

CON FIGURA CIONES ES

Núm. 35

Julio-diciembre de 2013

Rolando Cordera Campos **P**resentación **3**

LOS DILEMAS DE LA DEMOCRACIA

José Woldenberg **V**olver a lo básico **5**

ECONOMÍA Y SOCIEDAD

Rolando Cordera Campos **L**a idea del desarrollo ayer y hoy:
el desarrollo como derecho **27**

David Ibarra **C**risis y reformismo en México **37**

Carlos Tello Macías **M**éxico y la reforma fiscal **50**

Francisco Javier Alejo **L**a reforma hacendaria
y las prioridades nacionales **60**

Jorge Javier Romero Vadillo **L**a reforma educativa
en perspectiva **78**

Jürgen Habermas **¿Democracia o capitalismo?** **95**

Josep Fontana **Después de la crisis** **108**

INTER
LINEA

Cassio Luiselli Fernández **México en la Sudáfrica de Mandela. Crónica de una primavera** **120**

Jaime Martuscelli **Reflexiones sobre una época... y sobre Rafael Cordera Campos** **129**

Julio Labastida Martín del Campo **Alain Touraine: Después de la crisis** **138**

Libros recientes **142**

**CON
FIGURA
CION
ES**

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

Director: Rolando Cordera Campos • *Subdirectora editorial:* Eugenia Huerta.

Consejo editorial: Antonella Attili • Bernardo Barranco • María Amparo Casar • Luis Emilio Giménez-Cacho • Anamari Gomís • Marta Lamas • Julio López G. • Rosa Elena Montes de Oca • Rafael Pérez Pascual • Teresa Rojas • Nora Rabotnikof • Carlos Roces[†] • Luis Salazar • Adolfo Sánchez Rebolledo • Raúl Trejo Delarbre.

Configuraciones. Revista semestral, julio-diciembre de 2013. Director y editor responsable: Rolando Cordera Campos. Número de certificado de reserva de derechos al uso exclusivo del título 04-2011-101712165400-20. Certificado de licitud de título (en trámite). Insurgentes Sur 1793-201^oC", Col. Guadalupe Inn, Del. Álvaro Obregón, 01020 México, D.F. Impreso en Offset Rebosán, S.A. de C.V., Acueducto 115, 14370 México, D.F.
Distribución: nosotros mismos.

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

ISSN 1405-8847

Los artículos son responsabilidad de los autores. Tiraje 500 ejemplares.

Presentación

N

uestro número 35 ofrece materiales pertinentes para continuar nuestra reflexión sobre el rumbo del país, férreamente inscrito en el duro panorama abierto por la crisis global de 2008. Como hemos dicho una y otra vez desde hace casi cinco años es difícil alentar esperanzas en una pronta y sostenida recuperación internacional, mucho menos en un cambio sustancial en la forma de crecimiento económico seguida por prácticamente todo el planeta desde 1990.

De continuar en esta dirección la economía política global, es de temerse que en Europa se afirmen las tendencias más regresivas surgidas al calor de la gran recesión y que incluso en Francia, la patria de los derechos del hombre y el ciudadano, se abran paso el racismo y el chovinismo como antesala para las formas más corrientes del fascismo. En Estados Unidos, donde los demócratas encabezados por el presidente Obama se baten en defensa de los mínimos logros sociales conservados del Nuevo Trato de Roosevelt o de los avances insuficientes pero significativos como la reforma de la salud, se vive lo que se anuncia como una gran confrontación política. Se trata de una extrema polarización ideológica al borde de la contienda social, promovida desembozadamente por una derecha ululante que ha puesto bajo sitio a los republicanos moderados, mientras asedia de modo vicioso y corrosivo la estabilidad misma del régimen democrático estadounidense.

