión Azteca. Un punto ejemplar de la confrontación fue cuando los zapatistas llegaron al Zócalo de la Ciudad de México acompañados por miles de mexicanos y la televisión omitió la transmisión directa.⁸ La entrada de los zapatistas al corazón de la capital del país fue triunfal, apoteósica. El 11 de marzo, miles de personas reiteraron su apoyo a la dirigencia zapatista en su trayecto hacia el centro de

⁷ Principalmente en foros internacionales, dicho plan se presentó como la continuación de la firma de la paz con los zapatistas ya que se propone como un programa integral de cooperación con Centroamérica para enfrentar conjuntamente el rezago y el desarrollo del sur y el sureste mexicano. Véase *La Jornada* de los días 30 y 1 de abril de 2001.

⁸ Los grupos Jaguares y Maná tocaron en dicho concierto que se efectuó el 3 de marzo, asistieron a él 100 000 personas, y fue visto en diversas ciudades del país en pantallas gigantes colocadas en las plazas públicas. En contraste, únicamente Radio Red cubrió la totalidad de la entrada de los zapatistas al Zócalo de la Ciudad de México.

la ciudad y otros tantos miles llenaron las calles aledañas y el Zócalo, en una movilización sin precedentes en el país.

Sin embargo, más que una guerra mediática emprendida entre Vicente Fox y los zapatistas, los hechos recientes pueden interpretarse como producto de una contienda entre dos fuerzas que buscaban mejorar sus posiciones ante la eventualidad de una posible negociación: el Presidente, valiéndose del apoyo que le brindan los medios masivos de comunicación, y los zapatistas, por medio de la intensa movilización social.

En esa confrontación, los partidos políticos así como sus legisladores en el Congreso se vieron inmersos en una dinámica que los obligó a definirse, y a radicalizarse, respecto al EZLN, al presidente Fox y a la iniciativa Cocopa-Fox. Ciertamente, desde que dicha iniciativa ingresó al Senado, los legisladores, tanto de la Cámara de Senadores como de la de Diputados, habían estado desarrollando actividades de consulta para tomar una posición al respecto pero no fue sino hasta que los zapatistas llegaron a la Ciudad de México, que se vieron en la necesidad de definirse. El PAN insistentemente mantuvo una postura de independencia y oposición respecto al Presidente, no sólo en relación con la iniciativa Cocopa-Fox, sino a la forma como éste estaba conduciendo el conflicto y el acercamiento con los zapatistas. Ello a pesar de las intensas pláticas que sostuvieron con el secretario de Gobernación, Santiago Creel, y aun con el presidente Vicente Fox.⁹ Una posición similar expresaron los legisladores priístas y únicamente el PRD se definió en favor de aprobar dicha iniciativa y de que los zapatistas hablaran en el Congreso.

Finalmente, el 12 de marzo con el voto del PRI y el PAN y el rechazo del PRD, los legisladores enviaron a los zapatistas, por medio de la Cocopa, su propuesta para el encuentro: éstos podrían reunirse únicamente con representantes de las comisiones dictaminadoras de la ley indígena de ambas cámaras, es decir con 20 legisladores, más los miembros de la Cocopa. Los zapatistas, como era de esperarse rechazaron la propuesta un día después y agraviados exigieron hablar en la tribuna del Congreso. Una semana completa esperaron los zapatistas para que el Congreso propusiera nuevas opciones para su encuentro. Durante ese tiempo, teniendo como sede la Escuela Nacional de Antropología e Historia, el EZLN visitó el Politécnico Nacional y se dedicó a dar entrevistas a medios nacionales e internacionales y a consolidar viejas relaciones de amistad y convergencia con organizaciones sociales y políticas.

Los legisladores, en tanto, más que analizar el llamado que desde 1999 el EZLN lanzó para que el Congreso de la Unión contribuyera a construir un escenario para la paz, continuaron enfrascados en discusiones sobre protocolo, legalidad, lugares posibles para la reunión y los interlocutores formales que debían tener los zapatistas. Tras esas discusiones se expresaban, sin duda, divergencias más profundas respecto a la lucha armada, el EZLN, el proceso de-

⁹ Algunas declaraciones del PAN al respecto pueden leerse en la prensa del 4 de febrero y del 7 de marzo de 2001.

mocrático, el proyecto foxista y las posiciones de poder de legisladores y partidos dentro de las cámaras. Pero, al parecer, no fueron capaces de entender el papel de interlocución y aun de mediación que implícitamente les había otorgado el EZLN.¹⁰

Molesta por la falta de propuestas, la dirigencia del EZLN, el 20 de marzo, anunció su retiro de la Ciudad de México. El 21 visitarían la UAM y la UNAM y el 22 de marzo los zapatistas realizarían un mitin afuera del Congreso de la Unión para decir lo que los legisladores no habían querido escuchar y al otro día abandonarían la ciudad para regresar a sus posiciones en la montaña.

En medio de la crisis los cabildeos entre las distintas fracciones partidarias se intensificaron para tratar de llegar a arreglos. Algunos tenían la sensación de que Fox irresponsablemente les había “mandado la pelota” sobre el conflicto en Chiapas y que el costo político del fracaso lo tendrán ellos. Y nuevamente, de acuerdo con lo que los ciudadanos pudimos conocer por los medios de comunicación, los legisladores evadieron en su análisis el tema del importante papel que, en efecto, aunque por razones diferentes, le habían dado al Congreso tanto los zapatistas como Vicente Fox.

Después de un complejo proceso, imposible de describir en sus detalles, mediante una cerrada votación en la Cámara de Diputados se aprobó la propuesta para que los zapatistas hablaran en el Salón de Plenos del Congreso en San Lázaro. El PAN argumentó hasta el final la ilegalidad de la propuesta, pues desde su perspectiva la tribuna es y deberá ser sólo para legisladores y nunca para que la usen guerrilleros anónimos y encapuchados.

Los zapatistas, que ya habían realizado su mitin a las afueras de San Lázaro, aceptaron la propuesta. Desde San Cristóbal de las Casas había llegado la noticia de que se estaba desarrollando una marcha antizapatista con campesinos, indígenas y ganaderos dispuestos a no dejar que regresara a Chiapas la dirigencia zapatista. No se sabe cuánto influyó esta noticia en la decisión zapatista.

Se abrió nuevamente el campo de la esperanza y nacieron las elucubraciones: que si se firmaría allí mismo la paz, que si en el Salón de Plenos espectacularmente *Marcos* se quitaría la capucha... No obstante, y contra lo que muchos esperaban, el subcomandante *Marcos* no asistió a la cita con el Congreso y la comandante Esther habló en nombre de las comunidades zapatistas y del EZLN. Apegados a un formato muy estrecho, los comandantes zapatistas y los delgados del CNI respondieron a las preguntas que siempre se han expresado respecto a la iniciativa de ley Cocopa-Fox: la democracia y los derechos humanos entre los indígenas, la situación de la mujer, las formas de gobierno y la toma de decisiones en las comunidades, el manejo de los recursos naturales y la pobreza. El PAN, representado también por una mujer, dijo estar hablando, igual

¹⁰ Los legisladores de las diferentes fracciones discutieron sobre su encuentro con el EZLN desde que éste anunció la marcha a la Ciudad de México. El debate se recrudeció, sin embargo, entre el 13 y el 20 de marzo, después de que los zapatistas rechazaron el formato decidido por el PRI y el PAN y anunciaron su retorno a Chiapas.

que los zapatistas, con la palabra verdadera y exigió, igual que ellos, también ser escuchado con respeto.

El subcomandante *Marcos*, con miles de seguidores esperó afuera de San Lázaro y se preparó para la despedida. En su último comunicado en la Ciudad de México indicó que el EZLN, con su presencia ante el Congreso de la Unión, había cumplido con su misión iniciada en 1999. Con el ánimo esperanzado anunció la orden para que su enlace, Fernando Yáñez, entablara, por fin, comunicación con el representante de Fox, y para que, junto a la Cocopa, verificaran el cumplimiento de las señales. En ese mismo tono el Presidente decidió concluir el retiro de las siete bases militares como lo había demandado el EZLN. Se anunció oficialmente que se convertirían en centros para el desarrollo social. En ese ambiente festivo, la presencia del EZLN en el Congreso se vivió como un triunfo político del EZLN y como un gran avance de la democracia nacional.

En su retorno a las montañas del sureste los comandantes indígenas y especialmente el subcomandante *Marcos*, evaluaron como exitosa la marcha zapatista y recurrentemente hablaron de un tiempo cercano en el que los indígenas chiapanecos ya no tendrían que usar capuchas ni deberían recurrir a las armas para hacerse escuchar. Todo ello hizo suponer que los rebeldes estaban dispuestos a firmar la paz en fechas no muy lejanas, aunque dejaron sin respuesta preguntas fundamentales, como por ejemplo, si aceptarían, para volver al diálogo, la aprobación de una ley sobre derechos indígenas diferente a la iniciativa elaborada por la Cocopa pero con lo esencial de los Acuerdos de San Andrés; si la paz, por el contrario, quedaría condicionada a que se realizaran las mesas de negociación pendientes, y hasta dónde podrían ceder, frente al gobierno foxista, en las negociaciones sobre democracia, justicia y desarrollo social.

Los resultados de la contienda y las preguntas sin respuesta

Tal como lo anunciaron los zapatistas desde su V Declaración de la Selva Lacandona, éstos resultaron ser los tiempos del Congreso y en sus manos quedó la aprobación de la iniciativa de ley sobre derechos y cultura indígena, en la versión de la Cocopa, sólo que la actuación de los legisladores no fue ajena ni a la dinámica del conflicto entre el EZLN y el gobierno federal, ni a los conflictos de poder que viven los propios partidos dentro de las cámaras.

Mucho se ha hablado de lo que pasó en el interior de los grupos parlamentarios en las cámaras de Senadores y de Diputados y de la negociación que condujo al PAN a aliarse con el PRI para aprobar la iniciativa de estos últimos. Mucho se ha dicho también de las razones por las que el PRD aceptó en el Senado votar en favor de la propuesta del PRI, aunque sólo en lo general, mientras decidió rechazarla en la Cámara de Diputados. Entre las explicaciones que han brindado los analistas políticos destacan: la ruptura entre los dirigentes del PAN y el presidente Fox; el antagonismo de los panistas, y en especial de Diego Fernández de Cevallos con el zapatismo; la debilidad numérica del PRD en las cámaras y su inconsistencia ideológica, y la cercanía de proyectos políticos entre el PRI y el PAN. Sean cuales fueran las explicaciones, ahora, como ya había sucedido en el pasado, la

Iniciativa de Ley sobre Derechos y Cultura Indígena quedó supeditada a coyunturas y negociaciones políticas ajenas a sus contenidos y a sus implicaciones para la vida de los pueblos indígenas y la nación mexicana.

El resultado, en todo caso es dramático: tenemos una ley indígena más parecida a las iniciativas de ley enviadas al Congreso por el PRI y el PAN, en los tiempos de Ernesto Zedillo, que a los Acuerdos de San Andrés, y también el rechazo del EZLN a la ley indígena recientemente aprobada. Y nuevamente el diálogo está suspendido aunque el gobierno de Fox haya cumplido, por fin, con el retiro de las siete posiciones que exigían los zapatistas y aunque los foxistas continúen insistiendo en sus gestiones para que salgan libres los pocos zapatistas que aún están presos.

La situación es muy grave y cabría preguntarse, y preguntarle a todos los actores involucrados, si el desenlace que hoy vivimos entró o no dentro de sus cálculos políticos.

El presidente Fox, preocupado por otros asuntos, entre ellos la aprobación de su reforma fiscal, parece haber hecho a un lado su interés en los derechos indígenas y no ha respondido preguntas esenciales, entre ellas las que tienen que ver con el tipo de país que está impulsando y en ese marco lo que esperaba de las negociaciones con el EZLN. De haberse aprobado su iniciativa de ley, ¿hasta dónde su proyecto de país, con sus reglas democráticas y su modelo de desarrollo y justicia social hubiera sido compatible y negociable con las aspiraciones de los zapatistas? ¿Estaba dispuesto a discutir sus propuestas en las mesas de negociación con el EZLN? ¿Está dispuesto a hacerlo con el resto de los mexicanos? Y sobre lo que ha sucedido, ¿hasta cuando los mexicanos, y particularmente los indígenas, tendremos que quedarnos como rehenes de una contienda político-militar que no tiene posibilidades de solución?

El beneplácito inicial de Vicente Fox ante a la ley indígena aprobada por el Congreso, así como su escasa preocupación por las modificaciones y omisiones sustanciales que los legisladores hicieron a la iniciativa Cocopa-Fox, parecen confirmar la idea de que el Presidente optó porque fueran los legisladores los encargados de limitar los alcances de la ley indígena y que cargaran ellos, junto al EZLN y su rechazo a la nueva ley, con el consecuente costo político de la maniobra.

De no haberse calculado así y que los resultados fueran inesperados también para el equipo del representante del Poder Ejecutivo federal estaríamos frente a un grupo inexperto, voluble, que no ha sabido conducirse adecuadamente para propiciar las negociaciones ni con el EZLN ni con los miembros de su partido y menos con los demás actores involucrados, y que pese a sus discursos en favor de la paz, le estaría apostando a reeditar la confrontación EZLN-gobierno federal, sólo que ahora en un contexto diferente al anterior; es decir, en uno en el que la legitimidad estaría del lado del gobierno y la cerrazón del lado del zapatismo armado, lo que justificaría una solución militar y no política del conflicto. La fuerte campaña publicitaria del equipo foxista para mostrar al Presidente abierto y haciendo suyas las demandas zapatistas, habría tenido como finalidad modificar la percepción nacional e internacional sobre de qué lado están ahora la legitimidad y las actitudes abiertas al juego democrático.

Respecto a los zapatistas, no extraña su respuesta ante la nueva ley sino el sentido de la odisea que decidieron emprender el 2 de diciembre del año 2000. Por ello, las preguntas que hay que hacerles son las siguientes: ¿en algún momento realmente creyeron que la iniciativa de ley Cocopa-Fox iba a ser aprobada sin modificación alguna, conociendo, como conocen, la composición partidista de las cámaras y las posiciones que el PRI y el PAN siempre tuvieron respecto a esa iniciativa? Pero, de haberse aprobado esa iniciativa, por las razones que hubiera sido, ¿habrían firmado la paz con el gobierno de Fox, sobre el que en extensos comunicados han marcado ya sus radicales discrepancias? ¿Cuáles iban a ser las condiciones exigidas para que pudieran convertirse en una fuerza política legal? ¿Y hasta dónde las tres señales pedidas a Fox no fueron sólo una manera de construir un escenario y una confrontación que les permitiera mantenerse en la resistencia y en la oposición armada, pero una vez que las nuevas circunstancias le hubieran demostrado al mundo y a la sociedad nacional, la imposibilidad de concretar su tránsito hacia la vida legal?

Ciertamente existe la posibilidad de que, como lo expresaron en la V Declaración, confiaran en la sensibilidad de los legisladores y en la movilización para convencerlos de la importancia de la iniciativa, pero entonces, ¿para qué recurrir permanentemente a la amenaza de la opción armada? ¿Para qué, desde esa amenaza, agudizar las contradicciones con los panistas y los priístas si de ellos dependía la aprobación de la ley? ¿Y para qué, en todo caso, agudizar en esta fase las contradicciones con el Presidente?

Las preguntas que quedan son para los legisladores: ¿qué esperaban después de la aprobación de la ley indígena en los términos que lo hicieron? ¿Creían realmente que el EZLN la aceptaría así y después vendría la firma de la paz? ¿O se trató, como algunos lo suponen ya, de una manera de revivir el conflicto armado para dar elementos justificatorios para una solución militar, y/o para acabar con la imagen triunfante de Vicente Fox?

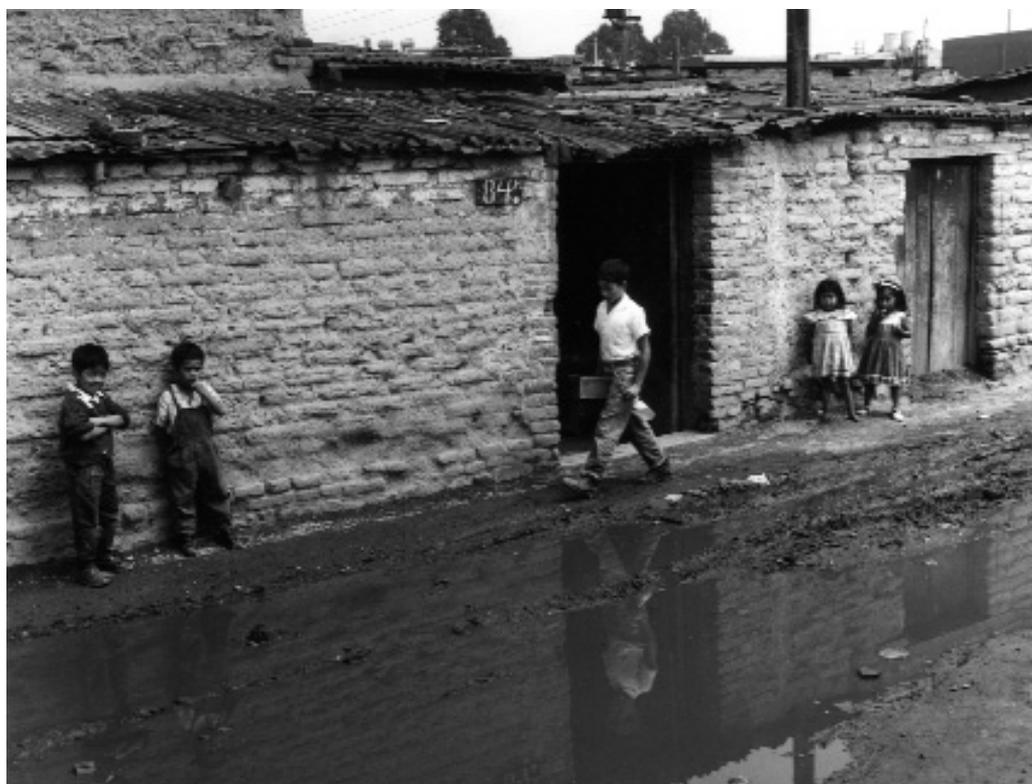
De ser cierto que hubieran pesado más para sus decisiones las disputas interpartidistas, las relaciones conflictivas con el Presidente y el deseo de prolongar el conflicto para minar su gestión estaríamos ante un grupo de legisladores y partidos políticos que habrían defraudado la confianza que todos habíamos depositado en ellos, los zapatistas, el gobierno federal y la sociedad en su conjunto.

El “hubiera”, sin embargo, no existe en la historia ni en la política. Por ello las preguntas planteadas tienen la finalidad de invitar a los actores involucrados, así como a los interesados en el tema, a reflexionar sobre las posibilidades de construir un devenir diferente a lo que han sido los últimos seis años del conflicto entre el EZLN y el Ejecutivo federal. En esos años los derechos indígenas han sido el centro de la confrontación y, con ellos como pretexto, diversos actores se han disputado posiciones.

En un primer momento las organizaciones indígenas depositaron en el EZLN la representatividad para obtener del gobierno federal, mediante la negociación, la constitucionalidad de sus derechos; en un segundo momento, los zapatistas y el Ejecutivo federal depositaron en los legisladores de la Cocopa la responsabilidad

de construir una iniciativa de ley que recogiera los Acuerdos de San Andrés como un paso importante para consolidar la paz, y en un tercer momento tanto los zapatistas como el presidente de la República depositaron en el Congreso de la Unión la responsabilidad histórica de convertir en ley lo acordado en San Andrés, mediante la versión elaborada por la Cocopa. Ninguno de estos intentos ha prosperado de manera que posibilite el acuerdo, la conciliación y la firma de la paz.

En la actualidad, zapatistas, organizaciones indígenas y no indígenas, intelectuales y muchos otros simpatizantes de la causa indígena se preparan para defender nuevamente la iniciativa de la Cocopa, como la única que recoge los Acuerdos de San Andrés y lo harán en un escenario de mayor confrontación y polarización. Ante tal situación valdría la pena reflexionar sobre las posibilidades de éxito, o si lo que debe seguir es la construcción de una opción diferente, que rompa con la lógica político-militar en la que han estado hasta ahora discutiéndose los derechos indígenas. Habría que preguntarse, entonces, si éstos no son “los tiempos de los indígenas y de la sociedad civil” para que, unidos, elaboren la propuesta de ley alternativa que recupere los Acuerdos de San Andrés, los transforme en iniciativa de ley y posibilite el acuerdo para su aprobación, entre EZLN, Ejecutivo, Legislativo y los partidos políticos. Quizá, solamente la sociedad civil, indígena y no indígena, independiente y convergente, pueda sacar a los actores descritos de esa lógica de confrontación que ha impedido una respuesta satisfactoria para los pueblos indígenas de México ●



P

Hacia la igualdad real de hombres, mujeres, niños y niñas*

Laura Salinas Beristáin**

Introducción

Latinamente, durante las últimas dos décadas, y en la medida en que las organizaciones de mujeres fueron perdiendo la desconfianza que, con razón, tenían de todo leguaje jurídico, la justa demanda de un orden normativo que tutele cabalmente el derecho de igualdad se ha ido incorporando a las reivindicaciones de los derechos humanos hechas desde la perspectiva de género.

En el ámbito internacional eso pasó algunos lustros antes, y los logros obtenidos por las feministas y por quienes son defensores de los derechos de los niños y las niñas en cuanto al contenido de las convenciones que han sido ratificadas por México, fueron un apoyo fundamental en la exigencia del cambio legal interno.

Actualmente, hay un conjunto de propuestas de modificaciones legislativas y judiciales en pro de la tutela del ejercicio igualitario de los derechos humanos, que conviven y se enriquecen unas a otras en los ámbitos nacional, federal y local. Dado que quienes, desde los poderes estatales, deben atender dichas propuestas han respondido de manera muy lenta, aun cuando se trata de reformas mediante las cuales se daría un importante paso en la solución de graves problemas sociales, es procedente reiterar aquí algunas de ellas con la solicitud de que se considere prioritario continuar impulsando, desde el Poder Ejecutivo Federal, su discusión en todos los grupos y todas las instancias en que proceda hacerlo, y la modificación posterior, en los términos en los que se considere válida, del orden jurídico mexicano.¹

* Ponencia presentada en el seminario “Repensar a México de cara al 2000”, organizado por la Fundación Carlos Pereyra en octubre de 1999. La mayor parte de esta propuesta proviene de un estudio elaborado por la ponente y por Alicia Elena Pérez Duarte, que fue publicado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos en diciembre de 1996 y que sigue siendo totalmente válida en lo fundamental, aunque después haya habido algunos cambios en ciertas —muy pocas— entidades de la República, de los cuales, por lo demás, se advierte en su oportunidad.

** Profesora-investigadora del Departamento de Derecho de la UAM-Azcapotzalco.

¹ Es necesario reconocer que la Comisión Nacional de la Mujer ha impulsado la discusión y la adopción de estas propuestas, convocando a dialogar sobre ellas, en muchos estados del país, a diversos actores sociales, funcionarios de gobierno, jueces, magistrados, agentes del Ministerio Público y legisladores (incluso, el 22 de abril de 1998 los secretarios de Gobierno de las entidades federativas se comprometieron con la Secretaría de Gobernación a iniciar un proceso de reformas legislativas a partir de un documento propositivo que les fue entregado por la misma Comisión

Aunque es indudable que las reformas en favor de la igualdad de género se requieren prácticamente en todo el orden jurídico mexicano, aquí se proponen aquellas que se considera más urgente realizar en lo concerniente a las relaciones que se dan dentro de la familia. Esta selección responde al hecho de que, en razón de optar forzosamente por alguno de los muchos ámbitos en que se requieren reformas, preferí hacerlo por aquél en el cual la violación de unos derechos en la vida privada conlleva la imposibilidad de que las personas que la sufren ejerzan plenamente otros en los espacios públicos.

Por otro lado, me parece que las mujeres adultas, las niñas y los niños comparten muchas injusticias, sobre todo en el ámbito de las relaciones familiares, y por ello la doctrina jurídica que orienta la búsqueda de una mejor tutela de los derechos de los infantes enriquece muchísimo el apoyo teórico de las propuestas de género. Por lo demás, creo que el hecho de que una propuesta sea útil a la vez a niños y mujeres —con lo que sin duda es útil a toda la sociedad— le aporta legitimidad.

Finalmente, he omitido datos sociológicos y estadísticos tendientes a comprobar las breves descripciones de las formas diversas que adopta la desigualdad, esto debido a tres razones: la primera es ser breve y lo menos tediosa posible; la segunda obedece al hecho de que muchos datos probatorios —cuando los hay, porque ya se sabe que, precisamente por la desigualdad, no existen muchas fuentes que puedan aportarlos— se pueden consultar en la obra de la que se ha sacado parte de estas propuestas, y la tercera estriba en que casi en todos los casos se trata de fenómenos sociales cuya existencia ya nadie niega y ha sido aceptada en documentos de gobierno como el Programa Nacional de la Mujer y el Programa Nacional contra la Violencia Intrafamiliar.

Algunas premisas teóricas

Antes de abordar el estudio del orden normativo, creo conveniente referirme a ciertos conceptos sobre los que es indispensable fijar previamente una posición, ya que en ellos se basan el análisis y las propuestas que hago. Tales conceptos, según mi parecer, deben constituir el fundamento de cualquier norma jurídica legítima que pretenda tutelar de manera igualitaria los derechos humanos.

El principio de igualdad ante la ley y los derechos humanos de las mujeres y los niños

De conformidad con este principio todas las personas nacen, según la Declaración Universal de los Derechos Humanos, iguales en dignidad y, derivado de ello, tenemos los mismos derechos fundamentales. Así, ninguna condición (sexo y edad) ni característica que diferencie a mujeres de hombres o a niños de adultos, puede ser entendida como “razón” para un trato desigual, porque las mujeres

Nacional de la Mujer). Sin embargo, pese a todo el esfuerzo, los resultados son magros, por lo que será necesario redoblarlo para romper resistencias y convencer de la legitimidad del cambio legal propuesto.

adultas, las niñas y los niños también tienen derechos humanos que no son ni menos ni diferentes que los de aquellos que son varones y ya no son niños.

Esto está aceptado en la Constitución, de manera expresa en lo que se refiere a las mujeres, y en forma tácita en lo que toca a las personas menores de 18 años, ya que no contiene una sola palabra que indique que a ellas no se les debe extender su velo protector de garantías y derechos tanto como a los adultos; en todo caso, la interpretación que hasta ahora se ha hecho de que tienen restringidos algunos de sus derechos humanos, nos lleva a concluir que lo que sí hay en nuestra Carta Magna es una laguna que puede subsanarse.²

Sin embargo, las mujeres adultas, las niñas y los niños se ven afectados por una desigualdad real que se basa, precisamente, en una lectura discriminatoria tanto de las diferencias que hay entre mujeres y hombres, como del hecho de que los niños todavía no sean adultos. Esas características diferenciadas de mujeres, niñas y niños los hacen especialmente vulnerables a algunos abusos de poder que constituyen violaciones a sus derechos humanos. Nuestras leyes deben poner a ese poder los límites que indique el respeto de tales derechos, a fin de que sea ejercido sin abuso; deben propiciar que la igualdad esencial sea real. Para ello es necesario que tomen en consideración las diferencias y, en lugar de legalizar ese carácter de “desigualdades” con que se han venido asumiendo socialmente, establezcan las reglas diferenciadas necesarias para que no sean obstáculo ni pretexto contra el goce igualitario de derechos. Así debe entenderse la igualdad ante la ley.

El principio del interés superior de la infancia

En particular los niños y las niñas se caracterizan por algo que los hace radicalmente distintos —no desiguales— de los adultos: están creciendo y dependen del cuidado de éstos, lo que tiene dos consecuencias relevantes para la reivindicación de sus derechos:

Por un lado, su dependencia nos da sobre ellos un poder del que hemos hecho, a lo largo de la historia, un ejercicio abusivo hasta hace muy poco tiempo comenzó a ser cuestionado por una hermenéutica doctrina jurídica. Ese poder da a los actos abusivos que cometemos en nuestras relaciones con los niños la dimensión de actos violatorios de sus derechos humanos.

Por otro lado, el que los niños estén creciendo implica que, mientras lo hacen, requieren cuidados especiales, y eso da a sus derechos humanos una connotación distinta que podríamos llamar “potenciación” y que da un nuevo sentido al principio del interés superior de la infancia.

En efecto, la idea de procurar el interés superior de la infancia no es nueva, ha orientado el contenido del derecho aplicable a los niños desde los comienzos del siglo XX, pero en la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño fue

² Los únicos derechos no reconocidos a los niños en la Constitución son los que derivan del carácter de ciudadano, el cual se adquiere a los 18 años, cuando se deja, jurídicamente, de ser niño; pero incluso esto no debe interpretarse como una restricción de los derechos políticos, sino como un punto de partida de formas diferenciadas de las que tienen los adultos de ejercer esos derechos.

interpretada de tal manera que pasó, dando un giro de 180 grados, de ser la base de un trato supuestamente protector —una especie de carta en blanco para que los adultos decidieran unilateralmente qué era bueno para los niños considerados como semipersonas—, a constituir el sustento de su respeto como personas dotadas de derechos humanos.

Tal como se le entiende en la Convención, el principio del interés superior de la infancia fundamenta un nuevo trato en todos los órdenes. Ya no es una razón que pueda argumentarse para decidir discrecional y arbitrariamente lo que cada adulto —un juez, un padre, un profesor— considera que es conveniente para un niño, sin importar ni lo que éste opine ni si se está violando, con la decisión adoptada, alguno de sus derechos humanos. Se trata, al contrario, de una norma de carácter fundamental, de un principio rector indispensable en toda interpretación que se haga de lo dispuesto en las normas jurídicas, incluida la Convención, y que, además —y en eso radica su verdadera innovación—, no debe nunca entenderse ni como contrario al respeto de los derechos que se reconocen a los niños en el instrumento internacional, ni como eximente del cumplimiento de las obligaciones específicas que, derivadas de esos derechos, tenemos todos los adultos. “Ahora que se ha reconocido al niño como sujeto pleno de derechos, el principio debe ser [entendido y aprovechado como] un mecanismo eficaz para oponerse a la amenaza y vulneración de [tales derechos y para] promover su protección igualitaria”.³ Así nadie, ni el legislador ni el padre ni el juez, puede ejercer su autoridad respecto de un niño de manera que viole uno de sus derechos.

Revisión de las leyes mexicanas y propuestas

Delimitación del ámbito jurídico

Conviene comenzar diciendo que el orden jurídico de México está compuesto por la Constitución federal, las leyes nacionales, los tratados internacionales que han sido ratificados por el Ejecutivo de la Unión, la jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia en su tarea de interpretar las normas jurídicas y las leyes locales.

Además, creo que se deben incluir como partes de él —al menos cuando se pretende mejorar la tutela igualitaria de los derechos humanos como en este caso— todas las interpretaciones y las prácticas jurídicas de los funcionarios encargados de la procuración y la impartición de la justicia, los cuales, mediante dichas interpretaciones y prácticas, van estableciendo formas de entender las leyes y juzgar que, si bien no se equiparan en su valor jurídico a la jurisprudencia, sí conforman lo que se puede llamar una “cierta práctica de decidir en determinado sentido” que acaba por funcionar como norma.

Visto de esta manera se podrá decir que dicho orden jurídico tutela de ma-

³ Miguel Cillero Bruñol, “El interés superior del niño en el marco de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño”, ponencia presentada en el I Curso Latinoamericano Derechos de la Niñez y la Adolescencia: Defensa Jurídica y Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 30 de agosto a 3 de septiembre de 1999.

nera igualitaria los derechos humanos dentro de la familia, no solamente cuando las leyes contengan lo necesario para que se dé esa tutela, sino también cuando tales leyes se interpreten y apliquen en favor de ella, es decir, cuando las actuaciones de jueces, agentes ministeriales y otros funcionarios la procuren.

Conviene recordar que cada uno de los componentes de nuestro orden normativo jurídico ocupa determinada jerarquía. Simplificando puedo decir que la Constitución tiene el rango más alto y, por tanto, todos los otros componentes deben estar de acuerdo con ella; en un segundo nivel están las leyes nacionales, los tratados internacionales y la jurisprudencia de la Corte, los cuales deberán, a su vez, ser respetados por las normas locales que quedan en un tercer nivel.

Revisión de las leyes y propuestas

Los derechos civiles

En la familia, las mujeres con frecuencia ven vulnerado el ejercicio de derechos tales como los referentes al estado civil, la nacionalidad, el domicilio, la capacidad jurídica de goce y de ejercicio; las normas mexicanas todavía contienen disposiciones que hacen lícitas algunas de esas violaciones.⁴

La Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer⁵ obliga a los estados a garantizar en forma igualitaria a la mujer y al varón, el ejercicio de los derechos de tránsito y de elección de residencia; reconocer a las mujeres una capacidad jurídica civil idéntica a la de los hombres y las mismas oportunidades para el ejercicio de esa capacidad;⁶ adoptar medidas tendientes a eliminar la discriminación que se da contra la mujer en virtud del matrimonio y dentro de las relaciones familiares,⁷ y reconocerle los mismos derechos que al hombre respecto de la elección de profesión y ocupación.

Mientras que la Constitución reconoce, en el artículo 1o., las mismas garantías a hombres y mujeres y, en el 4o., la igualdad del hombre y la mujer ante la ley, y aun cuando poco a poco se han ido realizando en el derecho civil algunos

⁴ Estos derechos fundamentales o garantías individuales fueron, durante mucho tiempo, considerados como de ejercicio en la vida pública; sin embargo, la doctrina de los derechos humanos fue enriqueciendo cada uno de los conceptos al estudiar su ejercicio en el ámbito privado. Véase Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario jurídico mexicano*, 2a. ed., México, UNAM/Porrúa, 1987. Véase también el párrafo 30 de la *Plataforma de Acción* de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, en donde se dice que las estructuras familiares constituyen algunos de los obstáculos más difíciles para que las mujeres lleguen a disfrutar plenamente de todos los derechos que les son inherentes en tanto seres humanos, a pesar de que su contribución al bienestar de la familia —núcleo básico de la sociedad— y al desarrollo social, es de una importancia enorme que, sin embargo, todavía no se reconoce ni se considera plenamente.

⁵ Artículos 15 y 16.

⁶ En particular para firmar contratos y administrar bienes; recibir un trato igual en todas las etapas del procedimiento en los tribunales; considerar nulo todo contrato o instrumento jurídico que tienda a limitar su capacidad jurídica.

⁷ Especialmente las que lleven a otorgarle los mismos derechos y las mismas responsabilidades que a los hombres dentro del matrimonio, en caso de divorcio y en relación con los hijos tenidos dentro y fuera del matrimonio.

cambios orientados por el principio de igualdad, los códigos civiles de la República todavía contienen algunas disposiciones contrarias a esos compromisos adquiridos por México en la Convención.

Una primera violación se da debido a que sólo en siete entidades se establece que los cónyuges tendrán, dentro del matrimonio, responsabilidades iguales; en los demás se dispone que la mujer debe atender los cuidados del hogar y el marido aportar los recursos para la subsistencia de la familia; en ocho todavía se exige el consentimiento del marido para que la mujer trabaje y se ordena que, si se le otorga ese consentimiento, debe hacerlo de manera que no perjudique las tareas de la casa; en ninguna entidad se reconoce el valor económico del trabajo doméstico.

Con esto, no sólo se atenta contra la libertad de trabajo sino que se obliga a las mujeres a realizar tareas que no tienen un valor reconocido y que, por tanto, no forman parte de las cuentas que se hacen, en el momento de disolverse el matrimonio, en casos de conflicto conyugal.

Además, la distribución rígida de las cargas familiares preserva la potestad del marido apoyada en su poder económico; con ello se desvirtúa el principio de igual capacidad jurídica del hombre y de la mujer, establecida en la mayoría de los ordenamientos civiles.

Es necesario que en estos códigos y en los familiares se disponga que las cargas de la crianza, de la administración y la atención del hogar deben distribuirse de común acuerdo y en forma equitativa entre los miembros de la familia, y que se considerarán como aportación al patrimonio familiar y conyugal.

Estas modificaciones no implican, desde luego, que se deje de atender el supuesto de que el varón es el único y eficiente proveedor y a la mujer solamente le corresponden las tareas de crianza, mantenimiento y administración del hogar. Ese modelo doméstico en la actualidad ya no está generalizado, puesto que cada vez más mujeres han querido o tenido que asumir cuando menos parte del sostén económico del grupo familiar, sin por ello dejar de ser las responsables de su buena marcha.

Una segunda falta de tutela de este grupo de derechos civiles está en que todavía en doce entidades, se ordena que el juez designe a la mujer un lugar en donde viva mientras está en curso el proceso de divorcio, a la vez que se reconoce que el hombre tiene la capacidad de decidir donde estar.

Para proteger a los niños y las niñas, y evitar en la medida de lo posible que su desarrollo se vea afectado por las circunstancias de la relación de sus padres, conviene disponer que en aquellos casos en que haya disolución del matrimonio, la mujer y los hijos deben ser quienes permanezcan en el domicilio conyugal, salvo que, a juicio del juez, amerite que se tomen otras medidas protectoras de los más vulnerables.⁸ Una disposición así respeta la igualdad de género y suprime del

⁸ Ha de tenerse en cuenta que en la realidad de la sociedad mexicana es la mujer quien suele permanecer al lado de los hijos en los casos de conflicto y quien está por lo general en una situación económica desventajosa.

lenguaje jurídico una infortunada manera de referirse a las mujeres con el mismo término con que se hace referencia, en el derecho mercantil, a las cosas.

Una tercera falla discriminatoria común es cuando —de manera innecesaria hoy día— se dispone que la mujer que se divorcia sólo puede volver a contraer nupcias cuando hayan pasado 300 días desde la disolución del matrimonio anterior.⁹ Basta establecer que la mujer, para volverse a casar en ese lapso, tendrá que presentar un certificado de ingravidez.

Una cuarta disposición que viola el derecho de igualdad de género consiste en que todavía en siete estados se obliga a la mujer a vivir con el marido, en lugar de darse a ambos el derecho a decidir de común acuerdo en dónde residir y, con ello, respetar por igual a hombres y mujeres el derecho de escoger su lugar de residencia.

El derecho a la identidad

La Convención sobre los Derechos del Niño se refiere al derecho de todos los niños y todas las niñas a la identidad, conformado, entre otros, por los derechos a adquirir nombre y apellidos desde el nacimiento y a conocer los propios orígenes; también establece el principio de no discriminación por ninguna razón ni circunstancia de los propios niños ni de sus padres. La Convención obliga a los estados a asegurar en sus normas sobre registro civil, filiación y paternidad, que los niños ejerzan este derecho desde que nacen y que ambos progenitores cumplan las obligaciones que les son correlativas.

La violación de este derecho, este principio y estas obligaciones se da en todo el país con las disposiciones sobre la inscripción de los nacimientos que protegen a los adultos que no desean asumir una paternidad o una maternidad y que discriminan a los hijos nacidos fuera de matrimonio en razón de circunstancias de las que no son responsables. Efectivamente, los códigos civiles obligan solamente a las madres a registrar a estos hijos, a la vez que les niegan el derecho de decir ante el juez del Registro Civil el nombre de los padres que no acudan por sí mismos a registrarlos, y que prohíben a dicho juez, so pena de destitución si no atiende a esta limitante —asentar en actas cualquier referencia que hagan las madres a la paternidad. Estas y otras restricciones al reconocimiento de los hijos en razón del estado civil de los padres y que responden a la intención de preservar intereses de los adultos, deben modificarse en un país con el enorme porcentaje de familias con jefatura femenina que tiene México, y en donde la falta de compromiso de los padres con los hijos constituye, por sus dimensiones y consecuencias, un problema social.

Cabe obligar por igual a padres y madres de hijos nacidos fuera de matrimonio a registrarlos y dejar la carga de la prueba, hoy enormemente complicada por

⁹ Esta norma discriminatoria tenía razón de ser a principios de siglo, cuando no existían métodos claros y sencillos para determinar la gravidez, no ahora que ya es posible verificar, mediante pruebas de laboratorio, la paternidad y la maternidad de los hijos sí, por alguna circunstancia, se tiene duda al respecto.

los límites que los códigos le imponen, al presunto padre o a la presunta madre, quien tiene el recurso de la genética como medio infalible de probanza.

En México tampoco está reglamentada la fecundación asistida; conviene regularla a fin de evitar que se trafique con ella, violando entre otros, el derecho a la identidad.

El derecho a vivir en familia

La Convención sobre los Derechos del Niño también reconoce los derechos de vivir en familia y de recibir cuidados alternativos adecuados en caso de desamparo familiar, los cuales implican que debe procurarse que un menor viva con su familia de origen, se integre a una nueva cuando ello sea imposible y, en caso de que tampoco se pueda lograr esto, reciba protección y asistencia especial del Estado.

En la mayoría de los estados no están normadas las adopciones plena e internacional, con lo que, a la vez que se está tutelando mal el derecho de los niños a vivir en familia, también se les está protegiendo mal del tráfico de personas. Es necesario que se establezcan y reglamenten minuciosamente ambos tipos de adopción.

El derecho a una vida libre de violencia

Conviene caracterizar, aunque sea de manera resumida, la violencia intrafamiliar. De conformidad con las fuentes de información que han venido produciendo las dependencias de gobierno y los organismos no gubernamentales que se ocupan de la atención del problema o de cuestiones relacionadas con él,¹⁰ se puede decir que trata de una violencia que:

- Se da en relaciones de desigualdad; proviene de quien tiene mayor poder en el grupo familiar y afecta a quienes, dentro de él, son más vulnerables debido a su condición de dependencia, su imposibilidad de aprovechar los espacios de procuración de justicia por desconocimiento o por falta de capacidad jurídica, su desvinculación del medio social o el carácter afectivo de sus lazos con el agresor.¹¹

- Contradice una de las razones de ser de la familia, que es la protección de las personas que la conforman.

- Produce daños en la salud de la persona que la sufre, baja su autoestima y la lleva a aislarse, a sentir desesperanza y miedo, y a que le sea difícil decidirse a escapar y proceder legalmente. Los niños por lo demás, no tienen posibilidades de buscar por sí el auxilio, no saben cómo y no se les suele reconocer capacidad jurídica para hacerlo. Además, las víctimas comparten el desconocimiento

¹⁰ Puede consultarse el Programa Nacional contra la Violencia Intrafamiliar (Pronavi), editado por la Comisión Nacional de la Mujer.

¹¹ De acuerdo con algunos autores y fuentes, los varones son los principales victimarios de mujeres, niños, niñas y otros miembros vulnerables del grupo familiar, seguidos por las mismas mujeres adultas, en contra de esos otros miembros vulnerables. Otras fuentes, no menos fidedignas, señalan a las mujeres como victimarias de los niños y las niñas. De todas maneras, siempre se trata de violencia de género y constituye abuso de poder.

generalizado de que todos tenemos derecho a vivir en paz y una serie de prejuicios que las llevan a sentir vergüenza, lo que también impide que escapen a la violencia.

- Sus formas son muy variadas: puede tratarse de acciones o de omisiones psicológicas —como humillaciones, insultos, menosprecio, abandono—, de golpes leves que no dejan huella aparente o de agresiones severas y abusos sexuales; pueden consistir en un solo acto muy dañino o en una serie de ellos que sumados producen grave daño. Muchas de las agresiones, además, no implican la comisión de tipos reconocidos por las normas penales. En el Instituto Nacional de Pediatría se han determinado diversas formas de maltrato infantil que no forzosamente son físicas y sí tienen un fuerte componente psicológico aunque, en la mayoría de los casos, las manifestaciones clínicas los lleven al hospital.¹²

- Sucede en todo tipo de familias —ricas y pobres, con y sin estudios—, como forma sistemática de relación, y no forzosamente está asociada al uso de alcohol o drogas.

El derecho a una vida libre de violencia tiene su origen en la teoría feminista y, después de varias décadas de perseverante insistencia de las organizaciones de mujeres, durante las cuales se fue permeando el discurso de los organismos internacionales, se ha incorporado una norma jurídica internacional ya ratificada por México: la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.¹³

De conformidad con esa Convención, se trata del derecho a no sufrir la violencia que resulta del abuso de poder en las relaciones desiguales que se dan entre hombres y mujeres, y yo pienso que es aplicable también a la violencia con la que los adultos, también abusando de poder, conducen sus relaciones con los niños, la cual va en contra de lo establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño. En ambos casos estamos hablando de una violencia resultante de una desigualdad relacional que contradice la igual dignidad de todos los seres humanos y que tiene su pretexto en las diferencias de sexos o de edades.

En la Convención sobre los Derechos del Niño las partes se obligan a “proteger [a los niños] contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual..., mientras [se encuentran] bajo custodia de sus padres, de un representante legal o de cualquier persona que [los] tenga a su cargo”;¹⁴ además, se indica¹⁵ que el Estado debe apoyar a los padres en la tarea de crianza, pero también garantizar que los niños ejerzan sus derechos con autonomía. De ahí que los papeles parentales

¹² He aquí la clasificación médica: agresión física: lesiones por golpes y quemaduras; abuso sexual: violación, incesto, manipulación de genitales y fomento de la prostitución; privación social y emocional; formas poco comunes: síndrome de Munchausen, abuso fetal y abuso ritual o religioso.

¹³ Convención de Belem do Pará, aprobada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos el 9 de junio de 1994.

¹⁴ Artículo 19.

¹⁵ Artículo 18.

no impliquen derechos absolutos ni meramente poderes/deberes, sino derechos limitados por los de los niños, es decir, por su interés superior.¹⁶

La Convención, así, extiende a las relaciones de los niños con sus padres la aplicación del principio del interés superior de la infancia el cual debe tenerse presente, incluso, cuando se ejerzan las facultades de orientación y dirección, las cuales tienen el objetivo, dice la misma Convención,¹⁷ de que el niño ejerza los derechos que le son reconocidos.

Cillero dice a este respecto que resulta claro que los derechos y las responsabilidades de los padres atienden al objetivo de proteger el desarrollo de la capacidad del niño de ejercer por sí sus derechos, y que dicho objetivo limita sus facultades. Es decir, agrega, se confirma la equivalencia entre el ejercicio de los derechos del niño y el interés superior”.¹⁸

Ya he mencionado que la Carta Magna consagra la igualdad de género y que no hay indicio en ella de que alguno de los derechos que reconoce no sean también de los niños. Además, la Constitución indica, en el artículo 4o., que los padres tienen el deber de “preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental”, y ordena que la ley determine qué apoyos deben brindar las instituciones públicas encargadas de protegerlos; con ello, mandata al poder público el deber de intervenir siempre que la responsabilidad paterna no se cumpla cabalmente.

Se puede decir que los niños tienen también, entonces, reconocido en la Constitución el derecho a una vida libre de violencia. Sin embargo, la tendencia a interpretarla en sentido contrario lleva a que sea necesario hacer expreso ese reconocimiento. De ahí que sea necesario hacer una modificación constitucional en el sentido de asentar que los niños tienen derechos humanos y deben poder ejercerlos en condiciones de igualdad con los adultos —una modificación por razones similares se hizo en 1975 en lo que se refiere a la igualdad de género—, y para que se recojan los principios fundamentales contenidos en la Convención, particularmente el del interés primordial de la infancia que potencia tales derechos y tal igualdad.

Además, es indispensable una reforma al artículo 73 para que el Congreso de la Unión tenga la facultad de emitir una ley mediante la cual se distribuyan competencias entre los poderes federales, estatales y municipales para que apliquen la Convención.

En el nivel de las normas aplicables en todo nuestro territorio hay varias necesidades legislativas para que se logre la tutela del derecho a una vida libre de violencia. En primer término debe crearse, una vez que se hayan dado las reformas que propongo, una nueva ley de alcance nacional que distribuya, entre los estados, la Federación y los municipios, las competencias que han de ejercer para que, sin menoscabo del pacto federal, se cumpla en todo el país la Convención

¹⁶ Cillero, *op. cit.*

¹⁷ Artículo 5o.

¹⁸ *Ibidem.*

sobre los Derechos de los Niños. Dicha ley, para ser protectora en la materia que nos ocupa, debe:

- Disponer que la protección de los derechos de los niños tenga el objetivo de asegurarles la oportunidad de desarrollarse física, mental, emocional, social y moralmente en condiciones de igualdad.

- Definir el interés superior de la infancia como un principio orientador de los cuidados y la asistencia que requieren para lograr su crecimiento pleno.

- Aclarar que el cumplimiento de este principio no podrá entenderse como razón para desconocer los derechos y las garantías constitucionales.

- Corresponsabilizar a los miembros de la familia, a los gobiernos federal, estatal y municipal y a la sociedad, en la protección de los derechos de los niños, sin que ello signifique en ningún momento que las familias se desentiendan de las obligaciones que tienen.

- Confirmar, según han sido establecidos en las convenciones firmadas por México, los derechos a una vida libre de violencia, a vivir en condiciones que permitan el crecimiento sano y armonioso, a expresar opinión y que sea tomada en cuenta en el contenido de las resoluciones que les conciernan, habida cuenta de su grado de madurez, siempre sin menoscabo de sus derechos, a ser protegidos contra peligros que puedan afectar su salud física o mental y su desarrollo.

- Ordenar que las leyes federales y estatales dispongan lo necesario para que en todo el país se cumplan las obligaciones de quienes tengan a su cargo el cuidado de un niño, de una niña o de un o una adolescente: protegerlo contra toda forma de abuso, tratarlo con respeto, cuidarlo, atenderlo y orientarlo a fin de que conozca sus derechos y aprenda a defenderlos y a respetar los de los otros; la obligación del Estado de intervenir para evitar que se violen los derechos de los niños, así como para atender y proteger a quienes estén sufriendo violaciones; la obligación de familiares, vecinos, médicos, maestros, trabajadores sociales, servidores públicos o cualesquiera personas que se enteren sobre casos de niños, niñas o adolescentes que estén sufriendo menoscabo de cualquiera de sus derechos, de informarlo inmediatamente a las autoridades competentes, y la obligación de los gobiernos de establecer mecanismos que faciliten a todas las personas el cumplimiento de ese deber.

Por otra parte, la Ley Federal del Trabajo¹⁹ dispone que los talleres familiares quedan al margen de ella, salvo en lo que se refiere a las medidas de higiene y seguridad. Esta disposición deja a los miembros vulnerables de la familia al arbitrio de quien tenga la dirección de uno de estos talleres, el cual puede abusar de ellos sin que medie protección legal ninguna. Ahora que esa norma está en proceso de modificación, conviene hacer un estudio sobre el funcionamiento de dichos talleres, con el fin de aclarar su regulación sin que sus integrantes sufran la falta de vigencia del derecho a una vida libre de violencia ya que si bien es cierto que el régimen laboral común a otros negocios más competitivos no contribuye a preservarlas, también lo es que no pueden seguir al margen del derecho que, en este caso, debe proteger de la explotación a los miembros de la familia.

¹⁹ Artículo 352.

Tampoco existen en las normas de salud ni de asistencia social disposiciones preventivas de la violencia intrafamiliar, aun cuando ésta tiene consecuencias graves en la salud de las víctimas e impide su desarrollo integral, por eso es indispensable incluirla en el título noveno de la Ley General de Salud que se refiere a la asistencia social. Con ello se reforzaría la obligación dispuesta en el artículo 171 de dar atención preferente a menores y ancianos sometidos a cualquier forma de maltrato, de protegerlos y de dar aviso a las autoridades competentes. Cabe finalmente proponer que en este artículo y en el 168 se incluya a las mujeres.

En cuanto a las normas de las entidades federativas, cabe decir que gran parte de las constituciones locales establecen que la familia es la base de la sociedad y que, por tanto, el hogar y la niñez serán protegidos de manera especial por las autoridades, y que las medidas y disposiciones que tengan ese fin se consideran de orden público; faltan en ellas, al igual que en la Constitución federal, precisiones necesarias para contrarrestar las interpretaciones que niegan a los niños y a las mujeres el ejercicio pleno de los derechos humanos.

A las leyes de salud de las entidades federativas deben hacerse reformas similares a las que antes se proponen para la Ley General de Salud ya que, en términos generales, adolecen de las mismas fallas y lagunas.

Los códigos civiles, salvo los de Oaxaca, Distrito Federal, Guerrero, Veracruz, Puebla y San Luis Potosí, recientemente reformados, no tutelan el derecho a vivir sin violencia en la familia; en todos ellos se establecen, como causales de divorcio, la sevicia, las amenazas y las injurias graves, con lo que no se abarcan todas las modalidades que puede adquirir la violencia intrafamiliar. Conviene agregar una definición que considere sus características y complejidad, las cuales, como ya vimos, se conocen con mucha precisión. También conviene establecer la obligación de todos los miembros de una familia de conducir sus relaciones con respeto y sin violencia.

Además, en casi todos los códigos civiles se establece que la patria potestad faculta para corregir o castigar a los hijos. Dicha figura debe definirse como un conjunto de deberes, entre ellos, el de dar buen trato y ejemplo y el de promover el intercambio afectivo, y debe decirse que no faculta para maltratar.

En los códigos penales, salvo en los del Distrito Federal, Oaxaca, Guerrero, Puebla, San Luis Potosí y Veracruz, no se define la violencia intrafamiliar como conducta sancionada. Es recomendable que se establezca como tipo penal consistente en prácticas reiteradas de maltrato físico y psicológico, que no siempre dejan huellas físicas pero sí psicológicas y que es infligido por quien, teniendo poder en el seno de la familia, lo ejerce abusivamente y no para proteger y ayudar a crecer a los niños. Además, sin que ello signifique preservar la familia a costa del sacrificio del derecho a una vida libre de violencia (pero atendiendo a la conveniencia de reparar cuando eso sea posible, los lazos familiares afectados), deben preverse sanciones alternativas a la de prisión cuando las lesiones sean leves o cuando se trate de agresiones psicológicas no graves.

Si bien la existencia de una relación familiar es, en algunos estados y determinadas circunstancias, una agravante en los delitos de lesiones y homicidio, es-

tos tipos no son las únicas formas que puede revestir la violencia en el núcleo familiar. Ya se reconoce, con esas agravantes, que no debe darse el mismo valor a la conducta violenta cometida por una persona extraña al agredido que a la realizada por quien está vinculado por un lazo familiar cualquiera que sea su índole. Toda suerte de violencia en la familia debe ser, por tanto, vista por la norma como ilícita, como el abuso de poder que es y como el incumplimiento de los debidos cuidados familiares que constituye.

Por otra parte, debe reconocerse que la protección de la libertad y del desarrollo psicosexuales de las personas ha mejorado notablemente en todo el país durante la última década, ya que se han penalizado conductas que atentan contra esa libertad y ese desarrollo, tomándose en cuenta que ambos son bienes importantes para la sociedad que deben tutelarse. Se puede decir que éste es uno de los más valiosos ejemplos del progreso en la percepción institucional de los problemas de género.²⁰ En algunos estados cabe, sin embargo, perfeccionar la tutela de esos bienes generalizando una reforma que ya se aplica en cinco entidades a fin de revertir una tesis jurisprudencial que niega la violación cuando se fuerza al coito a la esposa, ampliando el tipo de modo que no deja lugar a dudas sobre la factibilidad de que ese delito sea cometido por el esposo contra ella.²¹

Además hay 21 estados en los que todavía algunos delitos sexuales son menos penados que el abigeato, y 30 donde sucede lo mismo con la corrupción de menores. Cabe revisar si los bienes jurídicos de la integridad y la libertad sexual y el pleno desarrollo de los niños, son o no de prioritario valor social y si conviene protegerlos suficientemente. Esa protección debe extenderse, respecto de todos los delitos, a los menores de 18 años ya que muchos tipos incluyen solamente a los menores de 16. Los códigos, en la mayoría de los casos, todavía se fundan en la convicción errónea de que un adolescente (entre 16 y 18 años) si bien todavía no está capacitado para ejercer actos de dominio sobre un patrimonio o para emitir un juicio acertado en los procesos electorales, sí lo está para defenderse de la inducción a la mendicidad, al alcoholismo o la prostitución o para emitir un juicio o para realizar una determinada práctica sexual.

Todavía en 25 entidades se exculpa el estupro si se da el matrimonio del delincuente con la ofendida que, tal como está conformado el tipo, siempre es menor de edad. El honor viene a ser aquí, erróneamente, el único bien tutelado; a fin de que lo sean la libertad y la integridad de las niñas, es necesario que se derogue la disposición exculpatoria. También debe incluirse a los niños como posibles afectados.

Asimismo debe reformarse el tipo de abuso sexual para que no incluya la condición de que la menor víctima sea casta y honesta, y aumentarse las penas para los delitos que atentan contra los derechos de los niños, entre los que está la evasión de las obligaciones de asistencia familiar.

²⁰ También se debe al empeño de los grupos de mujeres y a la alianza que legisladoras de todos los partidos, funcionarias, académicas y activistas han logrado en torno a esta causa común.

²¹ A esta tesis jurisprudencial me refiero con mayor detalle más adelante, al hablar de las prácticas y las interpretaciones jurídicas.

Finalmente, conviene derogar las disposiciones que aminoran la pena o exigen de ella a quien comete lesiones leves en el ejercicio de su derecho de corregir, y generalizar la emisión de leyes de asistencia y conciliación en materia de violencia intrafamiliar.²²

El derecho a obtener justicia en condiciones de igualdad

Las normas suelen favorecer la imposibilidad que, por diversas “razones” culturales y sociales, tienen las mujeres y los niños de obtener justicia. Los códigos de procedimientos civiles disponen que los conflictos relativos a divorcio, adopción y pérdida de la patria potestad sean tramitados en vías procesales civiles, las cuales son muy rígidas, impidiendo con ello que la administración de justicia ofrezca respuesta pronta. Es recomendable que esos conflictos se resuelvan de conformidad con reglas más flexibles que reglamentan las controversias del orden familiar, que ahora solamente es posible aplicar a los casos de custodia de menores y de alimentos. Debe tomarse en consideración que en todos los asuntos familiares se está ante relaciones desiguales, lo que los hace tener una índole pública y no, como hasta ahora se ha querido ver, considerarse cuestiones privadas que no interesan a la sociedad.²³

Por otra parte, se debe ofrecer a los niños la oportunidad de ser escuchados por las autoridades judiciales cuando se ventilen ante ellas procedimientos que los puedan afectar. Actualmente ya encontramos disposiciones en ese sentido como, por ejemplo, la que se da en muchos estados de que el menor que ya cumplió 16 años pueda oponerse al nombramiento del tutor hecho por el juez. Ello indica que sí es posible, aun dentro de las normas sobre la capacidad de las personas, cumplir con un compromiso contraído en la Convención sobre los Derechos del Niño.

También debe otorgarse expresamente a los niños capacidad jurídica para acudir en busca de auxilio y disponer que las autoridades tienen la obligación de intervenir para protegerlos de cualquier acto de violencia, sea cual sea la forma en que tengan conocimiento de él. Además, tomándose en cuenta que los niños no tienen poder ni capacidad de acción para pedir ayuda, conviene establecer mecanismos que les aseguren el ejercicio de su capacidad jurídica. Asimismo, el juez debe tener atribuciones para intervenir, en caso necesario, para brindar protección a las víctimas.

Revisión de las prácticas y las interpretaciones jurídicas

Para tutelar el derecho a una vida libre de violencia dentro de la familia no basta con modificar las normas. Es bien sabido que en los espacios de procuración e impartición de justicia las víctimas sufren nuevos maltratos durante el procedi-

²² Ya existen en siete estados.

²³ La necesidad de incluir al derecho de familia entre las ramas del derecho público responde a las mismas razones que llevaron a que el derecho laboral dejara de ser parte del derecho privado: en las relaciones desiguales es necesario establecer con mucha claridad los límites del ejercicio del poder, a fin de evitar abusos y preservar los derechos de quienes no tienen ese poder.

miento tardo y accidentado que las agobia y lastima, lo cual tiene muy poco que ver con las deficiencias normativas. Veamos algunos ejemplos:

Generalmente en las instancias de procuración de justicia son habituales las quejas porque en las agencias del Ministerio Público las denuncias en contra de los esposos que maltratan no son aceptadas, o bien porque se exigen a las denunciantes pruebas que corresponde buscar al agente ministerial, “se las desestimula atemorizándolas con la amenaza de que el denunciado obtendrá fácilmente su libertad, y [se les] solicitan documentos innecesarios [como], por ejemplo, el acta de matrimonio”.²⁴ Ciertamente es que esto se ve influido por el hecho de que las normas no siempre permiten una respuesta eficaz, pero también es verdad que, sobre todo, se debe a que en esas instancias hay severas fallas. Principalmente se da una grave falta de personal capacitado —en medicina, derecho, psicología y servicio social— de manera que, sobreponiéndose a patrones culturales, otorgue una atención interdisciplinaria a las víctimas e interprete la norma de la mejor manera para que se les haga justicia. Además, en las procuradurías no hay condiciones adecuadas para atender a dichas víctimas: instalaciones donde puedan hablar con seguridad, tranquilidad y privacidad. Finalmente no se tienen conocimientos de trato a los niños ni se les escucha ni se sabe ponderar su dicho.

En lo que respecta a los jueces, debemos aceptar que es cierto que ellos deben juzgar aplicando la norma y que eso les resulta complicado porque ésta tutela mal los derechos de las víctimas, por lo que es necesario que se reforme la legislación para que puedan impartir justicia. En tanto, se puede buscar la manera de aplicar las leyes en beneficio y para la seguridad de quienes sufren violencia, y modificar algunas de las interpretaciones que ahora prevalecen y que, si se analizan a la luz de las premisas teóricas establecidas al inicio de este trabajo, y de lo establecido en las convenciones a las que he hecho referencia, fácilmente pueden identificarse como injustas y violatorias de derechos humanos. A este respecto, veamos dos cuestiones:

- Una tiene que ver con la forma como los jueces valoran las pruebas que aporta quien demanda el divorcio por sevicia, injurias y malos tratos. Y ya que el juicio de divorcio necesario se sigue por la vía civil y en esa vía es regla que se exija a todas las partes por igual que sus pruebas sirvan para precisar las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que sucedieron los hechos que llevaron a pedir el divorcio, una víctima de violencia intrafamiliar casi nunca está en condiciones de aportar pruebas así de precisas porque los actos violentos que sufre suelen ser cometidos en la intimidad. Esto no ha sido tomado en consideración por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual ha sustentado el criterio de que deben demostrarse esas circunstancias que son, por las razones dichas, prácticamente indemostrables.

Por eso, insisto, debe verse el derecho de familia como un derecho social que regula relaciones desiguales. El impartidor de justicia debe modificar postu-

²⁴ Wilfredo Guzmán Guajardo, “Algunas formas de maltrato social en México”, en Arturo Loredó (coord.), *Maltrato al menor*, México, Interamericana/Mc-Graw-Hill, 1994, p. 90.

ras esquemáticas y anquilosadas, comprender las circunstancias en que la violencia doméstica se desarrolla y aceptar la única prueba de su existencia: la indirecta. “No [se] puede seguir pidiendo la precisión de [esas] circunstancias..., como si se tratara de la comprobación de un delito. [Se tiene] que analizar con toda responsabilidad cada uno de los hechos narrados por la mujer, estudiar con profundidad el síndrome de violencia intrafamiliar y valorar en coincidencia la correspondencia de las pruebas ofrecidas con los hechos y las características del síndrome. Sólo así [se estará] haciendo justicia y colaborando para que se rompa el círculo vicioso de este problema.

”Un ejemplo de cómo se pueden valorar las pruebas aportadas para considerar acreditada la causal XII del artículo 267 del Código Civil, se puede observar en el Toca 1213/93 de la Decimotercera Sala del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, relacionado con el juicio ordinario civil, divorcio voluntario, seguido en el Juzgado Vigésimoprimer de lo Familiar del Distrito Federal, bajo el expediente 9/93. En la primera instancia el juzgador consideró no probados los extremos de la acción de la parte actora, siguiendo los lineamientos [que es costumbre seguir]. Ambas partes apelaron y la Sala consideró fundados los agravios de la mujer, parte actora, argumentando que efectivamente el juez había ‘omitido valorar las pruebas aportadas en su conjunto y de acuerdo con las reglas de la lógica y la experiencia, según lo establecido en el artículo 402 del Código de Procedimientos Civiles en vigor’. Estas pruebas consistieron, entre otras, en tres certificados médicos que acreditaban lesiones leves en la mujer y las testimoniales de dos personas. Respecto de los primeros, la Sala consideró que efectivamente eran un indicio de que la mujer era víctima de la violencia familiar a manos de su esposo argumentando: ‘la experiencia nos demuestra que es fácticamente improbable que la propia apelante se hubiere lesionado con el único fin de adjudicarle dichas lesiones al demandado’. Este hecho fue robustecido por las declaraciones testimoniales, mismas que, en términos generales, delinearon claramente el síndrome que refieren todos los estudios psicológicos respecto de una persona que es sistemáticamente maltratada. Con base en estas valoraciones, la Sala consideró probada la acción de la mujer y declaró disuelto el vínculo conyugal, así como cónyuge culpable al varón demandado. En atención a la violencia manifiesta de éste, también se le condenó a la pérdida de la patria potestad que ejercía sobre sus hijos. [Es muy importante decir que] el Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, ante el cual se amparó el demandado, sostuvo que, si bien era cierto que los testigos aportados por la mujer fueron imprecisos en señalar las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que sucedieron los hechos de violencia, tal imprecisión resultaba intrascendente en el marco de todo el material probatorio aportado, ya que se trataba de probar, no un hecho aislado injurioso, sino un ‘estado general producido por la que se dijo sistemática conducta injuriosa del demandado, esto es, una actitud del demandado producida constantemente en la vida conyugal, que la hace imposible...’.”²⁵ Cabe decir aquí que Alicia Elena Pérez

²⁵ Alicia Elena Pérez Duarte, *Derecho de familia*, México, FCE, 1994, p. 303.

Duarte realizó una investigación en los archivos del Tribunal Superior de Justicia, comprobando que esta manera de valorar las pruebas de violencia intrafamiliar se deben a razones de género. De conformidad con tal investigación, en los juicios de divorcio por adulterio —el cual es igualmente difícil de probar porque también sucede en la intimidad— los jueces sí aceptan que la prueba de las tres circunstancias —de tiempo, modo y lugar— no se complete. La única razón que la investigadora encontró de esta diferencia de tratamiento fue que en casi la totalidad de los casos los divorcios por violencia son demandados por mujeres, mientras que en casi todos los divorcios por adulterio son solicitados por hombres.

- La segunda cuestión es la de la tesis jurisprudencial emitida por la Suprema Corte de Justicia en el sentido de que una esposa que ha sido forzada al coito por su marido no se debe considerar como víctima de violación, y que el esposo solamente es responsable, al hacerlo, de haber ejercido de manera abusiva un derecho. Con el afán de aportar argumentos para que se modifique este criterio cabe notar que:

Ningún código civil reconoce que el matrimonio conlleve la obligación de tener relaciones sexuales (de la índole que éstas sean) ni tampoco la de tener hijos, de la cual se podría inferir —aunque ahora ya no sea indispensable— la obligatoriedad del coito. El débito conyugal sólo se prescribe en el derecho canónico.

Generalmente el tipo penal de la violación en todos los códigos penales consiste en que una persona penetre por la fuerza a otra, y en ninguna entidad federativa se dice que entre la víctima y el violador no debe existir una relación de matrimonio para que se considere que se comete el delito. Una regla de derecho penal afirma que los jueces se deben ajustar exactamente a la descripción que haga el código de cada tipo; por ello, cuando la Corte decide que (aunque haya habido penetración forzada) no existe violación porque hay relación de matrimonio, contraría esa regla y deja ilegalmente en estado de indefensión a una víctima de un delito que no contiene, entre sus elementos, a dicha relación de matrimonio. Es absurdo que para contrarrestar esa antijurídica tesis se estén teniendo que hacer modificaciones innecesarias a los códigos penales desde el punto de vista de una correcta técnica legislativa.

Los ejemplos citados permiten vislumbrar un aparato judicial que no siempre atiende al principio de igualdad como el definido aquí. Es necesario, entonces, establecer programas de capacitación tendientes a que los jueces —así como también los agentes ministeriales— conozcan y apliquen las premisas teóricas apuntadas así como el derecho internacional que los obliga a juzgar de conformidad con los principios de igualdad de hombres, mujeres, niños y niñas, y del interés superior de la infancia.

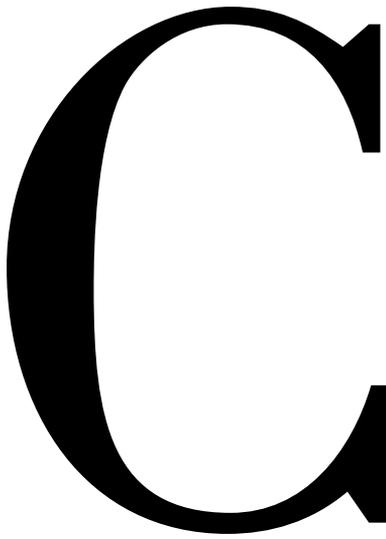
No puedo dejar de mencionar, aunque no se trate de una medida legislativa ni judicial, que es indispensable establecer programas locales contra la violencia intrafamiliar, destinados a la detección, prevención y atención del fenómeno. Existe, desde marzo de 1999, el Programa Nacional contra la Violencia Intrafamiliar, dentro del cual se tiene prevista la creación de programas similares en los estados con el fin de fortalecer una red interinstitucional en todo el país para la atención

interdisciplinaria y omniabarcadora de esa compleja forma de violencia. Se requiere que dicho programa —en el cual están involucradas todas las dependencias de gobierno que atienden problemas de violencia intrafamiliar o sus efectos, y que fue construido en un esfuerzo común de gobierno y sociedad civil coordinado por la Comisión Nacional de la Mujer— continúe y se consolide.

Quiero terminar diciendo que tengo claro que leyes mejores y más justas no bastan para acabar con la desigualdad real y con el abuso; son necesarias medidas de prevención (de la discriminación y del maltrato en las relaciones de familia), mediante la modificación de patrones culturales. Para eso es muy importante aceptar que se trata de fenómenos sociales de abuso de poder que forman parte de una cultura en la que las mujeres adultas, las niñas y los niños son considerados menos que los hombres adultos, y en la que los conflictos y las diferencias se resuelven mediante el uso de la violencia (el más poderoso impone su voluntad) y que suele ser una parte de un círculo de violencia más generalizado. No verlo así conlleva el peligro de minimizar la gravedad de estos fenómenos o disculpar ciertas conductas discriminatorias o violentas, además de que no va al fondo del asunto; por ejemplo, cuando se afirma que la violencia se debe al alcoholismo o a la desintegración familiar estamos, en el primer caso, ante un desencadenador, y en el segundo ante una consecuencia. Atacarlos es bueno, pero no suficiente, también es necesario convencer a quienes abusan de que todos los integrantes de la familia son personas iguales en dignidad y merecen respeto, y de que respetarlos beneficia a todos, y enseñarlos a resolver los conflictos de manera pacífico ●

18 de octubre de 1999.





Mitos, historia, nacionalismo e identidades colectivas*

Enrique Florescano**

Contrariamente a una antigua tradición, hoy se acepta que la memoria no es el conjunto de impresiones que heredamos del pasado, sino una reconstrucción continua hecha por los actores individuales y colectivos de la historia. El sociólogo francés Maurice Halbwachs fue quizá el primero que argumentó que la memoria no era una creación individual, sino un producto social, un lenguaje y, en tanto, una creación colectiva.¹ En páginas ahora muy citadas, Halbwachs propuso una nueva interpretación de los orígenes de la memoria:

es dentro de la sociedad donde normalmente el hombre adquiere sus recuerdos, donde los manifiesta y, como se suele decir, donde los reconoce y los sitúa [...] Es en este sentido que existe una memoria colectiva [...] Se puede decir que el individuo recuerda cuando está inmerso en el punto de vista del grupo, y que la memoria del grupo se realiza y se manifiesta en las memorias individuales.²

Otros autores corroboraron más tarde la tesis de Halbwachs sobre los orígenes colectivos de la memoria. Desde la aparición del libro fundador de Frances Yates, *The art of memory* (1966), cobraron fuerza los estudios dedicados a indagar las técnicas imaginadas por el ingenio humano para almacenar, ordenar y mejorar el uso de la memoria.³ Por esos estudios sabemos que los pueblos antiguos le otorgaron una atención obsesiva a los procedimientos que permitían fijar, retener y difundir la experiencia colectiva.

Las aportaciones de Milman Parry, Frances Yates y Erick Havelock describieron los mecanismos que en la Antigüedad clásica y hasta el Renacimiento hicie-

* Ponencia presentada en el II Congreso Internacional "Historia a debate", Santiago de Compostela, Galicia, España, 14-18 de julio de 1999.

** Historiador.

¹ Halbwachs, *Les cadres sociaux de la mémoire*; véase también Namer, *Mémoire et société*; y Connerton, *How societies remember*.

² Halbwachs, *op. cit.*, pp. VI-VIII.

³ Yates, *L'art de la mémoire*. Un ejemplo notable de los estudios que continuaron las ideas de Yates y desarrollaron nuevas concepciones sobre el arte de la memoria son las obras de Carruthers, *The book of memory*. Véase, asimismo, Coleman, *Ancient and medieval memories*; Simondon, *La mémoire et l'oubli dans le pensée grecque*; y Rossi, *Clavis universalis*.

ron de la memoria oral el recipiente idóneo para almacenar el conocimiento. Durante el largo periodo en que la humanidad ignoró la imprenta y carecía de papel para tomar notas, la memoria educada fue el instrumento indispensable para transmitir los conocimientos de una generación a las siguientes. Yates distingue entre la memoria natural y la memoria educada o artificial. Dice que la primera es aquella que está grabada en nuestro espíritu, la que nació al mismo tiempo que el pensamiento. En cambio, la artificial es una memoria reforzada por el esfuerzo adicional de retener lo percibido por los sentidos, especialmente por la vista y el oído. Esta memoria deliberadamente instruida para recoger la experiencia humana es la que por muchos siglos impidió que el conocimiento adquirido pudiera perderse, y fue la que hizo posible que una generación heredara sus experiencias a sus descendientes.⁴ Frances Yates advirtió que el arte de la memoria se fundó sobre dos reglas: la recordación del lugar y la recordación de imágenes.

Otra condición indispensable del arte de la memoria es la repetición. Cuando una sociedad descansa en un sistema de comunicación oral, se ve obligada a depender de una tradición que se expresa a través de mensajes o modelos fijos, los cuales a su vez son transmitidos del mismo modo.⁵ Como sabemos, el poder de retención de la memoria está fundado en la repetición. Una de las primeras invenciones del cerebro humano fue convertir el pensamiento en habla rítmica, en cantos armoniosos y repetidos que permitían su recordación. Eric Havelock sostiene que originalmente la poesía era un instrumento funcional que almacenaba información con el propósito de establecer una tradición y heredarla a las futuras generaciones. Para transmitir eficazmente el legado heredado, el canto se tornó en actuación, y sus actores buscaron fascinar y persuadir a su auditorio mediante el despliegue del movimiento corporal, el ritmo de la danza, el canto y la música.⁶

En este sentido, continua Havelock, el propósito de la poesía homérica sería doble. Por un lado atendía el cometido de divertir; la poesía era un arte dedicado a entretener a su auditorio. Por otra parte tenía también un sentido funcional: era un método para almacenar los conocimientos necesarios para la preservación del grupo. Por eso afirma Havelock que el lenguaje de Homero es el conocimiento almacenado oralmente para asegurar la supervivencia de la comunidad que lo produjo.⁷

Los orígenes de la memoria indígena

Si comparamos lo que sabemos acerca del origen de la memoria occidental con lo que empezamos a conocer de la memoria indígena en Mesoamérica, caemos en la cuenta de que ambas tradiciones comparten similitudes que sorprenden. En Meso-

⁴ *Ibid.*, pp. 16-18. En relación con las aportaciones de Milman Parry, véase Parry, *The making of homeric verse*.

⁵ Havelock, *The muse learns to write*, p. 70; Ong, *Oralidad y escritura*, pp. 31-32.

⁶ Havelock, *op. cit.*, pp. 71-78.

⁷ Havelock, *Preface to Plato*, capítulo IV; *The muse learns to write*, pp. 56-59. La cita sobre la larga duración de la memoria oral la debo a Sergio Pérez Cortés, un filósofo mexicano que se ocupa de la memoria.

mérica la memoria oral, visual y escrita es también un producto colectivo, obra de la actividad y las interacciones del grupo, la tribu o el pueblo.⁸ En estas sociedades la memoria es un instrumento dedicado a conservar los conocimientos necesarios para sobrevivir. La experiencia que se almacenó en esos recipientes era lo que el grupo deseaba y necesitaba recordar. Al mismo tiempo, los creadores de estos artefactos involucraron su mensaje en el atractivo lenguaje del movimiento corporal, lo iluminaron con las luces de la escenografía y la danza, y le agregaron el sonido de la música. En este sentido la memoria mesoamericana es también una memoria artificial, un artefacto ejercitado para ordenar y difundir la experiencia colectiva.

El canto más difundido en la antigua Mesoamérica fue el relato que narraba la creación del cosmos, los seres humanos, la fundación del reino y el comienzo de la vida civilizada. Es un relato asumido por los diferentes reinos y culturas de Mesoamérica, cuyos ejemplos más notables son el mito cosmogónico grabado en los templos de la Cruz de Palenque el año de 692 d.C., y los mitos cosmogónicos contenidos en el *Códice de Viena* (mixteco), el *Popol Vuh* de los quichés, *La historia de los mexicanos por sus pinturas* y la *Leyenda de los soles* de los mexicas.

Lo que más sorprende de estos cantos es que todos narran la misma historia y se concentran en los mismos temas, presentados siempre en la misma secuencia narrativa: I) creación del cosmos, seguida por su ordenamiento espacial y el surgimiento de la superficie terrestre; II) la creación de los seres humanos, las plantas cultivadas y el nacimiento del sol; III) la fundación del reino, el establecimiento de los linajes y las dinastías gobernantes y el relato cronológico de los acontecimientos que conformaron el desarrollo del reino.

Este canon narrativo se basó en un códice pictográfico. El códice fue el texto que unió los distintos episodios de la creación en un relato lineal que culminaba con el establecimiento del reino. A su vez, esto sugiere que la necesidad de recordar el pasado se sistematizó al nacer las primeras organizaciones políticas complejas. La memoria oral de la tribu se volvió memoria escrita cuando se fundaron los primeros reinos. Entonces se tuvo la posesión de un territorio y se crearon los instrumentos técnicos (escritura, sistemas de computación cronológica del tiempo) capaces de ordenar y sistematizar en forma continua el pasado compartido. El fin último de estos relatos es celebrar la aparición de los reinos y legitimar el poder de las dinastías. De este modo el códice que contenía el relato cosmogónico se convirtió en la enciclopedia básica que aseguró la conservación y transmisión efectiva de estos conocimientos, y en el libro sagrado que atesoraba la memoria del grupo étnico.

Además de este propósito, el mito cosmogónico concentra sus recursos discursivos en narrar la historia de un pueblo; su obsesión es contar la historia de ese pueblo y exaltar los valores e identidades que le dieron sustento. Si consideramos el mito más completo que ha sobrevivido, el *Popol Vuh*, advertimos que es un relato que cuenta la historia del pueblo quiché desde sus orígenes hasta la invasión española,

⁸ Estas observaciones sobre la memoria indígena están basadas en Florescano, *La memoria indígena*, publicado por Taurus.

en el territorio conquistado por ese grupo en la parte central de la actual República de Guatemala. Podemos concluir entonces que los mitos de creación grabados en los templos de Palenque, en el *Códice de Viena*, en el *Popol Vuh* y en los relatos nahuas fueron los textos donde esos pueblos acumularon y acendrarón su identidad palencana, mixteca, quiché o mexicana, la síntesis de los valores que los habían formado, y el medio privilegiado para transmitir esos legados a sus descendientes.

La descripción que los mitos cosmogónicos ofrecen del pueblo quiché o nahua corresponde exactamente a lo que los sociólogos contemporáneos llaman comunidad étnica: un grupo humano que tiene un nombre y un territorio propios, un mito de origen y memorias históricas que se refieren a un pasado común, una lengua y costumbres semejantes, y cuyos miembros están unidos por un sentimiento de solidaridad.⁹ Si aceptamos estas características como distintivas del grupo étnico, advertimos inmediatamente que entre los pueblos mesoamericanos el relato cosmogónico era el principal transmisor de la identidad étnica, pues su contenido mismo es un compendio de esos rasgos.

La memoria rota, cambiante y renacida

El inesperado desembarco de las huestes de Hernán Cortés en las playas de Veracruz se tradujo en una sucesión de catástrofes, una de las cuales trastornó las formas de acumular la memoria nativa y sus correas de transmisión a las generaciones futuras. Cuando concluyó el arrasamiento de México-Tenochtitlan y fueron vencidas las capitales que regulaban la relación con el cosmos y los dioses, por todos los pueblos se extendió la sensación desoladora de vivir un tiempo de catástrofe, “un tiempo loco”, un mundo al revés, como decían los mismos testimonios indígenas.

Sorpresivamente la sabiduría acumulada en la escritura jeroglífica desapareció. Inexplicablemente no hubo más cuenta de los años. El exacto registro indígena del tiempo se acabó con la llegada de los españoles. El primer efecto de la Conquista sobre la memoria indígena fue la destrucción del sistema estatal que recogía y propagaba el pasado por medio de los códices, los ritos, la arquitectura, el canto y las ceremonias colectivas. Al desaparecer las instituciones que antes almacenaban la memoria se perdieron también los instrumentos que aseguraban su transmisión de una generación a la siguiente. Otro efecto de la Conquista fue la represión de la antigua memoria. Desde la invasión europea la transmisión del pasado indígena se produjo en un clima de hostigamiento que ahogó las formas de recordación que disentían de las impuestas por el vencedor. Por estas circunstancias inhibitorias los modos indígenas de preservar y transmitir el pasado se transformaron en prácticas ocultas, se encerraron en códigos secretos o se disfrazaron con ropajes cristianos.

La Conquista europea cambió la naturaleza misma de la memoria indígena. Desde la implantación del dominio español ésta se convirtió en una memoria marginada, perseguida y contingente. Perdió hegemonía y fuerza reproductora. La

⁹ Véase Hutchinson y Smith (comps.), *Ethnicity*, pp. 5-7.

Conquista española quebrantó el canon indígena que hasta entonces había servido para relatar el nacimiento maravilloso del cosmos, el origen de los seres humanos y la fundación de los reinos. En lugar de una génesis única y de un transcurrir humano gobernado por ciclos temporales recurrentes, la Conquista impuso la interpretación cristiana de la historia y la concepción de un desarrollo lineal del devenir humano.¹⁰ Éste fue el nuevo canon que por tres siglos dominó el discurso de la historia instaurado por el conquistador.

Aun cuando la concepción cristiana de la historia tuvo pretensiones hegemónicas y se empeñó en combatir las interpretaciones opuestas a la suya, por primera vez concurrieron y se contradijeron diversas concepciones del pasado en el territorio americano. A lo largo de casi tres siglos, y con mayor fuerza entre 1521 y 1700, la Nueva España experimentó la incubación de nuevas identidades hasta ahora poco estudiadas, aun cuando se habla mucho de la identidad criolla que despunta en el siglo XVII. Lo que ocurre en este tiempo, sin embargo, es algo más complejo que la afirmación social de los criollos: se trata del nacimiento de una nación pluriétnica y pluricultural, marcada por la inesperada inserción de los europeos, negros y asiáticos en la matriz nativa, y por la transformación de las etnias indígenas en grupos culturalmente mestizos. Es una época trasegada por movimientos sociales intensos y por un proceso que va de lo homogéneo y bien delimitado a lo heterogéneo flotando en fronteras imprecisas.

Pese a la intensa transformación que la sociedad indígena experimenta en estos años, la visión etnocéntrica que ha dominado los estudios históricos sólo contempló los cambios inducidos por los actores europeos, sin reparar en las acciones emprendidas por los propios indígenas. En los relatos del conquistador o del cronista europeo el indio no era sujeto de la historia: aparecía como mero reflejo de la acción de sus vencedores. En estas obras era frecuente presentar a los indios como seres pasivos que aceptaban sin más los cambios impulsados por sus dominadores.

Los ejemplos que presento en este texto son una refutación de ese argumento. Lo cierto es que inmediatamente después de la Conquista en todas partes los antiguos pueblos y los reinos fundados actualizaron sus mecanismos orales y visuales para recordar el pasado, adquirieron algunas de las técnicas europeas para registrar los hechos históricos e inventaron nuevas formas de conmemorar sus tradiciones y heredarles a sus descendientes. Se trata de un proceso muy complejo sobre el que carecemos de estudios sistemáticos, pues apenas se han explorado la diversidad de memorias que recogen la experiencia de las etnias, grupos y clases que habitaron el territorio que hoy llamamos México. Con todo, voy a presentar algunas imágenes que dan idea de los numerosos intentos de negación y obstrucción de la memoria indígena, y de las respuestas que imaginaron los actores colectivos indígenas para recobrar su pasado y ponerlo al servicio del presente.

Al otro día de la Conquista se manifestó el empeño de los vencedores por desaparecer los antiguos dioses, templos y cultos indígenas y poner en su lugar sus equivalentes cristianos. Hernán Cortés se impuso la tarea de derribar y destruir

¹⁰ Véase Florescano, *Memoria mexicana*, pp. 267-275.

“ídolos”. Los primeros frailes franciscanos adoptaron la estrategia de quemar los templos, arrasarlos y construir sobre sus restos las primeras ermitas e iglesias cristianas. Esta política se siguió en muchos otros lugares. Los mismos franciscanos implantaron tres veces la cruz en la parte más alta de la pirámide de Quetzalcóatl en Cholula, y en 1595 edificaron allí la ermita de Nuestra Señora de los Remedios. En Tlaxcala, en el lugar donde estaba el adoratorio de Xochiquetzalli se apareció Nuestra Señora de Ocotlán, a quien más tarde se dedicó el bello templo barroco que custodia la imagen de la virgen.¹¹ En estos y otros casos el propósito de la sustitución es claro. Como lo dice el *Códice Franciscano*, “pareció convenir que a donde hubo particular memoria y adoración de los demonios la hubiere ahora de Jesucristo nuestro Redentor, y veneración de sus santos”.¹²

El proyecto de los religiosos no se limitó a destruir las imágenes y los templos de los antiguos dioses indígenas. Su ideal fue convertir a los indígenas gentiles en verdaderos cristianos, y a esa tarea dedicaron sus mayores esfuerzos. Uno de los instrumentos más sutiles para borrar la memoria indígena e implantar la cristiana fue la manipulación del calendario de fiestas.

Poco a poco las festividades indígenas que celebraban el fin de la estación seca y la llegada de las lluvias, las fiestas de la siembra y la cosecha de los granos, las ceremonias consagradas a la caza y la recolección de frutos, fueron sustituidas por celebraciones cristianas. La fiesta dedicada al dios tutelar del pueblo y a los dioses patronos del linaje fue remplazada por la fiesta del santo patrono cristiano que se impuso al pueblo. Desde mediados del siglo XVI casi todos los pueblos indígenas fueron bautizados con el nombre de un santo cristiano. De este modo la recordación de la antigua fundación prehispánica se transfiguró en remembranza de la evangelización cristiana.¹³ Lo cierto es que mediante estas sustituciones el antiguo calendario agrícola de los pueblos indígenas se transformó en un calendario de fiestas y ritos cristianos, cuyo propósito fue hacer de los indios católicos fervorosos y vasallos respetuosos de las tradiciones y formas de vida occidentales.

Las catástrofes que diezmaron a la población indígena en las primeras décadas del siglo XVI, y los reclamos de los colonos que demandaban más trabajadores, condujeron a nuevas formas de organización de la población nativa, llamadas congregaciones, reducciones o repúblicas de indios. En estos nuevos pueblos trazados a la española se llevó a cabo un vasto programa de hispanización de la vida individual, familiar y colectiva de los indígenas.

Una de las consecuencias del programa de congregación de pueblos fue la separación de los indígenas del conjunto social. En primer lugar por una barrera territorial, pues los nuevos pueblos se concibieron como residencia propia de los indios, con exclusión de blancos, negros y castas. En segundo lugar, por una barrera jurídica, porque la Corona estableció tribunales especiales que protegieron

¹¹ Miguel Ángel Delgado, “Raíces de la religiosidad popular...”.

¹² *Ibid.*

¹³ Véase, por ejemplo, Reyes Valerio, *Arte indocristiano*; Moreno Villa, *Lo mexicano*; Martínez Baracs, *La secuencia tlaxcalteca*.

los derechos de los pueblos en forma privativa y paternalista. Y por una barrera económica, por último, porque los pueblos de indios se convirtieron en una fuerza de trabajo subordinada a las necesidades de la economía española (por esta vía los indígenas se vincularon a las actividades económicas españolas, pero sin dejar de residir en sus pueblos). Esta múltiple segregación impidió que la población indígena desarrollara una conciencia histórica integrada al resto de la sociedad, y alentó la formación de una identidad reducida al ámbito local.¹⁴

Quizá la consecuencia mayor de la política de congregación de pueblos fue la pérdida de la memoria étnica y el desarrollo de una nueva identidad, centrada en el pueblo o república de indios. Esta nueva conciencia comunitaria se articuló alrededor de los llamados *Títulos primordiales*. Los pueblos de indios que carecían de mercedes de tierras o habían perdido sus papeles, los recientemente congregados y los que tenían litigios de tierras, elaboraron estos y otros documentos semejantes para defender sus derechos ancestrales a la tierra.¹⁵

El examen de estos documentos muestra que la memoria histórica de los pueblos se había concentrado en la preservación de los derechos territoriales.¹⁶ La forma que asumen los títulos primordiales y el uso que se les daba indican que se habían convertido en los instrumentos que almacenaban la memoria de los pueblos. Su redacción en náhuatl, la consigna de mantenerlos escondidos de los españoles y la llamada de alerta que constantemente brota de ellos para defender las tierras, hicieron de esos papeles los conservadores de los derechos que la gente indígena creía tener sobre la tierra.

En este gran esfuerzo de reconstrucción de su pasado, los pueblos indígenas integraron en los títulos primordiales la vieja memoria oral, las antiguas técnicas pictográficas y los nuevos procedimientos legales españoles que legitimaban los derechos a la tierra. El resultado fue la creación de una nueva memoria histórica, la historia del pueblo, centrada en sus derechos ancestrales a la tierra.¹⁷

La memoria de los pueblos indígenas fundada en las tierras comunales se acendró en los dos últimos siglos de la época colonial. Lo que más tarde se llamó memorial de agravios de los pueblos indígenas es la suma de los interminables pleitos que sus representantes promovieron ante los tribunales y en el Juzgado General de Indios. Las montañas de papel que forman el archivo de este juzgado dan cuenta de los agravios que obsesionaron la memoria de los pueblos. Al reiterar día con día su indeclinable defensa de la tierra, esa lucha se convirtió en la memoria viva de su existencia, y sus alegatos en los testimonios donde se resu-

¹⁴ Florescano, *Memoria mexicana*, pp. 353-369.

¹⁵ Lockhart, "Views of corporate self and history in some Valley of Mexico towns...", pp. 367-393; véase también Menegus, *Del señorío indígena a la república de indios*.

¹⁶ Miranda, *Vida colonial y albores de la Independencia*, p. 54-79.

¹⁷ Los principales estudios sobre los títulos primordiales, además de los antes citados, son: Robertson, "Thechialoyan manuscripts and paintings, with a catalog", pp. 253-280; Haskett, "Visions of municipal glory undimmed...", pp. 1-36; y Borah, "Yet another look at the Techialoyan codices", pp. 209-221. Entre los nuevos estudios sobre los títulos primordiales véase Wood, "The social vs. legal context of Nahuatl títulos", pp. 201-231.

mió la historia del pueblo. Era, no hay que olvidarlo, una memoria escrita que se transmitía principalmente por medios orales.

La literatura indígena de tema histórico más conocida fue la producida por la nobleza indígena. Se trata de la obra de dos grupos de historiadores de ascendencia indígena cuyo legado fue transmitir a la nueva situación colonial las pictografías, los códices, los textos y las tradiciones históricas de la antigua cultura mesoamericana. El primer grupo, formado por Domingo de San Antón Muñón Chimalpáhin, Fernando Alvarado Tezozómoc y Juan Buenaventura de Zapata, descendía de la antigua nobleza indígena, y gracias a esa condición heredó las pictografías y los documentos históricos que guardaban la memoria de sus antepasados. Más que creadores de una nueva forma de narrar el pasado fueron los traductores y continuadores de la tradición de anales históricos que se habían desarrollado profusamente en Mesoamérica.¹⁸

En la misma época en que se trasladaron al náhuatl escrito las antiguas pictografías, apareció una nueva literatura histórica de tema indígena, elaborada bajo los patrones de la tradición europea. Sus creadores: Diego Muñoz Camargo (1529-1599), Juan Bautista Pomar y Fernando de Alva Ixtlilxóchitl (1578-1648), no fueron ni étnica ni culturalmente indios puros; eran mestizos. Los tres descendían por línea materna de familias indígenas nobles y escribieron lo que podríamos llamar historias locales, relatos de una región y de un grupo étnico. Continuaron así la tradición de sus antepasados, quienes elaboraron sus relatos alrededor del grupo étnico políticamente organizado.

Pero la manera como estos autores escriben la historia señala un rompimiento con la tradición indígena y una afiliación a la tradición española.¹⁹ Las obras de estos tres autores ejemplifican un proceso de desindigenización, de pérdida de las categorías y de los valores autóctonos para interpretar el desarrollo de la sociedad indígena. En estas obras no se utilizan las categorías indígenas del tiempo cíclico o del tiempo primordial para interpretar el desarrollo histórico, una característica de los antiguos textos. En su lugar aparece la concepción cristiana del transcurrir temporal.²⁰ La información que nutre las crónicas de estos historiadores proviene de fuentes y tradiciones indígenas, pero de ahí no brota un discurso nativo de la historia porque las categorías que dirigen ese discurso son europeas. Escriben en español, componen sus relatos según los modelos de la crónica europea e intentan explicar el desarrollo histórico a la luz de la concepción cristiana. Sus escritos no se identifican con la sociedad indígena ni son propiamente el discurso del dominador.²¹

En contraste con el discurso de la nobleza indígena, en el seno de los pue-

¹⁸ Véase, sobre estos autores, la importante obra de Lockhart, *The Nahuas after the Conquest*, pp. 377-392. De Chimalpáhin véase *Las ocho relaciones y el memorial de Colhuacán*; Alvarado Tezozómoc, *Crónica mexicana y Crónica Mexicayotl*; y Zapata, *Historia cronológica de la noble ciudad de Tlaxcala*.

¹⁹ Muñoz Camargo, *Historia de Tlaxcala*, pp. 50, 55, 59-62 y 76-77.

²⁰ Alva Ixtlilxóchitl, *Obras históricas*, pp. 263-265; Florescano, *Memoria mexicana*, pp. 385-390.

²¹ Desarrollo estas consideraciones sobre los historiadores mestizos con mayor amplitud en *Memoria mexicana*, pp. 370-390.

blos de indios se manifestó un movimiento radical de indigenización de los santos, cultos y ritos cristianos que se les habían impuesto, y una búsqueda de nuevos símbolos comunitarios sobre los cuales asentar sus vacilantes identidades. El ejemplo más conocido de indianización de los cultos cristianos es el de la Virgen de Guadalupe. La Guadalupana fue la primera divinidad protectora del desarraigado universo de los indios, la primera divinidad del panteón religioso cristiano que hicieron propia los indígenas y el primer símbolo común que identificó a los diversos sectores sociales que surgieron de la conquista española.

Amparados por la milagrosa aparición de la Virgen de Guadalupe, los pueblos indígenas inventaron otras apariciones en las que depositaron sus anhelos de identidad, autoafirmación y justicia. Así, entre los años iniciales del siglo XVII y los finales del XVIII ocurrieron una sucesión de apariciones milagrosas, revelaciones y profecías que estremecieron la sensibilidad religiosa del mundo indígena.

Los pueblos que contemplaron estas apariciones creyeron que un enviado del cielo había llegado para redimirlos y acabar con la dominación extranjera que les impedía tener dioses, santos, sacerdotes y gobierno propios. Los movimientos de este tipo que se han estudiado revelan que estaban animados por fuertes pulsiones de autoafirmación de la identidad indígena, y por el propósito de fortalecer la integridad de los pueblos. En todos ellos es evidente la intención de crear, frente a las imágenes de vírgenes y santos impuestos por los españoles, imágenes y cultos de manufactura indígena.

El mismo propósito de indigenización de los santos y cultos cristianos, de fortalecimiento de los símbolos de la identidad comunitaria y de búsqueda de autonomía para las instituciones religiosas, se ha advertido en los llamados movimientos milenaristas y mesiánicos. Aun cuando en sus orígenes estos movimientos sólo se propusieron invertir el orden religioso, terminaron por impulsar una inversión del orden social y político. En estos casos el conflicto entre los pueblos indios y la minoría blanca alcanzó una radicalización extrema: el grupo paria exigió la desaparición de la clase dominante y la elevación de los oprimidos al lugar privilegiado. En ninguna otra convulsión social se expresó una crítica tan aguda de la dominación que padecían los pueblos indígenas. Ni fue tan coherente la respuesta para acabar con esas injusticias: erradicar los dioses extraños, crear un culto y un sacerdocio autóctonos, suprimir el tributo y la justicia de los españoles, establecer un gobierno indígena, organizar un ejército dotado de armas imbatibles, acabar con la gente blanca y coronar esa marea exterminadora con la instauración de un milenio indígena.²²

La presencia absorbente de lo sagrado en la vida de las comunidades indígenas acentuó sus diferencias con la sociedad y particularmente con el grupo blanco. A lo largo del siglo XVIII, mientras en los pueblos indígenas se suceden los milagros, aparecen nuevos mesías y se anuncian otros portentos que buscan fortalecer la cohesión de la comunidad, en la minoría que dirige el virreinato se manifiesta un

²² Véase un análisis de estos movimientos en Bricker, *El Cristo indígena, el rey nativo*; sobre la rebelión de Cancuc véase Viqueira, *Indios rebeldes e idólatras*, y también Florescano, *Memoria mexicana*, pp. 446-447.

fenómeno opuesto. Surge una reacción violenta contra esa milagrería, combinada con un proyecto de la civilización de la sociedad que se propuso disminuir la presencia de lo sagrado y acentuar la importancia de lo profano. La filosofía moderna, las ideas ilustradas y la Revolución francesa acentuaron ese proceso.

El conflicto entre el Estado-nación y la memoria étnica

El Estado que surgió de la guerra de liberación nacional abrió un horizonte al proyectismo político. Al fundarse el Estado se creó simultáneamente un sujeto nuevo de la narración histórica: el país integrado por todas sus partes. Por primera vez, en lugar de un virreinato fragmentado internamente y gobernado por poderes extraños, los mexicanos consideraron el territorio, las diferentes regiones que lo formaban, su diversa población y sus contradictorios pasados como una entidad unitaria. Esta entidad que integraba en sí misma los diversos sectores de la nación se convirtió en el nuevo sujeto de la historia, y su aparición modificó la idea del pasado y la concepción de la nación.

Como dice François Xavier Guerra, el verdadero dilema que enfrentaron los estados americanos que surgieron del desmoronamiento del imperio español fue justificar su acceso al rango de naciones. Antes de 1810, la Nueva España y los demás virreinos americanos tenían un concepto antiguo de nación, el de una sociedad estructurada en reinos y ciudades, en estamentos y corporaciones unidos por vínculos tradicionales hacia la patria, la religión, el rey y las leyes del reino. Es decir, se trataba de una nación forjada por la historia.

Frente a esa vieja idea de nación comenzó a definirse una nueva, fraguada en las Cortes de Cádiz y en las luchas independentistas americanas, y emparentada con la idea de nación formulada por la Revolución francesa. Para esta corriente la nación “está formada por la unión voluntaria de individuos autónomos e iguales”. Idea que adquirió su faz definitiva en la Constitución de Cádiz promulgada el 19 de marzo de 1812 cuando se inscribe la frase: “La soberanía reside esencialmente en la nación”. Es decir, “la soberanía de la nación reemplaza a la del rey”. La nación se “constituye” o, en otras palabras, “comenzaba a existir de una manera nueva”, era “una nueva fundación”.²³

La realidad política producida por la Constitución de Cádiz le impuso dos grandes desafíos a los países hispanoamericanos: por un lado crear el Estado y, por otro, asentar sobre estos cimientos el edificio de la nación. “Se ha dicho a veces —afirma Guerra— que en la América hispana el Estado había precedido a la nación. Mejor sería decir que las comunidades políticas antiguas —reinos y ciudades— precedieron tanto al Estado como a la nación y que la gran tarea del siglo XIX para los triunfadores de las guerras de Independencia será construir primero el Estado y luego, a partir de él, la nación moderna”.²⁴

La creación del Estado, es decir, del “ordenamiento jurídico que tiene como finalidad general ejercer el poder sobre un determinado territorio y al que están

²³ Guerra, *modernidad e independencias...*, pp. 326-327 y 333-337.

²⁴ *Ibid.*, p. 35.

subordinados de manera necesaria los individuos que le pertenecen”,²⁵ requirió casi un siglo para hacerse efectiva y tuvo un costo social alto. Significó el enfrentamiento con tres fuerzas autónomas y poderosas: la Iglesia, los cacicazgos regionales y los pueblos o comunidades indígenas, a las que más tarde se sumó el inmenso poder político que adquirió el ejército en el transcurso del siglo XIX.

Con todo, a fines de ese siglo el Estado había doblegado a los hombres fuertes que antes imponían su ley en territorios dilatados y le había asestado un golpe fatal al poder económico y político de la Iglesia. Por primera vez el Estado logró que sus leyes y mandatos se obedecieran en los rincones más alejados de la República, y puso en pie un ejército moderno que instauró el orden en el territorio nacional.

El enfrentamiento entre los grupos étnicos tradicionales y la nación se produjo cuando se creó el Estado moderno, el llamado Estado-nación. Al contrario de la nación histórica, el Estado-nación es concebido como una asociación de individuos que se unen libremente para construir un proyecto. En esta concepción la sociedad no es más el complejo tejido de grupos, culturas y tradiciones formado a lo largo de la historia, sino un conglomerado de individuos que se asumen iguales. Luis Villoro observa que esta nueva idea de nación “rompe con la nación tradicional. Un pueblo ficticio de individuos abstractos reemplaza a los pueblos reales; una nación construida, a las naciones históricas”. El Estado-nación, en lugar de aceptar la diversidad de la sociedad real, tiende a uniformarla mediante una legislación general, una administración central y un poder único. La primera exigencia del Estado-nación es entonces desaparecer la sociedad heterogénea y destruir los “cuerpos”, “culturas diferenciadas”, “etnias” y “nacionalidades”.²⁶

El proyecto de Estado-nación que maduró en México durante la segunda mitad del siglo XIX se impuso como misión prioritaria someter la diversidad de la nación a la unidad del Estado. Los constructores del Estado anhelaban una nación desprendida de las comunidades históricas que habían formado a la nación plural.²⁷

El triunfo político de los liberales sobre los conservadores aceleró el proyecto de uniformar la diversidad social y las múltiples mentalidades e imaginarios que la expresaban. Los conceptos de patria y nación se redefinen entonces. Patria no es más el minúsculo lugar de origen, sino el territorio comprendido por la República mexicana. Nación no es más el grupo social unido por la lengua, la etnia y un pasado compartido, sino el conjunto de los ciudadanos que conviven en el territorio. En lugar de la nación real dividida en criollos, mestizos, indios y castas, se proclama un Estado integrado por ciudadanos iguales. En contraste con la nación escindida por su historia (el pasado prehispánico separado por la historia del virreinato, y éste por el pasado de la República), aparecen las primeras obras que unen esos pasados excluyentes en un discurso integrado. Era un discurso que partía de la antigüedad prehispánica, continuaba con el virreinato y la guerra de Independencia, seguía con los primeros años de la República y concluía con la época gloriosa de la Reforma.

²⁵ Bobbio, *Estado, gobierno y sociedad*, p. 104.

²⁶ Luis Villoro, *Estado plural, pluralidad de culturas*, pp. 26-28.

²⁷ *Ibid.*, pp. 30-31, 40-41.

Las obras históricas y los museos que entonces fueron creados se propusieron unificar estos distintos pasados, integrar sus épocas más contradictorias y afirmar una sola identidad. La historia patria se convirtió en el instrumento idóneo para construir una nueva concepción de la identidad nacional, y el museo en un santuario de la historia patria. Esta última vino a ser el eje de un programa educativo que transmitió la idea de una nación integrada, definida por épocas históricas que se sucedían de modo evolutivo, y cohesionada por propósitos y héroes comunes. Se forjó así una conciencia nacional asentada en una identidad imaginada.

El calendario cívico y los monumentos públicos celebraron las fechas fundadoras de la República, la defensa del territorio nacional y a los héroes que ofrendaron la vida por la patria. La pintura, la litografía, el grabado y la fotografía se asociaron con los medios de difusión modernos (el libro y el periódico) para reproducir los variados paisajes y rostros del país unificados bajo el nombre de mexicanos. De este modo, los gobiernos de fines del siglo XIX imprimieron en la población la imagen de un México integrado, de un país sustentado en un pasado antiguo y glorioso, próspero en el presente y proyectado hacia el futuro.²⁸ El nuevo canon de esta interpretación de la historia tenía como centro el Estado-nación, y como postulados el patriotismo, la defensa de la integridad de la nación y el culto a los principios y a los héroes fundadores de la República. Era una concepción de la historia cívica y laica, cuyo objetivo principal era la unidad política de la nación.

La configuración de esta imagen de la nación, con su cauda de símbolos y emblemas nacionales, produjo la lista correlativa de los enemigos que se oponían a la nación moderna. En esta lista figuraban de manera prominente los pueblos indígenas. Liberales, conservadores y moderados, los distintos partidos políticos que competían en la arena nacional, coincidieron en señalar a los pueblos indígenas como el mayor fardo que arrastraba la nación y en ellos concentraron sus críticas.

El señalamiento de los indígenas como enemigos del progreso, o la acusación de que eran culpables del atraso y los fracasos del país, puso en movimiento una campaña insidiosa que terminó por configurar una imagen negativa del indígena. La prensa, los libros, los discursos, la pintura y los medios más diversos difundieron una imagen degradada y salvaje de los indígenas que se generalizó en el siglo y se adentró en las partes más profundas de la conciencia nacional.²⁹

Una consecuencia de esa campaña fue la desvalorización de la historia y la memoria indígenas. El desprecio de los pueblos indígenas produjo como primera reacción una concepción negativa de su memoria histórica. Durante el siglo XIX los testimonios indígenas fueron considerados meras leyendas sin consistencia histórica. Otros autores negaron la existencia de una memoria histórica mesoamericana, principalmente porque sus testimonios no se ajustaban al canon establecido por la tradición occidental. Esta visión negativa de la memoria indígena explica que sólo ahora, cuando está por terminar el siglo XX, empezamos a descubrir la complejidad de esa memoria, a reconocer la fuerza que hizo llegar su mensaje

²⁸ Florescano, *Etnia, Estado y nación*, p. 448.

²⁹ *Ibid.*, pp. 488-491.

recóndito a sus descendientes más distantes, y su poderosa presencia actual, en medio de concepciones de la historia que se obstinan por imponerle una memoria única a la nación plural

Bibliografía

- Bricker, Victoria (1989), *El Cristo indígena, el rey nativo y el sustrato histórico de la mitología ritual de los mayas*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Carruthers, Mary J. (1990), *The book of memory: a study of memory in medieval culture*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Coleman, Janet (1992), *Ancient and medieval memories: studies in the reconstruction of the past*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Connerton, Paul (1989), *How societies remember*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Florescano, Enrique (1995), *Memoria mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (1997), *Etnia, Estado y nación*, México, Editorial Aguilar.
- (1999), *Memoria indígena*, México, Taurus.
- Guerra, François-Xavier (1992), *Modernidad e independencias: ensayos sobre las revoluciones hispánicas*, Madrid, Mapfre.
- Halbwachs, Maurice (1935), *Les cadres sociaux de la mémoire*, París, F. Alcan.
- Havelock, Eric Alfred (1963), *Preface to Plato*, Cambridge, Belknap Press of Harvard University.
- Lockhart, James (1992), *The nabuas after de conquest. A social and cultural history of de indians of central Mexico, sixteenth through eighteenth centuries*, Stanford, Stanford University Press.
- Menegus Bornemann, Margarita (1994), *Del señorío indígena a la República de indios. El caso de Toluca, 1500-1600*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Miranda, José (1972), *Vida colonial y albores de la independencia*, México, Secretaría de Educación Pública.
- Moreno Villa, José (1986), *Lo mexicano en las artes plásticas*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Namer, Gerard (1987), *Mémoire et société*, París, Librairie des Meridiens Klincksieck.
- Ong, Walter J. (1987), *Oralidad y escritura: tecnologías de la palabra*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Reyes-Valerio, Constantino (1978), *Arte indocristiano: escultura del siglo XVI en México*, México, SEP/INAH, Escuela Nacional de Conservación, Restauración y Museografía.
- Rossi, Paolo (1989), *Clavis universalis: el arte de la memoria y la lógica combinatoria de Lulio a Leibniz*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Viqueira Albán, Juan Pedro (1997), *Indios rebeldes e idólatras: dos ensayos históricos sobre la rebelión india de Cancuc, Chiapas, acaecida en el año de 1712*, México, CIESAS.
- Villoro, Luis (1998), *Estado plural, pluralidad de culturas*, México, Paidós/UNAM, Facultad de Filosofía y Letras.
- Yates, Frances A. (1974), *El arte de la memoria*, Madrid, Taurus.
- Zapata y Mendoza, Juan Buenaventura (1995), *Historia cronológica de la noble ciudad de Tlaxcala* (transcripción paleográfica, traducción, presentación y notas de Luis Reyes García y Andrea Martínez Baracs), México, Secretaría de Extensión Universitaria y Difusión Cultural, Universidad Autónoma de Tlaxcala.



Reforma laboral integral*

Carlos Márquez Padilla**

Como su nombre lo indica, una reforma laboral integral debe tener como objetivo influir sobre las condiciones de trabajo tanto de quienes se ubican en el sector *formal* de la economía como de los que están en el sector *informal*, así como sobre la situación de los desempleados.

En el caso de quienes se desempeñan en el sector formal, la problemática giraría alrededor de cómo aumentar el nivel de remuneración que se percibe, es decir, de los salarios y de las prestaciones sociales a las que se tiene acceso. En el caso de quienes laboran en el sector informal, la cuestión a considerar estaría relacionada con poder disfrutar de una percepción mínima y, en particular, con el acceso a prestaciones legalmente establecidas. Finalmente, en el caso del desempleo, la preocupación básica sería poder estar en condiciones para aprovechar las oportunidades de trabajo formal.

Caracterizar la relevancia de cada uno de estos casos en México es un asunto relativamente sencillo. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Empleo de 1995, ese año había en el país 33.9 millones de personas ocupadas, de ellas 20.8 millones detentaban un empleo formal, es decir, eran asalariados, trabajadores a destajo o empleadores, mientras que los empleados informales —trabajadores por cuenta propia y familiares sin remuneración— en los ámbitos rural y urbano oscilaban entre 5.7 y 7.3 millones, respectivamente. Asimismo, existían en el país 1.7 millones de desocupados que sumados a los 33.8 millones de ocupados, conformaban una fuerza de trabajo o población económicamente activa (PEA) de 35.5 millones de personas.

De esta forma, la estructura de la fuerza de trabajo en México para mediados de la década de los noventa era la siguiente: 58.6% estaba ocupada en el sector formal de la economía, mientras que 36.6% se ubicaba en el sector informal y 4.8% se encontraba desocupada.

Vale la pena dejar claro que si bien en el nivel agregado o nacional 36.6% de la fuerza de trabajo se ubicaba en el sector informal, a nivel desagregado la situación difiere mucho en los ámbitos urbano y rural. En efecto, mientras que en el ámbito urbano (25.5 millones de PEA) 28.6% de la población presumiblemente no disfrutaba de las condiciones de trabajo de acuerdo con lo estipulado en la LFT, en el caso del ámbito rural (8.4 millones de PEA) el porcentaje se elevaba a 67.9.

* Texto presentado en el seminario “Repensar a México de cara al 2000”, organizado por la Fundación Carlos Pereyra en octubre de 1999.

** Economista.

En resumen, para los años citados, la fuerza de trabajo presentaba la siguiente composición: seis de cada 10 personas tenía una ocupación formal; en el ámbito urbano, uno de cada cuatro estaba ubicado en el sector informal, mientras que en el ámbito rural dos de cada tres se encontraban en esa situación. En el nivel nacional, uno de cada 20 no tenía un empleo.

Los desempleados

Una vez caracterizada la situación laboral en términos del peso relativo de quienes se ubican en cada uno de los tres casos aquí considerados (formalidad, informalidad o desempleo), resulta pertinente comenzar nuestro diagnóstico señalando que, en términos internacionales, la tasa de desempleo imperante en México a mediados de los años noventa no resultaba particularmente preocupante. Sin embargo, debido a que en nuestro país no existe seguro de desempleo, la comparación no es precisamente válida pues los estratos más pobres no pueden darse el lujo de estar desempleados. Más aún, la definición de desempleado difiere de la utilizada en la mayoría de los países, ya que en México no se considera desempleado a quien haya trabajado al menos una hora durante la última semana.

Ambos hechos tienden a disminuir el nivel de la tasa de desempleo y, con ello, se crean dos problemas potenciales. Por una parte, no se dispone de una herramienta valiosísima para estimar la tasa de crecimiento potencial de la economía; en particular, una tasa de desempleo adecuada permitiría ver si la denominada “Ley de Okun” se confirma, es decir, si existe una relación estrecha entre tasa de desempleo y tasa de crecimiento del producto; de ser así es posible identificar en qué nivel de crecimiento del producto no se registran cambios en la tasa de desempleo o, en otras palabras, cuál es la tasa de crecimiento potencial o tasa máxima de crecimiento sostenible en el largo plazo. Disponer de tal información es de la mayor importancia para diseñar una adecuada política macroeconómica de corto plazo (antirrecesiva o antiinflacionaria, según sea el caso).