La gobernanza primordial del sistema político encara así, aquí y ahora, un desafío radical, articulado por visiones que, más que conservadoras, son subversivas del orden democrático capitalista y buscan expresamente una reversión a formas tan utópicas como reaccionarias, de organización económica, social y del Estado. No en balde el gran filósofo alemán Jürgen Habermas se pregunta en estas páginas por la durabilidad y productividad de la relación entre democracia y capitalismo, una empatía alcanzada por el mundo apenas a partir de la segunda posguerra. El reputado historiador Josep Fontana, por su parte, nos ofrece horizontes para “después de la crisis”, que encierran algunos de los dilemas vitales que el mundo enfrenta y enfrentará en este presente histórico definido por una crisis que no alcanza a tejer una promisorio solución de continuidad al decaimiento económico y social.

La irracionalidad que impera en vastas zonas del mundo avanzado contrasta con la relativa normalidad democrática y aun económica que vive hoy la mayoría de los países latinoamericanos. Ahí, sin embargo, se mantiene y reproduce una desigualdad económica y social que conspira contra las oportunidades que han abierto el crecimiento económico reciente y la afirmación y concreción de diversas modalidades del discurso democrático. De aquí que mantengan plena vigencia

las advertencias hechas al respecto por diversas agencias de la ONU sobre la fragilidad de la democracia y del propio desempeño económico.

Inscrito en estos panoramas y sometido al influjo de sus tendencias más poderosas, México tiene frente a sí una agenda de reformas difícil pero insoslayable. Tiene que avanzar en firme en la revisión del sistema político surgido de la transición a la democracia, plantearse en serio el tema del cambio del régimen político y, a la vez, realizar reformas ambiciosas y profundas en el frente económico y financiero, en especial el hacendario y el energético, donde se dirime cotidianamente la capacidad del Estado y de la sociedad en su conjunto para recuperar la gran empresa del desarrollo y actualizar este último, calificándolo con criterios de equidad e igualdad regional, económica y social.

Al tema del reformismo económico y social así como a la cuestión fiscal del Estado dedicamos esta vez varias entregas, luego de que en números anteriores pudimos tratar el referente a la energía y, en particular, al petróleo. Al desarrollo como idea y como proyecto, como proceso transformador y pedagógico le prestamos atención en este número, así como al tema primordial y decisivo de la reforma educativa en la que el gobierno se ha embarcado y el país tiene que involucrarse de la manera más crítica y positiva posible. Economía y sociedad se ven las caras en el espejo de la política y la crisis y nos recuerdan su imperioso entrelazamiento. Sobre todo cuando de lo que se trata es de reconquistar la perspectiva de progreso y protección de la naturaleza y la sociedad que el mundo había venido construyendo no sin dificultades. Con la crisis, dicha construcción, cultural e institucional sin duda, pero también productiva y material, ha sido cercada por tesis y dogmas regresivos, al calor de los cuales se edifican las casamatas de defensa de los intereses creados articulados por un poder financiero internacional de alcances que hoy parecen ilimitados. Frente a estas perspectivas, que son también las nuestras, la necesidad de una nueva agenda social y democrática, de equidad para la igualdad y de desarrollo para una globalización con rostro humano, no necesita dramatizarse. Define el aquí y el ahora y determinará el mundo de mañana.

Poco antes de enviar este número a la imprenta falleció nuestro muy querido colaborador Renward García Medrano. *Configuraciones* pierde así a uno de sus más fieles y solidarios amigos.

ROLANDO CORDERA CAMPOS
Director

LOS DILEMAS DE LA DEMOCRACIA

E

Volver a lo básico*

José Woldenberg**

n materia electoral mucho hemos avanzado. Se trata de una perogrullada. Bastaría asomarse a la forma en que se organizaban las elecciones en los años ochenta y a las condiciones en las que transcurría la competencia y comparar lo que hoy sucede para constatarlo de manera fehaciente. Eso es lo que ha permitido que el mundo de la representación sea hoy radicalmente distinto al de ayer. Antaño un espacio habitado por una sola fuerza política, hoy colonizado por la pluralidad de opciones que conviven en nuestro país.