Por la otra, no permite a las autoridades del ramo disponer de un indicador confiable para conocer el tamaño y la naturaleza del desempleo y, en consecuencia, diseñar una política adecuada al respecto. Por ejemplo, el tamaño o la dimensión del desempleo para efectos de diseño de políticas de corto plazo debe medirse en relación con el nivel de la tasa de desempleo que se ha registrado cuando se ha crecido a la tasa máxima, es decir, a un ritmo que no haya tensado al mercado de trabajo a grado tal que hubiera desatado presiones inflacionarias. Asimismo, la naturaleza del desempleo es muy diferente si quienes estaban desempleados en un trimestre sólo duraron en esa situación, digamos, seis o 25 semanas o bien si eventualmente consiguieron un empleo de una hora a la semana o de tiempo completo. En este sentido pareciera conveniente considerar las siguientes propuestas:

a) Asumir la misma definición de desempleo que se utiliza en la mayoría de los países de la OCDE no sólo para comparar la situación mexicana con la de esos países e identificar la tasa potencial de crecimiento sostenible, sino para hacer un diagnóstico preciso sobre la situación del desempleo y, en consecuencia, estar en capacidad de diseñar medidas de política pertinentes para enfrentarlo.

b) Instaurar un seguro de desempleo para que la gente tenga la posibilidad de hacer una búsqueda adecuada en el mercado de trabajo y, en caso de desearlo, capacitarse para una ocupación mejor remunerada que en la que se venía desempeñando. En particular, empezar por establecer el seguro de desempleo de los trabajadores calificados para así reconocer socialmente los esfuerzos de quienes se han preparado.

A pesar de las limitaciones señaladas respecto a la manera como se mide la tasa de desempleo en México, es necesario tener presente que si bien el nivel de esa tasa tiende a estar subestimado, es muy probable que los movimientos en la misma estén captados adecuadamente con los indicadores que se publican, aunque no así la fuerza o intensidad (ni, por tanto, la naturaleza) con que se presentan esos movimientos.

Sea como fuere, el hecho real es que la tasa de desempleo en México ha disminuido sistemáticamente desde 1996 llegando a niveles extraordinariamente bajos (2.24%); en la actualidad el desempleo no representa el problema laboral más importante, lo que no significa que no exista una problemática de la mayor relevancia en ese ámbito; sin embargo, el problema laboral más apremiante se manifiesta en términos de la ocupación informal.

Los ocupados informales

La informalidad significa que la remuneración que se percibe está determinada, estrictamente, por la oferta y la demanda en un mercado totalmente desregulado o desestructurado. La informalidad significa ausencia de normas que restrinjan la operación del mercado de trabajo a límites acordados políticamente, es decir, se trata del mundo del trabajo sin gobierno. Aquí la flexibilidad es total y, por tanto, la oferta de trabajo siempre se ajusta —vía las remuneraciones— a la demanda por el mismo. Se acepta ganar el salario de equilibrio pues, de otra forma, sencillamente no se puede sobrevivir. Aquí, por tanto, el desempleo no puede ser un problema.

Sin embargo, es necesario reconocer que tanto en términos cuantitativos como cualitativos la informalidad difiere notoriamente entre los ámbitos rural y urbano. En efecto, en primer lugar, uno de cada cuatro ocupados en las ciudades son informales, mientras que en el campo la proporción, como hemos señalado, se eleva de manera alarmante: dos de cada tres.

Más aún, de los dos de cada tres ocupados en el campo que no disfrutan de los derechos laborales, un grupo importante está ubicado en 130 000 comunidades de 60 habitantes en promedio. Basándonos en proporciones derivadas de los censos, es probable que en una población de 60 habitantes, 38% esté constituida por menores de 15 años (esto es, 23 niños); de los 37 restantes 8%, es decir, tres personas estarían en la tercera edad, y las 34 personas en edad técnica de trabajar (entre 15 y 64 años) se repartirían por partes iguales entre los dos géneros. Sin embargo, de 17 mujeres sólo 10% participan en el mercado de trabajo, es decir, dos, mientras que entre los hombres lo haría 83%, es decir, 14.

En total, por tanto, trabajarían 16 personas y si multiplicamos 16 por 130 000

llegamos a la cifra de 2 080 000 desocupados informales rurales, es decir, la cuarta parte de ellos.

De suerte que con sólo 16 personas involucradas en las actividades económicas no es posible pensar que, en comunidades rurales, pueda aprovecharse el progreso técnico pues, sencillamente, ahí no puede tener lugar sino la más elemental de las divisiones del trabajo y, por tanto, la especialización es imposible. En consecuencia, dada la inviabilidad de poder lograr el progreso en las microcomunidades rurales debido a su tamaño y dado el enorme peso relativo que ellas tienen dentro de la ocupación informal rural, se puede afirmar que su situación representa el problema laboral de mayor importancia. En síntesis, ninguna reforma laboral tendría sentido sin atender, en primer lugar, este problema.

Más aún, esa problemática resulta crucial cuando se considera que la situación dramática en que viven la inmensa mayoría de las mujeres en el medio rural está asociada al hecho de que, en ese medio, además de no poder educarse, sólo 10% trabaja y, por tanto, sólo una de cada 10 alcanza condiciones materiales para superar su condición de dependencia y subordinación, máxime cuando se considera que las condiciones culturales para tal efecto simplemente no existen fuera de las ciudades medianas y grandes.

El caso de las comunidades rurales de hasta 2 500 habitantes, en que se congrega cerca de 30% de la población nacional, es muy similar a la imperante en localidades de 60 habitantes. En ese caso en vez de ser 16 las personas ocupadas serían 666. Piénsese, sin embargo, que para la elaboración del *Catálogo mexicano de ocupaciones* publicado en 23 volúmenes, se detectaron alrededor de 30 000 posibles ámbitos de trabajo o bien que el *Dictionary of occupational titles coverage* de Estados Unidos lista 2 500 distintas ocupaciones, en cada una de las cuales puede haber desde algunos cientos de personas hasta cientos de miles. Considerando esta situación resulta conveniente proponer una “Marcha a las ciudades ordenada”, a partir de identificar a las comunidades que han migrado; organizar a la comunidad de paisanos para que las reciban; establecer un flujo de información sobre los principales problemas que enfrentarán en la ciudad con cursos sobre la vida urbana; identificar a las ciudades con mayor capacidad de recepción, dada su infraestructura urbana, médica, educativa; crear un fondo para la adquisición de predios para vivienda; elaborar un registro de migrantes con cédula de identificación personal que por ejemplo incluya la antigüedad de su arribo (para establecer su lugar en la fila de acceso a servicios de diverso tipo), edad, género, educación, competencias (para poder colocarlos en el mercado de trabajo formal).

Por lo que respecta a la informalidad en el ámbito urbano el problema, aunque de magnitud similar en términos de número absoluto de afectados, se altera de manera radical. En primer lugar, los ocupados informales gracias a la cercanía física del sector formal pueden disfrutar en parte de los frutos del progreso técnico. Además, ciertos servicios públicos, por su carácter sistémico y la importancia que en su viabilidad económica tienen las economías de escala, sólo pueden existir en el ámbito urbano: es el caso del agua potable, el alumbrado, el drenaje, el transporte colectivo, los servicios especializados de salud y, sobre todo, los de

educación y de capacitación; asimismo, en todos los casos en que los costos de distribución son importantes, quienes viven en las ciudades tienen acceso a productos a precios más bajos y/o a una mayor gama de marcas para elegir.

En segundo lugar, muchos productos de consumo y servicios resultan muy baratos para los ocupados informales precisamente ahí donde su número es mayor por dos razones. Por una parte, porque se pueden adquirir con mayor facilidad en su versión “informal” (desde el punto de vista hacendario), es decir, porque empresarios deshonestos evaden el pago de impuestos y los derechos de propiedad intelectual de productos que son distribuidos por trabajadores informales (desde el punto de vista laboral). En el extremo, puede tratarse de productos de contrabando o, incluso, robados. Por la otra, porque muchos de los servicios los pueden adquirir de otros ocupados informales, como son los alimentos, los servicios personales, de reparación, mantenimiento, entretenimiento, etc., o bien tienen acceso a algunos de ellos si un familiar participa en el sector formal.

En tercer lugar, en el ámbito urbano es mayor la probabilidad de salir de la informalidad ocupacional que en el ámbito rural, en el cual, como hemos visto, es prácticamente nula en la inmensa mayoría de las comunidades.

En cuarto lugar, el informal urbano participa cada vez más de derechos ciudadanos tradicionales que se traducen en una mayor cuota de poder, mientras que fuera de las ciudades, por definición, tienden a no existir esos derechos. El “acceso” a predios o a espacios comerciales en la vía pública es un ámbito en donde ese poder se manifiesta.

Con todo, no debe olvidarse que el informal urbano, al igual que el rural, ajusta su ingreso a las condiciones de oferta y demanda, sin que haya una norma colectiva que lo regule. En particular, sin que medie norma que impida que sus condiciones de trabajo en general, y su nivel de ingreso en particular, caigan a niveles políticamente intolerables. Ésta es la característica que diferencia a los ocupados informales de los formales.

Concebir así las cosas permite concentrarnos en definir el modo en que la problemática de la informalidad debe ser abordada. En particular, permite dejar de considerarla sólo desde una perspectiva hacendaria, es decir, como un fenómeno empresarial que se refiere a la no observancia de las normas fiscales. Por tanto, permite concentrarnos en el análisis de las determinantes de la informalidad ocupacional y, en consecuencia, en las causas del fenómeno que habría que enfrentar a la hora de diseñar las medidas de política.

El grado de informalidad ocupacional en el largo plazo depende, desde una perspectiva meramente económica, de la capacidad del sector moderno de la economía de crecer a una tasa superior a la suma de la tasa de crecimiento de la PEA más la tasa de crecimiento de la productividad del trabajo en el sector moderno. En el mediano plazo no es probable que disminuya la tasa de crecimiento de la PEA porque, por una parte, ya nacieron los que habrán de integrarse a la PEA durante los próximos 15 años y, por la otra, es de esperarse un aumento en la tasa de participación en el mercado de trabajo tanto por la migración rural-urbana (sobre todo en el caso de las mujeres), como por el incremento en el ingreso *per cá-*

pita. En consecuencia, asumiendo que no aumente la productividad del trabajo, la única posibilidad para disminuir en el mediano plazo el grado de informalidad ocupacional es que el producto del sector formal crezca a una tasa mayor que la PEA que, entre 1991 y 1995 aumentó 3.3% anual.

Si la productividad del trabajo en el sector moderno aumentara a una tasa relativamente modesta de 1.1%, se requeriría que el producto del sector moderno creciera 4.5% ya que de otra forma el porcentaje de informales dentro de la PEA aumentaría.

Ahora bien si lo que buscamos es no sólo evitar el aumento del peso relativo de la informalidad sino que ésta desapareciera en, digamos, 18 años, ¿a qué tasa tendría que crecer el producto en el sector formal durante ese periodo? Dado que en el año 2000 los trabajadores formales ascenderán aproximadamente a 24 millones y los informales a 15 millones, si ambos grupos crecieran a la misma tasa de la PEA (3.3%), en 18 años habría 43 millones de formales y 27 millones de informales, es decir, 70 millones de ocupados. Por tanto, si quisiéramos que al final de ese periodo desapareciera la informalidad se requeriría que el empleo formal creciera a una tasa de 6.1% anual. Y, por tanto, el producto tendría que crecer aún más rápidamente, es decir, añadiendo a esa tasa de 6.1%, la de crecimiento que experimentara la productividad del trabajo. Si ésta fuera, digamos, la misma que se registró en el periodo 1970-1991, entonces el producto del sector formal tendría que crecer de manera sostenida durante 18 años a 7.2 por ciento.

Esta meta, en principio, se antoja difícil de alcanzar. Más aún, si el producto creciera a una tasa más realista, digamos 5.6% y, por tanto, el empleo formal lo hiciera —de acuerdo con nuestros supuestos— a 4.5%, entonces en 18 años el peso relativo de las ocupaciones informales ascendería a 24% y, en términos absolutos, serían 17 millones, es decir, dos millones de personas más que en la actualidad.

En otras palabras, en el mediano plazo, aún creciendo a tasas muy altas, es poco probable que desaparezca la informalidad ocupacional o incluso que disminuya el número absoluto de ocupados informales. De hecho, revisar la historia confirma nuestra predicción; en efecto, entre 1950 y 1970 años en los que el empleo formal creció a una tasa muy alta de 4.2%, el peso relativo de los ocupados informales disminuyó en más de 20 puntos porcentuales pasando de 53 a 32%, pero su número absoluto decreció sólo marginalmente al pasar de 4.4 a 4.1 millones.

Más aún, entre 1970 y 1990, cuando el empleo formal creció a una tasa de 3.2%, el peso relativo del informal disminuyó en sólo seis puntos porcentuales (26%), y el número absoluto de ocupados informales se incrementó en 50%, llegando a 6.1 millones.

Para resolver el problema laboral más importante en el país se requiere, necesariamente, superar la visión “económica” que privilegia las normas del mercado como forma de atender la cuestión ocupacional; en particular, se necesita asumir una perspectiva que enfrente la naturaleza del problema, es decir, el hecho de que la condición de informal en el caso de las ocupaciones deriva de que sus remuneraciones están sujetas únicamente a las leyes de la oferta y la demanda. En

particular, se trata de condiciones de trabajo que no están estructuradas de acuerdo con normas políticamente legitimadas por el Poder Legislativo y que el Ejecutivo debe hacer cumplir para proteger la integridad de la nación.

Por eso, instaurar un ingreso mínimo legal ciudadano que contenga una parte en especie y otra nominal es fundamental. El ingreso en especie se integraría de servicios públicos a los que tendrían acceso todos los que vivan en la ciudad; en particular serían servicios cuyo consumo no es privatizable (luz, seguridad, parques); servicios cuyo costo para la sociedad y para los individuos disminuye notoriamente al disfrutar todo mundo de ellos (seguros para accidentes; fondos de pensiones); servicios que impiden perjuicios derivados de vivir en colectividad, como la contaminación (apoyo para la instalación de convertidores catalíticos o para la construcción de sanitarios) y las epidemias (vacunación, nutrición, drenaje, limpia) o fomenten beneficios por vivir en colectividad, como la difusión del conocimiento (servicios de educación y de capacitación a todos los niveles; casas de cultura; espacios escénicos y de debate; museos científicos, tecnológicos y culturales).

A otros servicios tendrían acceso quienes percibieran ingresos por debajo de un determinado nivel y sólo en la medida en que se juzgara socialmente conveniente. Por ejemplo, transporte colectivo por un número fijo de veces al mes de acuerdo con criterios socialmente convenidos (dependiendo del número de hijos y el tipo de ocupación).

Adicionalmente, en relación con el ingreso mínimo legal nominal, se definiría una norma al respecto por parte del Poder Legislativo; si, por ejemplo, se fijara en 50 pesos el ingreso mínimo diario (salario mínimo legal más dos terceras partes para prestaciones como la seguridad social, el Infonavit, las pensiones, el aguinaldo y las vacaciones), el gasto máximo que el gobierno tendría que erogar ascendería a 6.5% del producto interno bruto (PIB); dado que en la actualidad existen 15 millones de informales cada uno tendría derecho a 18 250 pesos al año (365 días por 50 pesos).

Téngase en cuenta, en primer lugar, que ésta es una cifra máxima. De hecho, sólo 34% de los informales son “familiares no remunerados”, por tanto sólo 34% cobraría totalmente el ingreso mínimo legal. 6.5% del PIB multiplicado por 0.34 es igual a 2.21% del producto. Del otro 66% de informales es probable que la mitad gane medio ingreso mínimo legal, otra cuarta parte perciba dos terceras partes del mismo y la cuarta parte restante obtenga un ingreso igual a él; en consecuencia, habría que añadir otro 1.79% del PIB. En conclusión, el gasto requerido sería de 4% del producto.

Sin embargo, esto sólo sería cierto si el esquema propuesto se instrumentara ya, lo cual es prácticamente imposible. Por lo tanto su puesta en práctica sería gradual, y mientras se logra instituir de manera cabal (digamos en 12 años), probablemente el PIB habrá crecido 60% (4.5% al año). Por ello, asumiendo que nuestra propuesta no se modificara en términos reales durante ese periodo, se requeriría 2.5% del PIB del año 2012, porcentaje que sería menor en la medida en que se creciera por encima de 4.5% pues, en ese caso, disminuiría el número absoluto de informales.

Por otra parte, a los 50 pesos se harían deducciones para tener acceso al IMSS, al Infonavit y al fondo de pensiones, disminuyéndose los costos de proveer de manera universal los servicios públicos anteriormente propuestos, parte importante de los cuales, dicho sea de paso, en la práctica ya son cubiertos. Más aún, es probable que una parte de informales urbanos ya disfruten de los servicios del IMSS por ser familiares de asalariados y, en consecuencia, no implicarían costos adicionales.

En conclusión, la propuesta de instituir un ingreso mínimo legal para terminar con la informalidad ocupacional en que viven 40% de los mexicanos que trabajan es económicamente plausible pues implicaría un incremento en el gasto público equivalente a 2.5% del PIB. Dejar de hacerlo sólo puede ser fundamentado con base en principios morales distintos de los que aquí hemos defendido, es decir, que es legítimo dedicar 2.5% de nuestra producción a garantizar un mínimo de seguridad económica a 40% de los mexicanos que tienen una ocupación informal.

Para que pueda haber un ingreso mínimo legal, convertir al informal en formal, se requiere que el informal declare al fisco, ya que sólo así se podrá concentrar el esfuerzo público para racionalizar el gasto fiscal al mismo tiempo que se garantiza el ingreso mínimo legal. Se trataría de un paquete de medidas que variaría según sea el ámbito (rural o urbano). En el rural se trataría básicamente de una aportación en efectivo vía, por ejemplo, una tarjeta de débito y de la creación de mecanismos para impedir precios monopólicos. En el ámbito urbano se trataría de crédito fiscal, derechos para disfrutar de determinados servicios públicos, acceso a los servicios del IMSS, a la vivienda, etc. Por cierto, cada entidad federativa podría definir, de acuerdo con recursos propios, su ingreso mínimo.

Vale la pena señalar que una forma especialmente recomendable de instaurar el ingreso mínimo legal sería mediante de un subsidio a las empresas para que contraten mano de obra no calificada; así, serían las fuerzas impersonales del mercado y no los intereses clientelares del Estado, las que determinarían a qué se dedican los recursos humanos empleados. Más aún, probablemente se simplificarían las tareas de administración de recursos, así como las de monitoreo y evaluación del programa ya que se ejecutarían sobre un número de empresas necesariamente menor al de individuos beneficiados.

Para empezar, es necesario definir el “nivel de ingreso mínimo”; en este sentido sería conveniente definirlo como el nivel de ingreso por debajo del cual, debido al rompimiento de la cohesión social que puede propiciar, se pone en peligro la integridad de la nación. De esta manera simultáneamente se define el nivel de gasto necesario y el de ingresos fiscales que el Estado debe obtener para no incurrir en déficit fiscal. El tema debe debatirse de manera informada y por un periodo adecuado para construir consensos.

Cabe señalar que la instauración de un ingreso mínimo legal, además de permitir enfrentar la informalidad laboral, facilitaría iniciar un proceso para terminar con la informalidad hacendaria; en particular, permitiría que las personas —al estar protegidas legalmente en el ámbito ocupacional— tuvieran mayor predisposición a cooperar con las autoridades para identificar a quien no cumpliera con la ley.

Los ocupados formales

Si se asume la perspectiva que denominaremos “legal”, porque privilegia la norma política como forma de proteger al trabajador, es fácil transitar al análisis de la situación del segmento de los ocupados en el sector formal (el segundo en importancia del mundo laboral mexicano). Este sector, en principio, se debería encontrar en una mejor posición que la de los informales, aunque en la práctica, qué tanto mejor esté depende de que los asalariados tengan poder de mercado.

Que esto sea así puede ser resultado de que pertenecen a una empresa con poder en el mercado de productos, derivado de la protección del Estado y que, por tanto, normalmente es compartido con ellos —en forma de mejores condiciones de trabajo— a través de la mediación estatal. Con la apertura a la competencia externa (liberalización) e interna (desregulación, privatización y regulación de la competencia) este tipo de poder de los trabajadores tiende a desaparecer, ya que las empresas dejan de estar en capacidad de demandar trabajadores no calificados para cubrir puestos de trabajo buenos (*vis à vis* el nivel de preparación) y el Estado, sencillamente, no puede seguir mediando.

Alternativamente, los asalariados pueden tener poder en el mercado de trabajo como resultado de disponer de una habilidad, conocimiento o destreza de la que hay una escasez relativa, es decir, una demanda por ellos superior a la oferta. En este caso, las empresas tienen que ofrecer buenas condiciones de trabajo a individuos que tengan esos conocimientos, habilidades o destrezas. Debe quedar claro que el nivel de preparación o experiencia, en sí mismo, no tiene valor en el mercado; lo que sí tiene importancia es que la especialización sea la oportuna. Así, entre mayor sea la escasez relativa mejor la oportunidad ocupacional que, en la práctica, se manifiesta en un salario relativo más alto.

Como es evidente, la situación de los trabajadores formales en México se ubica primordialmente en este segundo mundo y, en consecuencia, las medidas de política al respecto deben tener como objetivo fundamental el permitir que los trabajadores aprovechen de la mejor manera las oportunidades existentes y las que vayan emergiendo. Esto, por cierto, implica una auténtica revolución en términos de la cultura laboral del país.

En efecto, se trataría de pasar de un mundo en el que el Estado es concebido como el responsable de crear —directa o indirectamente— oportunidades ocupacionales para personas con habilidades y ubicación dados, a otro en que el Estado lleva a cabo las funciones necesarias para que las personas aprovechen las oportunidades ocupacionales generadas fundamentalmente por las empresas ubicadas en las distintas localidades del país. En otras palabras, se trata de pasar de una situación en la que el nivel y la composición de la demanda laboral se ajustan a los conocimientos, destrezas y habilidades, a otra en la que el nivel y composición de la oferta de trabajadores se adapta a la demanda por “paquetes específicos” de conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes de los individuos.

Entre esas condiciones facilitadoras que constituirían nuestra propuesta, estarían:

a) Generar información oportuna para conocer las condiciones de trabajo prevalecientes en las ocupaciones existentes e identificar aquellas que resulten más atractivas en términos de remuneraciones, capacitación y ambiente de trabajo, dada su particular condición personal (edad, género, estado civil, domicilio, educación, disposición a prepararse).

b) Garantizar una oferta adecuada de servicios educativos y de capacitación para que las personas puedan recibir la preparación requerida para desempeñar aquella ocupación que hayan elegido; esta medida, por cierto, resulta de la mayor importancia en términos de aumentar la capacidad de crecimiento de largo plazo de la economía, toda vez que disminuye el nivel de la tasa de desempleo compatible con un contexto en que no aumente la inflación.

c) Mantener los beneficios adquiridos al cambiar de empleo para que así cada trabajador pueda desplazarse hacia la oportunidad que más le convenga, es decir, aquella en que se aprovechan mejor sus capacidades.

d) Instituir gradualmente un seguro de desempleo; por ejemplo, se podría comenzar cubriendo por un periodo de hasta seis meses a quienes, teniendo un certificado profesional de una institución reconocida oficialmente, hayan cotizado para el efecto por más de un año. El seguro de desempleo permitiría explorar la información disponible y, en su caso, recapitarse de acuerdo con las preferencias de cada persona considerando las condiciones prevalecientes en los mercados ocupacionales.

e) Homologar las remuneraciones de los servidores públicos con las de ocupaciones similares en el sector privado para así legitimar la intervención estatal (transparentar la ausencia de privilegios o abusos salariales dentro del gobierno) e impedir manejos político-clientelares de la burocracia. Este aspecto de la propuesta, por lo demás, es de la mayor importancia si es que se instituye el ingreso mínimo legal para formalizar a los informales. En efecto, en tal caso aumentaría notablemente el número de empleados al servicio del Estado para poder prestar los servicios de seguridad, educación, habitación, etc., a los que irían teniendo acceso quienes se fueran incorporando a la formalidad.

Para finalizar, es pertinente dejar claro que la propuesta es, en sentido estricto, un programa de gobierno, es decir, un conjunto de acciones que habrían de instrumentarse a lo largo de un sexenio, tendientes a estructurar —y, por tanto, a hacer gobernables— los distintos segmentos del mercado de trabajo para que eventualmente funcionen de manera adecuada, es decir, eficaz y con propósitos claros desde una perspectiva nacional. En particular, se trataría de estar en capacidad de:

- Diseñar políticas macroeconómicas de corto plazo que mantengan el desempleo en un nivel mínimo compatible con la estabilidad de precios.

- Impedir que los trabajadores mexicanos perciban ingresos por debajo de un mínimo políticamente indeclinable.

- Crear las condiciones para que los asalariados (calificados y no) aprovechen plenamente y de la mejor manera posible las oportunidades ocupacionales existentes para mejorar su situación y aumentar la capacidad de crecimiento de largo plazo de la economía ●

La izquierda y el liberalismo

Luis Salazar*

There is not a more effectual method of betraying a cause, than to lay the stress of the argument on a wrong place, and by disputing an untenable post, enure the adversaries to success and victory.¹

D. HUME, "Of the coalition of parties"

Introducción

Doce años después de la caída del Muro de Berlín, la mayor parte (si no es que todos) de los destacamentos de la izquierda nacional e internacional parece seguir siendo incapaz de sacar las lecciones pertinentes no sólo del trágico fracaso de los socialismos revolucionarios, sino también de la crisis generalizada de los estados de bienestar. Frente al hundimiento irreversible de los paradigmas marxistas, nadie se atreve ya a reivindicar las viejas señas de identidad revolucionaria, como tampoco se reivindican los modelos populistas y ni siquiera los keynesianos de conducción de la política económica. Pero este abandono de los viejos marcos de interpretación y de acción, pragmáticamente forzado por la aceleración de los procesos ligados a la globalización, apenas ha sido acompañado por algún tipo de reflexión teórica capaz de sustituirlos. En los hechos, la inmensa mayoría de los partidos y fuerzas de la izquierda parece haber preferido renunciar a cualquier paradigma teórico o ideológico, contentándose, si acaso, con posiciones y actitudes defensivas, en ocasiones francamente conservadoras, ante el avance arrollador y aparentemente irresistible de las ideologías neoliberales y neoconservadoras. Cuando mucho se ha hablado de la necesidad de "profundizar la democracia", de "fortalecer a la sociedad civil", de proponer una "tercera vía", o bien de combatir al "neoliberalismo y a la globalización", sin que quede demasiado claro ni el sentido ni la viabilidad de tales propuestas. Ante el "neoludismo" contestatario de movimientos "globalifóbicos", ocasionalmente violentos, que en forma maniquea se dicen dispuestos a dar una lucha frontal y radical contra la globalización, la izquierda en sus más variadas expresiones apenas atina a oscilar entre simpatías y condenas más o menos vergonzantes.

En este contexto, no es demasiado sorprendente que al calor de los estragos sociales provocados por las más recientes oleadas modernizadoras, intelectuales de izquierda más o menos acreditados consideren necesario adscribirse a posicio-

* Profesor de filosofía de la UAM-Iztapalapa.

¹ "No hay método más efectivo de traicionar una causa, que poner la fuerza del argumento en el lugar equivocado, y por disputar una posición insostenible, regalar a los adversarios el éxito y la victoria".

nes y planteamientos comunitaristas, y que propongan como alternativa del Estado nacional moderno de corte democrático liberal, uno comunitario sustentado en el reconocimiento y la promoción del multiculturalismo. En el terreno académico este comunitarismo surgió, al menos en parte, como una respuesta crítica, metodológica y política, a los intentos de John Rawls de desarrollar una teoría de la justicia de corte liberal e individualista. Comunitaristas más o menos radicales, como Taylor, Sandel y en cierto sentido Waltzer, opondrán a las tesis neocontractualistas rawlsianas (que curiosamente intentaban defender los principios distributivos de un Estado social), otras de tipo comunitario según las cuales, muy aristotélicamente, el individuo nunca es ni puede ser otra cosa que un ser social, esto es, un ser que sólo puede desarrollarse en el interior de una comunidad concreta.²

Quizá esta discusión nunca hubiera trascendido las fronteras de los ámbitos académicos si los procesos globalizadores no hubieran dado pie a una multiforme pero feroz reacción particularista y localista, en la que los actores más diversos e incluso contrapuestos en sus intereses se identificarían como “comunidades” sustentadas en algún tipo de identidad colectiva (étnica, religiosa, histórica, etc.), que supuestamente se ven en riesgo de perecer como resultado de la mercantilización pero también del reconocimiento de derechos aparentemente universales que en realidad hacen abstracción de los “usos y costumbres”, de los valores propios de esas comunidades. El hundimiento del imperio soviético haría proliferar así pequeños y grandes nacionalismos fundados en razones étnicas y/o religiosas, dando lugar a procesos violentos en los que el individualismo moderno y los derechos humanos no pueden aparecer sino como el aval y la justificación de una ofensiva “neoliberal” dirigida a arrasar con el multiculturalismo, con la diversidad de culturas e identidades comunitarias.

El más mínimo conocimiento histórico nos llevaría de inmediato a reconocer en este multiculturalismo viejos temas románticos, irracionalistas y reaccionarios que, desde el inicio de la modernidad, han sido la bandera del mayor poder conservador de nuestra época, es decir, de la Iglesia católica. Temas que alimentaron, además, a todas las tradiciones populistas de derecha y que sirvieron para que los fascismos del siglo XX se opusieran, en nombre de la raza o de la nación, a los valores universalistas de la Ilustración. Desde Burke y De Maistre hasta Schmitt y Leo Strauss, el antiliberalismo teórico de derecha criticó al liberalismo justamente por su naturaleza individualista, abstracta, incapaz de atender y comprender la autoridad de las tradiciones y el carácter organicista de las identidades colectivas. Lo novedoso, lo sorprendente y lo preocupante es que fuerzas e intelectuales de izquierda, otrora comprometidas con los valores de la Ilustración y del progreso, hoy parezcan dispuestas a retomar casi puntualmente esos temas con tal de oponerse no sólo al neoliberalismo en sentido propio sino al liberalismo en su conjunto.³

² Un buen ejemplo de estas posiciones se encuentra en Ch. Taylor *et al.*, *El multiculturalismo y “la política del reconocimiento”*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

³ Es interesante la crítica hecha por Sartori en su ensayo “Multiculturalismo contra pluralismo”, *Claves de Razón Práctica*, núm. 107, noviembre de 2000, Madrid. Sobre el antiliberalismo teórico de

No obstante, quizá haya que reconocer que esta impostura no carece de bases y de antecedentes. Como apunta Bobbio en un importante ensayo sobre el liberalismo viejo y nuevo:

El pensamiento liberal continúa renaciendo, incluso bajo formas que pueden irritar por su carácter regresivo, y desde muchos puntos de vista ostentosamente reaccionario [...], porque se funda sobre una concepción filosófica de la que ha nacido el mundo moderno: la concepción individualista de la sociedad y de la historia. Una concepción con la que, a mi parecer, la izquierda, con la excepción de algunas formas de anarquismo, nunca ha hecho seriamente las cuentas, y de la que, por lo demás, no puede prescindir ningún proyecto orientado a la liberación, a una mayor liberación (¿de quién, si no del individuo?).⁴

En efecto, la mayor parte de la izquierda, sobre todo la influida por el pensamiento marxista, ha sido profundamente antiliberal y, por ende, antiindividualista. Seguramente ha habido razones, algunas buenas, otras no tanto, para ello, pero es quizá este rasgo el que mejor ayuda a entender las dificultades que han tenido tantos destacamentos de la izquierda para sintonizar con la democracia moderna, esto es, para asumirla cabalmente y practicarla. Pues esta democracia es una democracia liberal, una democracia fundada en supuestos individualistas, una democracia que, por ello mismo, para no pocos miembros de la izquierda en el pasado y en el presente sólo puede verse como una mistificación.

Mucho se ha hablado ya del desencuentro del socialismo con la democracia moderna. Desencuentro paradójico en la medida en que todas las versiones del socialismo reconocían a la soberanía popular como uno de sus principios fundacionales, en la medida en que justamente se proponían la emancipación de las mayorías. Desencuentro trágico que habría de conducir a las desastrosas experiencias del llamado “socialismo real” y que justificó crímenes y opresiones abismales. Y seguramente buena parte de las razones que explican ese fenómeno tuvieron que ver con la lamentable identificación del socialismo con una ideología revolucionaria, vanguardista, y en el fondo radicalmente antidemocrática por sus medios y por sus resultados (aun si no por sus fines ideales). Pero otra parte de las razones que explican el desdén soberano de la mayor parte de la izquierda por la democracia moderna más bien se relaciona con una fobia intolerante hacia el liberalismo. No es casual que esa izquierda haya podido reivindicar teóricamente a Rousseau, a Moro, incluso (más asombrosamente) a Hegel, y que en cambio sólo haya tenido desprecio por autores como Locke, Montesquieu, Kant, Stuart Mill, Tocqueville o como Constant. Pues lo que distingue fundamentalmente a estos dos grupos de filósofos y sus propuestas políticas no es tanto el ideal de la democracia, sino la concepción filosófica organicista y comunitarista (por ende antimo-

derecha vale la pena leer de Stephen Holmes, *The anatomy of antiliberalism*, Londres, Harvard University Press, 1993.

⁴ N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, Turín, Einaudi, 1984, p. 123.

derna) de los primeros, frente a la concepción filosófica individualista (por ende, moderna) de los segundos.⁵

En este sentido, el proyecto de refundación de un pensamiento de izquierda capaz de asumir las lecciones de la historia también tendría que pasar por una reflexión seria, rigurosa, equilibrada, sobre los grandes principios en que se han sustentado las variadas tradiciones liberales. Tradiciones que tuvieron, al menos, la virtud de saber combinar esos principios con los ideales democráticos dando lugar a la democracia liberal moderna. La izquierda socialista, por su parte, en sus mejores representantes (los socialdemócratas), fue capaz de aprovechar esta forma de gobierno para desarrollar las bases, todavía precarias, todavía ambiguas, de un Estado social de derecho. Pero eso sólo fue posible cuando se supo y se quiso reconocer el carácter irreversible de determinadas conquistas liberales. La situación actual, marcada por el dogmatismo neoliberal que capitaliza los efectos perversos de aquel Estado, pero sobre todo la falta de imaginación política y el conformismo conservador de muchas fuerzas de izquierda, parece requerir de esa reflexión capaz de aceptar e incluso desarrollar los valores y principios individualistas razonables de las tradiciones liberales, y desarrollar sus ideales de justicia social en términos plenamente compatibles con un individualismo social, político y ético que sólo posturas netamente reaccionarias y conservadoras (como las de la Iglesia) pueden pretender revocar.

A continuación sólo expondremos esquemáticamente algunos de los temas liberales e individualistas que merecen rediscutirse, bajo el entendido que se trata apenas de iniciar un debate teórico al respecto.

La libertad del liberalismo

Lo que define al liberalismo más allá de sus diversas elaboraciones teóricas es no tanto la mera prioridad de la libertad como valor político, sino una cierta interpretación (individualista y negativa) de este valor. Antes que el liberalismo, las tradiciones republicanas también habían hecho de la libertad su valor supremo, pero entendiendo por ella no un conjunto de derechos individuales sino más bien una característica, ligada al desarrollo de determinadas capacidades, de los ciudadanos (lo que excluía, hay que recordarlo, a extranjeros, mujeres, menores de edad, siervos y esclavos y aun, con frecuencia, artesanos y campesinos) y de las ciudades. En este sentido el hombre llegaba a ser libre si y sólo si era miembro de una comunidad libre, regida por leyes sustentadas en el consenso público. Por eso, de acuerdo con estas tradiciones, la libertad no sólo no se oponía al sino que se fundaba en el poder público o político, como tampoco se oponía a las leyes sino que se fundaba en su existencia. Por consecuencia libre era solamente el ciudadano que por definición era *sui iuris*, autónomo, porque no tenía ninguna relación de subordinación o dependencia respecto de otras perso-

⁵ Sobre las tradiciones liberales vale la pena remitir a N. Bobbio, *Liberalismo y democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988; a G. Burdeau, *Le libéralisme*, París, Seuil, 1979, y más recientemente a J. Gray, *Two faces of liberalism*, Nueva York, New Press, 2000.

nas, sino sólo debía obediencia a las leyes. Leyes que, a su vez, no podían basarse en una autoridad despótica (paternal) o tiránica (arbitraria) sino, exclusivamente, en la deliberación pública y en el consenso de los propios ciudadanos. Cuando Aristóteles afirma que en la *politeia* (república) los hombres son libres, lo que quiere decir es que esa forma de gobierno (mezcla de democracia y oligarquía) permite la *participación*, aunque sea diferenciada, de los ciudadanos en los asuntos públicos. Se trata, en suma, de una concepción *positiva*, participativa, de la libertad que es cabalmente compatible con un ideal comunitario de convivencia social.⁶

Para los liberales, en cambio, la libertad es ante todo libertad *negativa*, es decir, derecho de pensar, decidir y actuar sin interferencia alguna de los demás, cuyo titular es esencialmente el individuo en tanto individuo. En otras palabras, la libertad del liberalismo tiene que ver con el derecho “natural” o “humano” de elegir y realizar planes de vida diversos, plurales, originales, sin otro límite que el de no impedir o estorbar la libertad de los demás. Por eso, para esta interpretación la libertad es algo que se contrapone al poder (político pero también religioso). Ser libre entonces es contar con un ámbito más o menos amplio en el que nadie, ni siquiera la ley, puede obstaculizar o prohibir elecciones y decisiones individuales, y que debe ser reconocido y protegido por las leyes y por la autoridad pública. Lo que supone la prioridad del individuo sobre su entorno social, la supremacía de los derechos subjetivos (libertades individuales) sobre las obligaciones (que sólo serán legítimas si son voluntariamente aceptadas o pactadas). De esta manera, el liberalismo no sólo rechaza que la libertad se funde en la comunidad cívica, sino que reivindica el carácter “artificial”, deliberado y voluntario, de cualquier *asociación* legítima. No es por ende la comunidad la que da vida y sentido a la existencia de los individuos, sino que son éstos quienes se asocian *libremente* para dar vida y sentido a las sociedades (sean políticas, económicas o religiosas). De ahí que las figuras del pacto, del acuerdo, del contrato y del compromiso (figuras del derecho privado) sean elevadas por el liberalismo a criterios de evaluación de la legitimidad de las obligaciones y vínculos o límites que los individuos han de aceptar y acatar para convivir y cooperar socialmente.

En consecuencia, la libertad de los liberales, en tanto libertad negativa individual, es absolutamente incompatible con cualquier concepción comunitaria u organicista del orden político o social. Por “naturaleza” (esto es, por el mero hecho de nacer) los seres humanos son libres en este sentido. Sólo por “convención” libremente asumida se asocian, forman sociedades, que implican una limitación necesaria de su libertad “natural” para efectos de poder cooperar y sobre todo para evitar que el abuso de las libertades de unos implique una transgresión de las libertades de otros. Y por eso es indispensable un poder coactivo capaz de reconocer y proteger las libertades de todos.

⁶ Sobre el ideal antiguo-republicano de libertad puede verse de Q. Skinner, *Liberty before liberalism*, Cambridge University Press, 1998, así como Ph. Pettit, *Republicanism. A theory of freedom and government*, Oxford, Clarendon Press, 1997.

En este sentido, como apunta Bobbio, el liberalismo no tiene por qué identificarse necesariamente con los ideales democráticos. Lo único que exige es que el poder político proteja y no cancele la libertad privada, negativa, de los asociados. Su adversario no es necesariamente, por ende, el poder autocrático sino el poder *despótico* o patriarcal, es decir, el poder que despoja a los individuos de su derecho a tener derechos, de su derecho a formar y realizar sus propios planes de vida sin interferencia, a buscar “su felicidad” como ellos decidan individualmente. Si desde Locke la mayor parte de los autores liberales ha preconizado gobiernos “representativos” ello no se debe tanto a que juzguen valiosa la participación en los asuntos públicos por sí misma, sino porque la representación y la participación aparecen como medios idóneos para evitar que el poder político se vuelva abusivo e intente coartar o cancelar las libertades individuales, como medios para controlar y limitar al poder político. El ideal del poder limitado jurídica y funcionalmente, el ideal del Estado mínimo se sostiene precisamente en la idea de una relación inversamente proporcional entre la libertad de los individuos y la extensión legítima del poder estatal. Pero no habría que olvidar que junto a este ideal (ciertamente discutible, como más adelante veremos) se encuentra también el ideal del Estado *laico*, esto es, del Estado que renuncia a imponer o defender legalmente una determinada doctrina religiosa o no religiosa, una determinada concepción del mundo, unos “usos y costumbres” oficialmente reconocidos.

Desde un punto de vista ético, esta manera de entender y defender la libertad y los derechos del individuo tiene una consecuencia ética que no parece haber recibido la atención que merece por parte de la izquierda: la de la autonomía y la responsabilidad morales del propio individuo.⁷ La preferencia de la izquierda por hablar en términos de sujetos colectivos (clases, partidos, comunidades, sindicatos, etc., etc.), aunque pueda tener alguna justificación teórica dadas las dificultades de un individualismo metodológico puro, con frecuencia ha conducido a visiones y teorías que escamotean esa responsabilidad y por ende cualquier discusión seria de las cuestiones específicamente morales. Todo sucede en esas concepciones como si los conflictos y los procesos sociales fueran el resultado no de elecciones y decisiones en último término individuales (en los que por consecuencia habría responsabilidades personales a imputar y a asumir) sino de fuerzas impersonales que encarnan determinados valores o antivalores. Así, por ejemplo, se afirma que en 1994 “las comunidades indias” de Las Cañadas se levantaron en armas contra el Estado mexicano determinadas por una situación que hacía imposible la lucha legal y pacífica. Con ello un proceso complejo en el que multitud de personas concretas asumieron decisiones o se dedicaron a convencer a otras de la bondad de la lucha armada o de la necesidad de “redimir” a los indios mediante la violencia, es reducido a un proceso fatal, inexorable, en el que por supuesto nadie, ni *Marcos*, ni don Samuel, ni los propios dirigentes indígenas, tuvo responsabilidad moral (y política) alguna. En todo caso hay encarnaciones co-

⁷ Sobre lo que sigue es sumamente relevante el libro de M. Platts, *Sobre usos y abusos de la moral*, México, IIF/Paidós, 1999, en especial los capítulos dos, tres y cuatro.

lectivas del mal (el gobierno, el PRI, los caciques, la oligarquía) y encarnaciones colectivas del bien (el EZLN, las comunidades, la diócesis, la sociedad civil), que como en los viejos relatos bíblicos expresan un plan providencial, una lucha sempiterna y maniquea entre principios tan abstractos como irresponsables.

En este sentido, uno de los motivos que parecen alimentar las fobias antiliberales reside sin duda en la dificultad que tenemos los seres humanos para hacernos cargo de las consecuencias de nuestras decisiones y acciones. Siempre es más cómodo decir “me siento mal, *alguien* (o mejor todavía, *algo*) debe tener la culpa”, que reconocer “me siento mal, yo (al menos en parte) tengo la culpa”. El victimismo, la denuncia de agentes impersonales del mal (“el Poder”, “el Capital”, “el neoliberalismo”, etc., etc.) que aparecen como origen-causa-responsable de todos los sufrimientos y de todos los males, es por eso una reacción tan socorrida y confortable para tantas buenas conciencias, que así no sólo escamotean sus propias responsabilidades sino pueden darse aires de superioridad “moral”.

Naturalmente no se trata de aceptar el viejo estribillo del liberalismo oligárquico, afirmando que los pobres lo son porque quieren, o que todo depende de la iniciativa de los individuos en tanto individuos. Entre los extremos del falaz mito del *self made man* y de la irresponsabilidad moral absoluta de las víctimas, parece existir un amplio espacio para reconocer el papel de las circunstancias objetivas, de las oportunidades con que cada individuo se encuentra (incluidas sus capacidades subjetivas) en el desarrollo de su vida, pero también la irrenunciable dimensión moral ligada a sus decisiones, elecciones y acciones. Es absolutamente respetable, por ejemplo, defender “formas de vida” comunitarias sustentadas en tradiciones y en valores pre o antimodernos, pero al menos tendría que aceptarse que esa defensa supone hacerse cargo de las consecuencias sociales de tales “formas de vida”. Acaso una de las razones que explican la fuerte proclividad de las corrientes y organizaciones de izquierda hacia modalidades más o menos depredadoras (pero siempre moralmente reprobables) de clientelismo esté precisamente en este menosprecio por la autonomía moral, por la libertad y responsabilidad de los individuos, que se traduce, a querer que no, en paternalismos, caciquismos y caudillismos que tratan a sus clientelas como menores de edad permanentes, incapaces de asumir derechos y responsabilidades como individuos.

Correlativamente, el acento liberal en la libertad/responsabilidad de los individuos *qua* individuos no parece ser ajeno a lo que se podría denominar la ceguera o insensibilidad liberal ante los problemas sociales objetivos. Ceguera, pues, ante el hecho de que las sociedades realmente existentes no están compuestas por seres humanos abstractos, dotados “por naturaleza” de iguales capacidades y recursos, sino por complejas redes de relaciones sociales y de poder que producen oportunidades y puntos de partida sumamente desiguales y por ende injustos. Insensibilidad ante las consecuencias de mercados más que imperfectos, depredadores, que reproducen y agudizan esas desigualdades y que condenan a millones de seres humanos a una vida sin sentido y sin esperanzas, generando poderes fácticos tanto o más despóticos que aquellos que fueron denunciados (acertadamente) por el liberalismo. Pretender de manera abstracta que todos los indi-

viduos son igualmente libres y responsables cuando en realidad unos gozan de los recursos y capacidades para afirmarlas mientras otros (la mayoría) careciendo de esos recursos y de esas capacidades apenas logran sobrevivir en un estado de necesidad y de vulnerabilidad extremas, es seguramente otra de las razones (ésta sin duda acertada) de la fobia antiliberal.

Con todo, esa insensibilidad o ceguera liberal hacia las consecuencias sociales negativas del “mercado libre” y hacia las condiciones de base que hacen posible el ejercicio real de los derechos individuales y de la autonomía moral de los individuos, en modo alguno debiera conducir a desconocer la inmensa importancia ética, normativa, de las ideas de derechos individuales y de autonomía moral. De hecho, el problema tendría que plantearse al revés, esto es, proponiendo políticas orientadas hacia el “empoderamiento”, la capacitación y la creación de oportunidades que posibiliten a todos los individuos asumir plenamente esa autonomía y esa responsabilidad moral, y que les permitan incorporarse en las relaciones sociales y mercantiles sobre bases de equidad y competitividad.

¿Pluralismo liberal o multiculturalismo comunitario?

No deja de llamar la atención que los defensores de las identidades comunitarias pretendan reivindicar “la diversidad”, “las diferencias”, en contra del orden liberal que, según ellos, pretende uniformizar culturalmente a las sociedades. Seguramente tal pretensión puede sustentarse en el modo como determinados poderes oligárquicos han utilizado al liberalismo para justificar poderes y políticas excluyentes, opresivas y discriminatorias contra grupos o sectores sociales vulnerables por razones económicas y/o culturales. Como bien apuntaba ya hace tiempo Rousseau, cuando las desigualdades sociales son extremas, las leyes generalmente sólo sirven como instrumento para que los poderosos opriman y humillen a los débiles. Tratar como iguales a los que en los hechos (por sus capacidades y recursos) son absolutamente desiguales no sólo es una hipocresía sino un modo de reproducir, consolidar e incluso ampliar las desigualdades y los privilegios. Por eso, en muchas ocasiones la exigencia de un imperio irrestricto de la legalidad (la célebre *rule of law*) sólo puede verse como la bandera de oligarquías impresentables para defender no propiamente derechos sino privilegios exclusivos e inaceptables. Sin embargo, cabe preguntarse si todo esto justifica realmente la idea multiculturalista o comunitarista de la diversidad y de las diferencias o si esa idea *también* conduce a reproducir y ampliar las desigualdades, es decir, a negar el principio fundacional de cualquier izquierda digna de ese nombre, el principio de la igualdad y de la justicia sociales.

Después de todo, una cosa es criticar las aplicaciones manipuladoras de un principio como el de la igualdad ante la ley o como el del imperio de la legalidad, y otra negar todo valor civilizatorio a estos principios. Tanto más por cuanto la diversidad y el pluralismo de los valores están lejos de ser ideales incompatibles con tales postulados. Sólo las interpretaciones más primitivas de la igualdad y de la legalidad permiten suponer que ellas implican homogeneidad o uniformidad. Por el contrario, la igualdad de trato y de oportunidades y la libertad de los

individuos son valores que no sólo reconocen sino promueven la convivencia pacífica y enriquecedora de la pluralidad de valores y de formas de vida. Lo único a lo que se contraponen es a la idea de que estas formas de vida son esencias comunitarias que están por encima de la propia libertad de los individuos para asumirlas, para modificarlas o incluso para crearlas, esto es, a la idea de que por ser el resultado de una tradición étnica, religiosa o histórica, esas formas de vida pueden imponerse a pesar o en contra de la voluntad de los individuos. Ahora bien, la defensa a ultranza de identidades colectivas “originarias”, de la llamada diversidad “multicultural” parece conducir precisamente a una especie de sacralización esencialista de comunidades supuestamente homogéneas y por ende no pluralistas. Basta la menor observación seria de la dinámica real de la evolución de esas identidades colectivas para reconocer la enorme mistificación que implica esa sacralización y esa presunción de homogeneidad. Y también para entender que tal mistificación no sólo conduce, con frecuencia, a sacrificar los derechos individuales por mor de un paternalismo más o menos degradante, sino que también niega y oculta la heterogeneidad, las desigualdades y los conflictos que abruman a tales comunidades. Las denuncias contra supuestos “etnocidios” o “genocidios culturales”, la oposición a que pueblos o grupos así mitificados se integren en procesos de desarrollo económico y cultural viables, la pretensión de aislarlos culturalmente, convirtiéndolos en “autónomos”, no parece llevar a otra cosa que a una defensa paradójica de “la diversidad” que los condena a la marginación, a la pobreza permanente, y lo que es más grave quizá, a su sometimiento a poderes fácticos de corte religioso o caciquil. “Usos y costumbres” generados por la opresión y la miseria, “usos y costumbres” forjados en buena medida por la intervención de poderes religiosos e intolerantes, difícilmente pueden ser la base para la verdadera emancipación de los individuos y de los “pueblos” que los multiculturalistas dicen defender y representar. En el fondo, bajo estas consignas lo que se reivindica no es el pluralismo, la diversidad y la tolerancia, sino todo lo contrario: la homogeneidad forzada, la sumisión y el fanatismo.

La primera pregunta que tendría que hacerse al hablar de derechos colectivos especiales es la de sobre quiénes serían los titulares efectivos de esos derechos, esto es, los *individuos* que específicamente se encargarían de ejercerlos. Que no se nos venga a repetir que son “las comunidades” o “los pueblos” o “las asambleas comunitarias”, otras tantas máscaras que impiden reconocer los poderes reales (no pocas veces despóticos e impresentables) que en los hechos gobiernan a estos grupos. Existen jefes, líderes, dirigentes, caciques, sacerdotes, que mandan, y existen bases, seguidores, clientelas, fieles, que obedecen por interés, convicción o por necesidad. Acaso en situaciones casi ideales, esos jefes tengan efectivamente la confianza bien ganada de sus subordinados; acaso efectivamente tales jefes puedan llamarse representantes legítimos de sus pueblos o comunidades. Pero sólo el más ciego romanticismo puede desconocer que no son estas situaciones las que predominan en la mayoría de los casos y que la jefatura digamos de *Marcos* o de algunos clérigos tiene más que ver con recursos despóticos y violentos que con el consenso libre e informado de los *individuos* que forman

a las comunidades así gobernadas. En el fondo la tesis de que en las comunidades los jefes “mandan obedeciendo” no es sino una forma de ocultar la responsabilidad política y moral de los que toman las decisiones, es decir, de los que mandan.

Nada de lo anterior se opone a reconocer la urgente necesidad de combatir los abusos, la discriminación, las humillaciones y el abandono social e institucional que padecen los indios en nuestro país. Pero cabe preguntarse qué se defiende cuando se reivindica el ideal comunitario contra el individualismo liberal. En principio, ese ideal no parece identificarse necesariamente con valores de igualdad, solidaridad o cooperación, pues es posible imaginar individualismos que sean igualitarios, solidarios o cooperativos, lo mismo que es posible imaginar comunidades jerárquicas, excluyentes y conflictivas. En todo caso, su núcleo teórico parece hacer referente a un tipo de adscripción, a una manera de identificarse y a un sentido fuerte de pertenencia. Lo que distingue en efecto a la idea y al ideal de comunidad es que se trata, como ya se señaló, de una totalidad que es anterior a las partes que la componen. De una totalidad a la que, por consecuencia, sus elementos están adscritos por naturaleza, por tradición o por costumbre, y no por decisión voluntaria. Se configura así un nosotros, una identidad colectiva a la que deben someterse, sin discusión ni reflexión, sus componentes individuales, de una identidad colectiva que por ser anterior y superior a las identidades individuales exige hipostatizarse y sacralizarse. Lo que genera, y éste es al parecer el punto decisivo para sus defensores, un sentido fuerte, inexorable, de pertenencia. Un sentido que se constituye en el sentido esencial de la existencia para los miembros, lo que permitiría entender la disposición de éstos a sacrificarse en beneficio de la comunidad. Frente al egoísmo de las sociedades y asociaciones individualistas, en las que la adscripción es voluntaria y por ende interesada, el ideal comunitario descargaría al individuo del *stress* decisional, esto es, de la necesidad de elegir y modificar constantemente sus planes de vida, lo mismo que de reflexionar y poner en discusión sus valores y objetivos, pues todo eso estaría a cargo de la comunidad, de sus tradiciones, de sus “usos y costumbres”.

Ahora bien, en cierta forma es comprensible que ante las duras realidades de la solidaridad “mecánica” individualista (como la denominaba Durkheim), que vuelven frágiles y discutibles todas las identidades, todas las pertenencias, y que crean en consecuencia incertidumbre, inseguridad y angustia, surjan nostalgias de un sentido fuerte de pertenencia que no pase por nuestras elecciones contingentes y que, sobre todo, nos descarguen del peso de la responsabilidad individual, que nos digan, sin lugar a dudas, lo que somos y lo que debemos hacer. Mas cabe preguntar si el precio a pagar no es demasiado alto, no sólo porque supone renunciar a cualquier conocimiento objetivo de la historia de esas identidades comunitarias (pues no hay identidad comunitaria sin mitificación de la historia, como lo prueban todas las historias patrias), sino porque exige desechar la idea moderna, ética y política, de libertades y derechos individuales.

Por lo demás, es sabido por experiencia que las identidades comunitarias sólo pueden constituirse y mantenerse en virtud de una contraposición constitutiva, excluyente y antagónica entre nosotros los “x” y los otros, los no “x”. Este senti-

do fuerte de pertenencia requiere en efecto afirmar no sólo la singularidad sino la superioridad de determinados rasgos culturales que convierten a esa identidad, a ese nosotros, en algo superior a los demás. Lo que explica al menos en parte la naturaleza intolerante, hipersensible y con frecuencia fanática de esas identidades comunitarias que son incapaces de aceptar la igualdad de derechos y obligaciones de todos los seres humanos, con independencia de su adscripción comunitaria (incluso nacional). En este sentido, la beligerancia con que se afirman las comunidades no sólo parece resultado de situaciones más o menos opresivas o amenazadoras, sino también un requerimiento esencial para la conservación de ese sentimiento fuerte de pertenencia.

Por último, el multiculturalismo comunitario parece defender la diversidad de las culturas como si se tratara de esencias o especies al borde de la extinción. Por eso no le basta la exigencia de no discriminación y de respeto hacia todos los seres humanos; por eso no le es suficiente la igualdad de los derechos. Quiere además “reconocimiento” de la igualdad no de los individuos sino de “las culturas”. ¿Qué puede significar esto? ¿Que deben valorarse de la misma manera todas las tradiciones, todas las costumbres, todas las creaciones culturales? Seguramente, el principio de tolerancia nos obliga a tratar de entender ideales y valores ajenos, pero de ningún modo puede pretender que toda tradición y toda costumbre por el hecho de serlo sea valiosa (lo que en definitiva nos llevaría a aceptar que nada vale nada). En realidad, valorar es dar preferencia, es mostrar por qué algo es deseable, pero también por qué otras cosas no lo son o lo son menos. Por ello debemos afirmar la obligación de respetar los valores y las preferencias de los demás, pero ese respeto no excluye la posibilidad de discutir esos valores y esas preferencias.

El pluralismo moderno, por lo demás, no es un museo en el que las riquezas culturales son colocadas armoniosamente en salas contiguas y ordenadas. Es un pluralismo conflictivo y competitivo que fuerza a todos a aprender y a tratar de mejorar: por eso es dinámico, por eso es creador, y también por eso puede ser sumamente cruel cuando no existen redes de seguridad que atenúen los costos para los perdedores (para que no haya perdedores absolutos) y las ganancias de los ganadores (para que tampoco haya ganadores absolutos), pero que también fijen condiciones relativamente equitativas para los competidores. Pero si es necesario civilizar el conflicto y la competencia, si es necesario establecer mecanismos institucionales de compensación y de equidad, no es posible ni deseable abolir el conflicto y la competencia, al menos si deseamos mantener la libertad, la iniciativa y la creatividad de los individuos y de las asociaciones. Lo único que se consigue cuando tal cosa se intenta, como lo demuestran tantas experiencias, no es eliminar los conflictos, sino hacerlos sórdidos y salvajes, no es cancelar la competencia, es volverla subterránea y brutal. Por eso, los sueños de comunidades armoniosas y solidarias terminan siempre en pesadillas concentracionarias en las que reina la ley del más fuerte, del más astuto, del más mentiroso.

Participación comunitaria o representación política

Una de las críticas más reiteradas contra la democracia liberal es la de que no permite una participación efectiva de los ciudadanos, cuyo poder se reduce por consecuencia al de votar por candidatos y partidos que con gran frecuencia sólo se acuerdan de los propios ciudadanos, de sus derechos y de sus demandas, durante las campañas electorales. De esta crítica se deriva la necesidad de, al menos, complementar la democracia representativa con formas de democracia directa, participativa, como los plebiscitos, el referéndum, la consulta popular, o, en el extremo, las asambleas y los consejos sustentados en el mandato imperativo de obreros y campesinos (estudiantes e indios). Sin duda, esta crítica encuentra en la no pocas veces triste realidad de las democracias y los partidos una fuente de aparente justificación. La mala fama de las organizaciones partidarias y de los parlamentos representativos es casi universal y, en cierto sentido, bien ganada. Pero cuando se pretende que por eso deben existir formas de democracia “más avanzadas”, capaces de constituir una alternativa viable para la democracia liberal, no sólo se confunde el principio de representación con sus realizaciones, sino que se ignoran las más elementales experiencias de la política moderna.

La primera de ellas es que la peor democracia representativa hasta ahora ha mostrado ser mucho más democrática en sentido propio que cualquier democracia participativa realmente existente. Más democrática porque paradójicamente ha permitido una *participación* más amplia y más libre de los individuos-ciudadanos. Más amplia porque siempre serán más los que se deciden a ir a depositar su sufragio secreto, que los que, incluso en tiempos extraordinarios, están dispuestos a participar (efectivamente) en asambleas multitudinarias o en procesos “revolucionarios”. Más libre porque el propio secreto del voto garantiza a los ciudadanos cabal libertad para elegir entre distintas opciones, según su propio juicio y razón. Sin duda buena parte de los partidos realmente existentes es poco representativa, esto es, poco capaz de agregar y articular las demandas de los ciudadanos, pero los peores partidos democráticos han probado ser más respetuosos y en este sentido más representativos que las mejores asambleas participativas, pues al menos no suponen encarnar la voluntad de todos, sobre todo de los que no participan. Toda la historia del siglo xx, por no hablar de la historia antigua, atestigua que ninguna fórmula alternativa a la de la representación pluralista basada en partidos competitivos ha sido otra cosa que el disfraz de despotismos y dictaduras que nada tienen que ver con los principios y valores democráticos.

En todo caso, entonces, tendría que plantearse el problema de cómo mejorar la *representatividad* y *responsabilidad* de los representantes (partidos, legisladores, funcionarios electos), pero también aquí tendría que reconocerse que, según la experiencia histórica real, las fórmulas participacionistas antes mencionadas están lejos de coadyuvar a resolver este problema y que muchas veces más bien profundizan la irresponsabilidad política de los gobernantes. De ahí que en los mejores casos estas fórmulas tengan que acotarse jurídica y políticamente para evitar que sean convertidas en medios de manipulación por líderes populistas que se caracterizan justamente por su absoluta irresponsabilidad efectiva.

Por lo demás, la democracia representativa es hasta ahora la única forma de gobierno que ha permitido compatibilizar los principios democráticos con la complejidad y el pluralismo propios de las sociedades modernas. Quizá sea ésta la razón última de las críticas que se le dirigen: más que los partidos y las elecciones, lo que se denuncia y lo que fastidia a sus críticos es que no exista esa voluntad general homogénea, ese bien común claro y transparente, sino una interminable competencia (facciosa la denominaban los críticos de derecha) entre diversas opciones alternativas por conquistar el voto de los ciudadanos “reducidos” a individuos libres e iguales. En efecto, esta competencia jamás va a producir el “hombre nuevo”, el “ciudadano total”, la “virtud cívica”, ni mucho menos la “armonía de la comunidad”, pues se basa más bien en los seres humanos tal como son: egoístas, poco informados e ilustrados, conflictivos y *libres*.

Lo que nos lleva a tocar un último tema de las tradiciones liberales: el concerniente a su desconfianza hacia la política, los políticos y los seres humanos en general. Sin llegar a los extremos del pesimismo antropológico de Hobbes (según el cual, por naturaleza el hombre es enemigo [lobo] del hombre), la mayor parte de los pensadores comparte una visión más bien negativa de los seres humanos y, *por consecuencia*, especialmente de los que buscan o ejercen un poder coactivo o espiritual. Digamos que para ellos el ser humano tiende, casi por naturaleza, a abusar del poder, a buscar privilegios a costa de los derechos de los demás. De ahí la frase atribuida a lord Acton, según la cual “el poder corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente”, o la idea de Kant de que el hombre está hecho de una madera tan torcida que nada recto puede hacerse con él. Este pesimismo explica que para los liberales la política, el poder político, no pueda ni deba encargarse de hacer felices o mejores (virtuosos) a los seres humanos, y que en todo caso sean éstos los que deban buscar esa felicidad o mejoría por su cuenta y riesgo. En consecuencia, ni la política es todo, ni puede todo, ni debe asumir otra responsabilidad que no sea la de proteger los derechos de los individuos y regular sus conflictos. Y proteger esos derechos sobre todo de los siempre tentadores abusos de quienes ejercen el poder (político o religioso).

Empero, tal vez por razones históricas, la mayor parte de la izquierda ha tendido a repudiar esta visión antropológica negativa, asumiendo con Rousseau que la “maldad humana”, el egoísmo, la ambición de poder, la búsqueda de privilegios, no eran sino la consecuencia de la civilización burguesa, del mercado y de la propiedad privada, es decir, de sistemas o estructuras capaces convertir al ser humano en lobo del hombre. Con ello, y a pesar de sus presuntas metas anarquizantes de superación de toda política y todo poder, una parte de la izquierda asumió una paradójica omnipotencia de cierta política, la revolucionaria. Por razones no del todo claras, esta política tendría la capacidad no sólo de hacer más justa la distribución de la riqueza, sino de sustituir a ese hombre vicioso y egoísta por un “hombre nuevo”, solidario, desinteresado, comprometido totalmente con el bien público. Para colmo, el “modelo” anticipado de este hombre encarnaría en los “revolucionarios profesionales”, ejemplo supuestamente de esa solidaridad, de ese desinterés y de ese compromiso. He aquí la fuente primigenia del culto a la

personalidad de líderes como Stalin, Mao Tse-tung, Castro, Pol Pot, o bien, cuando ese culto se vuelve insostenible en virtud de los crímenes cometidos, de los que tuvieron la fortuna de ser derrotados, como Zapata, Villa, el Che, etcétera.

Pero quizá esta idolatría, esta pretensión de que ciertos personajes de carne y hueso son la realización pura de determinados ideales y valores, no sea el efecto más preocupante y desastroso de aquella visión de una política revolucionaria omnipotente. Más allá del vergonzoso espectáculo dado por los adoradores y buscadores de héroes revolucionarios, de mártires y santos ejemplares, la consecuencia más negativa reside en la pretensión de instaurar gobiernos con capacidad y derecho para, como decía el mismo Rousseau, “transformar la naturaleza humana”. Gobiernos que, retórica revolucionaria aparte, representan no una política más avanzada sino lo que Aristóteles llamaba despotismos que, sintiéndose poseedores de virtudes excelsas, asumen el monopolio no sólo de la fuerza legítima, sino de la ideología única legítima. Gobiernos que, incluso en sus orígenes, pudieron inspirarse en ideales nobles y respetables, pero que independientemente de las intenciones mismas de sus fundadores, se transforman más temprano que tarde en feroces totalitarismos que terminan no con la formación del “hombre nuevo” sino del “hombre cínico y desmoralizado”, como prueba fehacientemente la experiencia del siglo xx.

En este sentido, la desconfianza liberal hacia la política y hacia el ser humano parece sustentarse en algo más que en meros intereses clasistas. Ella recoge una larguísima experiencia histórica que nos enseña que, en efecto, un poder sin contrapesos, un poder sin controles, un poder concentrado y exclusivo, inevitablemente degenera, sean los que fueren sus titulares, en un poder arbitrario, abusivo y socialmente depredador. A fin de cuentas, las sociedades modernas (y no sólo) jamás pueden ser tratadas como “objetos” a administrar y gobernar desde arriba por príncipes y líderes iluminados. Son, por el contrario, realidades infinitamente complejas que expresan las iniciativas, decisiones, conflictos y cooperaciones de millones y millones de seres humanos. Su dinámica, su evolución, su historia, no son por eso reducibles a la voluntad de sus dirigentes y gobernantes, lo que acaso ayude a entender el fracaso sistemático de todos los ensayos revolucionarios de “transformación” puramente política de las relaciones sociales.

La política y el poder político no son ni serán jamás los medios idóneos para alcanzar la sociedad ideal. Son y pueden ser sin duda uno de los modos para lograr reformas legales e institucionales capaces de ayudar a superar injusticias, atenuar desigualdades, coordinar esfuerzos sociales colectivos. Pero por su propia dinámica, por sus propios imperativos y por sus propios recursos, ni la política ni el poder político deben arrogarse la tarea de redimir a las sociedades o de realizar el paraíso.

Para terminar vale la pena subrayar una última intuición liberal: la de que las realidades sociales, por ser complejas y plurales, son necesariamente ambiguas y ambivalentes. Y de que la historia no es el escenario maniqueo en el que se enfrentan los buenos contra los malos, sino un proceso incierto, complejo, contingente y sobre todo sorprendente, en el que los ideales y valores desempeñan sin

duda un papel, pero en el que las utopías, las sociedades perfectas y justas no pueden ser sino sueños e ilusiones. Por todo ello, en lugar de rechazar en bloque los valores liberales y su significado civilizatorio, más bien convendría examinarlos seriamente por una izquierda que quiera ser realmente moderna y democrática, que quiera defender la justicia, la igualdad, sabedora de que el individualismo, la libertad negativa y la democracia representativa, son conquistas que es necesario defender tanto contra las fuerzas reaccionarias de derecha como contra las ilusiones y perversiones totalitarias de las izquierdas iliberales y antimodernas. Por una izquierda, en suma, capaz de combinar, como señalara Bobbio ya hace años, la justicia con la libertad.⁸ ●



⁸ Se trata del “liberalismo social” preconizado, no sin escepticismo y realismo, por Bobbio. Cf. su ensayo “Tradición y herencia del liberalsocialismo”, en J. Fernández Santillán (comp.), *Norberto Bobbio: el filósofo y el político*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

Populismo, participación y consolidación de la democracia

Humberto Schettino*

La moda participacionista

Durante los últimos años hemos asistido en México (y en muchas otras partes del mundo), a la popularización de la idea de participación del pueblo en los asuntos públicos. En efecto, *la participación* ha pasado de ser sólo una de las muchas demandas de los movimientos estudiantiles de los años sesenta, a convertirse en uno de los temas recurrentes de grupos políticos que representan casi todas las posiciones del espectro ideológico. Hoy día, piden participación en nuestro país los estudiantes universitarios, los trabajadores, las “comunidades eclesiales de base”, los policías preventivos del D.F., los vecinos de Polanco y casi cualquier habitante de condominios. Lo que ha cambiado es que la participación ya no es sólo una demanda de *los gobernados*, sino una propuesta de los gobernantes y es promovida hasta por grupos culturales de elite. Un ejemplo claro es el programa “Mande”, de la Presidencia de la República, que pide a los ciudadanos opiniones sobre cerca de 100 temas diferentes, todos considerados vitales para la salud de la nación, como la educación, la salud o la corrupción. Otro ejemplo reciente es la consulta promovida por el gobierno de la Ciudad de México respecto de la pertinencia del horario de verano. La “sociedad civil” también tiene claras preferencias por la participación y grupos de orientaciones culturales e ideológicas distintas recurren a ella: casos ejemplares son las consultas del CGH sobre la “legitimidad” de la huelga de 1999, o la consulta conducida por la revista *Letras Libres* sobre la calidad y pertinencia de las instituciones culturales del Estado mexicano. Los grandes medios de comunicación (radio y televisión) no podrían quedarse fuera de este proceso y, de unos meses a la fecha, piden la opinión del público sobre casi cualquier tema. No creo que haga falta recordar que el vocero del EZLN insiste, cada que puede, en que las decisiones en el interior del zapatismo se toman con la participación de toda la comunidad (niños incluidos) y que lo que distingue a su movimiento de otros movimientos revolucionarios, es que su dirigencia *manda obedeciendo*.

Lo que todos estos ejemplos muestran es que la participación ha dejado de ser una demanda de grupos marginales y se ha convertido en una de las claves culturales de nuestro tiempo. Dicho de otro modo, da la impresión de que la par-

* Doctor en filosofía por la Universidad de Nueva York. Investigador del IIF de la UNAM.

ticipación popular es concebida, por un buen número de minorías dirigentes (gubernamentales, estudiantiles, académicas, mediáticas, intelectuales), como una práctica que resulta indispensable para la buena salud de la democracia mexicana y que, considerada en conjunto, tiene más consecuencias positivas que negativas. Debe quedar claro que la participación resulta importante para los agentes antes mencionados no sólo como una forma de influencia *directa* en la toma de decisiones estrictamente políticas, sino como una “cultura”. Sin embargo, no cabe duda de que el tema de la participación tiene mayores consecuencias para la vida del país cuando se le propone como la única vía legítima que tienen los gobernantes para justificar sus decisiones.

La moda participacionista no tiene su origen en el mundo de la política o de los medios, sino en el mundo intelectual y académico. Desde la academia (que se concibe a sí misma como “progresista”) se ha promovido, casi por treinta años, la idea de que la democracia liberal es, por un lado, deficitaria en lo que a legitimidad se refiere, porque es “representativa” y no “participativa” (o, en otra nomenclatura, “formal” y no “sustancial”) y, por el otro, porque promueve el “atomismo” social, propio de la concepción burguesa de la sociedad, y no la “solidaridad”. Si bien es cierto que las elucubraciones de los académicos no suelen tener influencia inmediata en la vida pública, creo que en este caso hay claros nexos causales entre aquello que se propone en libros y revistas especializadas y las propuestas participacionistas enumeradas antes.

Todo este movimiento participacionista sucede en medio de un proceso de enorme importancia para el futuro del país, particularmente para el mantenimiento de la estabilidad política: el proceso de consolidación de la democracia. Políticos, intelectuales, líderes de opinión, opositores, todos parecen estar de acuerdo en que la participación es necesaria para mejorar el funcionamiento de casi cualquier institución. La pregunta que se impone es, ¿tienen razón? ¿Es indispensable la participación para que la democracia funcione correctamente, es decir, que ofrezca estabilidad política, espacio para la toma de decisiones acertadas y algún mejoramiento del nivel de vida? La respuesta a estas preguntas es importante porque señala el tipo de democracia que queremos y que necesitamos construir. La tesis que busco sostener en este trabajo es que la participación no sólo no es indispensable para el correcto funcionamiento y para el desarrollo de la legitimidad de la democracia, sino que presenta enormes riesgos para el proceso de consolidación de la misma porque, como veremos, promueve el populismo y la erosión de justo aquellas instituciones y prácticas —la representación y las discusiones parlamentarias— que suelen permitir la organización del disenso y que permiten decisiones con mayor legitimidad (bien entendida), y sujetas al escrutinio de sectores interesados. Como intentaré mostrar, la discusión sobre la participación en México tiene muy poco que ver con la reflexión académica y se ha convertido en un instrumento de líderes políticos cuya actividad muestra escaso reconocimiento de las bondades de la representación. En pocas palabras, la apelación a la participación parece ser más un producto de la estrategia política que un intento por mejorar el funcionamiento de la democracia. Por lo demás, no creo que se haya

demostrado, aun en la discusión académica, que la participación del pueblo en la toma de decisiones políticas constituya un arreglo institucional superior en eficacia, legitimidad y defensa de las libertades básicas, a la democracia representativa. En las páginas que siguen analizaré, primero, la discusión académica y, en un apartado posterior, las peculiaridades de la discusión mexicana.

La discusión académica

A pesar de que en el pensamiento político moderno la propuesta de participación data de *El contrato social* de Rousseau, concentraré mi atención en los argumentos contemporáneos, que son los que están “más de moda”. En los últimos treinta años, el origen académico de la propuesta participacionista puede encontrarse en dos libros: *La democracia liberal y su época*, de C.B. Macpherson, y *Participation and democratic theory*, de Carole Pateman, que ofrecen una crítica de la democracia liberal en una época en la que la utopía socialista aún levantaba esperanzas de cambio social. Ambos textos son importantes porque establecieron la agenda de la discusión posterior. Para los dos autores la democracia liberal representativa, tanto en su teoría como en su práctica, canceló la promesa original de la democracia y pervirtió su sentido verdadero. En otras palabras, ambos sostienen que si la democracia es efectivamente el “gobierno del pueblo”, la democracia representativa es una perversión del ideal original y una usurpación ilegítima del poder popular llevada a cabo por minorías que suelen depender del gran capital.¹ En su opinión, la solución consiste en ampliar la participación en dos sentidos: primero, en la toma de decisiones vinculantes que afectan a toda la sociedad y, en segundo lugar, en los sitios de la participación (en el lugar de trabajo, en la escuela y supongo, en la familia, la iglesia, los clubes deportivos, etc.). Ahora bien, hay dos grandes temas que preocupan a los dos autores y que, más allá de las propuestas prácticas y de las definiciones, han determinado el debate contemporáneo sobre la participación. El primero es el de la imposibilidad o, dicho de otro modo, del carácter utópico de la misma y el segundo refiere a la defensa de la libertad individual. Ya a finales del siglo XVIII y principios del XIX, Alexander Hamilton y Benjamin Constant habían sostenido que la participación del pueblo en la toma de decisiones es imposible debido, en primer lugar, al tamaño de las sociedades y, en segundo lugar, a la diferente concepción de libertad que tenían los modernos respecto de los antiguos. La libertad moderna es la libertad negativa, concebida como el derecho individual a hacer todo aquello que no cause daño a los demás. Proponer un modelo participacionista que incluye la concepción antigua —comunitaria— de libertad, sólo produjo consecuencias negativas para Francia, diría Constant y, en opinión de Hamilton, sólo produciría el desarrollo de *facciones* que, a su vez, cancelarían las libertades individuales y la seguridad del Estado.² La democracia liberal y representativa era, por lo tanto, la única forma de

¹ Macpherson, 1977, cap. IV, y Pateman, 1970, p. 110.

² Véase, por ejemplo, Benjamin Constant, “De la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos”, y Alexander Hamilton, *El Federalista*, núm. 10.

gobierno posible para la modernidad debido al tamaño de los estados y a la defensa de la libertad negativa, individual, como el valor fundamental. Hamilton, además, insiste en la incapacidad de las mayorías para participar en la toma de decisiones, y defiende a la representación como el instrumento que permite llegar a decisiones razonables.

Los mismos temas y las mismas preocupaciones se plantean, a partir de mediados de los años ochenta, en una enorme cantidad de literatura sobre la participación producida ya no sólo desde la filosofía política sino también desde las *ciencias* sociales. Se mantiene la idea de que la democracia representativa es un engaño que sólo sirve para disimular las desigualdades de influencia y recursos, se insiste que hay algo así como una crisis de legitimidad de la misma, que se muestra tanto en la apatía de los votantes como en la aparición de “nuevos movimientos sociales”, se afirma la importancia de la participación como instrumento de educación ciudadana y se añade la tesis que sostiene que sólo la participación puede justificar a la democracia. Como era de esperarse, lo que al principio era sólo un *modelo* devino en diferentes cosas; se habla entonces o de *comunitarismo y republicanism* o de democracia *fuerte, radical o deliberativa*, dependiendo de a qué tradición académica se pertenezca. Estas elaboraciones teóricas encuentran su contraparte empírica en los análisis y en la defensa de la “sociedad civil”, de los “nuevos movimientos sociales” o de las “organizaciones no gubernamentales”. No obstante esta diversidad, creo que los nuevos modelos no son sino versiones un tanto más elaboradas del propuesto, primero por Rousseau en el siglo XVIII, y luego por Macpherson y Pateman en los años setenta. Todas estas propuestas constituyen, en efecto, un modelo general de las sociedades humanas que propone, como la forma de gobierno *buena, justa y legítima* a un modelo de la democracia que incluye necesariamente, si bien con diferentes características, a la participación. El punto de partida es siempre el mismo: la democracia representativa es deficitaria, lo que cambia es el contenido de tal déficit. Para algunos, la democracia representativa es deficitaria en lo que a la formación de una comunidad respecta,³ para otros en la promoción de la justicia y la igualdad,⁴ otros más sostienen que lo es en la producción de buenos ciudadanos,⁵ y para otros, particularmente filósofos, en la producción de “legitimidad”.⁶ Ciertamente, los puntos de vista son diferentes y, para algunos de los autores mencionados, hay grandes diferencias entre sus propuestas y las de otros de los participantes en mi lista. No obstante, en mi opinión el resultado de sus consideraciones es siempre el mismo: la democracia liberal y representativa es o moralmente inaceptable, o produce y legitima desigualdad o nos llevará, inexorablemente, a la inestabilidad política. Por razones de espacio me ocuparé del modelo con mayor fama en la academia contemporánea, la “democracia deliberativa”.

³ Barber, 1998, “Introduction”.

⁴ Cohen, 1989, p. 28.

⁵ Barber, 1984, cap. 1.

⁶ Aquí la literatura es extensa; señalo sólo como ejemplos, Rawls, 1993; Habermas, 1996; Benhabib, 1996, y Gutmann, 1996.

Voy a revisar este modelo usando una de sus presentaciones más claras: me refiero al artículo *Towards a deliberative model of democratic legitimacy*, de Sheyla Benhabib, quien parte de un supuesto: las sociedades complejas modernas de la posguerra buscan asegurar tres bienes públicos: legitimidad, bienestar económico y un “sentido viable de identidad colectiva”.⁷ La “democracia deliberativa” es la respuesta que Benhabib encuentra para la satisfacción de uno de los tres bienes públicos, el que tiene que ver, supongo, con la política. A ella no le interesa, al menos en el contexto de la discusión de la democracia deliberativa, analizar cómo se conforma la legitimidad, o qué procedimientos se suelen usar para determinar cuándo un gobierno es legítimo o no. Lo que le interesa es establecer los “fundamentos filosóficos de la legitimidad democrática”. Se debe aceptar que esta última debe ser concebida como el resultado “de la deliberación pública libre y sin constreñimientos, de todos, sobre las cuestiones que conciernen mutuamente [a los participantes]”.⁸ Si éste es el caso, en efecto es necesaria una “esfera pública de deliberación” para establecer y consolidar la legitimidad. Es más, resulta indispensable que las instituciones de la sociedad sean organizadas de tal manera que el “interés común” sea el producto de procesos de deliberación llevados a cabo entre individuos libres e iguales.⁹ Así, es indispensable contar con normas que establezcan en qué condiciones podemos considerar legítima a la deliberación. Benhabib habla de tres: 1) la participación en la deliberación pública está gobernada por las normas de la igualdad y la simetría; todos tienen las mismas oportunidades de iniciar “actos de habla”, de cuestionar, interrogar y debatir; 2) todos tienen derecho de cuestionar los temas asignados de la conversación, y 3) todos tienen derecho de iniciar argumentos reflexivos sobre la naturaleza del procedimiento discursivo y sobre el modo como ellos son aplicados o desarrollados. Además, no hay reglas que, de entrada, limiten la agenda de la conversación o la identidad de los participantes, a menos de que se pueda demostrar racionalmente que un grupo ha sido afectado por alguna norma a discutir.¹⁰

Es necesario señalar que Benhabib sostiene, a diferencia de otros defensores de la democracia deliberativa,¹¹ que la deliberación es un procedimiento adecuado para solucionar conflictos producidos no sólo por desacuerdos morales sino también por diversidad de intereses.¹² La deliberación, por tanto, no produce solamente legitimidad sino también decisiones racionales ya que no sólo permite el intercambio de información sino que impone cierta flexibilidad a los participantes en el diálogo. En resumen, la deliberación es el procedimiento adecuado para la democracia, pues “ésta” refiere a “un modelo para la organización del ejercicio público y colectivo del poder en las instituciones más importantes de una sociedad, sobre la base del principio que decisiones que afectan el bienestar de

⁷ Benhabib, 1996, p. 67.

⁸ *Ibid.*, p. 68.

⁹ *Ibid.*, p. 69.

¹⁰ *Ibid.*, p. 70.

¹¹ Véase, por ejemplo, Gutmann y Thompson, 2000.

¹² Benhabib, 1996, p. 73.

la colectividad pueden ser vistas como el resultado de un procedimiento de deliberación libre y razonada entre individuos concebidos como moral y políticamente iguales”.¹³ No es un modelo utópico o irrealizable porque, a diferencia de otras propuestas participacionistas, ésta no parte de la “ficción” de la “asamblea general deliberativa”, sino que se basa en una “pluralidad de modos de asociación”, en los que cada uno de los afectados puede expresar su punto de vista. Para Benhabib tal pluralidad incluye partidos, iniciativas sociales, movimientos sociales, asociaciones voluntarias, etc. Lo que resulta del entrecruzamiento de la deliberación en el interior y exterior de todas estas asociaciones es una “conversación pública anónima”.¹⁴ Esta conversación pública anónima es en lo que, a fin cuentas, consiste efectivamente la democracia deliberativa.

La literatura que critica el modelo de la democracia deliberativa contempla tres críticas fundamentales. Una ha sido planteada recientemente por Chantal Mouffe y su argumento básico es que lo que falla en las propuestas como las que presentamos antes es “la búsqueda de una solución racional final”.¹⁵ Como el argumento de Benhabib muestra con claridad, lo que ella y otros “deliberacionistas” buscan es la obtención de decisiones que, en primer lugar, sean racionales (resultado de la deliberación entre individuos racionales, libres e iguales, en condiciones ideales de deliberación) y, por otro lado, finales, porque son el resultado tanto del consenso como del ejercicio libre de la razón. No tendría sentido, por ello, revisarlas constantemente; para los deliberacionistas la decisión no es autoritaria porque es resultado justo de una deliberación que, al menos como modelo, cumple con las tres características mencionadas.

De cualquier modo lo que Mouffe señala, correctamente en mi opinión, es que el modelo deliberacionista, como cualquier modelo “participativo”, es incapaz de entender el *dato* fundamental de la política moderna: el pluralismo de valores y concepciones del mundo, en efecto, pero también de intereses. Como vimos, Benhabib sostiene que su modelo permite incluir en la deliberación conflictos morales y conflictos de intereses. El problema es que ni ella, ni otros teóricos de la democracia deliberativa,¹⁶ proveen criterios para distinguir entre unos y otros. El argumento de Benhabib tiene dos supuestos que lo hacen profundamente implausible: por un lado, la idea de que los participantes son individuos racionales capaces de deliberar y resolver sus problemas mediante acuerdos y, por otro lado, que los problemas a deliberar son susceptibles de ser resueltos por medio de la pura discusión pública y racional, como si se tratara de problemas típicos de seminarios universitarios. Por el contrario, es necesario reconocer que los conflictos políticos son causados no sólo por diferentes visiones del mundo sino por distintos intereses, es decir, por la imagen que tienen diferentes grupos de aquello que les resulta útil o es indispensable para su supervivencia. Los conflictos políticos son siempre radicales

¹³ *Ibid.*, 1996, p. 68.

¹⁴ *Ibid.*, 1996, p. 74.

¹⁵ Mouffe, 2000, p.93.

¹⁶ Véase, por ejemplo, Mansbridge, 1996.

e incluyen dos dimensiones: por un lado, siempre son relativos a la percepción que los participantes tienen de las condiciones de su propia seguridad y, por el otro, por la “voluntad de poder” que todo grupo humano tiene, incluyendo la pretensión permanente de dominación. Los defensores del modelo participacionista o deliberacionista cometen, entonces, un par de errores: parten de una concepción *ad hoc* del ser humano (racional, altruista) y convierten a los conflictos políticos en temas sujetos, estrictamente, a la discusión racional, es decir, susceptibles de ser resueltos *sólo* mediante la conversación entre personas racionales, libres e iguales. Transforman, por tanto, la arena de la lucha política en un seminario académico.

La democracia deliberativa también ha sido criticada porque pasa por alto una condición de cualquier proceso de toma de decisiones: hay, precisamente, que decidir y, como ha señalado el autor de esta crítica Adam Przeworski, toda deliberación termina en una votación, es decir, los tiempos de la democracia y la necesidad que éstos imponen de obtener decisiones vinculantes hacen indispensable el establecimiento de algún mecanismo para obtener tales decisiones, y el mecanismo que la teoría y la práctica políticas de Occidente han encontrado es el voto; cuando es necesario tomar una decisión, ésta se suele tomar por votación y aquellos que quedan en la minoría están obligados, siempre y cuando sus derechos no sean transgredidos, a aceptar la decisión de la mayoría.¹⁷ Las decisiones públicas, en sociedades democráticas complejas, no pueden tomarse cumpliendo todos los requisitos de la democracia deliberativa. Este modelo resulta, por tanto, inútil como medio de toma de decisiones.

Hay otro conjunto de críticas, que remiten a las consecuencias no deseadas de la participación y se basan en las características que, por experiencia, encontramos en “el pueblo”. Los modelos participacionistas suponen, en general, que cualquier ciudadano “racional, libre e igual” es, en efecto, capaz de participar en la discusión de asuntos públicos. Se supone, entonces, siguiendo a Rousseau, que es posible establecer algo así como “la voluntad del pueblo”. El problema, como ha señalado Claus Offe, es que la “voluntad del pueblo” es “ficticia, falible y seducible”.¹⁸ Como vimos en la definición de democracia ofrecida por Benhabib, el elemento crucial en su modelo es la participación de *todos*. En la historia del pensamiento político, a la participación de todos se le conoce como “participación popular” y ésta encuentra su expresión en la “voluntad popular”. El concepto de voluntad popular supone que “el pueblo” se convierte en un agente, es decir, tiene las características que Benhabib confiere al individuo: es racional, libre y su acción es autónoma. Sin embargo, ¿tiene el pueblo tales características?, ¿tiene sentido hablar de “voluntad popular”? La crítica de Offe tiene por objetivo mostrar que la noción de voluntad popular carece de sentido. La experiencia muestra que, en primer lugar, nunca es claro qué es lo que los pueblos quieren, en segundo lugar, que aun si esto fuese posible, los pueblos (al igual que las elites) suelen equivocarse y, más importante, que los pueblos pueden ser manipulados fácilmente.

¹⁷ Przeworski, 1998, pp. 141-142.

¹⁸ Offe, 1996, p. 90.

Participación y consolidación de la democracia en México

Las críticas que se han hecho aquí a la democracia participativa son de dos tipos: por un lado, se ha sostenido su imposibilidad práctica y, por el otro, la incoherencia de los argumentos que se ofrecen para defenderla. No se puede dejar de reconocer, sin embargo, que aquellos que la proponen han ofrecido una serie de condiciones que definen a una práctica deliberativa válida: racionalidad, igualdad y libertad de los participantes, así como el acceso a la definición de los temas y a su discusión cuyos límites válidos están establecidos por el criterio del daño para alguno de los participantes. Hay que reconocer, además, que tanto Macpherson¹⁹ como Benhabib proponen a la democracia deliberativa como el resultado de deliberaciones parciales, sea en forma “piramidal” o en forma “horizontal”. La propuesta de la participación en México no incluye ninguna de estas condiciones y, por lo tanto, es de una naturaleza totalmente distinta a la propuesta que aquí hemos llamado “académica”.

La característica que distingue a la “moda participacionista” mexicana es la ausencia de intermediarios entre quien propone la participación (el presidente, el jefe de Gobierno, el CGH o el comité editorial de revistas y periódicos) y los ciudadanos individuales. La participación no se ha propuesto, entonces, de la manera como a los académicos les ha parecido correcta: organizada “desde abajo”, desarrollada mediante la discusión racional de temas (concepciones del bien o intereses), que a su vez se lleva a cabo en diferentes “foros” de la “sociedad civil”. Al contrario, la exigencia de participación es individual, no ofrece elementos para la discusión, no abre espacios para el desarrollo y aprendizaje de la deliberación y supone que los ciudadanos tienen *ya*, de hecho, formada una opinión. La invitación a participar, entonces, nada tiene que ver con las teorías académicas de la participación y de la deliberación, sino con un intento de evadir justo esta esfera intermedia de discusión y análisis, para establecer una relación directa entre liderazgo (del tipo que sea) y pueblo. Como bien se sabe, el concepto que designa a esta forma de articulación gobernantes-gobernados (o, en otros ámbitos, dirigentes-dirigidos) es “populismo”.²⁰ No es sorprendente, por tanto, que académicos mexicanos identificados con la izquierda se lamenten tanto por la falta de participación ciudadana como por el hecho de que los dirigentes no proponen medios de establecer la participación. Recientemente, un investigador universitario sostuvo, por ejemplo, que el gobierno de Andrés Manuel López Obrador no ha tenido interés en legislar para que los comités vecinales del Distrito Federal puedan participar en la toma de decisiones, y no ser sólo instrumentos de manipulación política.²¹

¹⁹ Macpherson, 1977, cap. V.

²⁰ “Pueden ser definidas como populistas aquellas fórmulas políticas por las cuales el pueblo, considerado como un conjunto social homogéneo y como depositario exclusivo de valores positivos específicos y permanentes, es fuente principal de inspiración y objeto constante de referencia”. Incisa, 1986, pp. 1280-1281.

²¹ “La participación ciudadana, aún incipiente, afirma Sergio Zermeño”, nota de Guadalupe Lugo, *Gaceta UNAM*, 2 de abril de 2001, p. 15.

En efecto, la moda participacionista en México no parece tener por objetivo el establecimiento de algún tipo de democracia participativa ni la consolidación de la legitimidad democrática, sino el establecimiento de lo que podríamos llamar “legitimidad populista”, es decir, la conquista del apoyo directo de la población, sin deliberación de por medio. Ahora bien, esta legitimidad populista se expresa ya no en las grandes concentraciones masivas al estilo de los totalitarismos del siglo XX, sino por medio de la influencia en los medios masivos de comunicación. Por ello, la participación ha de conducirse no mediante foros de discusión y/o asambleas (métodos de legitimación usados hasta la inutilidad por el priismo) sino con encuestas, cuyos resultados puedan ser presentados, estableciendo porcentajes de apoyo, en periódicos y noticieros de influencia nacional. Valdría la pena preguntar, por ejemplo, ¿por qué supuso el comité editorial de *Letras Libres* que sus lectores estaban capacitados para opinar sobre la pertinencia de *casi todas* las instituciones culturales del gobierno federal? ¿Ofreció datos o información a sus lectores, como ayuda para justificar la opinión pedida? En el caso del horario de verano, ¿ofreció el gobierno del Distrito Federal algo más que una supuesta “inconformidad social” como información que ayudase a los ciudadanos a ofrecer una opinión de alguna manera justificada? En ambos casos se apeló simplemente a la opinión individual, malinformada, carente de deliberación y usualmente irracional, con la esperanza de que se apoyaran los intereses de quienes promovían tal “consulta”. Es importante destacar, también, el hecho de que la mayoría de las “consultas” que aquí se han señalado (horario de verano, la huelga en la UNAM, programa “Mande”) han tenido éxito escaso.

Este tipo particular de cultura política, que promueve una relación directa entre dirigentes y dirigidos, puede tener consecuencias negativas para la consolidación de la democracia en México. Como han señalado muchos teóricos de la democracia,²² la experiencia muestra que la única forma posible de la democracia es la democracia liberal representativa. La defensa de esta forma de gobierno no depende sólo, claro está, de su funcionamiento efectivo sino de los valores que defiende y promueve: la libertad individual y el pluralismo. La defensa de estos dos valores depende, en gran medida, de los mecanismos de la democracia representativa: la representación organizada de diversos intereses, dentro de un sistema de pesos y contrapesos que impide que un sector de la población consiga todo el poder y pueda someter a los otros sectores a un dominio despótico. Además, la estabilidad de una sociedad compleja exige la toma de decisiones, aceptadas por todos los miembros de ella, en espacios de tiempo determinados. Todo esto es proporcionado por la democracia representativa.

Este país lleva mucho tiempo intentando salir de un régimen autoritario que tomó, especialmente en los últimos 25 años, una enorme cantidad de decisiones equivocadas, cada una de las cuales tuvo un enorme costo para el bienestar de la

²² Véase, por ejemplo, H. Kelsen, 1934, *Esencia y valor de la democracia*, Barcelona, Labor; N. Bobbio, 1986, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica; G. Sartori, 1989, *Teoría de la democracia*, 2 vols., México, Alianza; R. Dahl, 1998, *On democracy*, New Haven, Yale University Press.

población. El movimiento en favor de la democracia tuvo por objetivos fundamentales el establecimiento del pluralismo político, de la vigencia del Estado de derecho y de los derechos humanos, así como la cancelación del presidencialismo, del régimen de partido hegemónico, del gobierno de los hombres (versus el gobierno de las leyes) y de la arbitrariedad en la toma de decisiones. El déficit de legitimidad del régimen priista fue resultado, en gran medida, de la pretensión de mantener el poder incontrolado, ilegal y extralegal, del presidente de la República. Como ya se ha señalado, el régimen representativo ofrece soluciones a muchos de los problemas del régimen anterior, pero requiere de la consolidación de las instituciones y prácticas que le son propias: partidos eficaces que a su vez sean capaces de establecer una representación adecuada de intereses, así como un debate serio sobre los problemas nacionales, pero no en cualquier lugar, sino en el Poder Legislativo. Es necesario, entonces, que el Legislativo sea legítimo y eficaz para que pueda cumplir con sus dos tareas fundamentales: producir leyes aceptadas por los ciudadanos (no por “el pueblo”) y servir de contrapeso al Poder Ejecutivo. En pocas palabras, la eficacia y la legitimidad del régimen descansan en la labor efectiva del Poder Legislativo, es decir, del único mecanismo de representación ciudadana posible en una sociedad compleja.²³ Todo intento de debilitar la importancia de la representación es, a fin de cuentas, un intento de debilitar la legitimidad de la democracia liberal en función de una democracia populista y/o plebiscitaria.

Esta cultura de la participación “populista” puede convertir a la incipiente democracia representativa mexicana en lo que O’Donnell ha llamado una “democracia delegativa”.²⁴ El elemento central de su argumento es que en algunas “nuevas” democracias latinoamericanas, presidentes (Fujimori, Menem y, podríamos añadir, Chávez) con enorme confianza en su liderazgo (en su “estilo personal de gobernar”) han debilitado deliberadamente las de por sí precarias instituciones que serían justo de contrapeso a su poder. Estos líderes, basados en parte en confianza personal y en el apoyo de minorías ambiciosas, fueron capaces de establecer, en lugar de la democracia, un “populismo plebiscitario” con enormes ventajas a corto plazo, pero de terribles consecuencias al mediano; la situación actual de Perú y Argentina confirman, en mi opinión, la pertinencia de este argumento. O’Donnell sostiene que es indispensable la conjunción de tres “componentes”, productos de tres tradiciones políticas distintas, para obtener una democracia eficaz: la tradición democrática, liberal y republicana. En las democracias delegativas se erosiona, antes que nada, el componente liberal de la democracia (el respeto a los derechos individuales y civiles) y, en segundo lugar, lo que O’Donnell ha llamado el “componente republicano” de la misma,²⁵ es decir, el que propone a la virtud ciudadana y a la preocupación por el bien común como elementos indispensables de una república legítima. La democracia “delegativa” o, como le hemos

²³ Diamond, 1999, pp. 35-36.

²⁴ Véanse O’Donnell, 1994, y Diamond, 1999, cap. 2.

²⁵ O’Donnell, 1998, p. 113.

llamado aquí el “populismo plebiscitario”, mina los tres componentes y, a fin de cuentas, destruye la democracia. Mina al republicano porque cancela los mecanismos para producir la “virtud cívica” (representación), mina al componente liberal porque cancela los mecanismos diseñados en la democracia representativa para evitar la tiranía (división de poderes, pesos y contrapesos) y mina al componente democrático porque cancela la importancia práctica de la votación para imponer la aclamación plebiscitaria del líder.

No deseo sostener que la participación de la población en la toma de decisiones pública sea siempre un error. De hecho, democracias exitosas incluyen varias formas de la participación, desde los “cabildos abiertos” en el nivel local, hasta el referéndum y/o plebiscito en el federal. Lo que caracteriza a la participación exitosa es que, en primer lugar, siempre está subordinada a la representación parlamentaria y sujeta a reglas que determinan, con claridad, los contenidos, los tiempos y los límites de la participación. Por otro lado, está claro que esta idea de participación no es la que hoy día se ha puesto de moda en México. Sin embargo, hay que reconocer que tampoco queda claro que la democracia representativa esté en vías de extinción y que tengamos ya una “democracia delegativa”. Es necesario, no obstante, tener claro que si queremos la consolidación de la democracia, tenemos que fortalecer los mecanismos de representación y la legitimidad y capacidad de acción del Poder Legislativo y, por lo tanto, consolidar una democracia liberal y representativa o

Bibliografía

- Benhabib, Sheyla (ed.) (1996), *Democracy and difference*, Princeton, Princeton University Press.
- , “Toward a deliberative model of democratic legitimacy”, en S. Benhabib (ed.) (1996).
- Diamond, Larry (1999), *Developing democracy*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Macpherson, C.B. (1982), *La democracia liberal y su época*, Madrid, Alianza Editorial.
- Mansbridge, Jane (1996), “Using power? Fighting power: the polity”, en S. Benhabib (ed.) (1996).
- Mouffe, Chantal (2000), “For an agonistic model of democracy”, en Chantal Mouffe, *The democratic paradox*, Londres, Verso.
- O'Donnell, Guillermo (1994), “Delegative democracy”, *Journal of Democracy*, vol. 5, núm. 1, enero de 1994.
- (1998), “Horizontal accountability in new democracies”, *Journal of Democracy*, vol. 9, núm. 3, julio de 1998.
- Offe, Claus (1996), “Constitutional policy in search of the ‘will of the people’”, en Claus Offe, *Modernity and the state*, Cambridge, MIT Press.
- Pateman, Carole (1970), *Participation and democratic theory*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam (1998), “Deliberation and ideological domination”, en J. Elster (ed.), *Deliberative democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.



E

La seguridad social en México: asignaturas pendientes y nuevos desafíos

Leonardo Lomelí Vanegas*

El esquema general sobre el cual descansó el desarrollo de la seguridad social mexicana a partir de 1942, año en que se promulgó la primera Ley del Seguro Social, entró en crisis como la economía mexicana en su conjunto a partir de 1982. Aunque los organismos de la seguridad social, en particular el IMSS, no representaron problemas financieros adicionales para el gobierno en esa coyuntura,¹ sí enfrentaron las consecuencias generales de la crisis. Durante el largo periodo previo de crecimiento económico sostenido con estabilidad de precios y generación creciente de empleos en el sector formal de la economía, el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado habían conocido su época de mayor expansión, pero a partir de 1982 entraron en un periodo de estancamiento en el crecimiento de su infraestructura y de deterioro material y financiero.

Aun durante las turbulencias de los años setenta, mientras el empleo formal continuó creciendo el esquema de seguridad social adoptado desde 1942 siguió siendo viable. Sin embargo, este esquema ocasionó distorsiones que se tradujeron en un desarrollo de la infraestructura de salud gradual y desigual por grupos y regiones, en parte porque el concepto de seguridad social estaba más relacionado con la categoría de empleado que con la de ciudadano.² La seguridad social en México siguió un desarrollo secuencial que primero benefició a las zonas urbano-industriales y posteriormente se fue irradiando a partir de éstas hacia las zonas rurales más vinculadas con las actividades industriales.³ Esto trajo consigo un importante sesgo en el desarrollo de la infraestructura hospitalaria y de asistencia social, que contribuyó a ahondar las disparidades regionales y excluyó a sectores signi-

* Centro de Estudios del Desarrollo Económico de México, Facultad de Economía, UNAM.

¹ Por el contrario, parte de la deuda interna que contrajo el gobierno mexicano durante la crisis fue precisamente con los fondos de reserva del IMSS y del ISSSTE, que limitó drásticamente sus préstamos de corto y mediano plazos a los trabajadores al servicio del Estado.

² Rolando Cordera y Enrique González Tiburcio, "Economía política y seguridad social en México: una aproximación", en Javier Moctezuma Barragán y José Narro Robles (comps.), *La seguridad social y el Estado moderno*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, p. 211.

³ Rolando Cordera y Enrique González Tiburcio, *op. cit.*, p. 211.

ficativos de la población de los beneficios del moderno sistema de salud que se estaba consolidando en las principales ciudades del país.

El perfil demográfico que caracterizó a México durante este largo periodo de crecimiento económico y de expansión de la seguridad social, permitió también que el desarrollo de la infraestructura de salud de los organismos de seguridad social para los asalariados se financiara parcialmente con las contribuciones al seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, mientras las pensiones fueron inferiores a los ingresos corrientes por contribuciones a este tipo de seguro. Sin embargo, el número de pensionados comenzó a incrementarse mientras que la pirámide poblacional comenzaba a reducirse en su base, por efecto de las políticas de población instrumentadas a partir del gobierno de Luis Echeverría. Sin embargo, antes de que este cambio demográfico se reflejara en un menor crecimiento de la fuerza de trabajo, las dificultades de la economía provocaron crecientes dificultades para la creación de empleos en el sector formal, dificultades que aún subsisten y que han traído como consecuencia un desmesurado crecimiento de las actividades informales. Esta creciente informalidad ha llegado al extremo de que 36% de la población económicamente activa se encuentra fuera del sector formal de la economía.⁴

La crisis del sistema de seguridad social mexicano se presenta en circunstancias muy distintas a las de los países desarrollados, donde la transición demográfica ya tuvo lugar y la amplitud y universalidad de las prestaciones de la seguridad social se han traducido en cargas financieras muy elevadas, o a las de los países pioneros de América Latina donde la estratificación de los sistemas produjo desequilibrios de escala que combinadas con los cambios demográficos y la generosidad de las prestaciones provocaron desequilibrios actuariales y financieros. En México la necesidad de la reforma se fundamentó no sólo en los desequilibrios financieros futuros, sino en las limitaciones del sistema para incluir a la población que actualmente está fuera de su cobertura. Sin embargo, la precipitación con la que se aprobó el cambio de un sistema de pensiones basado en el modelo de reparto a uno de capitalización individual no permitió que se llevara a cabo una discusión más amplia sobre las consecuencias de la reforma y sobre el comportamiento del nuevo sistema de pensiones frente a distintos escenarios demográficos y macroeconómicos.

Para poder evaluar las perspectivas probables del nuevo modelo de seguridad social, que incluye un sistema de pensiones de cuentas individuales manejadas por empresas particulares y un sistema de salud a cargo de los antiguos organismos de seguridad social, es necesario tomar en cuenta diversos aspectos que con la reforma no fueron plenamente explicados por el gobierno ni discutidos por la opinión pública. El primer punto que debe ser revisado es el costo fiscal de la reforma, del que no se dijo nada cuando se aprobó la nueva Ley del Seguro So-

⁴ Clemente Ruiz Durán, *Hacia una reforma de la seguridad social con visión ciudadana*, México, Seminario Internacional Seguridad Social en el Siglo XXI, Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, Cátedra Extraordinaria Jesús Silva Herzog, 1996, p. 3.

cial y la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, pero que ya representa una importante carga sobre las finanzas públicas del país. El segundo tema que debe ser analizado es la capacidad real de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar) para regular y supervisar a las Afores. Existen sobradas razones para suponer que en el caso de una regulación inadecuada y una supervisión ineficaz, puedan producirse pérdidas de capital con los recursos aportados por los trabajadores a sus cuentas individuales. El tercer tema que debe ser estudiado es el mercado de pensiones vitalicias que las compañías de seguros deberán atender a medida que comiencen a jubilarse los trabajadores que cotizan en el nuevo sistema y los riesgos que puede implicar una regulación inadecuada en esta materia. Como cuarto tema destaca la controversia acerca de los efectos de la reforma del sistema de pensiones sobre el ahorro interno. En quinto lugar, es necesario hacer una reflexión sobre las implicaciones de la reforma sobre el funcionamiento del mercado laboral y de los mercados financieros. Finalmente, debe estudiarse con mayor profundidad el impacto de la reforma en el financiamiento y la reorganización de los servicios públicos de salud. En este artículo solo abordaremos los tres primeros, por razones de espacio y para destacar únicamente las implicaciones de la reforma sobre las finanzas públicas y sobre las pensiones que recibirán los jubilados del futuro.

El costo fiscal de la reforma

Una reforma de la seguridad social que implica una transición desde un sistema de pensiones de reparto hacia uno pensiones de capitalización individual tiene importantes implicaciones fiscales. Al momento de proponerse la reforma al sistema de pensiones, un punto que pasó inadvertido para la mayor parte de los legisladores fue el relativo a la deuda de la seguridad social que implicaba el cambio de sistema. Se habló en cambio del peligro que representaría para las finanzas públicas posponer la reforma, ya que las contribuciones a la seguridad social de trabajadores y empresarios comenzarían a ser inferiores a las pensiones que el IMSS tendría que pagar, y el déficit tendería a crecer año con año, con cargo al presupuesto general del gobierno.

Este escenario era sustancialmente cierto: los cambios demográficos y en el mercado laboral ocurridos en el último tercio del siglo XX alteraron significativamente los escenarios optimistas que tuvieron en mente quienes realizaron los cálculos actuariales que sirvieron de base para la creación del IMSS en 1942: el sector formal de la economía no creció con suficiente regularidad en el último cuarto de siglo como para absorber a toda la población que ha demandado trabajo, por lo que los asegurados no se han incrementado en los últimos quince años al ritmo que lo habían hecho durante los primeros cuarenta años del Seguro Social. Paralelamente, se ha operado un crecimiento en el número de pensionados y en el porcentaje que representan en relación con el número de trabajadores en activo que cotizan en el Seguro Social. Esto se debe no sólo al ensanchamiento natural de la pirámide demográfica sino al incremento en la esperanza de vida de la población, que ocasiona que las personas retiradas vivan en promedio cada vez

más años, de tal forma que los pensionados no sólo son cada día más, sino que viven más y demandan sus pensiones y la atención de los servicios de salud por un periodo mayor, con el consiguiente impacto en la estructura de costos de los organismos de seguridad social para los trabajadores.

Un argumento adicional en favor de la reforma y que adquiere una gran relevancia en el caso de los países latinoamericanos, es el deterioro en los niveles de vida de la población pensionada a causa de los fenómenos inflacionarios. Cuando las pensiones se rezagan en relación con el incremento de los precios, en unos cuantos años puede deteriorarse significativamente el nivel de vida de los trabajadores jubilados, de por sí uno de los sectores socialmente más vulnerables. Si no se garantiza un sistema que ofrezca a los pensionados una protección efectiva contra la inflación, el deterioro en sus niveles de vida será difícilmente reversible por parte de un Estado sometido a múltiples restricciones fiscales.

Resulta evidente entonces que el anterior sistema de pensiones estaba destinado a ser deficitario y cada vez en proporciones mayores y que no garantizaba un ingreso suficiente para mantener el nivel de vida de los trabajadores una vez retirados. Había varias opciones para reformarlo, que iban desde ajustar el sistema de reparto elevando las edades mínimas de jubilación e incrementado las contribuciones a la seguridad social, hasta la adopción de un nuevo sistema basado en el esquema de capitalización individual. Había también opciones mixtas que combinaban la persistencia del sistema de reparto con uno de capitalización individual complementario. Ése era el caso de la propuesta original del SAR: un pilar adicional que complementarían el ingreso de los trabajadores en su retiro. La decisión entre las distintas opciones era difícil, ya que requería ponderar la seguridad que ofrecería cada una a los trabajadores y los costos de la transición. Por lo tanto, es preciso preguntarnos cuáles son los costos de la reforma por la que finalmente se inclinó México y cuáles sus implicaciones fiscales, para posteriormente pasar al problema de la seguridad que ofrece el nuevo sistema para el futuro de los trabajadores que ya cotizan en él.

A simple vista parece sencillo evaluar la decisión tomada, ya que en su formulación más sencilla se reduce a una comparación de costos con beneficios para determinar cuáles son más altos. El problema es que resulta difícil estimar los costos y los beneficios no sólo porque se trata de grandes agregados, sino porque su estimación involucra variables que a su vez son muy difíciles de estimar: la tasa de crecimiento de la economía, la tasa de crecimiento de la población, la tasa de crecimiento del empleo formal, la esperanza de vida y la tasa de interés real. La dificultad es evidente: se trata de algunas de las principales variables macroeconómicas y no existe un solo país en el mundo que pueda predecir su futuro económico para los próximos cuarenta años, un horizonte temporal razonable para evaluar una reforma de este tipo.

Al evaluar los costos tenemos que tener presente algo: si no existían reservas o bien éstas eran claramente insuficientes, el costo de la transición lo tiene que sufragar el gobierno con cargo al presupuesto general. Esto requiere de un importante esfuerzo fiscal que se traduzca en un superávit primario que se man-

tenga durante varios años. En el caso de Chile, el gobierno de Augusto Pinochet había acumulado durante varios años un importante superávit fiscal cuando decidió iniciar la reforma y se comprometió a mantenerlo. Esto implica una restricción adicional sobre las finanzas públicas: mantener el superávit primario necesario para ir financiando la transición supone contener el crecimiento del gasto en otros rubros: particularmente la inversión pública y el gasto social, que son los dos componentes del presupuesto más fáciles de ajustar, sobre todo si el gasto corriente es alto. La presión sobre los programas de gasto del gobierno puede ser aún mayor si se parte de una situación inicial de baja recaudación en relación con el producto interno bruto, como es el caso de México. Esto implica que un gasto público relativamente bajo deberá soportar el peso, proporcionalmente mayor dada la capacidad económica del sector público, de los desembolsos para capitalizar el nuevo sistema de pensiones y pagar las pensiones del sistema anterior.

¿De que tamaño sería el costo de la transición? Hasta hace poco no se habían realizado ejercicios para tratar de determinarlo. En la actualidad disponemos de algunos que intentan ilustrar cuál sería el comportamiento probable de las erogaciones que el gobierno deberá realizar dentro de los próximos años para financiar la transición. Solís y Villagómez (1997) realizaron un cálculo con dos escenarios diferentes de crecimiento de la economía mexicana, uno de alto crecimiento (5% anual) y otro de bajo crecimiento (3% anual). En el primer caso, el costo fiscal sin reforma hubiera llegado a 14% del PIB en 2022, mientras que se estima que con el cambio de sistema ascenderá a 2.62%. En un escenario de bajo crecimiento el déficit de la seguridad social sin reforma hubiera alcanzado 6.29% del PIB para ese mismo año de 2022, mientras el costo de la reforma se estima en 2.72% con reforma. Como puede apreciarse, mientras que en un escenario de bajo crecimiento el costo fiscal sin reforma es mayor, se reduce significativamente en un escenario de crecimiento rápido, mientras el costo fiscal de la reforma aumenta a medida que mejora el desempeño de la economía en su conjunto. La explicación es simple: en el sistema de reparto, el crecimiento acelerado del empleo formal y por consiguiente de las contribuciones reduce el déficit, mientras que en un nuevo sistema entre más crezca el empleo mayor será el gasto del gobierno por las cuotas que establece la nueva ley del IMSS. Se parte del supuesto de que bajo el nuevo sistema el Estado no tendrá que intervenir más allá de las aportaciones gubernamentales para el seguro de invalidez y vida. Por lo tanto, se excluye la posibilidad de que se presenten pérdidas en la administración de los fondos que obliguen al gobierno a intervenir para garantizar la pensión mínima prevista por la ley del SAR para un número considerable de trabajadores afectados.

Tomando como punto de partida el ejercicio anterior, es muy probable que el costo de la transición esté subestimado, como lo prueba el hecho de que durante el periodo que va de 1997 a 1999 las erogaciones anuales del gobierno hayan sido superiores a lo previsto, alcanzando en 1998 1.2% del PIB en lugar de 0.77% que contemplaban los autores y una cifra similar para el año en curso. Por otro lado, el costo para las finanzas públicas es considerablemente mayor en términos relativos si lo relacionamos con los bajos niveles de recaudación del país

que en 1996 ascendieron a 15.4% del PIB incluyendo los ingresos petroleros.⁵ Como punto de comparación cabe señalar que cuando Chile inició su reforma en 1980 contaba con una recaudación de 26.3% del PIB.⁶ Si la recaudación no aumenta en los próximos años no sólo en términos absolutos sino en relación con el producto, el peso de la transición sobre las finanzas públicas será mayor y podrá afectar otros rubros del gasto público y particularmente los que son más fáciles de ajustar cuando el gasto corriente del gobierno es alto, como son el gasto social y el gasto en inversión.

Por consiguiente el costo de la transición, que tenderá a aumentar durante los próximos 25 años para posteriormente comenzar a disminuir, representará una restricción adicional para la expansión del gasto público en otros sectores prioritarios. Uno de esos sectores es el de la salud, ya que por décadas el crecimiento de la infraestructura hospitalaria y el costo de los servicios médicos especializados se pudo cubrir con el superávit del seguro del seguro para el retiro. En ese sentido podemos considerar lo que va a gastar el gobierno en la transición al nuevo sistema de pensiones como el pago de una deuda acumulada con los trabajadores por haber invertido sus contribuciones en compensar el déficit del seguro médico, pero esos gastos ahora los tendrá que asumir directamente el gobierno federal, por lo que la reforma al sistema de pensiones está íntimamente ligada con la reforma al sistema de salud.

Es preciso señalar que si se cumple con el supuesto fundamental de que no habrá pérdidas severas en los fondos de pensiones que lleven al gobierno a garantizar una pensión mínima para un alto número de trabajadores en el futuro, el costo de la transición al nuevo sistema será considerablemente inferior al que se hubiera generado de mantener sin reformas el sistema anterior. Para garantizar que así será es importante contar con un sistema eficaz de regulación de las Afores.

El marco regulador del nuevo sistema de pensiones

Resulta evidente que la magnitud de los recursos involucrados en las cuentas de ahorro para el retiro, aunada a la importancia que tiene la adecuada administración de estos fondos para asegurar una vejez tranquila para millones de trabajadores y sus familiares dependientes, plantean un importante problema de regulación para el gobierno. El diseño de un esquema de regulación adecuado no sólo requiere tomar en cuenta las distintas áreas en las que será necesaria la supervisión de las actividades que realizan las compañías administradoras de los fondos, sino incorporar constantemente la experiencia acumulada en el manejo de los mismos.

El problema al que se enfrenta la regulación de los fondos para el retiro es particularmente complejo, porque una regulación insuficiente puede provocar

⁵ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Informe sobre México 1998*, París, 1998, p. 150.

⁶ Peter Diamond y Salvador Valdés Prieto, "Social security reforms", en Barry P. Bosworth, Rüdiger Dornbusch y Raúl Labán, *The Chilean economy: policy lessons and challenges*, Washinton D.C., Brookings Institution, 1994.

quebrantos patrimoniales severos para los cuentahabientes, pero una regulación excesiva puede inhibir el desarrollo de nuevos instrumentos financieros y alternativas de inversión, lo que finalmente ocasionará que el rendimiento de los fondos sea inferior al potencial. Existen sobre todo dos temas complicados para la regulación de los fondos de pensiones: la estructura de costos de las empresas que los administran, que está relacionada directamente con los montos de las comisiones y la supervisión de las inversiones, que incluye la autorización del tipo de instrumentos en los que pueden invertir las Afores.

El problema de los costos de las empresas especializadas en la administración de los fondos de retiro y las comisiones que cobran ha sido quizá el más estudiado, debido a que la experiencia chilena implicó constantes intervenciones de las autoridades reguladoras para tratar de limitar los gastos en publicidad, cuyo elevado monto incidía considerablemente en las comisiones que cobraban las Administradoras de Fondos de Pensiones chilenas. Hasta ahora limitar los gastos de promoción ha demostrado ser una buena estrategia, ya que en los casos en los que se les ha dado libertad a las administradoras de los fondos de formar sus propios esquemas de comisiones, se ha impulsado una sana competencia entre las mismas que tiende a reducir en el largo plazo los costos de administración.⁷

Hasta el tercer trimestre de 1999 los documentos gubernamentales con vencimiento a largo plazo ocupaban un lugar predominante en la composición de la cartera de las Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (Siefores). Alrededor de 80% de las inversiones de las Siefores se habían canalizado a la compra de instrumentos de deuda pública que van desde los tradicionales Cetes hasta otros documentos, como los Bondes de dos años y Udibonos de cinco años. Según la Secretaría de Hacienda los instrumentos del gobierno en los que han invertido las Afores promedian en la actualidad un vencimiento de 445 días, lo que permite concluir que la mayor parte de los fondos se encuentran invertidos en documentos con vencimientos superiores a un año. Las inversiones de los fondos de retiro han superado los plazos promedio de vencimiento del mercado de dinero y se han beneficiado de las condiciones que han prevalecido en los últimos años en ese mercado.

Debido a las tasas de interés altas que pagaron los instrumentos gubernamentales desde 1998 y antes, entre 1995 y 1996, los fondos de pensiones han producido altos intereses. Hasta ahora ha sido posible combinar altos rendimientos con inversiones seguras, sin embargo está en estudio la posibilidad de ampliar el tipo de instrumentos financieros en los que se permite invertir a las Siefores, porque el predominio de los papeles gubernamentales sobre las opciones de inversión privadas es abrumador. El problema más importante que plantea esta posibilidad es que las autoridades reguladoras puedan cumplir de manera eficaz con su obligación de actualizar constantemente la lista de instrumentos y opciones de inversión permitidas a las Siefores sin inhibir el desarrollo de nuevas opciones de inversión en el mercado privado, que combinen márgenes aceptables de seguri-

⁷ *El Financiero*, 27 de septiembre de 1999, con información de la Consar.

dad con la posibilidad de obtener altos rendimientos y canalizar recursos a inversiones productivas de largo plazo.

La máxima autoridad reguladora del nuevo sistema de pensiones es la Consar, a la que la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro concede amplias facultades para expedir y vigilar el cumplimiento de las reglas de operación del mismo. La Consar puede emitir reglas, conducir inspecciones, imponer multas y sanciones y entablar procesos judiciales. La Comisión cuenta con autoridad plena para supervisar las Afores y las Siefores y en caso de descubrir irregularidades en las operaciones de las mismas está facultada para revocar la autorización de cualquier Afore o Siefore.⁸ Sin embargo, es preciso señalar la falta de mecanismos de control para supervisar la operación de la propia Consar, que concentra demasiadas funciones. Incluso en sus propios órganos de gobierno se aprecia un importante retroceso en relación con la composición tripartita y equilibrada de los órganos del IMSS y el Infonavit, ya que la junta de gobierno de la Comisión está integrada exclusivamente por funcionarios públicos y a pesar de que en los Comités Técnico-Consultivo y de Vigilancia están representadas las organizaciones obreras y patronales, juntas estas dos partes cuentan con el mismo número de votos que los funcionarios que participan en estas instancias, lo que redundará en una sobrerrepresentación del gobierno federal y en particular, del sector hacendario y financiero de la administración pública.

¿A qué se enfrentarán los beneficiarios del nuevo sistema?

Los trabajadores que ya se encuentran cotizando dentro del nuevo sistema tendrán básicamente dos opciones cuando se retiren y reciban el importe acumulado en sus subcuentas de retiro y de vivienda: podrán optar por un sistema de pagos escalonados o bien adquirir una renta vitalicia en alguna compañía de seguros. Ambas opciones tienen ventajas y desventajas pero sobre todo, existen costos de transacción altos asociados con problemas de información que hacen difícil la elección. Existe también la posibilidad de invertir esos recursos en un negocio personal, pero cabe suponer que la mayor parte de los trabajadores preferirá un esquema que les ofrezca certidumbre sobre su nivel de ingresos futuro.

El trabajador optará por la renta vitalicia si, para empezar, la tasa de rendimiento implícita que le ofrece la aseguradora con la que contratará este servicio es mayor a la que le ofrece el sistema financiero si opta por invertir directamente el monto acumulado en sus subcuentas del SAR. Este monto es función directa del nivel de salario del trabajador respecto al mínimo, de los años de cotización y de las tasas de interés. También influye directamente en el nivel de los fondos acumulados que el trabajador no haya obtenido ningún tipo de crédito para la vivienda y que por lo mismo, disponga también del total de los recursos capitalizados de su subcuenta de vivienda y que tampoco haya realizado retiros parciales de sus subcuentas.

⁸ Luis Cerda González y Gloria Grandolini, "La reforma al sistema de pensiones, el caso mexicano", *Gaceta de Economía*, año 2, núm. 4, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1997, p. 81.

Además de las condiciones anteriores, que se cumplen en muchos casos, habría que señalar que los cálculos realizados por la Consar para ilustrar la pensión complementaria que puede llegar a representar el SAR y su impacto sobre el ahorro agregado se basan en otros supuestos menos realistas, como por ejemplo, que la industria aseguradora es perfectamente competitiva; que el trabajador retirado tiene información perfecta sobre los rendimientos futuros que le ofrecen ambas opciones (suma alzada y renta vitalicia) y por consiguiente, tiene previsión perfecta sobre la evolución de la economía; que la tasa de interés real es constante en el tiempo y que el costo de la renta vitalicia está en función de la tasa de interés y de la distribución de probabilidades conjunta de supervivencia del cuentahabiente y sus beneficiarios.⁹ Lo que tenemos en la realidad es un mercado de rentas vitalicias en el interior de la industria aseguradora prácticamente inexistente, que comenzará a crecer y a madurar a partir de ahora.

Las compañías aseguradoras también enfrentan dos grandes riesgos asociados con el mercado de rentas vitalicias. El primero tiene que ver con la evolución de las tasas de interés, que pueden llegar a diferir significativamente de la tasa de interés utilizada para efectuar los cálculos a partir de los cuales se definió la renta ofrecida en el contrato inicial. Si la variación es grande, puede ocasionar problemas a las compañías de seguros para cumplir con lo pactado. El segundo tipo de riesgos tiene que ver con las expectativas de vida ya que a pesar de los cálculos estadísticos, resulta difícil prever el periodo de vida de los jubilados: un mal cálculo sobre la longevidad de los clientes que adquieren una renta vitalicia, puede poner en serios problemas a las compañías, por lo que la tabla de expectativas de vida en la que se consideran tanto las características propias de los distintos grupos ocupacionales como los factores de riesgo individuales, debe ser ajustada constantemente.¹⁰

Conclusiones

La conclusión más importante que puede desprenderse del presente análisis es el carácter preliminar de cualquier predicción acerca de los efectos de la reforma de la seguridad social, así como del comportamiento futuro tanto del sistema de ahorro para el retiro como de las distintas variables económicas y demográficas que se encuentran directa o indirectamente relacionadas con el mismo. A simple vista parecería una conclusión irrelevante, si no fuera por el manejo publicitario que se ha hecho en torno a las expectativas de la reforma.

Cuando se propuso la reforma al sistema de pensiones en 1995 se destacaron más las supuestas implicaciones macroeconómicas de la reforma que las ventajas y desventajas que el nuevo esquema ofrecía a los trabajadores. Es preciso recordar que los efectos positivos sobre el ahorro agregado y la acumulación de

⁹ Fernando Solís Soberón, *El Sistema de Ahorro para el Retiro y la reforma a la Ley del Seguro Social*, México, Seminario Internacional Seguridad Social en el Siglo XXI, Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, Cátedra Extraordinaria Jesús Silva Herzog, 1996, pp. 11-12.

¹⁰ Peter Diamond y Salvador Valdés Prieto, *op. cit.*, p. 293.

capital en el plano macroeconómico, y sobre los rendimientos esperados para los trabajadores una vez que éstos lleguen a la edad de retiro, dependen de una regulación eficaz que aleje la posibilidad de una crisis en el manejo de los fondos de pensiones ya que de producirse el costo fiscal podría ser incluso superior al del anterior sistema. Hasta ahora la composición de la cartera de las Siefores ha privilegiado documentos gubernamentales que combinan certidumbre y altos rendimientos, pero el menú de opciones para invertir los fondos se irá diversificando y requerirá mayor atención por parte de la autoridad reguladora, al igual que el mercado de las rentas vitalicias. Los problemas de información a los que se enfrentarán los trabajadores requerirán tanto asesoría como reglas muy claras para diseñar y supervisar el cumplimiento de los contratos entre los trabajadores y pensionados y los intermediarios financieros. En este sentido, dada la importancia de la Consar, sería deseable fortalecer sus mecanismos de control y su capacidad no sólo de regulación, sino de supervisión de un sistema que puede llegar a manejar tantos recursos como la banca nacional en su conjunto.

La reforma al sistema de salud es importante porque tradicionalmente su desarrollo había dependido del superávit del sistema de reparto anterior. Al desaparecer éste, el gobierno debe plantearse la reforma del sistema para racionalizar su estructura administrativa, reducir los costos, ampliar la cobertura y mejorar la atención. Dadas las carencias del país, resulta impensable la privatización del sistema de salud: por el contrario, es necesario el fortalecimiento del sistema público y mayores incentivos a la participación del sector privado en algunas áreas. Pero mientras la atención siga organizada conforme al esquema anterior, será difícil aprovechar economías de escala que permitan abatir y homologar costos y lograr una mayor eficacia en el servicio. Finalmente, es ineludible la necesidad de que el gobierno incremente el gasto en este sector para revertir el deterioro de algunos servicios y el estancamiento de la infraestructura sanitaria en algunas regiones.

Bibliografía

- Ayala Espino, José, *Economía del sector público mexicano*, México, Facultad de Economía de la UNAM, 1999.
- Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial), *Envejecimiento sin crisis: políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento. Informe de Banco Mundial sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo*, Washington, Publicaciones del Banco Mundial, 1994.
- Cerda González, Luis y Gloria Grandolini, "La reforma al sistema de pensiones, el caso mexicano", *Gaceta de Economía*, año 2, núm. 4, ITAM, 1997.
- Cordera Campos, Rolando y Enrique González Tiburcio, "Economía política y seguridad social en México: una aproximación", en Javier Moctezuma Barragán y José Narro Robles (comps.), *La seguridad social y el Estado moderno*, México, FCE/IMSS/ISSSTE, 1992, pp. 203-220.
- Diamond, Peter y Salvador Valdés Prieto, "Social security reforms", en Barry P. Bosworth, Rudiger Dornbusch y Raúl Labán, *The Chilean economy: policy lessons and challenges*, Washington D.C., Brookings Institution, 1994, pp. 257-328.

- Favaro, Edgardo, "La reforma de pensiones, ¿dónde nos encontramos? 2, *Gaceta de Economía*, año 2, núm. 4, 1997, ITAM.
- Frenk, Julio, Miguel A. González B., Felicia Knaul y Rafael Lozano, "La seguridad social en salud: perspectivas para la reforma", en Fernando Solís Soberón y Alejandro Villagómez (comps.), *La seguridad social en México*, México, FCE/CIDE, 1999, pp. 35-102.
- Fundación Mexicana para la Salud, *Economía y salud. Propuestas para el avance del sistema de salud en México. Informe final*, México, 1994.
- González Pier, Eduardo, "Costos y equidad de la reforma al sistema de pensiones", *Gaceta de Economía*, año 2, núm. 4, 1997, ITAM.
- Gutiérrez Domínguez, Francisco, "Consideraciones sobre la regulación de la seguridad social y sus efectos en el mercado laboral", *Gaceta de Economía*, año 2, núm. 4, 1997, ITAM.
- Martínez González, Gabriel, "Costos económicos de la reforma a la seguridad social en México" *Gaceta de Economía*, año 2, núm. 4, 1997, ITAM.
- Noriega Curtis, Carlos, "Ahorro doméstico y la reforma del sistema de pensiones en México", *Gaceta de Economía*, año 2, núm. 4, 1997, ITAM.
- Organización para la cooperación y el Desarrollo Económicos, *Estudios económicos de la OCDE: México 1998*, París, Departamento de Publicaciones de la OCDE, 1998.
- Ruiz Durán, Clemente *Hacia una reforma de la seguridad social con visión ciudadana*, México, Seminario Internacional Seguridad Social en el Siglo XXI, Facultad de Economía de la UNAM, Cátedra Extraordinaria Jesús Silva Herzog, 1996.
- Sales Sarrapy, Carlos, Fernando Solís Soberón y Alejandro Villagómez Amezcua, "La reforma al sistema de pensiones, el caso mexicano", *Gaceta de Economía*, año 2, núm. 4, 1997, ITAM.
- Solís Soberón, Fernando y Alejandro Villagómez (comps.), *La seguridad social en México*, México, FCE/CIDE, 1999.



ECONOMÍA POLÍTICA DE LA DEMOCRACIA SOCIAL

¿Realidades o subterfugios ideológicos?

David Ibarra*

El poder de los estados nacionales se deteriora o desvanece frente al impulso de los paradigmas de la globalización en el entorno de la interdependencia económica planetaria, tanto como en el frente interno al suprimirse la protección a trabajadores o empresarios nacionales a la par de multiplicarse otras demandas sociales insatisfechas.

En los hechos, la integración de las economías a escala mundial ha mudado radicalmente las circunstancias y el pensamiento teórico y práctico sobre las estrategias de desarrollo de los países periféricos. Después de veinte años en que América Latina intenta incorporarse a la revolución económica planetaria, con más costos que beneficios, parece necesario reducir los extremismos del debate para replantear sin desmesuras los papeles del mercado y el Estado, tanto como el equilibrio entre eficiencia y equidad, ingrediente necesario en la configuración de sociedades más humanas de las que vivimos.

Es posible que el impulso inicial de la transición latinoamericana del proteccionismo al libre cambio, del nacionalismo al cosmopolitismo, del Estado protagonista al Estado gendarme, del autoritarismo a la democracia, haya exigido una enorme descarga ideológico-justificatoria a fin de acallar a los per-

didados de la mudanza, mientras se ofrecían a futuro esperanzas reales o infundadas de prosperidad para todos.

Los panegiristas del neoliberalismo postulan que la retirada del Estado del proteccionismo, la producción, la regulación y el fomento, haría que la libertad de mercados llevara automáticamente a un crecimiento sin paralelo, además de inducir eficiencia y competitividad. Al propio tiempo, el resquebrajamiento del autoritarismo conduciría no sólo a eliminar privilegios injustificables de las viejas elites, sino a instaurar sistemas electorales transparentes donde resplandecería la voluntad popular y se suprimiría la imposición, en lo político, así como los privilegios, rentas injustificadas y corrupción, en lo económico. Eso mismo haría fluir a la inversión extranjera como agente modernizador de tecnologías y suplidor de los magros ahorros nacionales. Más aún, las ganancias en competitividad y la reducción de los costos de transacción permitirían identificar las verdaderas ventajas comparativas del país y asegurar el desarrollo sostenido de las exportaciones, como nuevo núcleo impulsor de las economías nacionales.

* Economista.

El nuevo credo llevó a implantar adaptaciones, muchas veces sin la preparación necesaria, a las reglas y valores de la organización mercantil globalizada, y a pasar por alto los costos internos, sea en términos de la salud de la mayoría de los empresarios y empresas nacionales o del bienestar de los grupos mayoritarios de la población.

El logro de equilibrios políticos fundamentales quedó a la deriva al mudar la naturaleza de las tensiones sociales. Antes, los conflictos se planteaban centralmente en torno a la equidad de las relaciones obrero-patronales, que el keynesianismo solucionó o simplificó al responsabilizar al Estado de la macroeconomía, del empleo y del crecimiento. Hoy, el riesgo medular de buena parte de los trabajadores y clases medias no es el de encontrar condiciones injustas de trabajo (eso sería aceptable), sino el de caer en la exclusión, en el desempleo, en el empleo precario, en el desamparo de quedar fuera de las redes de seguridad social y de las oportunidades de la revolución informática y tecnológica del mundo. A título ilustrativo cabría subrayar el estancamiento de la oferta de ocupaciones más o menos bien remuneradas y el ascenso vertiginoso del trabajo informal que ya absorbe 50% o más de la fuerza latinoamericana de trabajo.¹ Por eso toma cuerpo una presión migratoria ascendente de Sur a Norte que crea problemas a la sociedad norteamericana.

De ahí se deriva un apuntamiento principal: el meollo central de los esfuerzos gubernamentales a escala nacional y mundial debieran dirigirse a revertir los fenómenos de exclusión social, como medio también de corregir polarizaciones distributivas que ya crean fenómenos preocupantes de descomposición social.

En los hechos, los estados y sociedades latinoamericanas se vienen reorganizando de modo inadecuado al propósito de enfrentar los retos de la globalización. Paradójicamente, en casi toda la región se ha procedido sin ambages a despolitizar la economía, es decir, a renunciar al uso de los instrumentos tradicionales de la acción pública que, con abusos y errores innegables, explican, en buen grado, el periodo de mayor prosperidad (1940-1980) de la vida independiente de esos países. Como resultado, el crecimiento de la producción se ha reducido y hecho inestable, en tanto que las disparidades distributivas

¹ La marginación improductiva de la mitad de la fuerza de trabajo es un factor importante en explicar desde las bajas recaudaciones fiscales hasta los tropiezos por recuperar las tasas de crecimiento de las primeras décadas de la posguerra.

se ensanchan y proliferan los excluidos (por lo menos 40% de los latinoamericanos ha caído en situación de pobreza). El comercio exterior ha crecido intensamente; las exportaciones ascienden a tasas espectaculares, pero no desaparecen los problemas. Los déficit de las balanzas de pagos se acrecientan —en México a fines de este año sumarán más de 20 000 millones de dólares, y en América Latina esos déficit crecerán 90% entre 1992 y el fin del año en curso—; las empresas exportadoras siguen desvinculadas, no arrastran a la prosperidad —salvo excepciones— a las economías; las tasas reales de interés suelen establecerse en niveles elevadísimos —muy superiores a los de nuestros principales socios comerciales—; los regímenes cambiarios no inmunizan contra crisis y contagios financieros; el proceso de extranjerización de las mejores empresas públicas y privadas segrega del manejo de más y más actividades estratégicas a los administradores nacionales, mientras a futuro se agota lo vendible.

Entre la teoría y la práctica, entre los edenes ideológicos y las realidades, parece abrirse una brecha que ensancha, en vez de acotar, las diferencias de ingreso, bienestar y legitimidad política entre los países avanzados y el grueso de las naciones periféricas. Conforme a datos de las Naciones Unidas, el ingreso medio por habitante de los países ricos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), excedía en 30 veces al de los países más pobres en 1960; hoy ese diferencial supera las 75 veces. Y si se compara a las naciones latinoamericanas con las economías avanzadas, en términos del ingreso real por habitante, el rezago se ha ahondado 25% en las últimas dos décadas.

No todo es negativo; América Latina parece haber resuelto variados e importantes problemas. La inflación se ha abatido de 163%, en promedio, entre 1982 y 1991, a 9% en el último bienio, y a partir de 1992, los desajustes fiscales medios se mantienen alrededor de 2% del producto de la región. Persisten debilidades en los sistemas bancarios de algunos países, aunque se ha avanzado tanto en fijar reglas prudenciales más adecuadas como en instrumentar esquemas de salvamento financiero, a pesar de que sus efectos en las finanzas públicas se seguirán sintiendo por algún tiempo. Con todo, acaso el logro más importante se sitúa en la modernización democrática y en el reconocimiento imperfecto, pero cada vez más general, de la necesaria vigencia de los derechos humanos. El viejo autoritarismo va en retira-

da, se fortalecen los partidos políticos y se afianza la alternancia de los mismos en el gobierno.

Los riesgos que pone en tela de juicio esos progresos del acomodo a la globalización universal, residen en los excesos reformistas y los desaciertos —en gran medida de nuestra manufactura— que tornan incierto y fluctuante el desarrollo, que debilitan a las finanzas públicas, que inhiben la equidad distributiva y que impiden a los empresarios planear a largo plazo, al tener que dedicar sus energías a precaverse de las crisis repetitivas, que constriñen el avance democrático a sus aspectos formales.

Algo está mal o es incompleto en las políticas económicas latinoamericanas. Por eso se ha perdido el paso histórico frente a otros países que comenzaron hace medio siglo en una situación comparativamente inferior. En 1950, el ingreso *per cápita*, a precios de 1990, era de 2 085 dólares en México, 922 en Taiwán, 876 en Corea del Sur y 848 en Tailandia. La situación se invierte radicalmente con posterioridad: en 1995, México apenas alcanza los 5 093 dólares, mientras Taiwán tiene 13 028, Corea del Sur 11 868 y Tailandia 6 491 (los datos son de A. Amsden, *The rise of the rest*, Oxford University Press, 2000). El récord del desarrollo histórico de Taiwán, por ejemplo, deja rezagado al de Chile, país que se toma como el más progresista en América Latina. En 1973, Taiwán tenía apenas 73% del ingreso *per cápita* chileno; en 1995, la situación se invierte y Chile apenas alcanza 68% del ingreso de los taiwaneses.

Más dramático es todavía el caso argentino, que al término de la segunda guerra mundial registraba el producto por habitante más alto, amplia experiencia industrial y las mejores cifras educativas de la región. Y, sin embargo, de alcanzar un ingreso por habitante superior al de Corea (más de 5.7 veces) y Taiwán (más de 5.4 veces) en 1950, queda a la zaga con apenas 44% y 40% del ingreso de esos países en 1995.

La interpretación más difundida del éxito asiático ve la prosperidad ganada como resultado de las estrategias exportadoras y de la libertad de mercados. Nada más alejado de la realidad. En los hechos, esos países sustentaron el cambio económico en el Estado y en una constelación de instituciones desarrollistas que impulsaron el cambio sobre bases deliberadas de ingeniería social. Las reformas económicas de esos países —ya bien perfilados en los años sesenta— no se limitaron a liberar mercados y dejar que las ventajas comparativas se desarrollaran espontáneamente. Por el contrario, se implantaron políticas industriales claras y no se titubeó en otorgar subsi-

dios, asignar preferencias crediticias, crear bancos de desarrollo y conglomerados manufactureros en torno a empresas estatales o privadas, proveer de liderazgo y asistencia técnica a los empresarios nacionales. De esa manera y con apoyo en una política activa de inversión gubernamental y de fomento a la privada, se lograron crear ventajas comparativas dinámicas que explican el posterior auge exportador. Puesto en otros términos, no fueron las ventas foráneas las que explican el ascenso de las inversiones ni la difusión de los avances de la productividad; la causalidad parece ser precisamente la inversa, arranca del empuje interno de las estrategias de crecimiento.

Como demuestra la experiencia mexicana, la orientación exportadora *per se*, no necesariamente produce acrecentamiento de la demanda por inversiones ya que la liberación comercial beneficia a pocos sectores o empresas y perjudica a muchos otros. Asimismo, la modernización técnica de las actividades exportadoras gananciosas, no suelen percolarse automáticamente ni con amplitud ni celeridad suficientes al conjunto de la economía.

En consecuencia, la transformación exitosa de los países asiáticos obedece a la mezcla juiciosa de políticas de mercado y políticas intervencionistas, a la creación de instituciones desarrollistas, a la combinación de estabilidad macroeconómica y de precios con apoyos sostenidos a la producción. Ahí el mercado no desplazó simplemente al Estado, sino se construyó una simbiosis armoniosa que mantuvo y mantiene la vocación al progreso con altos ritmos de formación de capital y crecimiento de la diversificación de actividades productivas.

El contraste con las políticas adaptativas latinoamericanas no podría ser más evidente. Acá, más papistas que el papa, confiamos casi por entero en la magia o la religión de los mercados. Se puso el énfasis en lograr la estabilidad de precios y el equilibrio de las cuentas fiscales, pero se descuidó la salud microeconómica de las empresas y la creación de instituciones democráticas de solución de los conflictos que crea la propia transición socioeconómica hacia la globalización. Se satanizó al Estado y en breve lapso se le forzó a despojarse, con razón o sin ella, de los principales instrumentos de acción pública. Como resultado, la inversión gubernamental viene decayendo estrepitosamente a pesar de que no puede ser sustituida por la formación privada de capital en la creación de infraestructura o de las necesarias economías externas del país. Si se compara el periodo 1975-1979 con el de 1990-1996, la inversión pública (en porcen-

taje de la inversión total) decrece 63% en Argentina, 34% en Brasil y 47% en México. De la misma manera, el gasto en ciencia y tecnología e investigación y desarrollo es sensiblemente inferior no sólo al de los países avanzados, sino al de otras economías emergentes. México erogó en los años noventa con esos propósitos 0.4% del producto, Brasil 1.2% y Argentina 0.5%, frente a Corea 2.8% y Taiwán 1.8 por ciento.

A mayor abundamiento, las políticas latinoamericanas de corto plazo parecen estar insertas en círculos viciosos empobrecedores. Con demasiada frecuencia, la lucha antiinflacionaria sustentada en el manejo de las tasas de interés (por altas) y del tipo de cambio (por sobrevaluado) contradice las estrategias exportadoras de crecimiento al restar artificialmente capacidad competitiva a los productores locales.² Como puede constatare palmariamente en la actualidad, las depresiones cíclicas en vez de combatirse con políticas fiscales o cambiarias, deliberadamente se ahondan. En efecto, mientras los países industrializados reducen tasas de interés y bajan impuestos, con el propósito de reanimar economía y empleo, en América Latina suele procederse a la inversa, como lo atestiguan las políticas recientes de Argentina, Brasil y México.

En el trasfondo de esas paradojas se sitúa el hecho de que los estilos seleccionados de apertura de mercados, lejos de solucionar el problema endémico del estrangulamiento externo de América Latina, lo han acentuado pese a los flujos foráneos de capitales y la extranjerización de empresas vernáculas. Más todavía, un aspecto de la competencia desatada entre los países periféricos es la de otorgar concesiones excesivas y distorsionadoras en lo económico a fin de atraer inversiones y ahorros del exterior. Los resultados están a la vista: América Latina a pesar de formar parte del área de influencia de la economía número uno del mundo y del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, pierde participación en las exportaciones planetarias. En 1983, la participación de la región en el intercambio exportador ascendía a 5.8% del total mundial, y sólo a 5.3% en 1997, según cifras de la Organización Mundial del Comercio.

Análogas asimetrías se observan en el manejo de las estrategias económicas de largo plazo o en el tratamiento a industrias con dificultades para sobrevivir

² Más aún, esos enfoques de política económica sesgan o polarizan la distribución del ingreso o implican transferencias gratuitas de renta al exterior.

a la competencia internacional. En el primer caso, los países industrializados conceden subsidios o apoyos generosos a la educación, al cambio tecnológico o a las industrias que les resultan estratégicas, como son las situadas en la avanzada tecnológica; protegen a ramas productivas en desventaja internacional (como la agricultura, los textiles, la fabricación de azúcar); ayudan a la reconversión de actividades envejecidas (astilleros, modernización automotriz, etc.), o permiten y alientan la formación de enormes conglomerados oligopólicos a escala nacional e internacional. Por el contrario, en América Latina se dismantela casi indiscriminadamente la protección; los subsidios y el fomento a cualquier actividad productiva van en proceso de desaparecer o se han eliminado del todo, incluyendo a los que integran el meollo estratégico de ventajas comparativas consolidadas o potenciales; pocos son los programas de reconversión productiva emprendidos para adaptar a las industrias —sobre todo las de tamaño medio y pequeño— a la apertura y a la desregulación de los mercados o los encaminados a detener la desintegración de los encadenamientos interindustriales; el gasto estatal en infraestructura, investigación y formación de capital humano va en retroceso o es marcadamente insuficiente con el propósito de progresar en un mundo globalizado.

De aquí que la heterodoxia de Taiwán y Corea explique que esos países hayan entrado al círculo privilegiado de los países que elaboran productos y tecnologías vendibles en los mercados internacionales conservando autonomía económica suficiente, mientras nosotros nos contentamos con usar las ideas de otros y seguir fielmente los dictados de los paradigmas ideológicos en boga (véase, P. Romer, *Two strategies of economic development*, World Bank Annual Conference on Development Economics, Washington, 1992).

En suma, los países emergentes con el mejor récord en las últimas décadas no son aquellos que pasivamente se limitaron a reducir las barreras al comercio, a los movimientos de capitales y permitieron la extranjerización indiscriminada de las empresas nacionales. Más bien, el éxito ha correspondido a las naciones impulsoras de políticas activas de modernización económica, de aliento a las empresas nacionales de punta, de transformaciones institucionales para manejar los *shocks* externos de la globalización y los conflictos internos asociados al cambio de patrón de desarrollo.

Quiérase o no, sólo con costos enormes, el Estado puede renunciar a las dos funciones claves en el apro-

vechamiento pleno de las oportunidades de la economía global y la democratización: la de ser promotor y coordinador de la transformación económica y la de ser equilibrador y solucionador de los conflictos sociales, esto es, pilar de una democracia viva, actuante.

En la medida en que la ideología dominante exagera lo que el mercado puede ofrecer y sataniza la actividad estatal como agente catalizador del desarrollo económico, se trastocan los grandes objetivos sociales. Las metas de expandir sostenidamente producción y empleo, de abatir marginación y pobreza, de sostener un razonable equilibrio de precios, se convierten en simples objetivos reductores-racionalizadores del gasto público o en intentos de desaparecer a cualquier costo toda presión inflacionaria.

Es irónico observar que los estados y países de la región serían entes virtuales, si no fuese por la dificultad de hacer desaparecer de la exclusión a los contingentes numerosísimos de seres humanos marginados de la vida económica moderna. La respuesta a ese dilema debiera poner en tela de juicio la afirmación fácil y desesperanzada de que las fuerzas de

la globalización y de la competencia nos han dejado inermes ante los fenómenos que dividen y marginan a hombres y sociedades. Habría que luchar por imprimir sesgos humanizadores a la economía internacional y, a escala de los países, reconstruir cuanto antes los pactos sociales básicos que desafortunadamente han quedado rotos o derruidos. Junto con ganar acceso de nueva cuenta al progreso con equidad, debiéramos recobrar las necesarias virtudes cívicas que tendemos a olvidar en la búsqueda obsesiva del interés individual o corporativo. Políticamente no cabe situar a un lado la cuestión medular de hacer prosperar a todos los segmentos de la población y singularmente al grupo numeroso de pobres y excluidos. A fin de cuentas, la verdadera libertad no sólo consiste en ejercer la capacidad personal de escoger los valores y objetivos que mejor nos satisfacen como individuos, también importa la capacidad, en tanto ciudadanos, de influir en las fuerzas que gobiernan, que dan forma a nuestra vida y destino colectivos ●

18 de mayo de 2001.

L

a liberalización económica fue presentada al mundo en desarrollo como la respuesta a estrategias ineficaces asociadas a la protección comercial, a los altos niveles de intervención estatal y a la captación de rentas (*rent seeking*) por parte de los agentes económicos, que dichas estrategias generaban. Fue presentada también como la forma de aprovechar plenamente las oportunidades que ofrecía la globalización. Esta visión representó un cambio significativo frente a la idea que sirvió de base a las estrategias de desarrollo durante varias décadas, según la cual la “industrialización tardía” exigía una amplia intervención del Estado. El “Consenso de Washington” fue uno de los mejores resúmenes de esta agenda de reformas, aunque por cierto no representaba las versiones más radicales que reclamaban un Estado minimalista (Williamson, 1997). Igualmente, fue una manifestación del optimismo que despertaba la agenda de reformas hace una década.

En los últimos años se ha producido un intenso

Retomar la agenda del desarrollo

José Antonio Ocampo*

cuestionamiento acerca de la sabiduría de esta visión. Es probable que la crisis asiática haya sido su peor revés, al hacer patente que la liberalización financiera puede ser fuente de una profunda inestabilidad macroeconómica cuando no está acompañada de un marco institucional apropiado. La fuerte reacción de la “sociedad civil global” a partir de Seattle revela que la globalización misma está siendo cuestionada, lo que refleja básicamente el descontento existente en el mundo industrializado. En los países en desarrollo, la desilusión con las reformas es creciente, pero sus manifestaciones políticas son menos organizadas y su agenda está todavía por definir.

En términos más generales, la insatisfacción con los resultados de las reformas es cada vez mayor. El comercio y la inversión extranjera directa han crecido notablemente, pero la “tierra prometida” de altas

* Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (Cepal).

tasas de crecimiento se percibe cada vez más como un espejismo. En América Latina, la región donde más se ha avanzado en el proceso de reformas, el crecimiento de los años noventa fue tan sólo de 3.2% anual, ritmo significativamente inferior a las cifras registradas durante las tres décadas de industrialización encabezada por el Estado, entre los años cincuenta y setenta (5.5% por año). El desempeño del África subsahariana y, en general, de los países menos desarrollados, sigue siendo muy insuficiente. Varias de las economías en transición mantienen niveles de actividad económica inferiores a los registrados antes de la “gran eclosión”. La mayor parte de las economías asiáticas afectadas por la crisis ya se han recuperado, pero aún tienen que enfrentar las repercusiones de las crisis financieras. Las excepciones más notables son, como es obvio, China e India, que no figuran en todo caso entre las economías con mayores niveles de reforma. Incluso en el mundo industrializado el crecimiento de los años noventa fue muy inferior al de la “edad de oro” (1950 a 1973); Estados Unidos alcanzó las tasas de crecimiento que caracterizaron dicho periodo, pero sólo en la segunda mitad de la década.

Por otra parte, las tensiones distributivas son agudas y es probable que estén aumentando. Las disparidades de ingreso entre los países desarrollados y los menos desarrollados siguen acentuándose (PNUD, 1999). La distribución del ingreso se ha deteriorado en un gran número de países, tanto desarrollados como en desarrollo. De acuerdo con un cálculo existente, 57% de la población mundial vive en países cuya distribución del ingreso se ha deteriorado, frente a 16% en aquéllos en que ha mejorado, mientras en los demás no se observa ninguna tendencia definida (Cornia, 1999). El aumento de los diferenciales de ingreso en función del grado de calificación de la mano de obra es un fenómeno de alcance mundial, aunque sus explicaciones alternativas —la liberación del comercio, tendencias tecnológicas o el debilitamiento de las instituciones de protección social— siguen siendo objeto de debate. No obstante, es indudable que obedece, al menos en parte, a la asimetría que existe entre la movilidad internacional de algunos factores de producción (el capital, la mano de obra altamente calificada) y las restricciones a la movilidad de otros (mano de obra poco calificada), así como a la creciente dificultad de los gobiernos para proporcionar instrumentos eficaces de protección social (Rodrik, 1997).

Estos hechos y el descontento que provocan han dado origen, a su vez, a un debate positivo, que se-

guramente enriquecerá la agenda del desarrollo. En efecto, en los últimos años, este debate ha adquirido un carácter algo más pluralista del cual empiezan a surgir nuevas visiones del desarrollo. Nuevos énfasis —entre otros en la importancia del desarrollo institucional, en las redes de protección social, en el “sentido de pertenencia” (*ownership*) de las políticas de desarrollo— han penetrado con fuerza en el debate internacional. ¿Significa esto que la agenda del desarrollo está cambiando? Es posible, pero aún no es evidente. En muchos casos, los nuevos conceptos y énfasis son simplemente añadidos a lo que sigue siendo esencialmente la misma agenda de los últimos años, en una concepción lineal según la cual se van agregando nuevas “generaciones” de reformas a los que se consideran buenos cimientos. En las condiciones menos favorables, son exclusivamente nuevos ropajes para las mismas ideas. Los mercados y, en particular los mercados financieros, no han internalizado realmente la necesidad de una nueva agenda de desarrollo y en esencia siguen reclamando una mayor liberalización, tanto en el nivel nacional como en el mundial, es decir, simple y llanamente más reformas de “primera generación”. Ésta sigue siendo la fuerza dominante en un mundo en el cual la capacidad de acción de los gobiernos nacionales se ha debilitado y hay tan sólo una transición precaria hacia políticas globales.

En el presente ensayo se resumen algunas de las reflexiones más importantes en las que se fundamentan las propuestas en favor de una nueva agenda de desarrollo.¹ Dos temas transversales que permean la literatura existente deben resaltarse desde un comienzo. El primero es el llamado a un nuevo equilibrio entre el mercado y el interés público. Este llamado no debe ser visto como contrario al mercado, ya que las acciones en favor de la provisión de bienes públicos, de completar mercados, de ayudar a que los mercados no competitivos funcionen adecuadamente, de explotar las externalidades positivas y evitar las negativas, o de garantizar una participación equitativa en los frutos del desarrollo, pueden operar, a través de diferentes canales económicos, sociales y políticos, como poderosos mecanismos en beneficio del mercado. Si es aplicada correctamente, una política activa de este tipo será más “amistosa con el mercado” que los enfoques alternativos que tendieron a predominar durante la primera ola de reformas.

¹ Aunque la literatura sobre el tema es extensa, las referencias se han limitado al mínimo.

El segundo tema es que las “políticas públicas” deben ser entendidas como toda forma de acción organizada en favor de objetivos de interés común, más que exclusivamente como acciones estatales. Este concepto es consistente con el llamado a abrir nuevas oportunidades para la participación de la sociedad civil y con la necesidad de superar la crisis del Estado que afecta al mundo en desarrollo y, en realidad, al mundo entero. Busca corregir tanto las “fallas del mercado” como las “fallas del gobierno” y, más en general, busca construir y reconstruir instituciones (o, en la terminología de la nueva literatura institucional, instituciones y organizaciones), sin duda una de las tareas más complejas que enfrentan las economías en desarrollo y en transición hoy e, incluso, la tarea más urgente y aún insuficientemente abordada en el proceso de construir un mejor orden internacional.

Una globalización más equilibrada con verdadero respeto por la diversidad

La necesidad de “civilizar” la economía global (Helleiner, 2000) o, como se expresó en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, de “conseguir que la mundialización se convierta en una fuerza positiva para todos los habitantes del mundo” (Naciones Unidas, 2000) es, sin duda, el tema más importante. Aunque la globalización responde a procesos tecnológicos y económicos dinámicos, no cabe duda de que puede ser moldeada. De hecho, la forma que ha ido adoptando ha estado determinada, en gran medida, por decisiones explícitas de política.

En este sentido, el rasgo más preocupante es el carácter incompleto e incluso desequilibrado del actual proceso de globalización y de la agenda internacional de políticas que lo acompaña, que reproduce antiguas asimetrías de la economía mundial y crea otras nuevas. Hay cuatro aspectos que predominan en la actual agenda: el libre comercio, los derechos de propiedad intelectual, la protección de las inversiones y la liberalización financiera y de la cuenta de capital. A esta última se le han impuesto ciertas condiciones adicionales a raíz de las crisis más recientes: debe realizarse siguiendo una secuencia adecuada y se debe otorgar prioridad a los flujos a largo plazo y al desarrollo institucional. Más aún, en el ámbito del comercio, la liberalización es incompleta y asimétrica: los productos “sensibles” de gran interés para los países en desarrollo están sujetos a los mayores niveles de protección en el mundo industrializado.

Por el contrario, otros aspectos han sido clara-

mente marginados de la agenda actual: la movilidad de la mano de obra; las normas internacionales sobre tributación, especialmente sobre el capital, esenciales para garantizar la tributación adecuada de este factor de alta movilidad; la formulación de normas auténticamente internacionales sobre competencia y códigos de conducta aplicables a las empresas multinacionales, y el financiamiento compensatorio para asegurar la incorporación de aquellos países y grupos sociales que tienden a quedar rezagados en el proceso de globalización.

Lo anterior refleja, a su vez, la asimetría más importante: la que existe entre la rápida globalización de (algunos) mercados y la notoria ausencia de una verdadera agenda social internacional. Esta última se limita a la definición de principios internacionales comunes (en cumbres de las Naciones Unidas) y a una incipiente legislación internacional. La reducción de la asistencia oficial para el desarrollo es la demostración más evidente de la falta de un adecuado compromiso con una agenda social auténticamente internacional, al igual que la creciente condicionalidad que caracteriza el apoyo financiero internacional en general.

En términos más amplios, cada vez más se reconoce que la globalización ha hecho evidente la necesidad de proporcionar ciertos “bienes públicos globales” (políticos, sociales, económicos y ambientales), en vista de que muchos bienes públicos que antes eran “nacionales” (y, mucho antes, “locales”) han ido transformándose en bienes públicos globales (Kaul, Grunberg y Stern, 1999). Sin embargo, hay un indiscutible contraste entre el reconocimiento de este hecho y la debilidad de las estructuras internacionales destinadas a proporcionar este tipo de bienes y los fondos que se les asignan para cumplir esa función.

Estas asimetrías reflejan los rasgos fundamentales de la política y la economía política del mundo actual. No cabe duda de que el desequilibrio del proceso y la agenda actual de globalización es un reflejo de la mayor influencia que ejercen los países más grandes y las grandes empresas multinacionales. Pero también indica la desorganización de los actores, particularmente de los países en desarrollo, en los debates internacionales. Este comportamiento no sólo está vinculado al debilitamiento de los mecanismos históricos de acción concertada entre los países en desarrollo (entre otros, el Grupo de los 7), sino también a la “competencia de políticas” que ha generado la globalización misma: el incentivo a que cada uno de los países se muestre individualmente como

el más atractivo para las inversiones, en una época de movilidad del capital y de creciente producción susceptible de relocalización. Por lo tanto, las asimetrías en las relaciones mundiales de poder y el alto costo de establecer coaliciones internacionales para compensarla han adquirido cada vez mayor importancia.

La situación se ve indudablemente afectada por un elemento de política y economía política: la resistencia de la mayoría de los países a ceder su soberanía económica a las organizaciones internacionales. Bajo las vigorosas fuerzas del mercado que caracterizan a la globalización y tienden a debilitar a los estados-nación, y los procesos unilaterales de liberalización emprendidos simultáneamente por los países, las regulaciones gubernamentales se han debilitado en el mundo entero. Para muchos analistas esto constituye un adelanto, pero también es una fuente de graves distorsiones y riesgos, sobre todo, aunque no exclusivamente, en el ámbito financiero. Además, si bien el regionalismo abierto es uno de los rasgos característicos de la globalización y en muchas regiones del mundo en desarrollo (entre otras América Latina y el sudeste de Asia) se han desplegado grandes esfuerzos de integración, éstos no se han traducido en fuertes coaliciones entre países en desarrollo. De hecho, fuera de la Unión Europea, los países no están dispuestos a ceder su soberanía ni a organizaciones regionales (y en la Unión Europea sólo en forma limitada).

Estas características de la política y de la economía política tienen importantes consecuencias para la reforma internacional. La más evidente es que los esfuerzos por lograr una reforma sustantiva serán débiles, lo que posiblemente impedirá responder a la necesidad de una globalización equilibrada y una mejor gobernabilidad mundial. Además, hace más difícil un proceso equilibrado de negociación y podría conducir a que se subestimen o ignoren por completo los intereses de algunos actores. La falta de instituciones auténticamente internacionales también implica que las instituciones que se han creado en el pasado en el nivel nacional no existirán en el nivel global o sólo tendrán funciones muy limitadas.

Los arreglos internacionales incompletos que se pueden prever indican que los actores débiles deben seguir reclamando autonomía nacional en áreas de importancia decisiva, en particular la definición de la estrategia de desarrollo económico y social. Más aún, la autonomía nacional es el único sistema coherente con el fomento de la democracia en todo el mundo.

En efecto, no tiene ningún sentido fomentar la democracia si no se permite que los procesos nacionales de representación y participación influyan en la determinación de las estrategias de desarrollo económico y social. Lo anterior concuerda con la idea de que el desarrollo institucional, la cohesión social y la acumulación de capital humano y capacidad tecnológica (“capital conocimiento”) son procesos esencialmente endógenos. Empleando un término del estructuralismo latinoamericano, el desarrollo sólo puede darse “desde dentro” (Sunkel, 1991). El apoyo a estos procesos endógenos, el respeto de la diversidad y la formulación de normas que le permitan florecer son elementos esenciales de un orden mundial democrático orientado al desarrollo.

Una última y crucial consecuencia de lo anterior es que ninguna arquitectura internacional es neutra en términos de equilibrio en las relaciones internacionales. En este sentido, un sistema internacional que dependa de unas pocas instituciones de alcance mundial será menos equilibrado que un sistema basado en una red de instituciones regionales y la posición de los países con muy escaso poder en el ámbito internacional mejoraría si participaran activamente en los esquemas regionales. De hecho, estos esquemas pueden ofrecer un grado de autonomía y de apoyo mutuo que los países no podrán alcanzar en forma aislada. Por consiguiente, el orden internacional debe ofrecer un amplio espacio para el funcionamiento de instituciones regionales fuertes, evidentemente respetuosas de un orden global basado en reglas claras (es decir, un sistema de “regionalismo abierto”, para utilizar un término proveniente de la literatura sobre integración económica). Efectivamente, las instituciones regionales pueden ser el mejor conducto para llevar a cabo el proceso de estructurar gradualmente un mejor orden internacional.

Una visión amplia de la estabilidad macroeconómica y el papel de las políticas anticíclicas

El concepto de estabilidad macroeconómica experimentó mutaciones importantes en el discurso económico en las dos últimas décadas. En el periodo de posguerra, dominado por el pensamiento keynesiano, este concepto se definía fundamentalmente en términos de pleno empleo y crecimiento económico estable, indudablemente acompañado de una baja inflación y cuentas externas sostenibles. Sin embargo, con el paso del tiempo el equilibrio externo y la estabilidad de los precios pasaron al primer plano,

mientras el énfasis keynesiano en la actividad real perdía importancia en el discurso e incluso tendía a desaparecer.

La consistencia que debe caracterizar a las políticas macroeconómicas debería apuntar a una definición amplia de estabilidad, en la que se tenga presente que no hay una correlación simple entre sus posibles definiciones y que pueden existir, por lo tanto, significativas disyuntivas de política. En esta materia, hay dos lecciones particularmente importantes. La primera es que la inestabilidad real tiene un costo muy elevado. Por este motivo, un concepto limitado de estabilización basada en un objetivo inflacionario puede tener un impacto tan negativo como las antiguas prácticas macroeconómicas en las que se subestimaba el costo de la inflación. Las recesiones provocan una gran pérdida de recursos que puede tener efectos prolongados, entre otros una pérdida irreversible de activos empresariales, tanto tangibles como intangibles (conocimientos tecnológicos y organizacionales “tácitos”, contactos comerciales, capital social acumulado y reputación de la empresa); una pérdida permanente del capital humano de los desempleados o subempleados, y una deserción escolar definitiva. La volatilidad del crecimiento da lugar a una alta subutilización promedio de la capacidad productiva instalada, que reduce la productividad y las utilidades y por ende afecta adversamente la inversión (Ffrench-Davis, 1999). La incertidumbre que produce la inestabilidad de las tasas de crecimiento puede tener, así, efectos más severos sobre la acumulación de capital que una inflación moderada. De hecho, tal incertidumbre acentúa las estrategias microeconómicas “defensivas” (es decir, aquellas orientadas a proteger los activos de las empresas frente a un ambiente poco amigable) en vez de las estrategias “ofensivas” que conducen a altos niveles de inversión y de cambio tecnológico.

La segunda lección indica que los déficit del sector privado tienen un costo tan alto como los desequilibrios del sector público. Aún más, los balances de los agentes privados con un alto nivel de riesgo pueden ser tan nocivos como el desequilibrio de los flujos. En las economías liberalizadas desde el punto de vista financiero, los dos pueden interactuar en forma no lineal con choques que afecten la cuenta de capitales. La falta de una regulación y una supervisión prudenciales estrictas en los países, característica de las primeras etapas de la liberalización financiera, es un factor muy importante pero evidentemente no es el único. Los ciclos de auge y

colapso son inherentes al funcionamiento de los mercados financieros. La expansión del gasto privado y los balances con un alto nivel de riesgo tienden a acumularse en los periodos de euforia financiera, dando origen a crisis cuando las condiciones excepcionales desaparecen. En la etapa de euforia se suele subestimar la posible inconsistencia intertemporal del gasto corriente y de las estructuras de financiamiento. Cuando las crisis involucran descalabros financieros tienen un costo extremadamente alto. La pérdida de activos puede implicar la pérdida de capital acumulado durante varios años. Para evitar una crisis sistémica, puede ser inevitable una socialización, bien sea parcial o significativa, de las pérdidas, pero ello afecta el desempeño fiscal (o cuasifiscal) futuro. La recuperación de la confianza en el sistema financiero es un proceso lento y el sector financiero mismo incrementa su aversión al riesgo, reduciendo su capacidad para desempeñar sus funciones económicas fundamentales.

Estas dos lecciones están estrechamente vinculadas, ya que los ciclos de auge y colapso financiero han sido la fuente predominante de los ciclos económicos en los países en desarrollo. Por consiguiente, la principal función de la política macroeconómica es el control de éstos con herramientas anticíclicas apropiadas. La experiencia de los países en desarrollo demuestra que el control de la volatilidad exige una combinación de tres conjuntos de políticas, cuya importancia relativa varía de acuerdo con las características estructurales y la tradición de política macroeconómica de cada país (Ocampo, 2000). El primero de ellos está integrado por políticas macroeconómicas —fiscales, monetarias y cambiarias— consistentes y flexibles, destinadas a evitar que los agentes públicos o privados acumulen deudas cuantiosas, y a que se produzcan desequilibrios en los precios macroeconómicos de mayor influencia (el tipo de cambio y las tasas de interés) y en el precio de los activos fijos y financieros. El segundo es un estricto sistema de regulación y supervisión prudenciales, con una clara orientación anticíclica. Esto significa que en los periodos de euforia financiera se deben aplicar normas más estrictas de regulación y supervisión financieras, para contrarrestar los riesgos cada vez mayores en que incurren los intermediarios financieros. El tercer elemento es una “política de pasivos” destinada a asegurar que se mantenga un perfil adecuado de vencimientos de las deudas interna y externa de los sectores público y privado. La normas prudenciales sobre la cuenta de capital, es decir las

aplicadas en periodos de euforia para evitar el endeudamiento excesivo, pueden tener un papel esencial como política de pasivos, fomentando los flujos de largo plazo, y como instrumento que proporciona una mayor libertad para adoptar políticas monetarias anticíclicas.

El manejo de las políticas macroeconómicas anticíclicas no es una tarea fácil, ya que los mercados financieros crean fuertes incentivos a gastar en exceso durante los periodos de euforia financiera y, por el contrario, a ajustarse igualmente en exceso durante las crisis. Por otra parte, la globalización establece límites objetivos a la autonomía de los países y genera costos elevados a la pérdida de credibilidad cuando los instrumentos nacionales de política se manejan inadecuadamente. Por este motivo, puede ser necesario que el manejo de la política macroeconómica esté respaldado por instituciones e instrumentos de política que realcen la credibilidad, incluidos fondos de estabilización fiscal y bancos centrales independientes. En cambio, la renuncia explícita a la autonomía en materia de políticas (como la adopción de regímenes de convertibilidad a una moneda extranjera) dista mucho de ser una solución a este dilema. Por el contrario, predetermina la naturaleza de los ajustes, lo que, entre otras cosas, puede traducirse en ciclos económicos más intensos. En tal caso, es posible que el mercado no valde, mediante una reducción del riesgo país, el hipotético aumento de la “credibilidad” que se deriva de la renuncia a la autonomía en materia de política económica.

La solución más importante al dilema planteado por la falta de grados de libertad para adoptar una política macroeconómica anticíclica se encuentra, sin embargo, en el ámbito internacional (Eatwell y Taylor, 2000; Ocampo, 2001). Esto significa que una primera función esencial de las instituciones financieras internacionales, desde la perspectiva de los países en desarrollo, es precisamente compensar el efecto procíclico de los mercados financieros, suavizando en su origen los ciclos de auge y colapso financiero mediante una regulación adecuada, y ofreciendo mayores grados de libertad para que los países adopten políticas anticíclicas (mediante una vigilancia adecuada e incentivos que disminuyan los riesgos macroeconómicos y financieros en los periodos de euforia, y mecanismos que permitan suavizar los ajustes frente a interrupciones abruptas de los flujos de capital). Una segunda función, igualmente esencial, es ayudar a contrarrestar la concentración del crédito, poniendo recursos a disposición de los países y agentes que

suelen tener un acceso limitado al crédito en los mercados privados de capital internacionales.

Las políticas macroeconómicas no son suficientes: el papel de las estrategias de desarrollo productivo

La idea de que la combinación de una economía abierta y una macroeconomía estable —en el sentido limitado en que se utiliza actualmente este término, es decir como sinónimo de equilibrio fiscal y baja inflación— puede impulsar, por sí sola, el crecimiento económico, se ha visto frustrada hasta ahora. Esto ha llevado a un debate, aún no resuelto, sobre las causas de este resultado. Según la interpretación ortodoxa, la liberalización de los mercados ha sido insuficiente. Esta interpretación se enfrenta, sin embargo, a la constatación de que la etapa de mayor crecimiento de los países en desarrollo en la posguerra y los episodios más prolongados de expansión acelerada (los “milagros” del sudeste asiático y, en los últimos años, de China e India, así como los periodos de rápido crecimiento de Brasil y México en el pasado) no coinciden con las fases o episodios de mayor liberalización económica, incluso cuando se han basado en un amplio aprovechamiento de las oportunidades que ofrecían los mercados internacionales (lo que es un elemento más común, aunque tampoco generalizado).

Dos interpretaciones alternativas hacen énfasis sobre otros factores determinantes del crecimiento económico agregado o sobre fallas del mercado. En el primer caso, el lento crecimiento se atribuye a un desarrollo institucional o a una acumulación de capital humano insuficientes. Estos factores son evidentemente esenciales, pero estas interpretaciones deben explicar por qué fue posible un crecimiento acelerado en periodos en los cuales estos factores eran aún más limitados. En la segunda explicación se sostiene que deben adoptarse políticas “mesoeconómicas” de gran alcance para que los mercados liberalizados funcionen eficazmente, es decir políticas activas sobre competencia, regulación pública de mercados no competitivos o con grandes externalidades y corrección de las fallas en los mercados de factores, sobre todo en los de capital de largo plazo, tecnología, capacitación laboral y tierras. La adopción de políticas para corregir las fallas del mercado es una condición esencial para que éste sea más eficaz y también puede influir favorablemente sobre la equidad, pero la relación entre dichas fallas y el crecimiento no es del todo clara. Desde este punto de

vista, las fallas más importantes son posiblemente las que afectan a los mercados de capital de largo plazo y tecnología.

Las variantes históricas del pensamiento económico estructuralista, definido en términos amplios, ofrecen una alternativa más promisoría, que destaca la estrecha relación que existe entre la dinámica estructural, la inversión y el crecimiento económico. Acorde con esta corriente de pensamiento, el crecimiento económico no es un proceso lineal de expansión de “empresas representativas” o de incorporación de nuevas empresas de este tipo que producen un conjunto determinado de bienes en mayor escala, sino un proceso mucho más dinámico en el cual algunos sectores se expanden mientras otros se contraen, y algunas empresas avanzan mientras otras se estancan, transformando por completo las estructuras económicas. Este proceso involucra un fenómeno reiterado de “destrucción creativa”, para usar la metáfora de Schumpeter (1962, cap. VIII). No todos los sectores tienen la misma capacidad de dinamizar la economía, de “propagar el progreso técnico”, para emplear el concepto clásico desarrollado por Prebisch (1952). Debido a la complementariedad (externalidades) entre empresas y sectores productivos, los efectos macroeconómicos y distributivos pueden provocar una brusca aceleración del proceso de crecimiento o pueden detenerlo (Rosenstein-Rodan, 1943; Taylor, 1991; Ros, 2000), lo que da origen a sucesivas fases de desequilibrio, como lo señala el planteamiento clásico de Hirschman (1961). Dado que el conocimiento técnico y el conocimiento en general no se transmiten por medio de manuales detallados, la trayectoria de crecimiento de las empresas pasa por un intenso proceso de adaptación y aprendizaje, intrínsecamente vinculado a la experiencia que se adquiere en el proceso productivo y que determina en gran medida la acumulación de conocimientos técnicos, comerciales y organizacionales (Katz, 1976; Amsden, 2001).

El postulado común de estas teorías es que el crecimiento económico está intrínsecamente vinculado al contexto estructural, constituido por el aparato productivo y tecnológico; a la configuración de los mercados de productos y factores; a las características de los agentes empresariales, y a la forma como estos mercados y agentes se relacionan con el contexto externo. En este caso, el liderazgo que ejercen algunos sectores y empresas es el factor dinámico esencial que da impulso al crecimiento económico. En los países en desarrollo, muchas de las fuerzas di-

námicas están asociadas a la exitosa adaptación de actividades desarrolladas anteriormente en el mundo industrializado, ya sea mediante la sustitución de importaciones, la promoción de exportaciones o una combinación de ambas.

Aunque se podrían emplear formulaciones alternativas, una particularmente promisoría en términos de orientación de políticas se centra en dos conceptos esenciales: innovación y complementariedades (encadenamientos). En este contexto, la innovación debe considerarse como toda actividad económica que aporta nuevas formas de hacer las cosas. La mejor definición de innovación fue proporcionada por Schumpeter (1961, cap. II) hace casi un siglo: nuevos bienes y servicios o nuevas características de éstos; nuevos métodos de producción o nuevas estrategias de comercialización; apertura de nuevos mercados; nuevas fuentes de materias primas, y nuevas estructuras de mercado. El segundo concepto destaca el papel de las sinergias estratégicas que determinan el grado de “competitividad sistémica” de las estructuras productivas pertinentes (Cepal, 1990), por medio de las externalidades que se crean entre los agentes económicos (Hirschman, 1961). La existencia de economías de escala dinámicas es la característica esencial de la innovación y su difusión, así como del desarrollo de complementariedades. El desarrollo institucional puede considerarse como una innovación, pero también como un componente esencial en el desarrollo de complementariedades.

Estas ideas han sido utilizadas recientemente por diferentes autores para resaltar la necesidad de una estrategia de desarrollo productivo como ingrediente fundamental de una economía en desarrollo dinámica y abierta, un tema antiguo de la literatura sobre “industrialización tardía” (o, mejor, de desarrollo tardío). Entre otros, Rodrik (1999) ha argumentado en favor de una “estrategia nacional de inversiones” que permita dar un impulso inicial al crecimiento, en tanto que la Cepal se refiere a la necesidad de adoptar una estrategia de transformación estructural (Cepal, 2000). Amsden (2001) destaca la función crucial de una estrecha colaboración entre el Estado y el sector empresarial, y la necesidad de “mecanismos de control recíproco” que establezcan un vínculo entre incentivos y resultados, para que la primera no se traduzca simplemente en una fuente de “captación de rentas”.

Esta interpretación pone de relieve una de las características más importantes de los casos de desarrollo exitoso del pasado: un fuerte proceso de industrialización basado en una estrecha y firme colaboración

entre el Estado y el sector privado. ¿Será posible lograr los mismos resultados con la apertura de los mercados mediante incentivos neutros, una relación débil entre el gobierno y el sector empresarial y la imposición de limitaciones multilaterales (Ronda Uruguay) a los instrumentos tradicionales de desarrollo? En otros términos, ¿será posible que la apertura de los mercados elimine la necesidad de adoptar políticas activas de desarrollo productivo? Queda por verse pero, en cualquier caso, los resultados alcanzados hasta el momento no han sido alentadores, aunque es posible que estén distorsionados por algunas de las características del proceso de transición. Los elementos “destructivos”, derivados del cambio estructural adverso en la relación entre crecimiento y déficit comercial, y de la desintegración de los encadenamientos internos y los sistemas nacionales de innovación, han sido más fuertes que las oportunidades “creativas” que ofrece el acceso al mercado (aún insuficiente) y las innovaciones producidas por la expansión de las empresas multinacionales (Ocampo y Taylor, 1998; UNCTAD, 1999, cap. IV; Cepal, 2000). En cualquier caso, si lo acontecido en el pasado es una buena guía y las interpretaciones estructurales son válidas, las estrategias explícitas de desarrollo destinadas a fomentar la innovación en el sentido amplio de la palabra y a crear complementariedades parecen ser una mejor alternativa, incluso para las economías abiertas de hoy. La comunidad internacional debería considerar dichas estrategias como un componente esencial de un desarrollo satisfactorio y seguir buscando instrumentos para aplicarlas, que no terminen dando origen a una competencia estéril entre los países con el fin de atraer industrias susceptibles de relocalización.

De parte de los países en desarrollo se requiere un esfuerzo institucional y organizacional significativo para desarrollar los instrumentos adecuados para formular políticas activas de desarrollo productivo, ya que los viejos aparatos de intervención fueron desmantelados o debilitados significativamente durante la fase de liberalización en muchos (e incluso la mayoría) de los países. También se necesita un esfuerzo para diseñar instrumentos que, aparte de ser consistentes con las economías abiertas de hoy, eviten las “fallas de gobierno” que caracterizaron a algunas de ellas en el pasado: captación de rentas y “amiguismo” (*cronyism*).

La incorporación efectiva de la agenda de desarrollo sostenible es una demanda adicional sobre las estrategias de desarrollo productivo en la actualidad. De hecho, el alto grado de deterioro ambiental alcan-

zado por países en etapas intermedias o aun bajas de desarrollo indican que la sostenibilidad no puede ser vista de ninguna manera como un lujo que puede posponerse. Este objetivo involucra mucho más que la conservación de la base de recursos naturales. Es, en esencia, un llamado a movilizar inversiones hacia sectores productivos dinámicos que utilicen tecnologías y procesos de producción limpios, en los que la competitividad se logre con la acumulación de capital en un sentido amplio —humano, social, físico y natural. La transición de posiciones reactivas a políticas activas en este frente por parte de los países en desarrollo es fundamental, como lo es su contrapartida: un mayor flujo de recursos desde las economías industrializadas para financiar la agenda ambiental global, de acuerdo con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas.

Mejorar los encadenamientos sociales

En términos económicos, el progreso social puede concebirse como el producto de tres factores básicos: una política social de largo plazo, destinada a incrementar la equidad y garantizar la inclusión; un crecimiento económico que genere un volumen adecuado de empleos de calidad, y una reducción de la heterogeneidad estructural de los sectores productivos, que reduzca las brechas productivas entre distintas actividades económicas y distintos agentes. Evidentemente, como se indica en la última sección de este ensayo, los criterios económicos no son los únicos que deben tenerse en cuenta en el diseño de la política social.

El Banco Mundial ha propuesto tres objetivos fundamentales para una estrategia de reducción de la pobreza: creación de oportunidades, seguridad y otorgamiento de espacios de poder (Banco Mundial, 2000). En una reformulación de estos objetivos, se podría argumentar que la equidad y la inclusión deben entenderse como un acceso amplio a los recursos, a las protecciones básicas, a la posibilidad de expresarse políticamente y a la participación. Un acceso equitativo a los recursos es la clave para una igualdad de oportunidades, no sólo en el terreno económico, sino también en el social, cultural y político. En el caso particular de la inversión en capital humano, resalta el carácter del gasto social como una inversión productiva. La protección es indispensable para evitar los “riesgos negativos” (enfermedad, vejez, desempleo y, el peor de todos, el hambre) y para dar incentivos a la población y permitirle que asuma los “riesgos positivos”, sobre todo los relacionados con

el proceso de innovación. La protección contra los “riesgos negativos” es un elemento intrínseco del empleo de buena calidad. La capacidad de expresarse políticamente es esencial para que los intereses de los pobres sean debidamente tomados en cuenta en las decisiones que los afectan. La participación permite a los pobres convertirse en actores protagónicos en la creación de su propio futuro. En muchos contextos, las comunidades organizadas han demostrado ser un instrumento fundamental del cambio social y económico y, por lo tanto, un elemento central del desarrollo institucional.

Para alcanzar estos objetivos, la política social debe guiarse por tres principios básicos: universalidad, solidaridad y eficiencia (Cepal, 2000, cap. 3). En los últimos años se ha producido una gran confusión respecto a este tema, ya que los instrumentos —focalización, criterios de equivalencia entre contribuciones y beneficios, descentralización, participación del sector privado— y no los principios han guiado las reformas del sector social. Más aún, los principios rectores de las reformas ponen énfasis en el papel esencial de la política social como instrumento de cohesión (integración) social. Por lo tanto, los instrumentos deben estar claramente subordinados a los principios señalados. Así, la focalización debe considerarse un instrumento para lograr que los servicios básicos tengan una cobertura universal y nunca como un sustituto de la universalidad. Los criterios de equivalencia no deberían entrar en contradicción con el principio de solidaridad. Aplicados en forma adecuada, son un instrumento que contribuye a la eficiencia, al igual que la descentralización y la participación del sector privado.

Para alcanzar la equidad, la política social debe influir en los determinantes estructurales de la distribución del ingreso: educación, empleo, distribución de la riqueza y dependencia demográfica, así como sobre sus dimensiones étnicas y de género. Estos factores son la clave de la transmisión intergeneracional de la desigualdad y la pobreza. Por lo tanto, romper estos encadenamientos intergeneracionales es la clave de una estrategia social exitosa. Esto debe reflejarse particularmente en políticas integradas de apoyo a los más pobres.

La educación es la clave de un crecimiento equitativo, especialmente en la era de la información y el conocimiento, pero sus objetivos van más allá de sus dimensiones de “capital humano”: es también un elemento decisivo del desarrollo democrático y de una ciudadanía sólida y, en términos más amplios,

de la realización personal. Sus efectos sobre la equidad han sido sobredimensionados en los debates recientes sobre el tema. En una sociedad altamente segmentada, la educación también es un instrumento de segmentación. Esto debe tenerse en cuenta si se usa para mejorar los niveles de equidad. Más aún, una generación inadecuada de empleos de buena calidad puede derrotar los esfuerzos que se realicen en el ámbito de la educación, tanto en términos de acumulación de capital humano (que en situaciones extremas emigra y en circunstancias más normales queda subempleado) y de equidad (la segmentación laboral multiplica los efectos de la segmentación educacional). El nexo entre crecimiento económico y progreso social es, por lo tanto, particularmente importante en este contexto. De hecho, éste, al igual que otros encadenamientos que mencionaremos más adelante, resaltan claramente el hecho de que la política social no es suficiente en sí misma: para que rinda sus frutos debe estar apoyada tanto por una buena macroeconomía como por estrategias activas de desarrollo productivo.

En el entorno de cambio acelerado que caracteriza a las economías modernas, la capacidad de adaptación de la mano de obra al cambio tecnológico y al ciclo económico adquiere cada vez más importancia. Los factores que contribuyen en forma más decisiva a dicha adaptabilidad son los buenos programas de capacitación de mano de obra; las instituciones que favorecen la cooperación, tanto en el nivel nacional (diálogo social) como en las empresas; una adecuada protección social, tanto de carácter permanente como aquellas dirigidas a hacer frente a circunstancias adversas, y una política prudente de salario mínimo. La flexibilidad puede contribuir también a este resultado, si está acompañada de una mayor protección, pero es apenas uno de los instrumentos alternativos. Al respecto, es necesario tener en cuenta que los mercados laborales más flexibles pueden influir negativamente sobre otros factores que tienen efectos positivos sobre la adaptabilidad laboral, en particular sobre la cooperación entre los trabajadores y las empresas. Aún más importante, la flexibilidad no debe considerarse un sustituto de políticas macroeconómicas inadecuadas. De hecho, en un contexto macroeconómico inestable o en condiciones de crecimiento económico lento, la generación de empleo será inevitablemente limitada y una mayor flexibilidad puede traducirse en un rápido deterioro de la calidad del mismo. En otras palabras, la flexibilidad tiene externalidades negativas (afecta

puestos de trabajo que de otra manera serían estables) que no deben ignorarse.

El crecimiento económico lento afecta a la equidad por otro canal de importancia decisiva en los países en desarrollo: incrementa la heterogeneidad estructural. Esta expresión, utilizada por la escuela estructuralista latinoamericana, es preferible a la de “dualismo” porque la heterogeneidad que caracteriza a los países y a las sociedades en desarrollo no puede describirse como una dualidad entre un “sector moderno” y un “sector tradicional” y porque los sectores de baja productividad se crean y transforman constantemente y sólo unos pocos segmentos que van quedando rezagados pueden definirse como “tradicionales”. Esto fue lo que aconteció en América Latina en los años noventa: la región creó más empresas de “clase mundial”, capaces de integrarse exitosamente a la economía mundial, muchas de ellas filiales de empresas multinacionales; al mismo tiempo aumentaron las actividades de baja productividad, que absorbieron a siete de cada 10 trabajadores durante la etapa de expansión que culminó con la crisis asiática (Cepal, 2000, cap. 1). En realidad, no existen mecanismos automáticos que garanticen que la rápida innovación tecnológica en sectores dinámicos fomente un crecimiento económico acelerado. En ausencia de encadenamientos internos adecuados o cuando predominan los efectos “destructivos” de la reestructuración productiva y las estrategias microeconómicas defensivas que los acompañan, puede simplemente acentuar la heterogeneidad estructural. Si esto acontece, los efectos sobre el crecimiento económico serán débiles y se experimentarán presiones adicionales sobre la equidad.

Los encadenamientos entre la modernización de los sectores líderes y el resto de la economía son, por lo tanto, importantes no sólo para el crecimiento sino también para la equidad. Las estrategias de desarrollo productivo pueden tener un papel trascendental en ambas dimensiones. Esto resalta igualmente el papel de una buena distribución de los activos productivos. De hecho, la evidencia demuestra que una buena distribución de activos, que produce un universo de empresas pequeñas sólidas, está asociada con una mejor distribución del ingreso y una menor concentración del poder en general. Por lo tanto, las políticas destinadas a democratizar el acceso a los activos productivos —capital, tecnología, capacitación y tierras— desempeñan un papel trascendental, tanto en términos de crecimiento como de equidad. Entre estas políticas se cuentan las de desarrollo rural y

aquellas destinadas a formalizar las microempresas. Estas políticas deben complementarse con una expansión gradual de los sistemas de seguridad social a los trabajadores de pequeñas empresas y a quienes laboran por cuenta propia.

La interacción entre el capital humano y el empleo de buena calidad y los efectos de una mejor distribución de los activos productivos son sólo algunos de los nexos positivos entre desarrollo y equidad. También puede haber encadenamientos favorables de economía política, efectos positivos en el mercado de capitales y nexos entre cohesión social, inversión y productividad. Las relaciones entre equidad y desarrollo fueron uno de los temas favoritos de la literatura sobre desarrollo de los años sesenta. Afortunadamente, han vuelto a ocupar un primer plano en el pensamiento económico (véase, en Aghion, Caroli y García-Peñalosa, 1999, una reseña reciente sobre la materia).

Dada la innegable relación existente entre desarrollo económico y desarrollo social, es indispensable diseñar marcos integrados de política. Estos marcos deben considerar explícitamente las relaciones mencionadas, al igual que aquellas que existen en el interior de las políticas sociales (refuerzo mutuo entre distintas políticas sociales, sobre todo por medio de programas integrados de erradicación de la pobreza) y entre las políticas económicas (conexiones entre la macro y la mesoeconomía, especialmente para facilitar el desarrollo de sectores dinámicos de pequeñas empresas). Uno de los puntos más débiles en esta esfera es la falta de instituciones que permitan la adopción de marcos integrados de política. Las instituciones correspondientes deberían caracterizarse por una activa participación de distintos actores sociales, con una capacidad efectiva de intervención de los sectores pobres; sistemas eficaces de coordinación entre las autoridades económicas y sociales, en los que las prioridades sociales se incorporen efectivamente a la política económica, y normas que den “visibilidad” a los efectos sociales de las políticas económicas. Esto último exige, entre otras cosas, que las autoridades macroeconómicas, incluidos los bancos centrales, examinen periódicamente dichos efectos; normas que exijan que los proyectos de ley de presupuesto incorporen un análisis de los efectos distributivos del gasto propuesto, los cuales deben tomarse en cuenta para su aprobación en el Congreso; prácticas similares en relación con los proyectos de reforma tributaria, etcétera.

Objetivos más amplios

Uno de los cambios más positivos de la última década fue el pleno reconocimiento de que el desarrollo tiene objetivos más amplios (Stiglitz, 1998). El concepto de “desarrollo humano” y el más reciente de “desarrollo como libertad” (Sen, 1999) son expresiones de esta perspectiva, pero ella tiene indudablemente raíces profundas en los debates sobre desarrollo. Su principal manifestación es la difusión gradual de ideas y valores globales, entre ellos los de derechos humanos, desarrollo social, equidad de género, respeto de la diversidad étnica y cultural y protección del medio ambiente. La mejor expresión de esta “globalización de los valores” es la serie de declaraciones de las cumbres de las Naciones Unidas realizadas en los años noventa, incluida la Declaración del Milenio. Los valores globales y, sobre todo, los derechos humanos, en su doble dimensión de derechos civiles y políticos, por una parte, y de derechos económicos, sociales y culturales, por otra, deberían considerarse hoy como el marco ético para la formulación de las políticas de desarrollo.

Las consecuencias de esta nueva perspectiva son más profundas de lo que la mayoría de los economistas están dispuestos a aceptar. Siguiendo a Polanyi (1957), significa fundamentalmente que el sistema económico debe estar subordinado a objetivos sociales más amplios. Un tema que ha venido adquiriendo cada vez más importancia en este sentido es la necesidad de enfrentar las poderosas fuerzas centrífugas que caracterizan hoy día al ámbito privado. Efectivamente, en muchos países en desarrollo (e industrializados), la población viene perdiendo el sentido de pertenencia a la sociedad y de identificación con propósitos colectivos y la necesidad de crear lazos de solidaridad. Este hecho pone de manifiesto la importancia de fomentar esos lazos, con el fin de “crear sociedad”, una conciencia más amplia de las responsabilidades sociales de los individuos y los grupos. La iniciativa correspondiente puede provenir del Estado o de la sociedad civil. En este sentido, como lo señalamos al comienzo de este ensayo, el ámbito de “lo público” debe concebirse como el punto de encuentro de los intereses colectivos más que como un sinónimo de las actividades del Estado. En otras palabras, todos los sectores de la sociedad tienen que participar más activamente en las instituciones políticas democráticas, desarrollando una amplia gama de mecanismos, dentro de la sociedad civil, para fortalecer las relaciones de solidaridad y responsabilidad social y, sobre todo, consolidar una

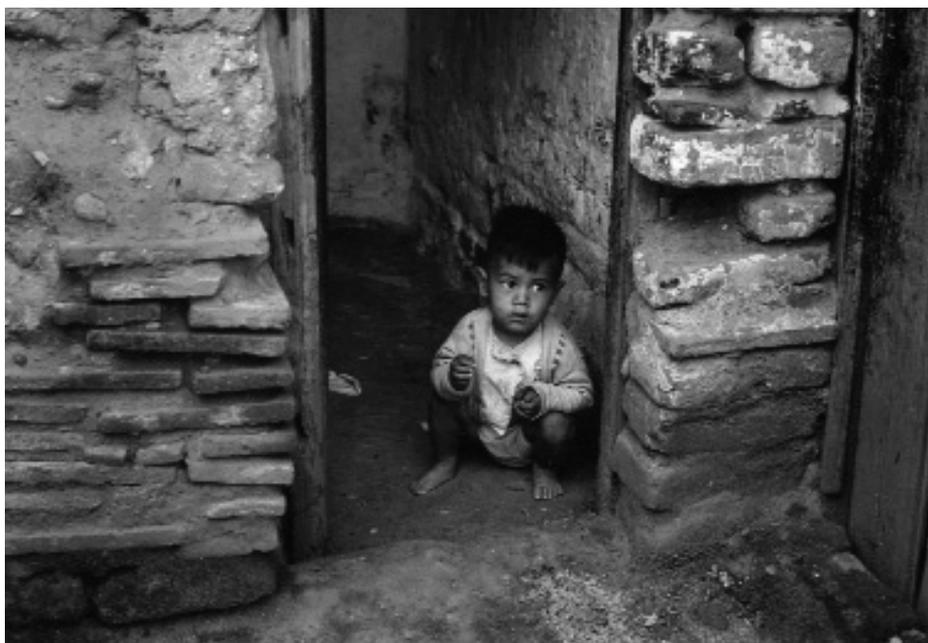
cultura de desarrollo colectivo basada en la tolerancia frente a la diferencia y en la disposición al compromiso.

Los enormes desafíos intelectuales y las tareas prácticas que supone el reconocimiento de estos factores nos lleva a concluir con una nota de humildad. Creer que “ya sabemos lo que se debe hacer” es simplemente una expresión de arrogancia de los economistas, que incluso se ha acentuado con el predominio de las visiones ortodoxas del pensamiento sobre el desarrollo desde los años ochenta. Las reflexiones sobre los resultados frustrantes de las reformas y el descontento social deberían convencer a muchos sobre la necesidad de repensar la agenda de desarrollo. Y así está sucediendo, pero éste es apenas un proceso en marcha, aún incompleto.

Bibliografía

- Aghion, Philippe, Eve Caroli y Cecilia García-Peñalosa (1999), “Inequality and economic growth: the perspective of the new growth theories”, *Journal of Economic Literature*, vol. XXXVII, diciembre.
- Amsden, Alice (2001), *The Rise of “The Rest”: Challenges to the West from Late Industrializing Countries*, Nueva York, Oxford University Press.
- Banco Mundial (2000), *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001: lucha contra la pobreza*, Nueva York, septiembre.
- Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071/Rev.1-P), Santiago de Chile.
- (1990), *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa* (LC/G.1601-P), Santiago de Chile, marzo.
- Cornia, Giovanni Andrea (1999), “Liberalization, globalization and income distribution”, *Working Paper*, núm. 157, Helsinki, Universidad de las Naciones Unidas (UNU)/Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER), marzo.
- Eatwell, John y Lance Taylor (2000), *Global Finance at Risk: The Case for International Regulation*, Nueva York, The New Press.
- Ffrench-Davis, Ricardo (1999), *Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina*, Santiago de Chile, McGraw-Hill Interamericana.
- Helleiner, Gerald K. (2000), “Markets, politics and globalization: can the global economy be civilized?”, *The Tenth Raúl Prebisch Lecture*, Ginebra, 11 de diciembre.
- Hirschman, Albert O. (1961), *La estrategia del desarrollo económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Katz, Jorge (1976), *Importación de tecnología, aprendizaje e industrialización dependiente*, México, Fondo de Cultura Económica.

- Kaul, Inge, Isabelle Grunberg y Marc A. Stern (comps.) (1999), *Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Nueva York, Oxford University Press.
- Naciones Unidas (2000), *Declaración del Milenio*, resolución 55/2 de la Asamblea General, Cumbre del Milenio, Nueva York, 6 a 8 de septiembre.
- Ocampo, José Antonio (2001) "Recasting the international financial agenda", en John Eatwell y Lance Taylor (comps.), *External Liberalization, Economic Performance, and Social Policy*, Nueva York, Oxford University Press, en prensa.
- (2000) *Developing Countries' Anti-Cyclical Policies in a Globalized World*, Temas de Coyuntura series, núm. 13, Santiago, Chile, Cepal, octubre.
- Ocampo, José Antonio y Lance Taylor (1998), "Trade liberalisation in developing economies: modest benefits but problems with productivity growth, macro prices, and income distribution", *The Economic Journal*, vol. 108, núm. 450, septiembre.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1999), *Informe sobre desarrollo humano, 1999*, Nueva York.
- Polanyi, Karl (1957), *The Great Transformation: the Political and Economic Origins of Our Time*, Boston, Beacon Press.
- Prebisch, R. (1952), *Problemas teóricos del crecimiento económico* (E/CN.12/221), México, Comisión Económica para América Latina.
- Rodrik, Dani (1999), *The New Global Economy and the Developing Countries: Making Openness Work*, Policy Essay, núm. 24, Washington, Overseas Development Council.
- (1997), *Has Globalization Gone Too Far?*, Washington, D.C., Institute for International Economics.
- Ros, Jaime (2000), *Development Theory and the Economics of Growth*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, septiembre.
- Rosenstein-Rodan, P.N. (1943), "Problems of industrialization of Eastern and South-Eastern Europe", *The Economic Journal*, vol. 53, junio-septiembre.
- Schumpeter, Joseph (1962), *Capitalism, Socialism and Democracy*, tercera edición, Nueva York, Harper Torchbooks.
- (1961), *The Theory of Economic Development*, Oxford, Oxford University Press.
- Sen, Amartya (1999), *Development as Freedom*, Nueva York, Alfred A. Knopf.
- Stiglitz, Joseph A. (1998), "More instruments and broader goals: moving toward the post-Washington Consensus", *WIDER Annual Lectures 2*, Helsinki, enero.
- Sunkel, Osvaldo (1991), *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para América Latina*, Lecturas, núm. 71, México, Fondo de Cultura Económica.
- Taylor, Lance (1991), *Income Distribution, Inflation and Growth*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1999), *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 1999* (UNCTAD/TDR/1999), Ginebra.
- Williamson, John (1997), "The Washington Consensus revisited", en Louis Emmerij (comp.), *Economic and Social Development into the XXI Century*, IDB, Washington, D.C., The Johns Hopkins University Press.



Derechos humanos y procuración de justicia: rutas desiguales

Entrevista con Luis de la Barreda Solórzano*

Antonella Attili
Luis Salazar**

Antonella Attili: A poco más de una década de la fundación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos,¹ ¿en qué condición se encuentra la defensa de los derechos humanos en el proceso de construcción de un Estado de derecho México?

Luis de la Barreda Solórzano: Es una tendencia muy humana priorizar los señalamientos de queja y nos cuesta trabajo reconocer los logros, pero creo que hay grandes avances. Todavía en 1990, cuando surge la CNDH, la tortura era una práctica diaria, era la campeona de las quejas. No había día que no se torturara, sobre todo en los separos policiacos, pero también en las cárceles, a detenidos y presos. Venía alguna organización internacional de derechos humanos y señalaba que en México no había un solo proceso por tortura, a pesar de que ésta que era cosa de todos los días, la impunidad era absoluta. Y hoy, en cambio, la tortura es esporádica, aunque no ha desaparecido. Se han dictado cuatro sentencias condenatorias, que son muy pocas, pero que han roto el círculo absoluto de la impunidad y, en general, hoy ya no se ve el abuso de poder como algo fatal e invencible.

De los casos que hemos atendido en la Comisión del D.F., 59% de los quejosos han obtenido la victo-

ria frente a las autoridades, y no se trata solamente de una resolución de papel, sino que se han resarcido sus derechos, lo que me parece importantísimo porque constituye una verdadera revolución cívica, absolutamente pacífica, en virtud de la cual las víctimas de los abusos de poder van transitando de la antigua actitud de resignación resentida, a una actitud de lucha, cuando saben que se está cometiendo un abuso en su contra.

Creo que, en perspectiva, los avances son muy importantes. Hoy día no son concebibles en la Ciudad de México hechos tan graves como el 2 de octubre de 1968 o el 10 de junio del 1971 que pudieran quedar impunes. Esto ya parece impensable.

Quizá no se puede decir lo mismo de todo el país. Por eso quisiera privilegiar el señalamiento de la Ciudad de México, porque es a la que yo he dedicado mi actuación. En muy poco tiempo, tomando

* Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

** Profesora de la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM y profesor de la UAM-Iztapalapa, respectivamente.

¹ Presidida en los comienzos por el Dr. Carpizo, posteriormente por el Lic. Madrazo y la Sra. Roccatti, y actualmente por José Luis Soberanes.

en cuenta la lentitud con la que ocurren los cambios sociales, hemos tenido avances muy importantes.

AA: ¿Cuáles serían los grandes pendientes?

LBS: El sistema de procuración de justicia, que es una zona de absoluto desastre donde la víctima de un delito es nuevamente victimizada al tener que sufrir humillaciones, una espera larguísima y una mala integración de la averiguación previa que hace que, en la gran mayoría de los delitos, las indagatorias no lleguen nunca a desembocar en un proceso penal. Las víctimas de los delitos sufren todos los días la violación al derecho de una justicia pronta y expedita; las cárceles son verdaderamente indecorosas, constituyen un espacio de graves lesiones a la dignidad de los detenidos y, en tercer lugar, las condiciones de pobreza de un considerable porcentaje de la población. Éstos son los tres aspectos donde, me parece, están las grandes deficiencias, los grandes rezagos, en cuanto a los derechos humanos.

Donde ha habido avances muy claros es en el ejercicio de las libertades públicas y en el de las libertades íntimas. Hoy difícilmente alguien es corrido de su trabajo por su orientación sexual, por su religión o por su afiliación política.

AA: Uno de los grandes retos de los derechos humanos es su vigencia y respeto. En México, el problema de un Estado de derecho incipiente y la presencia de un aparato de procuración de justicia ineficaz y corrupto, hacen más ardua la labor en defensa de los derechos humanos. ¿Cómo plantearía dicha cuestión político-institucional y cuáles caminos señalaría para superar sus deficiencias?

LBS: En la medida en que haya el ánimo de no permitir los abusos, que se vaya dejando esa actitud de resignación resentida, vamos en el camino correcto. Y en esta lucha las comisiones han desempeñado un papel muy importante (y lo van a seguir haciendo) porque se han constituido en un instrumento eficaz. En este sentido, el gran reto de las comisiones es la eficacia: tienen que actuar con autonomía y con profesionalismo para ganarse la confianza de la población.

Cuando afirmo que en 59% de los casos que se presentan en la CDHDF el quejoso ha visto que se le resarcen sus derechos frente a la autoridad, habla de un altísimo grado de eficacia, a pesar de que las recomendaciones no tienen fuerza coactiva; por cierto, ésta fue una de las críticas *a priori* que se hizo a las comisiones de derechos humanos ya que, se decía, que de qué serviría una comisión que solamente le dijera a la autoridad “pórtate bien”, sin poder obligarla. Sin embargo, hay cierto grado de eficacia, y en

cuanto a las recomendaciones, en el D.F., más de 80% están totalmente cumplidas.

Esto para mí es muy grato porque significa que la palabra sin la fuerza coactiva, la palabra apoyada en pruebas, en razonamientos, en argumentos, sustentada en el derecho, puede tener una gran fuerza. Difícilmente un abuso de poder exhibido públicamente —como lo hacen las recomendaciones— se puede mantener de manera indefinida.

Para mí es muy significativo el caso de Samuel del Villar, un procurador con un apoyo de tipo soviético, que podía hacer cualquier cosa. El caso de Paola Durante llamó mucho la atención de los medios de comunicación, pero es sólo uno entre decenas de arbitrariedades graves que cometió. Del Villar tenía todo el respaldo del gobierno, era intocable; de hecho, el actual jefe de gobierno varias veces externó su intención de ratificarlo, pero me parece que la Comisión y los medios de comunicación —aquellos que no se callaron sino que tuvieron un papel decisivo— desempeñaron un papel muy importante para que no fuera así. Creo que la ratificación era absolutamente insostenible, que el costo político hubiera sido altísimo.

Luis Salazar: Entiendo bien el avance en cuanto a los abusos del poder que transgreden derechos, pero parece que, en cambio, hay un rezago, casi un agujero negro, en la procuración de justicia, que es un derecho básico. Las comisiones tal como están ahora reglamentadas, reguladas en sus competencias, ¿pueden intervenir en esos casos?

LBS: Sobre todo en la procuración de justicia. Es un derecho importantísimo porque el afán de que se haga justicia cuando se es víctima de un delito es uno de los derechos más elementales e importantes. Coincido totalmente en que hay un verdadero bache, un agujero gigantesco; ahí no hemos avanzado.

En muchos casos, y es muy importante que se sepa, cuando las víctimas han acudido a la Comisión del D.F., ésta ha estudiado el expediente y ha visto, en todos los casos, que ha estado mal integrado o que avanzaba lentamente, por lo que ha intervenido para enderezar la averiguación previa o para que se agilizará. Pero la Comisión interviene cuando se lo piden, no tiene una influencia estructural, sino casuística.

Para mí es muy sorprendente que, estando todo el mundo de acuerdo en que la inseguridad pública y el desastre que hay en la procuración de justicia son problemas que nos afectan a todos, los gobiernos hagan tan poco para resolverlos. En el discurso de los candidatos son temas fundamentales, priorita-

rios, pero a la hora de traducirlos en acciones concretas ya no hay nada. No tenemos, por ejemplo, tocando el tema de la seguridad pública, una carrera policiaca profesional, como la que hay en todas las ciudades con una buena policía, ni ha habido esfuerzos serios para que los policías tengan prestaciones más o menos razonables, los agentes del Ministerio Público y los policías judiciales son impreparados y no tienen control en sus actividades. Tanto se tolera la corrupción, que parece que sólo importara durante las campañas electorales. Además, tampoco ha habido avances con los gobiernos perredistas (respecto de los priistas); el de Samuel del Villar es un caso terrible de arbitrariedades, pero si las dejamos de lado para el análisis de su gestión, tenemos a un procurador que no es un persecutor obsesivo, pero que tampoco tuvo una procuraduría mejor que los priistas.

AA: ¿De qué manera cumple el Poder Judicial con su función de órgano institucional para el control de la legalidad y respeto a los derechos fundamentales?

LBS: Generalmente se considera que es lo mismo un desastre en la procuración y en la administración de justicia, y creo que hay que matizar. En el Poder Judicial hay tanto jueces muy malos, como malos o medianos; y yo creo, que el número de los jueces muy buenos y buenos es mayor ahora que en el pasado. Hay un instituto de formación judicial que funciona bien, ahora hay mayores requisitos que antes para ocupar un cargo en la judicatura. Entonces, junto a jueces muy buenos también los hay malos y de *consigna*, quienes siempre le dan la razón a la Procuraduría, en cambio es casi imposible encontrar un buen agente del Ministerio Público.

AA: En la historia de México el Poder Judicial se ha visto subordinado a las exigencias del régimen político² y en la interpretación del derecho constitucional ha prevalecido una visión instrumental del derecho (*vs.* el reconocimiento y definición de la racionalidad y estándares propios del derecho),³ ¿de qué manera ha afectado la afirmación de una conciencia de los derechos humanos y cómo se ha podido (o se puede) superar?

LBS: En los tristemente célebres procesos contra líderes del movimiento estudiantil del 68 se llegó al extremo de que el juez Macgregor, dijera: Heberto Castillo participó en tantas manifestaciones callejeras; en una kermesse en Ciudad Universitaria casando

parejas; viajó a Cuba; participó en el Movimiento de Liberación Nacional; firmó una proclama apoyando a la Revolución cubana, etc. Por lo tanto, ¡con esas pruebas!, es responsable de dos homicidios. La condena a Demetrio Vallejo y a Valentín Campa, también es verdaderamente vergonzosa: pudieron haber cometido delitos en exceso de su función de líderes obreros, pero las condenas que se les impusieron son más altas que las que impusieron las dictaduras de América del Sur a líderes sindicales. Hoy difícilmente se condenaría a un militante por homicidio tomando como pruebas el hecho de firmar un desplegado, su participación en una manifestación o el viaje a otro país. Es casi impensable. Hoy puede haber jueces de *consigna*, como el que dictó el auto de formal prisión a los inculpados en el caso Stanley, pero también los hay como el que dictó la sentencia absolutoria (gracias a una rotación que propició el doctor Juan Luis González Alcántara, el presidente del Tribunal). Hoy hay una cantidad de jueces independientes que antes no había y a algunos de ellos les ha costado persecución penal haberse atrevido a dictar sentencia contra el criterio de la Procuraduría.

Ciertamente, en este aspecto hemos avanzado, aunque no todo lo que sería deseable. Jueces como los que dictaron las sentencias en los procesos de 1968 le hicieron un muy mal servicio al Estado de derecho.

AA: La defensa de los derechos humanos parece indisociable de la propia democracia, ¿cómo plantearía la relación entre democratización, democracia y vigencia de los derechos humanos?

LBS: Creo que los derechos humanos y la democratización de una sociedad son inseparables, sólo hay respeto a los derechos humanos en la democracia, no los puede haber en un régimen autoritario. La democracia tiene en los derechos humanos a uno de sus sustentos; no basta con que haya elecciones libres y se respete la voluntad de la mayoría, si no se respetan también los derechos humanos. La limitante para cualquier decisión democrática, más allá de que pudiera tener mayoría, son precisamente los derechos humanos. No se puede someter a una votación, porque sería contra los derechos humanos y por lo tanto la decisión sería antidemocrática, aunque la mayoría la apoyara, si por ejemplo las mujeres deben tener el mismo derecho que los hombres, o si los indígenas deben tener los mismos derechos que los mestizos; como tampoco se puede someter a discusión si se aprueba la tortura o la pena de muerte. Es decir que hay una serie de principios *sine qua*

² Cfr., José Ramón Cossío, *Posiciones. Materiales para la discusión*, México, IETD, diciembre de 2000.

³ José Ramón Cossío, *Nexos*, núm. 271.

non para un régimen democrático, y entre éstos están los derechos humanos.

LS: Siendo la democracia apoyo a los derechos humanos y éstos a la democracia, hay sin embargo fenómenos preocupantes de politización de la justicia, de partidización, de instrumentalización del derecho en nombre de causas partidistas, ¿qué opina de ello?

LBS: Creo que cuando los derechos humanos se politizan, se partidizan o cuando la justicia se instrumentaliza, se lesionan seriamente los derechos humanos. Cuando en aras de un proyecto político, de intereses reales o supuestos, se toma una decisión sin importar que sea justa o injusta, hay un grave detrimento de los derechos humanos.

LS: Lo digo porque se ha planteado la creación de una comisión de la verdad, un intento peliagudo de ajustar cuentas con un pasado complejo, ambiguo, contradictorio que puede, justamente, llevar a esta politización, partidización ilegítima, yo diría, de los problemas de justicia de derechos humanos. Dentro de las competencias de las comisiones, ¿está también el derecho a no ser perseguidos sobre bases puramente calumniosas?

LBS: Ya hemos tenido ejemplos de politización, recordemos cuando Cuauhtémoc Cárdenas le imputó a José Córdoba, sin ninguna base ni prueba, su participación en un delito y, cuando se le pidieron pruebas, se limitó a decir que el ambiente político que se vivía permitía suponer su culpabilidad. También Samuel del Villar llegó a decir que Salinas Pliego estaba ligado con los peores intereses, afirmación que de suyo sería delicada si algún editorialista la afirmara, qué decir cuando quien lo argumenta es el procurador.

Entiendo que la formación de una comisión de la verdad (sólo la entiendo, no la justifico) tiene sentido en una dictadura, con un gobierno *de facto* como los que existieron en América del Sur, pero no me parece que sea una buena fórmula en el caso de México donde no se pasa de una dictadura a una democracia, sino de un régimen que presentaba aspectos democráticos y autoritarios, a otro más democrático. En México tuvimos un gobierno que jamás fue *de facto* siempre fue *de jure*. Ahora vivimos una transición democrática que, ciertamente, no rompe con una dictadura, que no ha existido en México.

Una comisión de la verdad podría tener el riesgo de politizarse, de partidizarse, de ser un ajuste de cuentas (y sabemos de qué es capaz un gobierno en la persecución penal). Su creación podría llevar a la

instrumentalización de la justicia. Yo no confiaría en una comisión formada por autoerigidos representantes preclaros de la sociedad civil, de las tendencias autodenominadas progresistas del espectro político mexicano. Los delitos que haya que perseguir lo deben hacer los órganos encargados de la procuración de justicia, y sólo pueden perseguirse los que no hayan prescrito. Es terrible que un delito grave no se castigue, pero la democracia implica que se respeten todas las reglas de juego, incluso las reglas aritméticas que son las que implica la prescripción. En este caso, lo peor sería resucitar en México a Vishinski, aquel fiscal de los procesos de Moscú. La impunidad siempre es un mal, pero hay algo peor: crear chivos expiatorios.

AA: Es decisiva, en la labor de la Comisión, la colaboración con otras instituciones y en particular la relación con la Asamblea Legislativa, tanto para la aceptación por parte de las autoridades de sus sugerencias como para la incorporación de propuestas en la legislación. ¿Cómo juzgaría la relación de la CDHDF con las instituciones públicas y cuáles los aspectos problemáticos?

LBS: Los gobiernos priistas aceptaban sin reservas que habían sido regímenes corruptos, que habían propiciado la injusticia, que habían propiciado la pobreza, etc. Había tan mala conciencia que cuando la Comisión hacía una recomendación, inmediatamente la aceptaban y se afanaban en cumplirla. En cambio, con los gobiernos perredistas, ha pasado algo complejo. Hay funcionarios que han visto con gran simpatía la causa de los derechos humanos, pero también hay quienes no admiten los señalamientos, y ante cualquier señalamiento acuden al eslogan de la conjura contra el gobierno democrático, progresista. Hay una relación tensa; sin embargo, creo que por la presencia y por la autoridad moral de la Comisión, aun los gobiernos perredistas han aceptado y cumplido la gran mayoría de recomendaciones y sugerencias; aunque siempre con el señalamiento de ser “gobierno progresista” que, creo, tiene que ver con esa antigua postura de que los partidos de izquierda no se consideran una opción entre otras, sino LA opción. Autoconsiderarse verdadero representantes del pueblo y pensar que todos los que no son como nosotros son enemigos del pueblo conduce necesariamente a posturas autoritarias.

LS: Completando esta pregunta, ¿cuál ha sido la relación con las organizaciones de derechos humanos independientes?

LBS: Cuando fui reelegido, los organismos de de-

rechos humanos, prácticamente de manera unánime, me apoyaron; algunos nos han apoyado en todo pero otros, sin atreverse jamás a formularnos censuras, guardaron silencio en momentos que eran clave. Por ejemplo, guardaron silencio ante las arbitrariedades del procurador Del Villar; curiosamente, varios organismos que fueron implacables para criticar excesos y abusos de los gobiernos priistas, guardaron un silencio vergonzante ante abusos de autoridades perredistas, y muy especialmente del procurador Samuel del Villar (quizá considerando que señalar abusos “era hacerle juego al enemigo”). Situación que, debo decirlo, me pareció muy triste, porque la verdadera vocación, convicción y el verdadero compromiso con los derechos humanos implica no callarse ante ningún abuso, provenga de donde sea.

Lo dijo muy bien Ikram Antaki: “¿Por qué se callan? Se callan porque no quieren ser expulsados del gremio de ‘los buenos’, de la liga de los justos”. Entonces ya no están en contra de las injusticias, sino en favor de no ser expulsados de la liga de los justos. Aunque en esta liga de los justos se cocinen terribles injusticias.

AA: La propuesta de castigo ante la no comprobación o acreditación de las quejas de violación a derechos humanos por parte de los denunciantes ha sido rechazada por contraproducente, ya que desalienta la denuncia, ¿qué filtros o criterios aseguran la seriedad de las quejas por parte de los demandantes?

LBS: El criterio es el de un trabajo muy profesional. La Comisión le da la razón a quien la pruebe, a quien la acredite con pruebas. La CDHDF admite todas las quejas, pero sólo se le da la razón a los quejosos cuando hay pruebas, en caso de duda, cuando existen pruebas ambivalentes, que no permiten una convicción plena, la Comisión no emite ninguna recomendación.

El trabajo profesional y autónomo, el que no se basa en presiones públicas ni en posturas ideológicas, garantiza la respetabilidad de la Comisión. Esta pregunta me lleva a retomar el caso de Samuel del Villar: en otro país alguna propuesta de castigo, por parte de un procurador, hubiera causado un enorme escándalo; incluso aquí, si el procurador hubiera sido priista o panista, hubiera sido el detonador de un escándalo terrible que muy probablemente le hubiera costado el puesto; sin embargo aquí la propuesta no pasó porque era absolutamente irracional y autoritaria, pero no tuvo ningún costo para el procurador. Me parece muy grave que llegue al poder un partido

al que se le tolere todo con base en su signo político; ésta es una postura verdaderamente teocrática: cuando el sacerdote gobierna en un régimen fundamentalista se le pasa todo; cuando gobiernan “otros sacerdotes”, los progresistas, también se les tolera todo. Me parece terrible.

AA: ¿En qué se basa y cómo se puede fortalecer la autonomía de la Comisión de Derechos Humanos para asegurar su confiabilidad y libertad frente a eventuales intimidaciones por parte de los poderes?

LBS: Se basa en un absoluto compromiso de la gente que trabaja en la Comisión con la causa de los derechos humanos, que tenga una absoluta convicción y que su simpatía por esta causa esté muy por encima de cualquier cercanía con algún partido, postura política o ideológica.

LS: De acuerdo con su experiencia, ¿habría algo para fortalecer las comisiones para que tuvieran mayor capacidad para defender los derechos humanos?

LBS: Creo que hay algunas reformas que pueden fortalecer su eficacia; no la autonomía, ya que ésta depende de que no se sigan consignas, de que se actúe siempre muy profesionalmente, sin dejarse presionar por nadie. Aunque la eficacia en el D.F. ha sido muy alta, no es el caso de todas las comisiones de derechos humanos del país, ni de la mayoría; se puede fortalecer la eficacia si, por ejemplo, la Asamblea Legislativa llamara a los funcionarios que no cumplieran con las recomendaciones o que no las aceptaran, y que les pidieran cuentas. Sin embargo, esto plantea un problema: cuando la mayoría de los diputados de la Asamblea pertenece al partido en el gobierno, la condena política al funcionario se puede atorar, lo cual nos lleva a concluir que por más que una comisión actúe con toda autonomía y lejos de cualquier bandera política, la composición de la Asamblea y la falta de compromiso, puede sacrificar la causa por adherirse a los intereses de un partido.

LS: Mucho se ha discutido sobre los derechos indígenas, hay quienes señalan que hay dificultades para reconocer derechos étnicos, porque hay ciertas dificultades para el principio de los derechos humanos, que son universales.

LBS: Es un problema complejísimo. Creo que el de los indígenas tiene que plantearse como el tema de cualquier grupo de mexicanos que no ha sido incorporado al progreso nacional. Deben incorporarse y eso se logra con empleos, con clínicas, con escuelas, con actividades culturales. Pero hablar de derechos étnicos o reconocer autonomías me parece riesgoso.

Para empezar, los derechos humanos no tienen que ver ni con países, ni con fronteras, ni con regiones autonómicas. Los derechos humanos, por así decirlo, van más allá de la patria; no están contra las patrias, ni contra las autonomías, pero parten del principio de universalidad, de que todos somos seres humanos con dignidad y que por eso mismo debemos tener acceso a los derechos humanos. Por eso el planteamiento de las autonomías me hace pensar en los problemas que se han suscitado, por ejemplo, en regiones autonómicas de Europa, donde se han violado derechos humanos individuales. Y, en este sentido, conviene no perder de vista que los derechos humanos son individuales; es decir, son los derechos del individuo frente al gobierno, a la colectividad, a los dioses, a las iglesias, a las tradiciones de una colectividad.

Yo creo que hay que llevar a cabo una política más inteligente para incorporar a los indígenas a lo mejor del progreso nacional, pero la idea de autonomía me espanta, y máxime si observamos ciertas prácticas que se dan en las comunidades indígenas, hacia las mujeres o hacia ciertos grupos religiosos. Esto lo he dicho en muchas conversaciones y me encuentro con partidarios que más que argumentos tienen una suerte de postura religiosa; una suerte de postura, según la cual, estar por las autonomías es lo políticamente correcto.

AA: ¿Cómo se puede favorecer una concientización y una reivindicación de los derechos humanos cuando buena parte de la población tiene índices bajos de educación?

LBS: Conviene decir que la gran mayoría de la gente que va a la Comisión es muy pobre, que gana entre uno y tres salarios mínimos o que son amas de casa sin estudios universitarios; asimismo, cada vez es más frecuente que se escuche el término derechos humanos entre gente sin educación universitaria. En este sentido, creo que hay aspectos culturales que están en el ambiente que se van transmitiendo oralmente, que se conocen simplemente por ver los encabezados de los periódicos. Por eso ha sido tan importante la difusión que le han dado a nuestras actividades los medios de comunicación.

Ciertamente, una mayor educación y escolarización de la población son deseables, pero creo que en el campo de los derechos humanos hay una toma de conciencia creciente. Hace diez años era muy poco probable escuchar que un taxista, una ama de casa o un obrero hablaran de derechos humanos, y hoy se habla y, por cierto, tienen una idea bastante

aproximada; el avance en la conciencia de lo que son los derechos humanos en la ciudadanía mexicana es muy impresionante, y máxime si consideramos que sólo tienen diez años de existencia las comisiones de derechos humanos.

LS: Sin embargo, la legalidad en México se topa con esta idea de imperio de la ley; la aplicación irrestricta del derecho, se topa con la desigualdad. El problema es que en muchos casos quizá extremos, como el del CGH o el de paros magisteriales, hay francas violaciones a la legalidad y a los derechos de terceros; ahí tenemos una dificultad enorme que no es sólo cultural, sino de una situación que en la práctica vuelve al derecho algo que sólo sirve a los poderosos, algo que está sujeto a negociaciones.

LBS: Creo que el problema empezó con la mala conciencia de los gobiernos priistas, herederos de los regímenes del 68, del 71, de la condena a Demetrio Vallejo y Valentín Campa, de la conculcación de libertades democráticas, y esa mala conciencia originó que cualquier exceso tuviera como coartada una postura progresista, que siempre ha sido la causa de los maestros, de los estudiantes, de cualquier movimiento de izquierda. En este sentido, se han permitido excesos que no sólo vulneran el Estado de derecho sino los derechos de terceros cuando, por ejemplo, un pequeñísimo grupo de estudiantes puede cerrar una universidad como la UNAM, imponiendo sus criterios por la violencia, ni siquiera en las asambleas interminables, sino tomando escuelas, poniendo barricadas, agrediendo a quienes no están de acuerdo con ellos. Cuando un grupo puede bloquear las vías de comunicación, y no solamente manifestarse marchando en las calles, sino bloqueándolas sabiendo que eso lo va llevar a una negociación, esto vulnera seriamente el Estado de derecho. El propio presidente Zedillo, en una actitud que me parece muy comprensible dijo, ante el movimiento del CGH, que estaban buscando la represión pero que no la tendrían. Aunque finalmente tuvo que intervenir la policía y lo hizo con absoluta legitimidad; había una orden de un juez para que interviniera y no hubo un solo golpeado cuando entro la Policía Federal Preventiva.

En este aspecto, creo que hace falta un cambio profundo en la actitud de las autoridades y, en general, de muchos analistas, el derecho tiene que aplicarse, desde luego no como un fetiche (en el caso de la huelga del CGH, por ejemplo, nadie planteó nunca “tiene que recuperarse Ciudad Universitaria aunque haya cientos de muertos”), pero sí había que respon-

der a un grupo minoritario que, por la fuerza, había tomado las instalaciones provocando un daño gravísimo a la UNAM. Estoy absolutamente de acuerdo en que ha habido un relajamiento absoluto en la aplicación del derecho por esta mala conciencia de los gobiernos priistas, ni siquiera por pactar con grupo poderoso, que ahora incluso pueden heredar gobiernos no priistas.

LS: La “mala fama de la ley” me lleva a una cuestión. Rousseau decía dos cosas contradictorias pero muy interesantes, “la ley en determinadas condiciones es una forma de dominación”, y sin embargo él mismo, quizá cambiando las coordenadas del asunto, establecía algo que probablemente sea la aspiración de los derechos humanos y del derecho mismo, “la ley es la defensa de los más débiles”. ¿Cómo pasamos de una cultura de la ley como instrumento de dominación a una cultura de la ley como defensa de los derechos?

LBS: La ley puede ser un instrumento de dominación, utilizable solamente por grupos poderosos, pero también es el único instrumento civilizado que conocemos para defender los derechos legítimos de la población. Creo que la transición hacia lo segundo, o hacia que lo segundo sea cada vez más frecuente y

más fuerte, tiene que ver con la actitud de los gobiernos que tienen que aplicar el derecho por encima del clientelismo, de simpatías políticas y de presiones, pero también tiene que ver con la actitud de los gobernados, con que den la lucha por el derecho.

Al conjunto de la población le interesa que se aplique el derecho en el sentido de defensa de los intereses legítimos, de defensa de las prerrogativas que concede la Constitución, de defensa de los derechos humanos y de instrumento de combate contra las arbitrariedades, y México ha empezado a transitar por ese camino. México está entrando a la democracia y por cierto no a partir de julio de 2000; la elección que llevó a Ernesto Zedillo a la Presidencia de la República fue absolutamente impecable, ya existían las comisiones de derechos humanos, ya había una serie de mecanismos democráticos como la libertad de prensa, de manifestación, libertades públicas. Hemos estado transitando hacia un Estado de derecho mejor, hacia una más clara democracia y, efectivamente, ha sido un tránsito complicado, con muchos obstáculos, zigzagueante. Creo que al país le es aplicable lo mismo que le sería aplicable a las personas en una frase inmortal de Milan Kundera: “Nadie se acuesta siendo A y amanece siendo no-A” ●

U

na nueva corriente liberal empieza a emerger, de manera transversal, en el seno de la propia coalición de gobierno. Por ahora una corriente aún difusa, en donde algunos creen ver una acción concertada para opinar, influir e incluso concertar su fuerza parlamentaria, pero en donde no existe una clara ortodoxia como no sea en sus coincidencias objetivas en el plano económico y social, que se engarzan, de manera inquietante para muchos, con las demandas y propuestas de sectores empresariales.

Con el propósito de dar acogida a este debate trascendente, *Foro Chile 21* ha querido entrevistar al ex ministro, Enrique Correa, a quien se identifica con esta corriente, y a Gonzalo Martner, uno de sus principales contradictores en el terreno económico.

María E. Camus y Marcelo Contreras: Tú has

La perspectiva liberal Entrevistas con Gonzalo Martner y Enrique Correa*

María E. Camus y Marcelo Contreras

afirmado que esta corriente liberal que atraviesa transversalmente a los partidos PPD, militantes de la DC y algunos socialistas, es una penetración de las ideas de la derecha en la coalición. ¿No es demasiado fuerte? ¿Este sector liberal no puede ser un desarrollo del partido transversal que inicialmente se constituyó durante la administración Aylwin?

Gonzalo Martner: Ésta fue una declaración publicada por el diario *La Segunda* que, para tener titular llamativo, corta las frases de manera simplista. No he dicho que la corriente liberal sea portadora de ideas de derecha. Lo que digo es que hay una penetración de ideas de derecha. Que en la coalición

* Entrevista publicada en *Foro Chile 21*, año 1, núm. 1, abril de 2001.

exista una corriente liberal es otra cosa. Distingo entre ideas de derecha y corriente liberal.

MAE-MC: ¿Cómo las diferencia?

GM: Cuando el senador Edgardo Boenninger, en entrevista a un diario económico, se declara contrario a la existencia de sindicatos en los *malls*, se me produce un problema. Entiendo que haya una discusión respecto a si tiene sentido fortalecer más o menos los sindicatos, pero creía que en nuestra coalición, todos queríamos que los sindicatos existieran. El argumento que no haya negociación interempresa, porque esto significa poner en situaciones distintas a empresas que por ser pequeñas tienen productividad diferente y que estén en un mismo marco de negociación colectiva puede ser complicado, es válido, pero en un *mall*, las diferencias de productividad son nulas o escasas. Entonces, cuando veo que hay algunos que están contra los sindicatos, pongo una luz amarilla en lo personal y sin ánimo de ofender a nadie pregunto, ¿en qué estamos? Nunca había escuchado en este sector personas que no reconocieran la necesidad de una sociedad civil activa y sindicatos existentes. Cuando escucho lo contrario, digo: éstos son argumentos de derecha, es una barrera cultural que nos atraviesa y pido una clarificación. Me parece bien que exista una corriente liberal en la Concertación. Y que ha hecho un gran aporte.

MAE-MC: ¿No se opone a la existencia de esta corriente en la coalición?

GM: Entendamos las diferencias. Existe el liberalismo político, el social y el económico. Adscribo totalmente a la democracia política, liberal y representativa. Ese acuerdo de fondo dio origen a la Concertación y está fuera de cuestión. En materia de libertades culturales hay divergencias entre el mundo socialista democrático, al que me adscribo, y el mundo socialcristiano que es más conservador.

MAE-MC: ¿Tú visualizas convergencias entre el mundo socialista democrático y el liberal en temas valóricos?

GM: Por cierto, hay una conexión entre el liberalismo y sus tradiciones y la lógica libertaria que es más propia del socialismo moderno. Se llega, desde perspectivas distintas a una misma conclusión cultural.

MAE-MC: La diferencia estaría entonces en el plano económico.

GM: Así es, aquí existen severas discrepancias. Tenemos, entonces, una coalición donde conviven un enfoque socialcristiano, con sus parámetros, otro liberal progresista y un tercero socialista democrático. Ésa es la diversidad y riqueza de la coalición. Yo

distingo eso de las ideas de derecha en materia económica.

MAE-MC: Los liberales de la Concertación han sido acusados de asumir, sin demasiados matices una suerte de plataforma empresarial. No están claras sus diferencias con la derecha. El énfasis en el crecimiento, parecería una teoría muy cercana a la del “chorreo” de los Chicago Boys.

GM: Cuando se dice, “lo que importa es el crecimiento” porque todo lo demás viene por añadidura, escucho la teoría del chorreo que sostiene que no tiene sentido tener una lógica redistributiva si ella atenta contra el crecimiento. Esto lo han sostenido los liberales económicos como Hermán Büchi, Sergio de Castro desde siempre y por eso, yo reafirmo que éstas son posiciones de derecha. Como contrapartida, les aconsejo que observen lo que hace Tony Blair, o los socialdemócratas alemanes, o el primer ministro francés en sus respectivos gobiernos.

MAE-MC: Enrique Correa señala que ésta es una discusión que se puede tener una vez que Chile crezca a 7 u 8 por ciento.

GM: Es un absurdo total y completo. Primero, porque soy uno de los convencidos que una de las condiciones para tener ese crecimiento es que exista protección social y una política redistributiva. Cualquier economista, de la tendencia que sea, reconoce que en este momento el problema es de ausencia de demanda. La capacidad productiva no está plenamente empleada. Lo que se requiere es una política monetaria, con bajas tasas de interés; una política de déficit fiscal para animar la demanda agregada. La discusión de hoy es que si para lograrlo se bajan los impuestos de los más ricos, los del resto de la población o se aumenta el gasto público para aquéllos que tienen bajísimos ingresos. Entonces, la discusión sobre la redistribución del ingreso está plenamente vigente.

MAE-MC: ¿No afecta el crecimiento el proyecto de reforma laboral, ni el de evasión tributaria, como se sostiene? Incluso se piensa que una rebaja de impuestos a los más ricos no es necesariamente el camino.

GM: Así es. Una persona que gana más de tres millones de pesos al mes, si recibe, gracias al proyecto Foxley-Boenninger, un millón y medio de pesos más al año, ¿en que lo va a gastar? Seguramente viajará a Miami o comprará cosas que no tienen que ver con la reacción que tendrían personas que están desempleadas, con pensiones asistenciales o con sueldos de 160 000 pesos. Y ésta es la gente que está a lo largo de Chile, la que recibiría esos dineros y los consumiría de inmediato. Por lo tanto no sólo habría

un efecto global reactivador del consumo sino una distribución más homogénea en las economías locales. Técnicamente hablando, una lógica de expansión de la demanda interna con carácter redistributivo es mucho más pertinente que la apuesta de bajarle los impuestos a los más ricos por razones ideológicas. Porque entonces es la teoría del chorreo y es Pinochet diciendo que hay que cuidar a los más ricos. Puedo aparecer beligerante y me disculpo, pero es hora de que pongamos los puntos sobre las íes.

MAE-MC: ¿El Partido Socialista mantiene su desacuerdo con las rebajas tributarias?

GM: El ps ha planteado los argumentos que he señalado. En ningún caso dar una mera aprobación a la rebaja tributaria propuesta por Foxley-Boenninger. Sí, buscar las maneras de activar el consumo. Hemos planteado subir los tramos inferiores, hacer una distribución de tramos más altos. El senador Ominami ha propuesto reactivar la demanda no sólo bajando los impuestos, sino mediante bonos de redistribución directa de ingreso a los más necesitados. Por eso los que dicen que no hay que hacer nada en materia redistributiva y protección social porque afecta el crecimiento, están equivocados. Los países que más éxito tienen en este sentido son los que mantienen un grado de cohesión social que se traduce en fuertes inversiones en capital humano y social en cooperación. Los que mejor luchan contra el desempleo son los que tienen negociaciones colectivas centralizadas.

MAE-MC: ¿Dónde está la causa principal de que la mayoría de la gente tenga la percepción de un gobierno entrampado?

GM: Hay una causa política. Desde el momento en que asumió el gobierno el presidente Lagos e integró el Senado el ex presidente Frei por primera vez en esta década, la Concertación dispone de mayoría para algunas materias muy importantes. Y éstas son la reforma laboral, los temas tributarios. Entonces es la primera vez que la coalición se ve confrontada a debatir en su seno sobre las orientaciones que debe tener para enfrentar el debate económico. Ése es el hecho político nuevo. A la luz de estos debates sobre proyectos de leyes, hemos descubierto que hay gente que, por mucho tiempo, se escudó en que no teníamos la mayoría, para esconder ideas propias. Y aparecen, por ejemplo, los que están contra la existencia de sindicatos. Y eso es fatal cuando son senadores y deben votar las iniciativas del Presidente.

MAE-MC: Entonces ¿podría ser una situación que se profundice a medida que lleguen proyectos sobre

los que no hay coincidencias de fondo en el seno de la coalición?

GM: No hay que exagerar. Hasta ahora la agenda del Presidente ha sido: ley de evasión tributaria, y tengo la confianza de que será votada. Si no lo es, esto podría derivar en una crisis en la coalición. Hay una legislación sobre seguro de desempleo que concitó un apoyo importante y está la reforma laboral que tendrá los votos para la aprobación de la idea de legislar. En las materias críticas se producirán, espero, mayoría dentro de la coalición, o votación artículo por artículo donde habrá parlamentarios de la coalición que voten en conjunto, en algunos, y en otros voten con la derecha. Eso sin duda es un problema político mayor. Y es en este sentido donde se conecta lo político con el debate de ideas. Porque tendríamos que discutir si es ésta una alianza de centro-izquierda o si dejó de serlo.

MAE-MC: Schaulsohn y Allamand plantean que se hace necesario repensar las coaliciones tal y como fueron concebidas hace una década. ¿No está llegando a la misma conclusión?

GM: Las coaliciones deben repensarse periódicamente y esto se produjo de manera clara en el último proceso electoral. La Concertación generó un cuadro de liderazgo bajo la forma de primarias abiertas, de renovación política, y triunfó el presidente Lagos. La segunda etapa fue convenir un programa que se presentara a los ciudadanos. Me parece que no es éste el momento de repensar nuevamente, sino que lo que corresponde es procurar el éxito del gobierno del presidente Lagos. Ahora, si hay personas que no lo quieren, estamos hablando de otro cuento.

MAE-MC: En términos de opinión pública se advierte que en el interior de la coalición existe una pugna por las prioridades de la agenda del Presidente.

GM: No me llama particularmente la atención. Lo que pasa es que tenemos una situación mediática que exagera todas estas iniciativas. Lo crítico sería que el Presidente no contara con los votos en el Parlamento, pero que exista pugna por la agenda es la esencia de la democracia. Sí me preocupa cuando hay incoherencia entre lo que el gobierno envía como su legislación y el apoyo que obtiene entre sus parlamentarios. En los regímenes parlamentarios estas situaciones provocan la caída de los gobiernos.

MAE-MC: Hablemos del socialismo. Hay un documento elaborado por 21 de sus dirigentes que habla del nuevo socialismo. ¿Cuáles son las señas de esta formulación? Los sectores liberales acusan a los

socialistas de considerar a la economía de mercado como una hija ilegítima.

GM: El socialismo moderno tiene un matrimonio de corazón con la democracia y uno de conveniencia con el mercado, según dice el ministro de Cultura brasileño. Esta definición me interpreta y pienso que es la que el socialismo chileno debiera tener. Tiene que ver con la dimensión de la vida humana que establece la competencia entre productores que permite poner a disposición de los consumidores, al mínimo costo, los bienes y servicios que demandan. Esto es un mecanismo eficaz que asigna los recursos económicos. Extender esta lógica a la vida social es lo que los socialistas rechazamos porque queremos una sociedad solidaria que utiliza mecanismos de mercado, pero que también requiere de fuertes intervenciones del Estado. Todo empresario aspira a ser monopólico en sus mercados, por ello hay que regular. Por ello es un matrimonio de conveniencia, pero el mercado no puede determinar quién tiene acceso a la educación, a la salud o a la cultura, ni tampoco que se disuelvan las relaciones de la sociedad en función del afán de lucro.

MAE-MC: ¿Es la regulación la nueva vía para controlar el mercado?

GM: En el caso del mercado de bienes hay que lograr que exista competencia. Cuando se trata de servicios básicos, hay que regular las tarifas. En el mercado del trabajo hablamos de seres humanos que se relacionan en el mundo de la empresa. Y ahí es un tema de sindicato, cómo los trabajadores tienen voz en su interior. En la economía moderna el recurso humano es fundamental para su capacidad productiva y competitiva. En el caso del mercado de capitales se requieren intervenciones para que también las Pymes, las microempresas, logren desarrollar sistemas crediticios. Hay una vasta gama de intervención del Estado.

MAE-MC: Con todas estas tensiones que se advierten en la Concertación, especialmente en materia económica, ¿qué posibilidades tiene la coalición de permanecer unida y proyectarse hacia el futuro y qué rol le asigna al PS?

GM: El mundo es complejo y nadie tiene la verdad absoluta, por tanto, es lógico que tengamos apreciaciones, respuestas y que todo ello sea materia de controversia. Hay que admitir la diversidad de ideas en cualquier circunstancia. Dicho lo cual, tenemos un Presidente elegido hace un año, que tiene un programa y dentro de la coalición tenemos un contrato que debemos respetar, todos, hasta el fin del

periodo del gobierno actual. En materia política no hay nada que innovar, ni buscar integración de partidos que están fuera de este contrato, ya sea por la derecha o por la izquierda.

Por otro lado, tenemos una derecha fortalecida y la posibilidad de que conquiste una mayoría en el próximo periodo. Por eso, mientras mejor cumplamos con el contrato que nos une bajo la presidencia de Ricardo Lagos, mayores serán las posibilidades de proyectar la coalición hacia adelante. Mientras más trabajemos para que este gobierno no sea exitoso, pensando en ventajas tales o cuales hacia el futuro, este futuro de cada uno de los integrantes de la coalición se verá comprometido. Por tanto, el PS debe ser un garante comprometido, serio, pragmático, consistente de ese contrato. No entiendo su tarea en política sino cómo procurar el éxito del gobierno de Lagos. Eso es lo que hace que exista un grado importante de consenso interno, especialmente cuando vemos en los otros partidos de la coalición una situación algo dispersa. Nuestra cohesión hay que cuidarla y ponerla al servicio de la coalición, y, especialmente, del Presidente.

MAE-MC: ¿Cuáles son las señas de identidad que caracterizan a esta nueva corriente liberal-progresista que empieza a emerger en el interior de la Concertación, y qué afinidades o diferencias tiene con el nuevo socialismo del que hablan los socialistas?

Enrique Correa: Pienso que una primera formulación que es necesario hacer tiene que ver con lo que ha ocurrido con el socialismo en el mundo. Con el socialismo europeo, digámoslo así, en sus dos versiones, la versión de Jospin en Francia y la visión de Blair en Inglaterra o la Socialdemocracia en Alemania. Yo creo que hay reencuentros, no de manera integral y sobre todos los puntos, pero hay reencuentros sustantivos del socialismo con el liberalismo, corrientes que, por lo demás, en la historia nacieron juntas.

Eliminada la larguísima discusión, que no involucró al socialismo europeo sino al comunismo, en relación con el tema de la democracia y generalizándose en el mundo las políticas de mercado, incluso en el comunismo, como lo demuestran los procesos chino y vietnamita, hay una cercanía mayor entre el liberalismo y el socialismo. Y tengo la impresión de que expresión de ello es lo que ha ocurrido no sólo ahora, con el surgimiento de estas señas, porque no me atrevo a hablar de la existencia de una ten-

dencia liberal-progresista, sino de señales, de planteamientos liberales, en distintos sectores de la Concertación.

No tiene que ver sólo con eso sino que tiene que ver con lo que ha hecho la Concertación en estos años. Afirmo que una de las grandes virtudes de la Concertación es que supo combinar o ha buscado combinar, su propósito permanente por una sociedad más equitativa, que finalmente es el rasgo distintivo de la centro-izquierda; la derecha ha tenido permanentemente una displicencia en torno a estos temas, la ha tratado de combinar con políticas económicas estrictamente de libre mercado. De hecho se ha producido, en la práctica, a lo mejor no en las ideas, pero en la práctica se ha generado una aproximación entre la centro-izquierda y el mercado muy importante. Creo que es una práctica política ya de tres gobiernos de la Concertación, que ha dejado de demonizar al mercado y lo entiende ya no como un mal necesario sino como un instrumento indispensable para que nuestras economías crezcan, y considera, por otro lado, que la creación de riqueza es la que precisamente permite y da viabilidad a las políticas de equidad, para que éstas no se transformen en sueños siempre imposibles.

MAE-MC: Allí parece estar centrado uno de los puntos de la polémica que sostuvieron el ministro José Miguel Insulza y Jorge Schaulsohn recientemente en ICARE, en lo que el ex presidente del PPD impugnó el afán distributivo que anima al gobierno, sosteniendo que lo único importante era retomar la senda de un crecimiento acelerado y que el objetivo redistributivo constituía un objetivo de mediano o largo plazo.

EC: Creo que pocas dudas caben de la prioridad del crecimiento en la coyuntura en que vivimos. Tengo la impresión que si estuviéramos creciendo a 7% y hasta recalentándonos a 8 y a 9%, como nos ocurrió en la década anterior, es decir, teniendo un crecimiento impetuoso, esta discusión tendría mucho más lugar porque se podría discutir más si no es posible combinar mejor el crecimiento en ese nivel con políticas más eficaces de equidad. Pero cuando efectivamente el riesgo principal que tenemos hoy día es que, en definitiva, pudiéramos caer, si no hacemos bien las cosas en crecimientos mediocres, que pudieran cubrir buenos años de la administración del presidente Lagos, creo que la prioridad en el crecimiento es una prioridad no sólo económica sino también política. Tengo pocas dudas de que el gobierno de Lagos vaya a ser juzgado por otra cosa que no sea

poner fin a los temas pendientes de la transición y avanzar hacia una democracia normal en el mundo, cosa que no hemos logrado hasta el momento completamente, y por el crecimiento de la economía. Si el gobierno de Lagos, la vida así no lo quiera, termina administrando crecimientos mediocres, por debajo de 5%, tengo la impresión de que habría una cierta sensación de propósito no cumplido.

Creo que todos hemos compartido con mucho entusiasmo las metas propuestas por el Presidente en el curso de esta generación; no me atrevo a decir en el curso de 2010 ya a estas alturas con todo lo que nos ha pasado, pero en el curso de esta generación, transformarnos en un país desarrollado. Ésa es la promesa que atraviesa los tres gobiernos de la Concertación y que el presidente Lagos ha reafirmado con mucha fuerza cuando ha levantado el tema y eso no se va a cumplir si no damos la prioridad debida al crecimiento.

Ahora no considero que haya que poner siempre de acuerdo al crecimiento y la equidad. Tengo la impresión que son parte de una misma fórmula. Por ejemplo, no creo que vayamos a crecer con toda la fuerza que deberíamos si no generamos reformas sustantivas en la educación y en la salud, de tal manera que tengamos salud y educación de calidad para todos y que eso aumente la productividad de los recursos humanos. El punto, y tengo la impresión que también en eso no debíamos tener grandes diferencias, el punto es que las políticas de equidad no son sólo un tema de gasto. Tiene que ver también con reformas muy profundas a la gestión de las políticas sociales para que éstas tengan efectos.

MAE-MC: Se dice que las diferencias entre liberales y estatistas o conservadores son las que traban o paralizan las decisiones dentro del gobierno. ¿No es justo reconocer las complejidades en la relación entre un Presidente que no pertenece al partido mayoritario de su coalición y que ésta ha postergado las discusiones sustantivas en su interior?

EC: Yo tengo la impresión de que hay un elemento que es muy importante tener en cuenta. No creo de verdad que el gobierno esté trabado por estas polémicas y eso de verdad, porque la verdad es que es una polémica en los diarios y es una polémica conceptual, en la que se generan, desgraciadamente, atrinchamientos políticos y eso sí que puede ser fatal.

Eso ojalá no ocurriera y tengo la impresión de que más bien tenemos dos tipos de problemas. Primero, cuáles van a ser las opciones que el gobierno va a tomar para generar y asegurarnos efectivamente

te tasas de crecimiento más altas que, a su vez, nos permitan reformas sociales que aumenten la equidad en el país. Sin crecimiento no va a haber condiciones para ello. Y esas opciones tienen que ver con un asunto mayor y creo que consisten en que el debate económico se ha politizado excesivamente. Yo en eso estoy de acuerdo con los ministros económicos. Muchas de las cosas a veces correctas e incluso legítimas que los empresarios plantean están demasiado complicadas con aspectos del plano propiamente político. Uno escucha a empresarios que hablan del tema Pinochet con un tono de alarma que, para ser francos, los propios militares no tienen, y eso naturalmente produce mucho ruido en la pantalla para discutir en serio los temas económicos. Entonces se ha ido asentando la idea de que privatizar, por ejemplo, es conceder políticamente a la derecha, o conceder a un empresariado muy politizado cuando, en mi opinión, privatizar o no es una decisión estrictamente técnica que tiene que ver con temas de recursos.

Me interesaba precisar que no es esta contienda o polémica la que puede trabar la acción del gobierno sino más bien las opciones que el gobierno debe tomar y no ha tomado, todavía. En el ángulo más político, que es donde apunta tu pregunta, creo que es exagerado decir que porque el presidente de la República no es ahora demócrata cristiano hay más dificultades en la coalición. Hay que tener buena memoria y hay que recordar que ya en el periodo del gobierno de Frei se generaron problemas severos, muchas veces respecto de los mismos temas, como ocurrió con la reforma laboral. Y tuvimos diferencias bien profundas y bastantes dificultades a veces con el Parlamento. No creo que sea un atributo especial del gobierno de Lagos que esto haya ocurrido. Creo que lo que está ocurriendo de verdad, más que la mayoría demócrata cristiana en las cámaras, contrapuestas a un presidente que no lo es, es un menor grado de control, un menor grado, incluso, de la influencia de las mesas de los partidos en sus bancadas. Una mayor independencia de las bancadas como bancadas en el caso de la Cámara de Diputados y como individualidades en el caso del Senado. Pareciera que éste es un atributo —no sé si malo o bueno— pero un atributo de la política moderna, porque si se analiza la política de Estados Unidos, por ejemplo la negociación de los asuntos clave entre el Presidente y cada senador, igualmente es muy fuerte. A lo mejor vamos caminando a un modelo de relación distinta entre el Parlamento y el Presidente, en la que se va a hacer patente una contradicción en-

tre un gobierno de coalición y un régimen presidencial. Porque los regímenes parlamentarios tienen este tema resuelto porque finalmente es el Presidente quien es el líder de la mayoría en el Parlamento pero los gobiernos de coalición y régimen presidencial tienen un problema allí y creo que por otro lado son más de diez años en el gobierno. Me parece no sólo injusto sino irreal —no me parece un análisis racional— comparar las relaciones entre el Parlamento y el gobierno ahora, por ejemplo, con la que existía a comienzos de la Concertación, cuando todo estaba comenzando, había la idea que había que imponer la autoridad, la legitimidad y la eficacia de un gobierno civil. Creo que ahora ya la política es más del reino de este mundo y por tanto ello va a obligar, probablemente, a negociaciones más complejas.

MAE-MC: En un plano más conceptual, qué coincidencias y eventuales convergencias pueden producirse en esta corriente liberal-progresista que surge en la Concertación con la corriente liberal en la derecha que aparece encabezada por Andrés Allamand.

EC: Con toda franqueza —creo que no le va a gustar a Andrés— yo no considero a Allamand como un hombre típico de la derecha. Hay poca derecha como Allamand. A mí incluso no me parecería extraño, yo sé que políticamente es imposible ver a Allamand en el PPD. Un tipo liberal, progresista, abierto a políticas de reformas, etcétera.

Lo que ocurre en Chile es que tenemos una derecha muy conservadora, con cuyo conservadurismo es muy difícil dialogar y no quisiera que tuviéramos al frente una coalición de centro-izquierda cuya pasión fuera ser antiliberal. Porque sometemos al país al conservadurismo, parece, sin remedio de la derecha y por otro lado a una coalición en la que gana fuerza una especie de bronca antiliberal, creo que las alternativas políticas que el país tendría serían complejas porque no tenemos una derecha liberal. Yo creo que los valores y las virtudes del liberalismo pueden ser mejor asumidos por la centro-izquierda que por la derecha.

Yo creo que la derecha tiene un liberalismo de mentira porque es heredera del viejo sueño de la oligarquía de tener una economía moderna sin poner fin a la sociedad tradicional. Producir como el Londres de las industrias de fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX pero vivir como la España de los conventos. Creo que ése es el retrato de la derecha.

MAE-MC: ¿Cómo interpreta la propuesta contenida en el documento Schaulsohn-Allamand de instaurar una nueva visión política que no se rinda al en-

casillamiento rígido entre las actuales fronteras que separan a la Concertación y la oposición?

EC: Como muy bien lo dijo Eduardo Aninat en días pasados, el país necesita de un gran acuerdo, de nuevo. Un gran acuerdo para el crecimiento y ése es un acuerdo transversal entre las fuerzas del gobierno y las fuerzas de la oposición. Ojalá despejáramos los temas políticos propios de los finales de la transición y abriéramos las condiciones para un gran acuerdo sobre el crecimiento que requiere de una gran transversalidad entre las dos coaliciones.

Una cosa completamente distinta es suponer que, a estas alturas de la vida, lo que estamos haciendo es construir una nueva coalición y yo tengo la impresión que eso no es viable ni deseable. Creo que la Concertación sigue teniendo muchos valores, está sufriendo mucho castigo pero tiene muchos valores. Representa un universo de ideas comunes. Yo más bien he soñado con la idea de un macropartido de la Concertación, pero no se me ocurriría ni participaría en la construcción de otro partido entre la Concertación y la actual derecha.

Por otro lado, un planteamiento de ese tipo reposa sobre un error todavía más grave. Es que no hay nada más importante que al gobierno de Lagos le vaya bien. Por la Concertación y por la izquierda. Porque la Concertación debiera arribar a su propósito de culminar bien la transición a la modernidad, como lo ha dicho el propio Presidente, y por la izquierda, porque creo que ésta es una gran prueba para el socialismo, en la que debe demostrar que no sólo pue-

de llegar al gobierno sino que puede gobernar bien, con eficacia, con dignidad, con apoyo ciudadano y con frutos perceptibles para todo el país. Entonces, estar pensando en cosas distintas del éxito del gobierno de Lagos, en mi opinión, es un grave error político.

MAE-MC: ¿Es imaginable que esta corriente liberal-progresista avance en la constitución de una fuerza distinta de sus actuales partidos de origen para abrir paso a la nueva mayoría liberal de la que habla Schaulsohn?

EC: Yo me siento cómodo en el partido en que estoy y en el único en donde me sentiría más cómodo aún sería en el macropartido de la Concertación. Creo que debiéramos concentrar nuestros esfuerzos en reformar a la coalición, y uno de los elementos es el abandono de la política confrontacional y la búsqueda de ejes de acuerdos transversales con la oposición para llevar al país al éxito, pero la coalición de derecha está bien instalada con Lavín y nosotros tenemos nada menos que al presidente de la República. Te reitero, me gustaría un macropartido, ojalá lo más liberal posible. No me parece contradictorio el liberalismo en aspectos sustantivos con el socialismo. No lo debiera ser con el socialcristianismo y no quisiera que la centro-izquierda derivara en un antiliberalismo, teniendo al frente a una derecha tan conservadora. Estoy convencido que con las actuales coaliciones vamos a marchar, al menos, hasta la próxima elección presidencial ●



G

¿Crecimiento o igualdad? Una polémica artificial*

Clarisa Hardy**

Guardando las proporciones, el actual debate artificialmente inventado entre la opción de crecer o la de buscar avances de igualdad, me recuerda una famosa novela que relata el terrible dilema al que es sometida una madre en un campo de concentración, en que debe optar por salvarle la vida a uno de sus dos hijos. En la magnífica obra de Styron, la protagonista, Sofía, nunca más logra recuperarse de la decisión a la que se vio forzada en que, por salvar a uno de sus hijos, debió condenar al otro.

Sorprende, por lo mismo, que investigadoras serias del CEP como Carla Lehman, que analistas políticos de prestigio y trayectoria como Enrique Correa, que algunos dirigentes concertacionistas que tienen un reconocido liderazgo en el país como Jorge Schaulsohn, nos propongan —fundado en las urgencias de la situación económica actual— un debate excluyente entre crecimiento y equidad en el siglo XXI, y con la cantidad de evidencia, histórica y empírica, que avala el feliz matrimonio de ambos factores en una común ecuación de progreso. O, contrariamente, de los riesgos que significa para un efectivo desarrollo el énfasis de una dimensión a expensas de la otra.

Como la experiencia internacional enseña (y modestamente, la nuestra también), se puede crecer con desigualdades hasta un punto en que ello no es posible y es el crecimiento el que encara un proceso de regresión cuando las desigualdades se sostienen o agudizan, no sólo porque la conflictividad social y política desestabiliza la economía, sino porque además se afectan las capacidades sociales emprendedoras e innovadoras y las economías pierden dinamismo. La otra cara de la medalla es que se puede tener igualdad sin crecer, pero cada vez más es una igualdad basada en bajos estándares y en precariedades compartidas, cuestión que también lleva al deterioro de la capacidad de innovación de esas sociedades, a altas tasas de emigración y a pérdida de capacidades y talentos que buscan mejores horizontes en otros países.

Es curioso que estas enseñanzas no sean recogidas en el debate chileno y se simplifiquen las posturas, al punto de regresar a argumentaciones que fue-

ron superadas en Chile en los debates de inicio de la década pasada y que hoy están desterradas del arsenal argumental de países que duplican a Chile en PIB e ingresos *per cápita*. No hay economista serio, ni de organismos como el BID, el Banco Mundial o centros académicos del Primer Mundo, ni dirigentes de esos mismos países que encabezan gobiernos de centro-izquierda o centro-derecha moderna, que avalen las tesis del “chorreo” o el supuesto piloto automático de redistribución en economías que crecen. Menos es posible encontrar en dichas sociedades un debate económico que intente autonomizarse de las cuestiones sociales.

Pero volvamos a Chile. La preocupación de quienes proponen asumir una alternativa entre la opción del crecimiento o de la igualdad, no deja de tener un ingrediente social que la respalda y éstos son los pobres, principales víctimas —a juicio de esta postura— del estancamiento económico. De modo que es pensando en las exigencias de competitividad en nuestra inserción económica internacional y en las necesidades de los más pobres que se propone una tríada de privatizaciones, desregulaciones y menor presión fiscal, pues este paquete debiera constituir un incentivo a las inversiones y al consumo que permitirán crecer y, con ello, generar riquezas y oportunidades que todos los chilenos habrán de gozar, especialmente los más pobres.

Pero la realidad es porfiada y no parece ser tan simple la fórmula a aplicar. Si observamos la década pasada con estable y sostenido crecimiento y si, además, observamos lo que ocurre en los últimos dos años con desaceleración del crecimiento, veremos los desafíos reales a los que estamos enfrentados, en que, junto con crecer, los imperativos de igualdad son una exigencia impostergable.

En primer lugar, si bien en la primera parte de los noventa hubo una asociación casi equivalente entre tasas de crecimiento y de ocupación, en la segunda mitad la tasa de ocupación se movió más lentamente.

* Texto publicado en *Foro Chile 21*, año 1, núm. 1, abril de 2001.

** Directora ejecutiva de Chile 21.

te que el crecimiento. Y este fenómeno no es solamente chileno (en Argentina, incluso, el crecimiento se ha acompañado de alta desocupación). Situación similar ha ocurrido en la relación del crecimiento con la pobreza en que el rendimiento ha sido decreciente, con una desaceleración en el ritmo de reducción de la pobreza a iguales tasas de crecimiento.

En segundo lugar, y derivado de lo anterior, la dependencia que experimenta la población en sus niveles de vida respecto del crecimiento y el hecho de que cada vez se hace más exigente contar no sólo con tasas, sino con estilos de crecimiento generadores de empleo de calidad, explica la creciente vulnerabilidad que experimentan amplios sectores de la población que no pueden tener certezas educacionales o de salud, por mencionar derechos sociales esenciales. No son sólo los pobres, entonces, sino amplios sectores medios los que experimentan vulnerabilidades sociales de las que hay que hacerse cargo, pues sus riesgos e indefensiones están asociados a fluctuaciones —que no controlan— en el mercado laboral.

En tercer lugar, si bien es cierto que la gran apuesta por mejorar las condiciones de vida es la escolaridad de excelencia y que la igualdad de oportunidades educacionales es la base de una vida próspera en la era de la sociedad del conocimiento y de la información, también es cierto que tener acceso y mantenerse en el sistema educacional, sobre todo en la enseñanza media y superior, no depende del sistema educacional, ni de la reforma educativa, sino de factores extraeducativos, como son las condiciones económicas de los hogares (empleo e ingresos familiares, así como situación patrimonial). Situación que también se da en el acceso a la salud cuando los ingresos familiares no permiten llegar a ella por la vía del mercado (como antecedente, entre 1998 y el año

2000 aproximadamente 600 000 personas migraron de las Isapres a Fonasa).

Si nuestra economía actual está basada en nuevas formas de trabajar que exigen mayores niveles de escolaridad y calidades educativas, en empleos flexibles, en cíclicas entradas y salidas del mercado de trabajo a lo largo de la vida de los trabajadores, en trabajadores cuya esperanza de vida aumenta lo que prolonga la vida activa de las personas, creando una sociedad chilena envejecida, con menor tasa de nupcialidad y natalidad, cuestiones que habrán de reclamar cada vez mayores y costosas atenciones en salud y sistemas previsionales, entonces estar preocupados de sólo crecer, sin preocuparse en igual medida y con igual urgencia de la protección social y la igualdad de oportunidades (lo que supone ingresos fiscales recurrentes, roles y responsabilidades indelegables estatales, sólidos sistemas públicos de salud y educación, así como protección o seguridad social, por mencionar lo primordial), es un atentado al propio crecimiento, además de afectar la calidad de vida de la inmensa mayoría de la población.

De modo que pongámonos serios y formulemos aquella pregunta que nos remite al proyecto de país que debemos construir, tal es ¿cómo crecemos beneficiando de manera más justa y equilibrada a todos los sectores de nuestra sociedad y cómo, cuando dejamos de crecer (porque crecer no depende sólo de los buenos oficios nacionales sino de impactos externos en nuestro mundo global), también aseguramos una distribución más equitativa de los costos sociales?

Es la respuesta a esta pregunta, que apela a la cohesión social que nace de una sociedad más igualitaria, la que permitirá crear las bases de las confianzas que una sociedad requiere para asumir, de manera compartida, como comunidad, los retos del crecimiento ●

La reforma política para el Distrito Federal: una reforma para la ciudad

José Buendía Hegewisch*

Una larga historia precede a la nueva

cuando la estafeta cambia de mano... jornada de negociaciones para la reforma política del Distrito Federal. Todo comenzó hace más de una década en el marco de las sucesivas reformas electorales de los años noventa como respuesta a la histórica demanda de la izquierda de otorgar derechos políticos plenos a los capitalinos. Desde entonces, más de uno de los participantes ha vuelto, cada vez que se instalan las mesas, a repetir sus argumentos. Así, es innegable que comenzamos la discusión influidos por la inercia de las rondas que la antecedieron y que varias de las fuerzas políticas participantes se sentaron a la mesa presentando posturas difícilmente reconciliables con las de sus contrapartes debido a la poca disposición a negociar sus “posiciones históricas”.

En otros tiempos, esto no hubiese importado y la voluntad de la mayoría —por supuesto, de la *única* mayoría— se habría impuesto sobre las demás visiones políticas. Afortunadamente para la ciudad, la realidad política es hoy muy distinta. Tenemos un jefe de Gobierno con un partido que no tiene mayoría en la Asamblea Legislativa; de hecho, ningún partido tiene mayoría en este órgano. Esto obliga a que los partidos políticos tengan dos opciones: negociar o apoyar una parálisis política que a nadie conviene, especialmente a los ciudadanos. Pero no olvidemos que toda reforma sustancial para el Distrito Federal debe ser aprobada por el Congreso de la Unión, donde también hay una gran pluralidad política. En consecuencia, el ambiente es propicio para una negociación que refleje la pluralidad en la ciudad y que sea la muestra de los nuevos tiempos políticos.

Situemos, pues, el debate para determinar luego el punto del que debe partir la renovada negociación para la reforma política del Distrito Federal. Dos son los temas —ejes, dirían aquéllos con una visión más espacial— que establecieron los polos en las discusiones y definieron las posiciones de arranque. El primero de ellos debatió entre consolidar una ciudad en

la que el gobierno fuese una facultad de los poderes federales o un gobierno conducido por autoridades locales. El segundo discutió la necesidad de establecer el estado 32 (con municipios en su versión más “radical”) o mantener la excepcionalidad del territorio sede de los poderes federales. La cuestión de fondo es que la contraposición de posturas resultó en parches a las instituciones que, en el mejor de los casos, son aberraciones normativas. No quisiera implicar que las rondas anteriores carecieron de resultados. Muchos acuerdos fueron logrados en otros temas, pero ningún compromiso estable respecto de estos dos.

Veamos estos temas con mayor detalle. La disyuntiva sobre la convivencia, en un mismo territorio, de poderes federales y locales presupone, precisamente, territorialidad. Esta concepción responde a la lógica política decimonónica en la cual la débil institucionalidad obligaba a que el gobierno federal controlase la capital para poder gobernar. Esto es, la visión de la reforma que apela a concepciones inamovibles sobre la naturaleza jurídico-nominal de la ciudad, difícilmente producirá algún resultado si no se reevalúa la discusión desde la perspectiva de las competencias. En otras palabras, la convivencia de poderes puede dejar de ser un obstáculo insalvable si se logra un acuerdo sobre las facultades que corresponden a cada nivel de gobierno en un arreglo institucional *ad hoc* a la realidad política y social del Distrito Federal. Después de todo, las normas deben también corresponder a la realidad que regulan.

Adoptando la perspectiva de las competencias, el debate para crear el estado 32 o mantener un Distrito Federal adquiere menor complejidad. ¿Importará realmente el nombre que demos a la capital del país cuando hayamos establecido las competencias entre los poderes y diseñado las instituciones pertinentes para instrumentarlas? Ésta es una cuestión central, pues los problemas de la ciudad son, principalmente, los de sus instituciones.

* Coordinador del Grupo Parlamentario de Democracia Social en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Como resultado de las fallidas negociaciones anteriores, el Distrito Federal, ha sido víctima de una serie de reformas que desafían a la lógica, justamente a tono con el trasfondo político en el que se desarrollaron. Por ejemplo, hoy contamos con un órgano legislativo —que no es aún *Poder Legislativo*— cuya mayor virtud es la representación de las distintas fuerzas políticas de la ciudad, aunque cuenta con facultades acotadas en diversos ámbitos, como el presupuestal, y cuya debilidad permite que sea concebido como órgano accesorio por parte de la Jefatura de Gobierno. Contamos con un jefe de Gobierno elegido por voto directo que, por no ser un gobernador, carece de la facultad para determinar el monto de la deuda pública para la ciudad o para nombrar a los titulares de los órganos de procuración de justicia, además de mantener una relación con la Asamblea Legislativa entintada de politización. O un último ejemplo, contamos con jefes delegacionales que se debaten entre la lealtad al jefe de Gobierno debido a su calidad indirecta de *delegados* y la responsabilidad de servir primero a los ciudadanos que los eligieron, a pesar de sus múltiples facultades administrativas y de su magra autoridad ejecutiva.

La lección aquí es que el dogmatismo sustentó posiciones encontradas e irreconciliables que impidieron —junto con los intereses políticos de los partidos— una reforma coherente con las instituciones para la ciudad. El resultado es que tuvimos *reformas paliativas* en lugar de *reformas comprehensivas* para solucionar los problemas político-institucionales de la ciudad.

La visión de una ciudad: la base de la reforma

Imaginemos que podemos sacar la discusión de la reforma política del terreno de las instituciones y de los nombres. Ahora, hagamos uso de esta imaginación para generar la visión de una ciudad deseable. Es claro, entonces, que esta visión apunta hacia la calidad de vida para los habitantes; desafortunadamente, ésta no fue la visión que inspiró las rondas anteriores de la reforma política.

Ninguna reforma, sin embargo, será viable y duradera mientras mantenga una visión de corto plazo. Los problemas actuales han desbordado la capacidad de respuesta de las instituciones. La drástica reducción de 4% de la superficie urbana que representa la reserva territorial del Distrito Federal, la sustitución de más de 30 000 unidades que prestan servicios de transporte público o la fuga de 36% del caudal de agua potable que alimenta a la ciudad no pueden ser

resueltos con soluciones de corto plazo y, mucho menos, con visiones localistas.

Dicho de otra manera, la reforma política es la oportunidad implícita para imaginar la ciudad en la que hemos de vivir de la mejor manera posible, para cuestionar a nuestras instituciones y preguntarles si son las mejores posibles. Se trata de pensar a largo plazo reconociendo que, *Keynes dixit*, todos habremos muerto para entonces. Se trata de, primero, generar una visión de la ciudad deseable para, después, diseñar las instituciones que la hagan posible. Sin lugar a dudas, la reforma política debe distanciarse de las visiones anteriores para reevaluarlas y reincorporarlas en el nuevo proceso que parta de una visión de la ciudad acorde con una gran metrópoli.

Entonces, para ser integral y comprehensiva, la reforma política tiene que contemplar la interacción de tres dimensiones: forma de gobierno, desarrollo urbano-territorial y servicios metropolitanos.

La forma de gobierno se relaciona directamente con una concepción de diseño de instituciones derivado de la distribución de competencias entre los distintos niveles; también con el goce, al que tienen derecho todos los ciudadanos, de una representación política plena y de sus derechos sociales, y también debe incorporar el análisis del diseño institucional que repercute positivamente en la solución eficaz de los problemas de la ciudad, así como de su crecimiento.

El desarrollo urbano-territorial debe ser un componente importante de la visión de la ciudad, pues ésta continúa creciendo y la demanda de servicios aumenta diariamente. Completamos la visión al señalar que la conurbación y el intenso tránsito de personas dificultan la producción y la provisión eficaz de servicios públicos que demanda la creciente población. Entonces, la visión de la ciudad debe también contener una visión metropolitana que le permita considerar la forma de producir acuerdos intergubernamentales para establecer políticas y servicios públicos homologados con los municipios conurbados de los estados vecinos.

Insisto, la reforma política que parte de una visión de la ciudad se transforma en una reforma de la ciudad que tiene como referente directo a la calidad de vida de sus habitantes. La modernidad política y, principalmente, las necesidades de los ciudadanos exigen que sea de esta forma.

Una reforma con enfoque metropolitano

Sin embargo, las tres grandes dimensiones de la re-

forma señaladas anteriormente requieren un principio transversal que las articule: el *espacio público* con una visión de conjunto. Esto es, el espacio en el que puedan convivir, por un lado, el microenfoque para solucionar las demandas más locales y, por el otro, un macroenfoque que permita articular grandes decisiones para las demandas de la ciudad.

Las reformas más recientes dotaron a la ciudad de mecanismos para integrar las demandas más locales en las colonias, barrios o unidades habitacionales. Desafortunadamente, en la práctica, estos mecanismos han estado más cercanos a las organizaciones clientelares y a los propios partidos políticos, que a los ciudadanos que deberían representar.

He de señalar que, hasta el momento, las negociaciones previas de la reforma política no han creado instituciones que permitan pensar y actuar metropolitanamente. Esto es, de corregirse su funcionamiento, los comités vecinales podrían ser capaces de dar solución a la recolección de basura en una colonia o a la sustitución del alumbrado público en una calle. Pero esto no implica que puedan resolver o incluso contribuir a resolver un problema tan complejo como es el transporte público, pues carecen de la información necesaria para planear o de la visión global que pudiera instrumentar efectivamente una política de transporte.

De lo anterior se desprende la necesidad de un enfoque metropolitano para resolver los problemas. Sin crear niveles intermedios de gobierno, el enfoque metropolitano puede resultar en la creación de instituciones de coordinación para asuntos tan espe-

cíficos como el crecimiento de la mancha urbana, la distribución de agua en el Valle de México o la forma más eficaz de coordinar las redes de transporte público que circula entre el Distrito Federal y los estados conurbados. Ello implica un constante diálogo y acoplamiento entre distintas autoridades para conjuntar la información y la toma de decisiones en una sola institución autónoma, pues sólo con una visión panorámica será posible emprender soluciones conjuntas.

Ciertamente habrá que establecer claramente los objetivos y alcances para cada uno de estos enfoques. La microvisión y sus instituciones corren el riesgo de transformarse en mecanismos clientelares de organizaciones o en instrumentos de una visión que atienda intereses, aun si se quiere, no políticos, pero privados. La macrovisión podría perderse en la complejidad de los problemas hasta el punto de la parálisis. Con estos razonamientos en mente, habrá que recurrir a un ejercicio de ingeniería institucional para dar el alcance y la eficacia necesarios a la reforma de la ciudad.

Ergo

En suma, la visión para la reforma no sólo debe ser política sino de la ciudad para otorgar derechos plenos a sus habitantes, buscar un mejor nivel de vida mediante el diseño institucional para que los problemas de la ciudad sean resueltos efectivamente e incorporar una visión metropolitana que permita resolver globalmente los problemas compartidos con las zonas conurbadas ●



M

Las políticas sociales al fin del milenio*

Clara Jusidman**

e da mucho gusto participar en la presentación de este importante libro coordinado por Rolando Cordera y Alicia Ziccardi, en el que sistematizan las ponencias y comentarios expuestos en 11 mesas desarrolladas en el marco de un seminario llevado a cabo en esta Universidad a lo largo de varios meses.

Considero que la profundización de la desigualdad, la persistencia de la pobreza, la evidencia de la falta de equidad social y la creciente exclusión, en paralelo con el cuestionamiento a finales del siglo XX de la vigencia de los paradigmas que dominaron ese siglo en materia de políticas sociales, junto con la insatisfacción de muchos por la centralidad asignada en los últimos años a los programas focalizados en el combate a la pobreza, así como la visibilización de una diversidad de demandas y necesidades y de la aparición de nuevos actores en la gestión de acciones sociales, determinan que las discusiones y el intercambio de información e ideas en materia de políticas sociales sean muy necesarios y pertinentes. Así lo reconoce José Gómez de León (q.e.p.d.) en su comentario a la mesa 6 cuando señala que la “agenda social es extremadamente compleja, a lo que se busca responder con una gama de programas”.

El contenido del libro que hoy se presenta, simplemente por su extensión (826 páginas), hace evidente esa complejidad que, además, se corrobora con su lectura por la diversidad del origen profesional y social de los autores, por la variedad de enfoques y ventanas desde donde se analizan las políticas y por la variedad de campos y niveles que se cubren en el texto. Así, encontramos la discusión sobre los sectores sociales tradicionales como son educación, salud, vivienda y desarrollo urbano y seguridad social y una mesa dedicada a las políticas de superación de la pobreza que, como ya mencioné, han dominado

* Comentario en la presentación del libro *Las políticas sociales de México al fin del milenio, descentralización, diseño y gestión*, 22 de febrero de 2001.

** Economista.

las intervenciones gubernamentales en los últimos 12 años. Otras mesas se destinaron a analizar los aspectos más generales de la política social que mayor controversia han generado en épocas recientes, como la discusión de la primera mesa sobre las políticas sociales en el contexto de la globalización, otra sobre la tan deseada y nunca alcanzada relación positiva entre políticas económicas y políticas sociales y dos sobre la descentralización de estas últimas.

Quisiera llamar la atención sobre dos mesas que de alguna manera introducen una cierta novedad en lo que se consideran los ámbitos más tradicionales de las políticas sociales: una relativa a las políticas de atención a grupos sociales en la que Castillo Berthier presenta la experiencia de un programa piloto en la Delegación Álvaro Obregón, pero que en la lectura del texto parece querer privilegiar la atención a jóvenes; otra sumamente interesante y actual de Beatriz Schmukler, que resume mucha de la investigación sobre los cambios en las estructuras familiares y las relaciones de género y su impacto en el diseño de políticas públicas, y una tercera, de Verónica Montes de Oca, en la que la autora hace una revisión de los programas de las instituciones que procuran atender a los ancianos en la Ciudad de México. La otra mesa que me llama la atención por varias circunstancias, es la que se refiere a las políticas de atención de las demandas indígenas y campesinas.

Quisiera detenerme en estas dos mesas para destacar aciertos y para hacer algunas sugerencias. En primer lugar, me parece muy importante que se hubiese abierto la reflexión en el marco de un seminario sobre políticas sociales a los temas que reflejan demandas e intereses de grandes grupos etarios (jóvenes y ancianos), así como de las mujeres. Dentro de esta reflexión también pudiera ubicarse la ponencia de Marta Lamas de la mesa 3 denominada “La política de salud: la mirada crítica de una ONG”.

En la Ciudad de México, al diseñar la política social de la administración del ingeniero Cárdenas, englobamos como “falta de equidad social” el trato discriminatorio que reciben grandes grupos poblacionales en una cultura que privilegia al hombre heterosexual, criollo y adulto y que genera condiciones de ciudadanía de segunda entre las mujeres, los jóvenes, los niños y las niñas, los indígenas, las personas con orientaciones sexuales distintas, etc. Desde 1975 con la primera Conferencia Internacional de Mujeres, luego en 1990 al organizarse la Cumbre Mundial de la Infancia y en 1994 con la rebelión zapatista, se ha mostrado la necesidad de introducir en el diseño de las políticas públicas, así como en la legislación y en la organización institucional, las demandas e intereses específicos de estos grandes grupos sociales. Asimismo, las organizaciones de y en favor de las personas con discapacidad y de los grupos lésbico-gays han dado una gran lucha por alcanzar un trato equitativo y justo.

Sin embargo, las políticas y los programas públicos dirigidos a estas poblaciones siguen siendo marginales, dependen en mucho de la voluntad política del gobernante en turno, no acaban de encontrar su ubicación institucional adecuada, con frecuencia son manejados con fines clientelares y, en el mejor de los casos, se incorporan como programas de asistencia social en los que los grupos son calificados como “vulnerables”, cuando en el fondo se trata de un asunto de igualdad de derechos, de reconocimiento de la ciudadanía plena y de justicia.

En este sentido Beatriz Schmukler señala que “una política de género apunta simultáneamente a la modificación de relaciones de género para que los beneficiarios de las po-

líticas se planteen ellos mismos la posibilidad de establecer vínculos más igualitarios” y... trabajar simultáneamente en un plano asistencial por una parte y, por otro, “resolver junto con los beneficiarios, las trabas de las identidades de género para que se fortalezcan vínculos de respeto mutuo y de igualdad”. Señala que las tres últimas décadas de transformaciones económicas, sociales y políticas en América Latina estuvieron signadas por procesos de democratización política y social, pero también por profundos procesos de empobrecimiento y crisis económicas. Esta situación, continúa Beatriz, “también obedece a una crisis de las relaciones de género que está produciendo serias transformaciones de las relaciones y estructuras familiares, con el aumento de mujeres solas enfrentando las cargas económicas y emocionales de sus hijos”.

Así, muchas de las políticas y de los programas sociales en operación se fundamentan en una visión homogénea, y con frecuencia ideal, de las relaciones y la jerarquía de las personas dentro de las estructuras familiares, los roles de género y el papel de instituciones sociales básicas como son la familia y la comunidad en proporcionar bienestar que ya no son vigentes, que se han modificado aceleradamente en las últimas décadas y que de lo menos que puede hablarse es de una creciente diversidad y heterogeneidad, si no es que de un cambio profundo en las relaciones sociales.

En esta línea de reflexión una ponencia que me pareció sumamente interesante, porque resume magistralmente mucho del trabajo de los antropólogos sociales y lo combina con la teoría económica, es la que se refiere a la “Política económica, estrategias de los hogares y la distribución del ingreso. Un modelo de análisis”, presentada por Fernando Cortés en la mesa 8 destinada a la discusión sobre la relación entre políticas económicas y políticas sociales.

El trabajo de Fernando busca sistematizar los resultados de las investigaciones y plantear un modelo de análisis sobre las estrategias a nivel micro que realizan los hogares para absorber los impactos negativos de políticas económicas macro y restablecer ciertos equilibrios para la sobrevivencia. En el análisis subyace un reconocimiento de los roles asignados a los distintos miembros de las familias (los hombres adultos, los niños y las niñas, los viejos y las mujeres) y la forma como las familias hacen uso de esos miembros como fuerza de trabajo. También se incorpora la forma en la que el entorno social percibe y utiliza de manera diferencial los recursos del trabajo de los hogares. Dos ejemplos del texto de Cortés: “Podríamos pensar que la ampliación de las actividades informales crea condiciones favorables para la inserción laboral de las mujeres en el trabajo por cuenta propia o en el empleo en pequeños talleres artesanales que les permiten desempeñar los dos papeles: el de trabajadora y el de madre-esposa”. Otra aseveración del autor señala: “Uno de los resortes a los que pueden recurrir los empresarios para abatir costos es sustituir hombres por mujeres, a quienes se les pagan menores salarios a igualdad de puesto y calificación”.

Como se puede observar por lo comentado hasta ahora, la falta de equidad social aparece de manera complementaria en varios de los textos incluidos en el libro y sólo centralmente en la mesa 5. En la actualidad, el tratamiento de las políticas sociales dirigidas a cada uno de los grandes grupos sociales que sufren discriminación hubiera ameritado mesas específicas por varias razones: ni las políticas sectoriales de carácter más universalista ni los programas de combate a la pobreza responden adecuadamente a los intereses de estos grupos. En este sentido, hay una creciente especificidad en sus demandas que no lo

gran ser satisfechas con los enfoques más tradicionales de la política social sectorial. Así, a los jóvenes no les bastan la oferta educativa y los programas culturales y de recreación; en los programas de salud generalmente se soslayan sus problemáticas específicas como son los temas de sexualidad, adicciones, depresión. Igualmente, los ancianos han sido un grupo social muy poco tomado en consideración en el diseño e instrumentación de políticas sectoriales; baste hacer un seguimiento de lo ocurrido en materia de pensiones y en el desarrollo de servicios geriátricos en materia de salud. Por su parte, las mujeres no hemos logrado insertar la perspectiva de género a plenitud, en el diseño y operación de los programas sociales sectoriales y de combate a la pobreza. Pero además en los próximos 20 años, el grupo etario dominante en el país serán los jóvenes, los adultos mayores cada vez serán una proporción mayor de la población y las mujeres han saltado a la palestra de lo público en forma impresionante, en los últimos 30 años.

Asimismo, hubiera sido útil, y más bien convocaría a los promotores del seminario a llevar a cabo una segunda ronda de mesas que, además de analizar más a fondo las políticas sociales dirigidas a esos tres grupos, incluyera una discusión sobre las políticas dirigidas a los niños y las niñas cuyo mundo ha dejado de ser idílico y protegido para convertirse en un ámbito de desafectos, abandono, violencia, incomunicación, explotación, exclusión y violación constante de sus derechos humanos; así como también otra sobre programas dirigidos a la atención de las personas con discapacidades, quienes han venido participando de manera muy organizada y seria en el diseño de políticas públicas que los beneficien.

Me parece igualmente que urge recuperar la reflexión sobre políticas públicas sociales dirigidas a las familias. Los cambios en sus estructuras y formas determinan cambios en el papel que desempeñan en la formación de los seres humanos y hacen urgente que se asuman socialmente los costos de la reproducción, que se creen programas de asistencia social a domicilio para prevenir y enfrentar problemas de violencia familiar, abandono de niños y ancianos, adicciones, enfermedades de transmisión sexual y que se actualicen los marcos legislativos reconociendo la diversidad de formaciones familiares.

Me pareció sumamente interesante que el seminario incluyera una mesa sobre demandas indígenas y campesinas, sin embargo, en la misma se subsumió una ponencia sobre políticas alimentarias en el campo mexicano. El tema de lo indígena en política social ameritaría un tratamiento aparte de lo “campesino”, pues es creciente el número de indígenas migrantes en las ciudades, de indígenas que migran hacia Estados Unidos y el número de indígenas que se dedica a actividades distintas de las agropecuarias, como es el comercio ambulante, la construcción y, desafortunadamente, la indigencia en las grandes ciudades.

Por otra parte, ante la desaparición de instituciones que garantizaban la seguridad alimentaria en el país, las modificaciones que han venido experimentando los programas de subsidio alimentario, la creciente pérdida de soberanía alimentaria y los riesgos en la seguridad alimentaria en el nivel de los hogares, la pasión que muchos líderes políticos sienten por un programa tan cuestionable como el de desayunos escolares y los embates a los programas de subsidio, parecerían indicarnos que la política social en materia alimentaria no es un tema resuelto y que posiblemente es un campo de las políticas sociales donde hay una riquísima experiencia en nuestro país, así como retos importantes. Por ello, la ponencia de Gerardo Torres Salcido sobre el diseño y la gestión de las políticas alimentarias en

el campo mexicano resulta de interés, al llevar a cabo un análisis comparativo de la gestión y el nivel diferencial de participación social que se observa en distintos programas de alimentación destinados a beneficiar a los grupos pobres del ámbito rural, de manera destacada el Progresá. Torres Salcido es uno de los pocos investigadores que continúan insistiendo en estudiar las políticas y los programas alimentarios, junto con el grupo de médicos y nutriólogos que se encuentran cerca del Instituto Nacional de la Nutrición. Aun ahora, y a pesar de varios e importantes recursos fiscales que se destinan a programas alimentarios que a duras penas subsisten: desayunos escolares, distribución de leche de Liconsa, subsidios a la tortilla, cocinas y tiendas comunitarias, y Progresá, se trata de esfuerzos dispersos institucionalmente sin que haya una instancia coordinadora y evaluadora de los mismos. En el sexenio pasado, las decisiones en la materia eran tomadas en la Secretaría de Hacienda con criterios absolutamente eficientistas. Estoy segura de que los criterios y las bases de sustentación con los que fueron construidos varios de esos programas se han modificado y que nuestro país requiere urgentemente una nueva política alimentaria. Pienso, por ejemplo, en la población preescolar (en la cual la suficiencia de ingesta alimentaria es fundamental) y en los adultos mayores, que son grupos insuficientemente atendidos por los programas vigentes.

Ahora bien, llama la atención en la organización del seminario, que las ponencias presentadas fueron en su mayoría elaboradas por investigadores de distintas disciplinas y los comentarios fueron aportados por administradores de políticas públicas. De este modo, Miguel Limón, Carlos Mancera y Daniel Reséndiz hicieron los comentarios en la mesa de política educativa en la que los presentadores fueron, entre otros, don Pablo Latapí y Manuel Ulloa, Manuel Gil Antón y Giovanna Valenti. Se trata de investigadores muy especializados que buscan encontrar, dentro de los pocos materiales escritos por los administradores de políticas gubernamentales, elementos para entender las razones que justificaron la toma de decisiones en los distintos campos y la forma como se construyeron los programas. Como varios de los autores señalan en el libro, una de las grandes ausencias en la instrumentación de políticas sociales es la falta de sistemas de evaluación sistemática del impacto de los programas, lo que impone limitaciones al trabajo de los investigadores.

Nuevamente, me permitiría hacer una sugerencia que podría ser de enorme utilidad y valor en esta etapa de transición, que sería convocar a diseñadores y administradores de políticas públicas de gobiernos anteriores, tanto federales como locales, para que documenten la historia sobre la forma como se construyen o se han construido los programas sociales en nuestro país. Que pudieran hablar sobre las restricciones encontradas, las imposiciones políticas y las presiones de grupos de interés, los hallazgos y lecciones aprendidas en la instrumentación de los mismos, lo que hubiera sido deseable si hubieran tenido más tiempo, las correcciones que hubieran introducido de haber tenido la oportunidad.

Un viejo amigo mío chileno solía decir que en México se han probado todo tipo de políticas y programas sociales y que existe una riquísima experiencia. Sin embargo, la cultura política en la que vivimos tantos años dificultó la documentación objetiva de los procesos de toma de decisiones en materia social y la reflexión autocrítica de los propios hacedores de políticas gubernamentales. Mucha de la historia ha quedado guardada en la memoria y en las bibliotecas y archiveros personales de los funcionarios salientes. Ahora que los empresarios y muchos académicos se han transformado en administradores públi-

cos, seguramente les sería de enorme utilidad, en primer lugar, revisar con toda atención el texto que hoy se presenta y en segundo, que propiciáramos, todos los interesados en la política social, que los administradores públicos que diseñaron y operaron programas en la materia pudieran contar su historia, sin temor a las represalias de un omnipresente sistema político que impidió la transparencia y la rendición de cuentas.

No me queda más que reiterar mi agradecimiento y felicitar tanto a los autores y comentaristas, como a los coordinadores de este valioso esfuerzo. Espero que inicien otra ronda de reuniones, ahora que la Universidad parece haber superado los problemas que la mantuvieron cerrada y que entiendo fueron la causa de que el seminario original fuera postergado ●



El PRI contra sí mismo

Las memorias de *La Quina**

Luis Emilio Giménez-Cacho**

Los libros de memorias de los políticos mexicanos suelen ser poco atractivos. Salvo raras excepciones, en el crepúsculo de su existencia los autores tienden a una grave solemnidad que aleja el texto de las realidades vitales para enredarlo en una suerte de historia de bronce plena de lugares comunes y anécdotas poco relevantes. Cuando además los autobiógrafos sucumben a la tentación de intentar su propio monumento los resultados pueden ser lamentables. Algo parecido sucede cuando el relato queda preso en las redes del intento reivindicatorio de coyuntura o del contragolpe político llano y simple.

El texto que ha confeccionado Joaquín Hernández Galicia con la ayuda de Ignacio Castillo Mena no entra en la categoría de los grandes recuentos, como la serie autobiográfica de José Vasconcelos o la extraordinaria memoria del “Alazán Tostado”, Gonzalo N. Santos. Carga con varios de los defectos característicos del género. Pero el libro constituye —tal vez contra la intención primaria de sus autores— un interesante y rico testimonio de primera mano sobre los valores, la ideología y las prácticas políticas que durante décadas dominaron el escenario de la vida sindical mexicana. Es probable que en pocos años la fórmula de imbricación entre los sindicatos y el partido del gobierno que marcó siete décadas de nuestra historia política haya desaparecido casi totalmente. A quien pregunte entonces por las señas de identidad del corporativismo sindical clásico y más refinado, habrá que referirlo sin dudar a este relato de *La Quina*.

El texto resulta devaluado por una inevitable carga de amargura. Sus partes fundamentales se redactaron al influjo de la prisión. Como se recordará, Joaquín Hernández Galicia fue defenestrado por el régimen a principios de 1989. Para eliminar su decisiva influencia en el sindicato petrolero, el gobierno de Carlos Salinas recurrió al expediente de inventarle los delitos de homicidio y acopio de armas. Nueve años después, neutralizado su liderazgo y doblegadas su salud y voluntad, el gobierno de Ernesto Zedillo encontró la fórmula legal para pactar con el líder la libertad a cambio de la abstinencia política. Casi 100 páginas ocupan la descripción de ese atropello y el recuento de las penalidades personales por las que pasó con su familia y la decena de leales detenidos con él. Ese segmento del libro contiene también una iracunda y a veces insultante disquisición contra sus

* Joaquín Hernández Galicia, *Cómo enfrenté al régimen priista. Memorias*, México, Editorial Océano, 2000, 536 pp.

** Presidente del Instituto de Estudios para la Transición Democrática a partir de febrero de 2001.

perseguidores, quienes en la simplificada versión de *La Quina*, no fueron sino agentes de los intereses que buscan apropiarse del patrimonio nacional, incluido, naturalmente, el petróleo. “Mi único delito —nos dice— fue impedir la venta de Pemex”.

Por su carácter coyuntural, ese largo y comprensiblemente apasionado alegato inicial resultará con el tiempo la parte menos importante de estas memorias, salvo quizá por su interés como testimonio de una de las modalidades de la desintegración del sistema de poder priista.

El libro se vuelve valioso más adelante, en el recuento personal sobre la carrera del líder. Pese a su estilo exageradamente apologético, maniqueo y sentimental, la relación de *La Quina* plasma un retrato vívido del difícil contexto familiar y de los apremios elementales de un joven que a tumbos va a la primaria y topa con la mayoría de edad y el trabajo asalariado en el contexto del Veracruz petrolero de los años treinta.

Más interesante resulta, a mi juicio, la amplia sección del testimonio en que Hernández Galicia detalla los avatares de la construcción de su liderazgo gremial. El relato transcurre por el descubrimiento de sus cualidades de cautivador y organizador social, la conquista de las posiciones de líder secundario, el acceso a las ligas mayores del sindicalismo petrolero y más tarde el ejercicio gozoso de la impresionante autoridad supraestatutaria que conquistó en el sindicato. Culmina ufánandose del ejercicio de un poder que le permitía igual manejar a voluntad a los políticos locales que desafiar a directores de Pemex, a secretarios de Estado y aun a presidentes de la República. El lector termina por preguntarse si no es precisamente esa cruda y anómala concentración de recursos y poderío personal la que explica los procedimientos irregulares y brutales que se pusieron en juego desde el gobierno para provocar su caída.

Al hilo de este inventario de acopios de influencia sindical y política se va revelando, con sorprendente naturalidad, el complejo de condiciones económicas, relaciones sociales e incluso fórmulas ideológicas que formaron —y forman aún— el andamiaje del corporativismo sindical priista.

El lector descubre el papel central que adquiere el manejo arbitrario de las oportunidades de trabajo para construir el liderazgo sindical de cualquier jerarquía. El oprobioso régimen de subordinación de los trabajadores transitorios de Pemex, los mecanismos de otorgamiento de plazas hereditarias y la corrupción que los rodea resultan ser un componente esencial del entorno en el que se mueve el dirigente sindical. Éste, por su parte, asume los intentos del gobierno por regular ese tráfico como injerencia inadmisible en la vida del sindicato.

Desfila también por el relato el fundamento antidemocrático e incluso corrupto de muchas de las alianzas sindicales. “Nos salió barato —comenta ligeramente sobre un arreglo de cambio de bando—, dos regidurías y 80 plazas de base”.

La astuta manipulación de la violencia en las asambleas sindicales y el transporte masivo de millares de trabajadores petroleros para resolver coyunturas de confrontación política se revelan como componentes esenciales de las técnicas de administración y fortalecimiento del poder sindical.

Revisten interés algunas descripciones del trato con los directivos de Pemex. La relación más intensa y tormentosa fue sin duda con Jesús Reyes Heróles durante el sexenio de Gustavo Díaz Ordaz. Dos personalidades radicalmente encontradas. “Cree —dirá *La Quina*— que sólo su democracia es legítima, las otras son caciquismos”.

La defensa casi mítica de Pemex ante las ambiciones extranjeras o frente a la ineptitud de los funcionarios y la codicia empresarial, es uno de los temas recurrentes del libro. Constituye además uno de los justificantes ideológicos de la narración vital de Hernández Galicia. El otro es, sin duda, la llamada “obra revolucionaria”, la vasta operación con la que a nombre de un interés gremial ambiguamente anticapitalista, el líder convirtió al sindicato petrolero en opulento administrador y propietario de una amplia red de empresas de producción agrícola, comercialización de bienes, construcción, transportes y un largo etcétera, todo a costa de los recursos que el poder sindical obtuvo de Pemex.

El poderoso “líder moral” de los petroleros, el creador de grandes negocios sindicales y fortunas privadas, el dispensador gracioso de posiciones políticas y miles de empleos de planta, el eterno rescatista de las finanzas de Fidel Velázquez, el que intervenía hasta para determinar quién sería la reina de un festival escolar, al culminar su carrera política se nos revela perplejo y ofendido por la ingratitude humana. Supuso quizá que cuantos se beneficiaban de su poder serían sus subordinados de por vida. Llega a sus últimos años ciego ante las profundas transformaciones del fin de siglo, convencido de que México vive una tragedia sólo explicable por la traición y la falta de sentido social y patriótico de quienes fueron siempre sus compañeros de viaje político. De nuevo: el PRI peleando contra el PRI ●



M

Miguel León-Portilla: la palabra- recuerdo

Ana Galván Chávez*

Miguel León-Portilla nació en 1926. Por parte de su madre, Luisa Portilla Nájera, tiene parentesco con Manuel Gutiérrez Nájera, iniciador del movimiento modernista.

Realizó sus primeros estudios en la Ciudad de México. En Guadalajara cursó el bachillerato. Ingresó al *college* en la Loyola University en Los Ángeles, California, donde también estudió letras clásicas. En esa universidad obtuvo los grados de licenciatura y maestría en letras (con un trabajo que le mereció el reconocimiento *summa cum laude*). Sin embargo, no serían las letras clásicas, en sentido estricto, la vía que recorrería el inquieto joven Miguel León-Portilla, ni “los caminos de la arqueología o de la historia los que escogí cuando entré a la universidad”, su *tonalli* (destino) estaba marcado y en 1956 obtuvo el grado de doctor en filosofía, en la UNAM, con su tesis *La filosofía náhuatl estudiada en sus fuentes* (1956), trabajo que le mereció nuevamente la distinción *summa cum laude*.

Al repasar aquellos años cincuenta, cuando estudiar y valorar las culturas indígenas, acercarse a aspectos que de modo diferente planteaban cuestiones que han interesado a filósofos e historiadores de todos los tiempos era visto como algo, por decirlo de alguna manera, poco común, Miguel León-Portilla recuerda que al presentar su examen de doctorado hubo alguien “del que prefiero no dar el nombre que llegó a decir: “¡Esto es lo único que nos faltaba, afirmar que los indios pensaban y tenían una filosofía!””.

No obstante el ambiente poco propicio para acercarse e interesarse por el pensamiento y la filosofía de los indígenas, el doctor León-Portilla recuerda su acercamiento al México prehispánico: “Estaba estudiando filosofía, un campo bastante alejado del mundo prehispánico, y cayeron en mis manos trabajos del doctor Ángel María Garibay, traducciones que había publicado en una revista llamada *Ábside* y también en la Biblioteca del Estudiante Universitario, su ‘Poesía indígena de la altiplanicie’ y su ‘Épica náhuatl’ fueron para mí como una revelación... [si bien] me ocupaba en la preparación de mi tesis de maestría sobre *Dos fuentes de la moral y la religión en Henri Bergson*. El tema [ciertamente] tenía interés antropológico e histórico... [pero] regresé a México en 1952 y fui a ver a Garibay”.

* Socióloga.

Cuando en 1962 el doctor León-Portilla ingresó a la Academia Mexicana de la Lengua, Ángel María Garibay recordaba el encuentro entre ambos: “Cuando enviado por la universidad se me presentó a preguntar si me hallaba en disposición de dirigir su tesis sobre la filosofía nahua yo le pregunté ‘¿Conoce usted la lengua mexicana de los antiguos?’

”No, fue la respuesta.

”Amigo mío, le dije, prosigue Garibay, bien sé que hay quien habla de la filosofía platónica sin saber dos palabras de griego, y de la filosofía kantiana sin conocer el alemán. Pero la seriedad científica de un doctorado pide algo muy distinto. Tiene usted que saber náhuatl. De otra manera o niega lo que no conoce, como hacen tantos, o hará una preciosa novela de fantasías, como hacen muchos más, a base de datos incoherentes y vagos”.

“Al escribir *La filosofía náhuatl...*, ha argumentado el doctor León-Portilla, lo hice no como mero expositor. Me interesaban, y me siguen interesando profundamente, los cuestionamientos y los atisbos de que son portadores los antiguos testimonios en náhuatl. Como ejemplos recordaré las interrogantes acerca del existir en el tiempo; la flor y el canto como camino para expresar lo verdadero en la tierra; la idea de la divinidad como Nuestra Madre, Nuestro Padre; el arte en cuanto fruto del diálogo con el propio corazón endiosado; la sabiduría moral de la Antigua Palabra”.

Miguel León-Portilla buscó, desde un principio, conjugar sus conocimientos con la práctica. Colaboró con Manuel Gamio (tío suyo), en el Instituto Indigenista Interamericano donde fue secretario de 1957 a 1960, y luego director del mismo por seis años. Como director del Instituto participó en dos congresos americanistas, en 1962 y en 1964 y durante su gestión se creó el Departamento de Antropología Social y se mantuvo la periodicidad de la revista *América Indígena* y del *Anuario Indígena*.

El acercamiento al mundo indígena a través, o más bien, después de abreviar en fuentes filosóficas, amplió la visión del doctor León-Portilla quien pudo ver y entender las concepciones diferentes derivadas del encuentro de dos mundos: “Cuando se me reveló el conocimiento indígena de metáforas, de flores y cantos, es decir, la visión náhuatl del mundo como arte, como metáfora, encontré un camino de pensamiento que había florecido en Mesoamérica. Ahí había un remedio para los extremos racionalistas. Dos mundos tan diferentes: *La crítica de la razón pura* de Kant y los poemas de honda reflexión... Esto fue un choque de ideas que para mí resultó maravilloso, no porque me liberara del sentido crítico, sino porque me hizo ver la posibilidad de una visión estética del mundo a partir del símbolo y las metáforas indígenas”.

Su interés, conocimiento y pasión por el mundo indígena, su gana por conocer y dar a conocer la perspectiva del otro, del diferente y, a la vez, semejante, se deja ver con singular lucidez en el discurso de ingreso a El Colegio Nacional en 1971, en el que además de rescatar defiende el papel de la historia y de los historiadores en el México antiguo: “Si empleáramos aquí, sin distinguos ni precisiones, los conceptos y términos de historia e historiadores, fácilmente caeríamos

en interpretaciones ingenuas. Correríamos el peligro de querer redescubrir en lo indígena lo que fue propio de culturas diferentes y soslayaríamos lo que más importa: las características que tuvo en el mundo prehispánico el empeño de conservar la memoria del pasado... En el México antiguo, desde el periodo olmeca, existió un afán por no dejar que se borrara el recuerdo de lo que había acontecido... La antigüedad mexicana no fue indiferente a su historia”.

Así, como antropólogo minucioso, rastreando códices, jeroglíficos, manuscritos, escarbando en el legado cultural y espiritual prehispánico, en los *tlatóllotl* (conjunto de palabras, memoria del pasado), Miguel León-Portilla no deja de resaltar que “el interés del hombre indígena por su historia no murió con la conquista... [pero que] el quehacer histórico —como el ser mismo del país— se fue volviendo mestizo... Al mestizarse la cultura —afirma— otro tanto sucedió con la interpretación de lo que había sido la vida del México antiguo... La historiografía nativa, posterior a la conquista, fue así preanuncio de la futura realidad de un México que acabaría por ser fundamentalmente mestizo”.

Guiado por un respeto profundo hacia el conocimiento y el entendimiento de lo otro, lo diferente, no resulta difícil ver que historia y filosofía son, para el doctor León-Portilla, una unidad armónica: “Para mí el historiador es en cierto modo un filósofo del tiempo, es decir, alguien que hace profesión no sólo de inquirir acerca de lo ocurrido sino sobre todo de integrar una imagen coherente, hurgando a la vez en su significado... Al reflexionar sobre esto encuentro que hay en los textos nahuas algunas ideas dignas de tomarse en cuenta. Por un lado en varios poemas y en algunos *buehuebhtlabtoll*, testimonios de la antigua palabra, se habla una y otra vez acerca de la fugacidad de todo lo que aparece en la tierra: ‘Aunque sea de jade se quiebra, aunque sea de oro se hace pedazos... todo es como un plumaje de quetzal que se desgarras... de uno en uno, nos vamos desvaneciendo, como una flor nos secamos...’. Pero hay, asimismo, composiciones en las que expresamente se habla de la idea de tiempo. Éste se connota con el vocablo *cābuitl*, derivado del verbo *cabua*, dejar, abandonar”.

La actividad académica de Miguel León-Portilla ha sido fecunda, entre otras podemos mencionar las siguientes tareas: profesor de la Facultad de Filosofía y Letras, director por dos ocasiones del Instituto de Investigaciones Históricas e investigador emérito del mismo, así como miembro de la Junta de Gobierno de la UNAM, institución con la cual, por cierto, lo vincula una ya larga relación: “A partir de 1957 ha sido permanente mi dedicación a la docencia universitaria y a la investigación... El padre Garibay, así lo seguiré llamando, fue director del Seminario de Cultura Náhuatl hasta su muerte... Él y yo iniciamos tres series de publicaciones: la de fuentes, los *Estudios de Cultura Náhuatl* de los que han aparecido 22 volúmenes [hasta 1992] y la de monografías... Publicamos textos bilingües, náhuatl-español, de varios libros de los *Códices matritenses*. El propósito fue doble... importaba volver asequibles los más importantes testimonios de la antigua cultura e interesaba propiciar la elaboración de monografías en las que el punto de vista indígena se tomara en cuenta en la comprensión de su historia y visión del mundo”.

También es miembro de varias asociaciones e institutos, entre otros, de El Colegio Nacional, la Academia de la Lengua y de la Historia y sus correspondiente de las reales de Madrid, la American Anthropological Association, la American Historical Association, y uno de los pocos extranjeros que forma parte del Smithsonian Council. Asimismo, ha sido merecedor de becas de las fundaciones Guggenheim y Fullbright. Entre algunas de las distinciones que ha recibido se cuentan los premios Elías Sourasky, el Nacional de Ciencias Sociales, Historia y Filosofía, el de catedrático distinguido de la Universidad de Alberta, Canadá, y el premio internacional Menéndez Pelayo.

Pero además de sus andanzas académicas, el doctor León-Portilla ha incurrido también en otros campos: fue cronista de la Ciudad de México (1974-1975) y también coordinador de la comisión del V Centenario, tarea que aceptó porque “importaba conmemorar, no celebrar, porque justamente a partir de 1492 se desencadenó el proceso de globalización de la humanidad... Conmemorar significaba hacer ocasión del Quinto Centenario para promover la reflexión y el estudio acerca de las múltiples implicaciones de ese proceso... Esas ideas nos llevaron a formular la designación que propusimos: Encuentro de Dos Mundos”. Asimismo, en 1985 fue nombrado embajador de México ante la UNESCO, y en 1991 presidente de la sección de cultura de la misma organización.

Autor de textos fundamentales entre los que destacan *La filosofía náhuatl estudiada en sus fuentes*, *Siete ensayos sobre cultura náhuatl*, *Ritos, sacerdotes y atavíos de los dioses*, *La visión de los vencidos* (libro que se ha traducido a 13 idiomas), *Relaciones indígenas de la Conquista*, *Los antiguos mexicanos a través de sus crónicas y cantares*, *Imagen del México antiguo*, *Monarquía indiana*. *Fray Juan de Torquemada*, *La literatura precolombina de México*, *El reverso de la Conquista*. *Relaciones aztecas, mayas y quechuas de la Conquista*, *Historia documental de México*, *Trece poetas del mundo azteca*, *Tiempo y realidad en el pensamiento maya*, *Recordación de Francisco Xavier Clavijero. Su vida y su obra*, *De Teotihuacán a los aztecas. Antología de fuentes e interpretaciones históricas*.

La fecunda tarea de Miguel León-Portilla, desentrañando palabras-recuerdo, nos ayuda a entender que si bien hay una raíz, no hay escalas de ascenso que vayan lineal y unívocamente de los antiguos a los modernos, que cada sociedad tiene su propia visión de la realidad, de sí misma, del mundo que le toca vivir y de sus vínculos con el pasado, con la naturaleza; por eso se hace necesario entender el pasado para reinterpretarlo y tener con esta reflexión un punto de apoyo para el hoy y para el mañana.

“El México de hoy, como el de los tiempos antiguos, en la búsqueda y realización de su propio destino, tiene igualmente a la vista su historia —nos recuerda incansable el doctor León-Portilla. El siglo y medio de independencia nacional, las tres centurias de vida novohispana y los milenios de Mesoamérica son el antecedente insuprimible de toda proyección futura. Habrá necesariamente reformas y cambios pero éstos sólo tendrán sentido, serán positivos, si antes se toma en cuenta la raíz del pasado para entender el presente”.

Entender —no desconocer ni ignorar— el pasado para reinterpretarlo bus-

cando tener un punto de apoyo para el presente y para el futuro, consejo hoy desoído pero que se encontraba presente en nuestro México antiguo, en donde para guiar a los hombres que habrían de vivir aquí, era necesario rescatar la raíz de la antigua cultura, el testimonio del recuerdo, la conciencia de la historia. Dejemos que Hernando Alvarado Tezozómoc en su *Crónica mexicáyotl* nos lo diga con sus palabras:

Nunca se perderá, nunca se olvidará,
lo que vinieron a hacer,
lo que quedó asentado en los libros de pinturas,
su renombre, sus palabras-recuerdo, su historia.
Así, en el porvenir,
jamás perecerá, jamás se olvidará,
siempre lo guardaremos
nosotros, hijos de ellos, nietos, hermanos,
bisnietos, tataranietos, descendientes,
quienes tenemos su sangre y color.
Ahora lo vamos a decir, lo vamos a comunicar
a quienes todavía vivirán,
a los que habrán de nacer,
los hijos de los mexicanos, los hijos de los tenochcas.
Aquí, tenochcas, mexicanos, aprenderéis
cómo empezó la renombrada, la gran ciudad,
México-Tenochtitlan,
en medio del agua, en el tular,
en el cañaveral, donde vivimos, donde nacimos...
Escuchad, haced vuestras,
la antigua relación, las palabras-recuerdo...

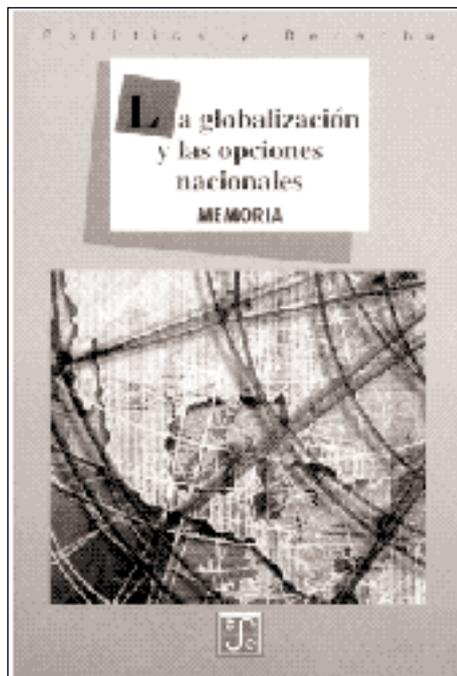
Lo global y lo nacional

Víctor L. Urquidí, Jorge A. Bustamante, Enrique González Pedrero, Ernesto de la Peña, René P. Villarreal, Esteban Moctezuma Barragán, Víctor Flores Olea et al., *La globalización y las opciones nacionales*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

La *globalización y las opciones nacionales* es resultado de un seminario realizado entre julio y septiembre de 1999 (por iniciativa del Fondo de Cultura Económica), que reunió a una veintena de académicos y estudiosos de las ciencias políticas, sociales y económicas. En él se subrayó la preocupación de la comunidad académica nacional por buscar esclarecer la naturaleza del fenómeno de la globalización que involucra de manera desigual a los países del orbe, y que si bien se trata de un fenómeno que remite, en primera instancia, a procesos económicos y comerciales, abarca todos los ámbitos de la vida de las sociedades.

Participar en la globalización supone capitalizar las oportunidades que ésta ofrece, al tiempo que minimizar sus efectos negativos, lo que remite a la necesidad de alcanzar acuerdos nacionales acerca del tipo de sociedad al que se aspira.

Si se admite la globalización sin cortapisas, y si además no se crea una capacidad interna que pueda aprovecharla, las consecuencias podrían ser más graves de lo que hasta ahora han sido en varios países del globo. En este sentido, capitalizar la globalización quiere decir participar en ella teniendo una clara conciencia de los objetivos nacionales lo que, en el caso mexicano, podría traducirse en definir y poner en acción una nueva economía política orientada a un pleno desarrollo, de suerte que el Estado tuviese como tarea central hacer compatible la transformación productiva con el empleo, buscando explícitamente que el formato productivo fuera congruente con aspiraciones mínimas de equidad social, para lo cual habría que revisar no sólo las cuestiones redistributivas, reorganizando el gasto público, sino reconocer las potencialidades locales y regionales.



Retos ambientales

Julia Carabias y Enrique Provençio

Retos ambientales, México, IETD, Colección Posiciones. Materiales para la discusión, 2000.

Como parte de la colección “Posiciones: materiales para la discusión”, el Instituto de Estudios para la Transición Democrática (IETD) ha puesto en circulación el cuadernillo *Retos ambientales*.

Se trata de dos entrevistas, hechas por Antonella Attili, a Julia Carabias y a Enrique Provençio, quienes abordan varias cuestiones que tienen que ver con la necesaria y urgente conservación y sustentabilidad de nuestro medio ambiente. Para los entrevistados, reconocidos y calificados especialistas en los temas medioambientales, presentar y entender de manera clara los factores involucrados en la crisis ambiental que viven las sociedades actuales requiere, necesariamente, considerar no sólo los aspectos científicos y técnicos, sino también las cuestiones políticas, éticas y sociales que acompañan a

la problemática del medio ambiente, lo cual supone un abordaje integral que apoye no sólo el desarrollo sustentable de las sociedades modernas, sino que supere la visión de que lo ambiental es un tema marginal, óptica miope que no se hace cargo de que el tema medioambiental es hoy por hoy una de las dimensiones centrales de cualquier política de planeación del desarrollo.

El (des)orden jurídico

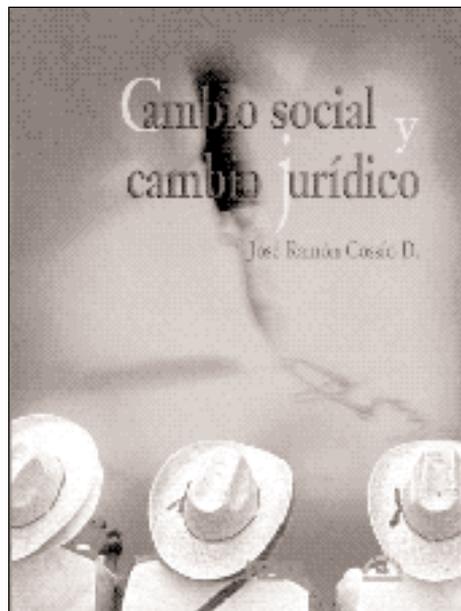
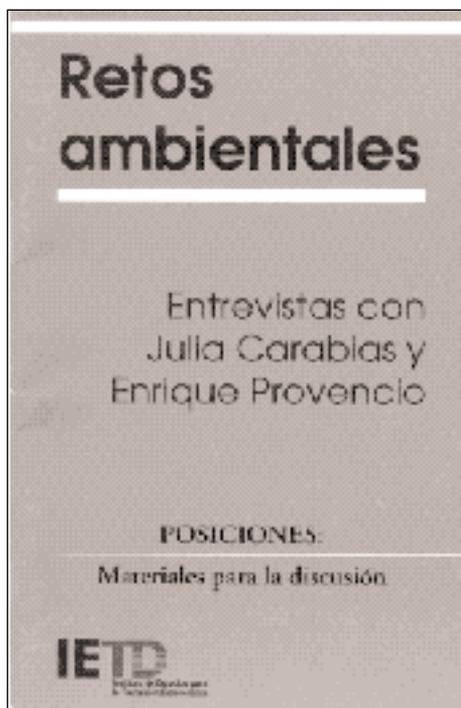
José Ramón Cossío D., *Cambio social y cambio jurídico*, ITAM/Miguel Ángel Porrúa, México, 2001.

A partir de una profunda insatisfacción personal, derivada de un genuino y enraizado conocimiento del derecho, el autor de *Cambio social y cambio jurídico*, texto recientemente puesto en circulación por el Instituto Tecnológico Autónomo de México y la editorial Miguel Ángel Porrúa afirma categórico: “El derecho es la única forma racional y generalizable de convivencia y, en tanto producto social, debe irse adecuando a fin de lograr ese objetivo en muy diversas situaciones. Por ello, en el momento mismo en que dejemos de reflexionar convenientemente sobre él, dejamos de percatarnos qué fines concretos debe cumplir y, con ello, impedimos una mejor solución de los conflictos”.

José Ramón Cossío se pregunta: “¿qué pasaría si estuviéramos dispuestos a dejar atrás las consideraciones exclusivamente normativas en las que nos encontramos inmersos y diéramos sentido a todas aquellas que nos enfrentan con la positividad del derecho?”. La pregunta de ninguna manera es un ejercicio intelectual ya que tiene que ver con la incapacidad manifiesta que ha mostrado el derecho frente a las transformaciones que ha vivido la sociedad mexicana, quedándose atrapado en visiones cortas y restringidas.

Así, a lo largo de cinco capítulos —el orden jurídico (corporativo) mexicano, régimen autoritario y dogmática constitucional, el cambio social, cambio social y cambio normativo y cambio social y explicación del derecho— el autor analiza el hecho de que no obstante que los procesos de transformación de la sociedad mexicana han influido sobre el derecho, los cambios (en términos generales) se siguen atendiendo con formas jurídicas que hoy resultan obsoletas.

Cambio social y cambio jurídico propone revitalizar al derecho, sacarlo de los estrechos márgenes de la normatividad para adecuarlo a las nuevas realidades nacionales.



SÚTIL ENGAÑO

(Fragmento de novela)

Pedro Ángel Palou

Sepa Vuestra Merced que yo soy Gil Olmedo Méndez, nacido en Compostela, ciudad de peregrinos y truhanes. De niño ya era muy versado en tretas y engaños que las aprendí de mi tío a falta de un padre como ejemplo y una madre que se hozaba con la lengua áspera de cerdo y la boca toda, caverna pútrida, de ese pariente a quien prefiero no mencionar nuevamente en un escrito que no lo requiere como yo no le necesité jamás. Ahora mientras voy poniendo juntas las palabras en un papel me percato de cuán lejos están los tiempos de mi infancia, qué olvidados también. No por otra razón sino para sobrevivir a sus penas y embustes. Camino por este cuarto estrecho, tan pequeño que creo en las noches que el techo va a juntarse algún día con el suelo y me arrepiento de mi último hurto, el que me ha arrojado a este calabozo maloliente donde me piensan dejar morir de hambre y sed, a fe mía que conozco la ira del Emperador Rodolfo II como ninguno, ya que lo acompañé por casi cuarenta años en sus desvelos y melancolías, en sus acreos rencores y sus venganzas más viles. Y ahora es el hermano, traidor al que ayudé a hacerse con la corona, desalmado de él, me abandona a esta suerte donde las ratas y los fríos carcomen mis carnes. Camino por este cuarto estrecho y me hago a la idea de que es la primera vez en que estoy viviéndolo, a questo camastro de piedra y la manta corta que apenas me cubre, la pequeña ventana que me impide por su altura ver el exterior pero me consuela con unos rayos de sol por la mañana y con un diminuto recuerdo de la luna en las madrugadas que me estoy volviendo experto en cielos y estrellas como los astrónomos de la corte que alguna vez fueron favorecidos por mi monarca, Tycho Brahe, el hombre de la nariz de plata y su viejo maestro el tal Hagecius, quien predijo —hoy sé que sin tino— que un monje daría muerte a Rodolfo, por lo que siempre receló de ellos y los mantuvo a prudente distancia. Pero también me he hecho muy versado en ruidos que es lo único que me viene desde fuera a este aposento raquíptico, última mo-

rada en la tierra, que a mí tampoco me está deparado el cielo sino un muy rojo y caliente infierno por cada uno de los pecados que sazonaron mis días y mis años porque cosa razonable y necesaria es a los hombres buscar maneras de vivir, como hacen las aves y otras animalias que aun criadas suelen irse ocho o diez días antes de que el señor de la casa las tome para comer. Así es que escapé y que volví a aposentarme en diversas villas y ciudades solo para volver a huir hasta aquella ocasión en que vine a conocer a mi monarca y el rogado de las sus tripas. Y así los años dejaron de abatojarme como judía verde y pude servir ya a un solo amo, aunque también con él quedé mal, sépalo o no su alma como ya se verá más adelante en este repaso de mis entuertos y los suyos que no lo fueron pocos. Flor y espejo de truhanes me llamaba mi buen Rey en épocas más propicias para mi ánima, yo me hacía llamar duque de Tierra Santa, Pontífice de albardanes por derecha sucesión, coronista de la corte, don Gil el gran parlador, como mis antiguos maestros en el oficio, el famoso Davihuelo que cantan en el *Cancionero* y Velasquillo, truhán del rey don Fernando, quien a falta de paños para toldar su casa al paso de su emperador so pena de tantos mil maravedís fue a colgar su haca de las patas con la cabeza hacia abajo que daba gritos y coceaba para regocijo y risas de su monarca quien le regaló tantos paños de corte que pudiese honradamente recibir y como no se lo dijo a sordo ni perezoso prontamente los tomó por cientos. Flor y espejo de truhanes que tanto entretuve en cenas a mis amos y luego vine a acabar así. Pero no se arredre vuesa merced ante mis lloriqueos que lo que va a leer será jocoso y de risas, ya sabré yo burlarme de mi mesmo y de los otros como el que más y en esto tendrá gran deleite mi lector. Mi viejo oficio de sastre me permitirá remendar la prenda de esta hestoria y no esconderme ante la pólvora como otros a los que cuando niños herieron en sus prepucios. Flor y espejo de truhanes, nunca antes mejor dicho pero de tan escasa valía, igual a muchos otros hombres en el mundo hay veces como ahora que quisiera ser otro, despertar enteramente otro, con los huesos y la piel y los pelos y los dientes de otro. Me pregunto si eso mejoraría mi destino abyecto sólo para responderme prontísimo que no, que genio y figura como dice el refrán que es de sabios conocer de dichos para tener consejas en la vida. He vivido como cualquiera o como el mejor, y he soñado como todos, pero no voy a hablar ahora de mis sueños que no me da la gana. Voy a croajar ya, en estas páginas, todas mis venturas para olvidar la mala condición en que me hallo enfermo en la carne y en el espíritu y nada pronto para la felicidad. Soy de na-

turaleza ancha que no me contento con poca comida por lo que si hago mientes siempre fui de amplia barriga y cariacontecido, calvo como la rodilla de una hermosa salvo por tres pelos canos que peino con la mano. Pequeño de estatura pero no enteco, alto entre enanos y bello entre mulatos, muchos me insultaron en las cortes y pegaron zurras diciéndome loco mas esa locura me permitió decir lo que quise entre muchos grandes y regocijarme con la risa de mi Señor Rodolfo, el munificentísimo. Truhán también y chocarrero y morrión y bobo me dijeron pensando que me insultaban y yo con aquesta mi locura tuve libertad y jugué y bebí porque ningún grande se está en paz sin su bufón. La licencia de decir, mis palabras la obtuvieron y las mil maneras de maltrato son penitencia justa por mi gula y avaricia y mis ganas de retirarme algún día de la corte con mucha hacienda o algún mayorazgo dado por S.M. en pago de los años de risa y goce que como papagayo le dispuse. Mientras tuve hambre conseguí la vida y no necesité escribir que en hablando llenaba el estómago y recibía lujosas prendas de morado terciopelo y botas nuevas, pero ahora sabiendo que el hambre no me llevará a nada sino a la muerte tomo la pluma y consigo la llenura de mi alma con recuerdos y escupitajos del pasado a veces no tan ido como se quisiera. A veces el codicioso pierde lo escaso que posee en queriendo tomar lo ajeno como aquel perro que teniendo un pedazo de carne pasaba por un río en el que miró la sombra de la carne que él llevaba y pareciéndole aquella mayor que la que él tenía abrió la boca para tomar la sombra que hacía ilusiones en el agua con lo que se le cayó aquel pedazo del hocico y llevóse lo el río de lo que se saca que quien todo lo quiere todo lo pierde, por lo que voy a tener contento con mi situación y sacarle partido en estas letras que v.m. leerá algún día cuando yo sea ya de los gusanos. Tal vez mi intención no sea otra que pedirle a la Virgen como San Bernardo en su sermón que me aleje del maligno e incline la balanza de Baltasar, rey de Babilonia, a mi favor y cuidado. ¡Qué me enferma, lector amigo, de valerme en este proemio de falsas alabanzas como se dan los escritores de libros en llamarnos pío, ocioso, amable, bienintencionado, si no os conoceré jamás! Mejor no me canso yo ni aburro a vusía con lisonjas y paso ya de golpe y porrazo a contaros cada uno de los pormenores que me tienen en esta condición. Sabrá v.m. perdonarme de vueltas y coloquios pero a fe mía que sólo tengo mi memoria para este loadero de embustes y tretas. Espero no hallarme trascordado en el intento y daros beneplácito con mis palabras.

Fortalecer el entramado democrático*

Luis Salazar**

1 ● Hace ya doce años fundamos el Instituto de Estudios para la Transición Democrática. Lo hicimos en buena medida para responder a la difícil y conflictiva situación creada por los comicios federales de 1988 y sus más que sospechosos resultados oficiales, que vanamente intentaron maquillar el evidente deterioro del sistema, entonces imperante, de partido prácticamente único. Para responder también a la insurrección cívica que significó la sorpresiva votación en favor del Frente Democrático Nacional y su candidato, el ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas, que parecía señalar el nacimiento posible de una izquierda nueva, propiamente democrática, capaz de concitar un apoyo ciudadano mucho mayor del que hasta entonces habían conquistado los partidos de izquierda. Y para afrontar igualmente las confusiones y malentendidos políticos e intelectuales que tales acontecimientos habían provocado, generando una atmósfera enrarecida, polarizada, en la que las hipótesis más disparatadas y las ocurrencias más frívolas parecían amenazar las oportunidades democráticas existentes. Pero el IETD también quiso, y en buena medida pudo, ser una forma productiva y racional de evitar que esas polarizaciones políticas pusieran en riesgo la amistad y la unidad entre quie-

nes, aun partiendo de experiencias muy diversas, queríamos seguir contando con un espacio para discutir, para investigar y para proponer posiciones y políticas razonables y de izquierda.

En este contexto tuvimos la capacidad de proponer y elaborar una idea-fuerza, la de la transición democrática, que si en ese momento topó con la incompreensión de la mayor parte de los actores políticos, con el tiempo probaría ser la única capaz de ofrecer a esos mismos actores una vía civilizada para superar los conflictos producidos por un sistema autoritario, anquilosado y cada vez más desprestigiado. Frente a los que esperaban y preconizaban un derrumbe institucional, una caída del “gobierno ilegítimo”, pero también frente a los que querían reducir todo a un malestar pasajero que no requería reformas profundas del sistema político, el IETD planteó que lo que hacía falta era asumir las negociaciones y los acuerdos necesarios para transitar desde un sistema prácticamente monopartidista, que convertía a los comicios en un mero ritual para convalidar decisiones y designa-

* Informe presentado a la asamblea general del IETD el 9 de febrero de 2001.

** Presidente del IETD de 1997 a 2001.

ciones autoritarias, hasta un sistema plural de partidos competitivos, enmarcado en una legalidad y en una institucionalidad capaces de dar verdadera transparencia, verdadera confiabilidad y verdadera equidad a las contiendas electorales. Capaces, en suma, de reivindicar el derecho ciudadano fundamental: el de elegir libremente a sus autoridades y representantes. Doce largos, accidentados y en ocasiones aciagos años tuvieron que transcurrir para que no sólo se logaran esos objetivos sino para que la mayor parte de los actores y observadores reconocieran, ante la evidencia incontrovertible de la alternancia en el nivel presidencial, que se contaba ya con un sistema democrático, plural y representativo totalmente distinto y opuesto al viejo sistema de partido casi único. Doce años durante los que, con grandes dificultades y reticencias, se fue negociando y acordando la construcción de un sistema político propiamente democrático.

A la distancia parece obvio que no pudimos prever la complejidad y la tortuosidad de nuestra transición. Entre otras cosas porque ella se nutrió de procesos y adversidades que nadie en aquel entonces podía anticipar: el fin de la guerra fría, la aceleración sin precedentes de una globalización implacable, las crisis recurrentes generadas por el nuevo contexto pero también por la enorme debilidad fiscal e institucional del Estado mexicano. Todo ello produjo sin duda un México más democrático, pero también más desigual y más injusto, más vulnerable y más desintegrado social y políticamente. En este sentido tendríamos que reconocer que nuestra transición no pasó, como deseábamos y proponíamos, por el fortalecimiento de lo que Pereyra llamaba el polo oprimido de la sociedad civil, sino todo lo contrario, por el fortalecimiento y el protagonismo de los poderes empresariales y mediáticos, y por la descomposición y lumpenización de muchos de los movimientos sociales de corte popular. Así, las organizaciones sindicales y campesinas, lo mismo que los movimientos urbano-populares, apenas desempeñaron otro papel que el de pasivos espectadores cuando no obstáculos crecientes para la democratización del país. Incapaces de sintonizar con las nuevas dinámicas sociales, económicas y políticas, esas organizaciones y esos movimientos fueron convirtiéndose en reductos de liderazgos impresentables y mafias clientelares dispuestas a todo tipo de vandalismos y hasta de violencias.

Lo anterior permite comprender que, pese a las oportunidades abiertas por el éxito electoral del FDN, que parecían avizorar un fortalecimiento de las izquierdas políticas y sociales, a final de cuentas haya

logrado imponer su hegemonía y triunfar electoralmente un paradigma de derecha, una visión empresarial de la política y de los problemas nacionales, encabezada por el actual presidente Fox y sus amigos. Más allá de estrategias y tácticas erróneas, más allá de la persistencia de lamentables tradiciones políticas clientelares, voluntaristas y hasta “revolucionaristas”, las izquierdas todas, incluyendo la corriente de la que formamos parte, fuimos incapaces de elaborar un paradigma democrático alternativo, una visión diferente y propositiva de los problemas de la sociedad mexicana. El simplismo contestatario, el negativismo político, el victimismo como justificación de la barbarie, cuando no la defensa de causas y tácticas indefendibles, para no hablar del clientelismo y la corrupción más cínicos, en poco tiempo dilapidaron el capital político del PRD, convirtiéndolo en un amasijo de grupúsculos dispuestos a todo para obtener o conservar privilegios y canonjías. La irrupción del EZLN, caso ejemplar de las confusiones de las izquierdas mexicanas, mostró no sólo el peso que siguen teniendo en ellas las tradiciones ligadas a la llamada “violencia revolucionaria”, sino la pérdida total de referentes ilustrados y realistas para abordar seriamente la situación de las comunidades indias en nuestro país, llevando a no pocos intelectuales a denunciar a la igualdad, valor supremo de cualquier identidad de izquierda, como una trampa para destruir los “usos y costumbres” comunitarios.

Menciono estos dislates sólo para subrayar lo que me parece el fenómeno más preocupante de estos últimos tiempos, esto es, la ausencia total no sólo de un paradigma democrático de izquierda sino incluso de una preocupación seria por elaborarlo y discutirlo en la mayor parte de los sedicentes destacamentos de la izquierda realmente existente. Aparte de luchas tribales sin cuartel, lo único que esos destacamentos parecen reivindicar es su desprecio por la legalidad, por la civilidad y hasta por la inteligencia.

Es cierto que las confusiones no son exclusivas de las izquierdas mexicanas. Es cierto que la hegemonía neoliberal es en buena medida responsable de la degradación social y cultural de amplios sectores de la población. Es cierto que el cinismo autoritario del sistema priista destruyó buena parte de las reservas morales y cívicas de la sociedad mexicana. Pero nada de ello impide reconocer que no basta con señalar la necesidad de que en México exista una izquierda moderna y democrática, que no es suficiente tampoco delinear los principios generales en que tendría que sustentarse, si no hacemos un balan-

ce y una evaluación sería de lo que ha pasado y de lo que nos ha pasado.

2. Desde su nacimiento, el IETD ha querido y ha podido ser un espacio singular de estudio y debate sobre los problemas de nuestra transición. Un espacio singular sobre todo por la amistad y la cordialidad con las que hemos podido discutir los más diversos temas y posiciones, lo que ha permitido, sin lugar a dudas, un proceso colectivo de aprendizaje tan valioso como original. En el enrarecido ambiente cultural de nuestro país, en efecto, no parece fácil encontrar otros grupos, otras asociaciones, en las que se combinen estas características, lo que debiera llevarnos a aquilatar en todo su valor a nuestro Instituto a pesar de sus indiscutibles deficiencias. Pero tendríamos también que asumir que el IETD quiso y no pudo ser del todo una asociación con influencia en el ámbito político intelectual del país. No discuto por supuesto que, como individuos, algunos de los miembros del Instituto gozan de amplio prestigio e influencia personales, lo que naturalmente nos enorgullece a todos. Lo que intento señalar es que, por diversas razones, el peso del IETD siempre ha sido menor del que hubiera sido deseable y del que hubiera sido incluso posible dada su membresía original y actual. Por qué ha sido así, por qué no hemos podido elevar el perfil público del IETD merece considerarse si queremos relanzar y renovar en el futuro a nuestro Instituto.

El primer problema en este sentido parece relacionarse con la naturaleza “presidencialista” del IETD. En buena medida, en efecto, lo que ha sido y ha hecho el Instituto ha dependido excesivamente de sus presidentes, aunque éstos siempre han contado, ciertamente, con la colaboración y el compromiso de un grupo más o menos amplio de miembros para desarrollar sus iniciativas. A pesar de ocasionales excepciones, la idea de que cualquier socio del IETD pueda promover y coordinar propuestas de trabajo, no ha logrado prender ni sistematizarse. De este modo, la participación de la gran mayoría de los miembros se ha reducido a la asistencia a los seminarios de los sábados, sin que en verdad logremos ampliar y fortalecer, como colectivo, nuestra presencia pública.

El segundo problema concierne al cambio de nuestra composición ocupacional y al compromiso adquirido por muchos de nuestros miembros con instituciones y proyectos que, en los hechos, les han exigido dedicación prácticamente total. Semarnap, Sedesol, IFE, *Etcétera* y Democracia Social transformaron a muchos de nuestros miembros en funcionarios, mili-

tantes, periodistas y candidatos que a diferencia de los académicos que antes solían ser, no contaron con tiempo y energía para las labores del IETD. Se trata sin lugar a dudas de esfuerzos y logros que no pueden sino enorgullecernos, pero que han significado una merma importante para los trabajos del Instituto.

Un tercer problema, seguramente ligado a los anteriores, es nuestra permanente carencia de recursos financieros. En muchos casos, nos hemos propuesto proyectos sin considerar suficientemente que requerían dinero y personal plenamente comprometido para realizarlos. El resultado ha sido que demasiadas iniciativas han terminado en el olvido. Y aun los trabajos exitosos, hay que decirlo, han dependido más del esfuerzo de pocas personas, que de la colaboración de la mayor parte de los miembros del IETD.

Todo lo anterior no ha impedido que durante doce años el IETD haya podido publicar libros, realizar eventos relevantes y mantener sistemáticamente los seminarios sabatinos, así como, más recientemente, realizar dos diplomados sobre la transición en colaboración con Flacso. Como no ha impedido, sobre todo, mantener este espacio amistoso y cordial del que hablábamos antes. Pero sí ha supuesto dificultades insuperables para elevar el perfil público del IETD y para ampliar su influencia político-intelectual, tal como me atreví a proponer al inicio de mi gestión como presidente.

No puedo dejar de mencionar, además, algo que sin duda trasciende con mucho los problemas del IETD pero que a la vez le concierne: la pérdida irreparable de tres amigos y compañeros que nos han dejado enormes huecos intelectuales, políticos y personales. Me refiero a Carlos Pereyra, quien no pudo ser nunca miembro del IETD pero que fue sin duda uno de los puntos de referencia fundamentales de su constitución. Me refiero a Pablo Pascual, que fue no sólo presidente del IETD sino decisivo factor de cohesión y de amistad para todos nosotros. Y me refiero a Rosalba Carrasco, fundadora y colaboradora entusiasta de los trabajos del IETD, que ha perdido con ella una amiga y una inteligencia y una verticalidad insustituibles. No me es posible evaluar lo que han significado sus prematuros y lamentables fallecimientos, pero tampoco puedo pasar por alto que su memoria debe ser parte fundamental de la identidad y del espíritu presente y futuro de nuestro Instituto.

3. Muchas son las cosas que han cambiado desde que fundamos el IETD. La idea-fuerza que en estos años le dio sentido y horizonte, hoy requiere sustituirse en

virtud de que, como lo hemos discutido ampliamente en los últimos meses, la transición democrática debe darse por terminada y es indispensable hacerse cargo de que lo que ahora está en juego ya no es la existencia o inexistencia de la democracia en nuestro país, sino una segunda generación de reformas encaminadas a darle solidez y contenido al entramado democrático existente. De alguna manera tenemos ya los elementos básicos para realizar un balance de nuestra transición: ahí está el detallado libro de Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg sobre la mecánica de nuestro cambio política; ahí estará pronto, esperamos, el libro colectivo que sobre las elecciones del año pasado elaboró nuestro Instituto y que publicará Cal y Arena. Contamos también con la experiencia y algunos materiales de los dos diplomados que sobre la transición organizó Antonella Attili como coordinadora de proyectos del IETD, así como con los libros sobre los acuerdos en lo fundamental, un Estado para la democracia y sobre las elecciones intermedias de 1997 que también publicó el Instituto. Considerando tales materiales ese balance tendrá que ser equilibrado y matizado, comprensivo de la complejidad y singularidad de la transición mexicana.

Pero aunque sea conveniente completar y discutir dicho balance, creo que lo más importante es dedicar nuestros esfuerzos a esa segunda generación de reformas y, sobre todo, a la promoción de la discusión y elaboración de ese paradigma para una izquierda democrática y moderna del que hablaba anteriormente. Parto del supuesto, seguramente discutible pero razonable, de que como miembros del IETD la construcción intelectual de este paradigma debiera tener prioridad, con cabal independencia de los esfuerzos de reconstrucción de un referente partidario de corte socialdemócrata, lo que obviamente no excluye colaborar en la realización de eventos, debates y proyectos de investigación con todos los interesados en este horizonte político. Después de todo, la pervivencia del Instituto y su cohesión dependerán de que, aunque pueda modificar la alusión a la transición democrática, mantenga su condición de centro de estudios, de proyecto político-intelectual y no partidario.

El presidente Fox ha llamado a realizar una revisión profunda de nuestro texto constitucional. Al respecto se pueden sostener opiniones muy diversas, pensar por ejemplo que la forma y la ocasión de esa convocatoria no son las más deseables, por cuanto suponen consensos que están muy lejos de existir, así como actores con proyectos y principios claros, pero, de cualquier manera, no podemos desconocer

la importancia de dicha convocatoria. Aun si de entrada rechazamos el fetichismo constitucionalista, que hace de la naturaleza actual de la Constitución la responsable de los males o de los bienes que vive el país, es indiscutible que el término de la transición vuelve necesario al menos comenzar una discusión a fondo sobre nuestro marco legal de convivencia, sobre los principios que lo inspiraron y sobre lo que ha funcionado y lo que no. Discutir detallada y seriamente los aspectos esenciales de dicho marco en lo que respecta a la relación entre poderes, al federalismo y a los municipios, a la definición de las garantías individuales, a la vigencia de los derechos sociales, a las formas posibles de democracia participativa que puedan complementar (no sustituir ni obstaculizar) a la democracia representativa, a la rendición de cuentas y a los problemas de un Estado de derecho y de un Estado social de derecho es, en realidad, una necesidad cívica de primer orden. Riesgos de involución o de precipitación sin duda existen, dada la actual correlación de fuerzas políticas, pero no se ve claro con qué argumentos uno puede oponerse a revisar y en su caso reformar la Constitución, sobre todo considerando que, en efecto, la alternancia abrió una nueva era política en México.

Me atrevo pues a sugerir que nuestro Instituto se convierta en el Instituto de Estudios para una Democracia Social o para una Izquierda Democrática (el nombre es lo de menos) que se proponga participar en la elaboración de un nuevo paradigma de interpretación y evaluación social y política de izquierda. Que se proponga participar activamente en los debates relativos a la revisión del texto constitucional y que se proponga promover una segunda generación de reformas para consolidar y dar contenido a nuestra incipiente pero real democracia política. También quiero sugerir a esta Asamblea que la próxima dirección del Instituto intente hacer converger esfuerzos que hoy están dispersos y que, en primer lugar, asuma la corresponsabilidad de elaborar y publicar la revista *Configuraciones* que hasta ahora ha estado a cargo de la Fundación Carlos Pereyra que preside Rolando Cordera.

4. Desde la última Asamblea, los seminarios sabatinos se han dedicado, como no podía ser de otra manera, a los temas electorales. Primero pudimos contar con la presencia de tres de los cuatro precandidatos priistas. También pudimos discutir, con la participación de connotados especialistas, la situación de los poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo. Más adelante, se discutieron aspectos varios del proceso electoral, pero

también abordamos el conflicto de la UNAM y la experiencia de Democracia Social. Asimismo, hemos discutido la situación creada por los resultados del 2 de julio, en la perspectiva de la transición, lo que nos llevó a invitar a especialistas pero también a connotados representantes del PRI, del PRD y del PAN. Finalmente discutimos el ensayo que servirá de introducción al libro colectivo del IETD sobre las elecciones del 2000.

Durante este lapso se han llevado a cabo dos diplomados en colaboración con la Flacso, coordinados por Antonella Attili. Quiero subrayar que se trata de dos experiencias sumamente exitosas tanto desde el punto de vista académico como desde el punto de vista de los recursos que ambos diplomados han permitido obtener para el IETD. El estado saludable de nuestras finanzas en mucho se debe a estos trabajos que a mi modo de ver debieran servir de modelo para proyectos ulteriores del Instituto. En mi caso, ellos me probaron que, por lo menos en algunas cosas bien pensadas y donde hay gente responsable, no sólo sí se puede, sino que se puede con muy buenos resultados.

También, con la colaboración de Ricardo Becerra, Ciro Murayama y Luis Emilio Giménez-Cacho, fue posible discutir los ensayos del libro *México 2000* que ya se encuentra en prensa, y que pronto será publicado.

Por otro lado, y quizá sin haber sopesado del todo las dificultades de distribución, hemos elaborado y publicado tres folletos con entrevistas sobre el tema de la UNAM, del Poder Judicial y la impartición de justicia y de temas ecológicos, en las que especialistas de primer nivel exponen con claridad y seriedad sus puntos de vista. A mi entender se trata de materiales de gran interés y calidad, que lamentablemente no hemos sabido distribuir de manera adecuada. Ojalá la nueva junta de gobierno logre discutir a fondo este problema para que se logre el máximo aprovechamiento de este esfuerzo y se tomen medidas para que este tipo de entrevistas encuentre una mejor salida.

Otro asunto que no ha terminado de funcionar adecuadamente es el de la página de internet de nuestro Instituto. Aunque hemos contado con algunas colaboraciones de Elena Sandoval y de Blanca Lilia García, lo cierto es que hemos carecido de la capacidad necesaria para lograr que el esfuerzo de tenerla sea realmente productivo.

Finalmente, aludo a un tema que siempre es para mí más bien fastidioso: el de las cuotas. Con las consabidas excepciones, seguimos padeciendo de rezagos notables en el pago puntual de las mismas, que sólo otros ingresos de proyectos han permitido cubrir. Sien-

do el compromiso mínimo de los miembros, resulta sorprendente que se tengan que realizar tantas apelaciones, ruegos y hasta amenazas para que todos lo cumplamos. Podemos entender que, en casos verdaderamente extraordinarios, algunas personas no puedan saldar sus deudas, pero lo cierto es que ése no parece ser el problema en la mayoría de los casos, sino más bien el peso de la cultura del no pago, pues no pasa nada. Ojalá el próximo presidente encuentre un mecanismo para superar nuestra peculiar evasión fiscal.

Quiero terminar este último informe agradeciendo a todos ustedes la confianza que pusieron en mí para presidir estos cuatro años las labores del IETD. En particular debo darle las gracias a Antonella Attili, sin cuyo tesón y dedicación no hubieran sido posibles buena parte de las actividades realizadas por el Instituto, como los diplomados y las entrevistas de la colección "Materiales para la discusión". También debo agradecerle a Rolando su permanente disposición a colaborar en la organización de los seminarios y eventos, así como su apoyo crítico a una gestión que mucho le debe a su generosidad e iniciativa. Agradezco también a Ricardo Becerra, a Ciro Murayama y a Luis Emilio Giménez-Cacho su colaboración en las discusiones y preparación de los materiales del libro sobre las elecciones del 2000. Seguramente soy injusto al sólo mencionar a los que en el último año han participado directamente en las tareas del IETD, pero obviamente extendiendo mi agradecimiento a todos los miembros de la junta de gobierno, a quienes apoyaron con cuotas extraordinarias o con contactos e iniciativas, así como a quienes forman o formaron parte de nuestro pequeño equipo administrativo.

Haber encabezado durante cuatro años al IETD ha sido para mí una enorme oportunidad de aprender y de discutir, pero también de convivir con un grupo de personas, amigos y amigas, como no conozco otro ni en este país ni en el mundo. Sé que soy responsable de lo mucho que no se hizo y de lo que no se hizo como era necesario. Acaso fue mucha audacia y no poca ingenuidad de todos ustedes y de mí mismo, lo que me llevó a esta difícil responsabilidad. En todo caso estoy convencido de que hace falta un relevo para revitalizar al Instituto y para mejorar su organización para aprovechar mejor nuestros recursos escasos. Ojalá, con la experiencia adquirida el Instituto, con un nuevo presidente y una junta de gobierno renovada, pueda fortalecerse como ese espacio privilegiado que ha sabido combinar inteligencia, rigor y racionalidad, con amistad auténtica y confianza recíproca ●

ANUNCIO MEXICO 2000

ANUNCIO OFUNAM

**CON
FIGURA
CIÓN
ES**



Cuatla 10
Col. Condesa
06140 México, D.F.
5211-0010, 5256-3807
5553-3907 (fax)
rolando@nexos.com.mx



Av. Universidad 1923
Privada de Chimalistac
Edificio E, Depto. 2
Col. Oxtopulco-Universidad
04310 México, D.F.
5661-0316, 5661-1542
estdem1@prodigy.net.mx
www.ietd.org.mx

INSERTAR ANUNCIO
REVISTA ETCETERA