Llevamos décadas dándole la vuelta a la noria de lo electoral. Creo que desde hace años (desde 1997 para poner una fecha) debimos trascender esa esfera para preocuparnos por el diseño del régimen de gobierno. No lo hemos hecho —o lo hemos hecho de manera superficial— y eso acarrea costos, pero de nuevo todo parece apuntar a que las principales fuerzas políticas volverán a revisar la normatividad electoral. Por ello, daremos unas vueltas más a la noria comicial.

De las varias esferas en las que se puede dividir el proceso electoral creo que hay cinco grandes áreas: 1] órganos y procedimientos electorales; 2] condiciones de la competencia; 3] contencioso electoral; 4] registro de partidos, agrupaciones políticas, coaliciones, y 5] integración del Congreso.

Veamos a vuelo de pájaro que sucede en cada una de ellas y cuáles son las piezas que debemos ajustar. Coexisten diagnósticos diferentes. El siguiente es el mío.

* Este artículo recupera varios textos míos publicados en el diario *Reforma*.

** Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

1. Órganos y procedimientos electorales

Quizá el avance mayor en materia electoral se encuentre en esa dimensión. Hoy casi nadie pone en tela de juicio los eslabones que construyen la cadena electoral. Desde el padrón y las listas nominales de electores hasta el PREP o los conteos rápidos, pasando por la organización de los comicios, la capacitación de los funcionarios de casilla, el registro de los candidatos, la infraestructura para el sufragio, merecen reconocimiento de tirios y troyanos.

Es la zona donde menos reformas se requieren. Preocupa, sin embargo, que al IFE se le convierta cada vez más en un juez (sin serlo), incluso por encima de su labor como entidad organizadora. Veamos el tema mediante el hoy famoso procedimiento especial sancionador.

Hay infracciones a la ley que si no se les ataja (casi) de inmediato difícilmente se pueden subsanar. En esos casos, la única vía para que la justicia sea tal es que sea expedita, porque su retraso deja una huella irreparable. Se trata, por ejemplo, de las campañas calumniosas contra una persona. Por ello, la reforma electoral de 2007 diseñó un “procedimiento especial sancionador” (PES) que intenta acelerar el desahogo de una queja de ese tipo, así como cuando se violen disposiciones en materia de radio y televisión, se realicen actos anticipados de campaña o de pre-campaña o los funcionarios públicos trastoquen la equidad en la competencia.

Suena lógico. Pero desde que se anunciaron las reformas dos dudas se hicieron presentes: *a)* la posibilidad de erosionar la libertad de expresión, y *b)* las repercusiones para el IFE.

En relación con la primera, los criterios que paso a paso viene afinando el IFE, más allá de algunos momentos erráticos (como querer censurar expresiones en internet), ponen las cosas en su lugar. El Instituto ha dicho que “los partidos pueden, y aun deben, realizar propaganda exaltando o criticando programas sociales de gobierno. [Pero] por el contrario, los gobiernos, cualquiera que sea su nivel... están impedidos para ligar su publicidad con algún partido o candidato...”. Los partidos deben discutir, criticar, apoyar; los funcionarios deben ser imparciales. La única limitación para los partidos y sus candidatos es la de abstenerse de denigrar a otros partidos y a las instituciones o de calumniar a las personas, pero la valoración de cada caso “es siempre casuística, contextual y contingente y el procedimiento deberá iniciarse siempre a petición de la parte agraviada”. El IFE en esos casos no actúa de oficio, sino a solicitud de parte. No es un censor sino que atiende la inconformidad de alguien. Y “un criterio clave es... distinguir la crítica severa de la calumnia y la denigración... La libertad de expresión se agota allí donde la propaganda acusa al adversario de conductas tipificadas penalmente...”.¹ Como en todo el mundo, los criterios para atender ese tipo de infracciones, se modulan por medio de resoluciones sucesivas.

Pero más allá de que la propia actuación del IFE y el Tribunal Federal Electoral vayan afinando los criterios que intentan armonizar la libertad de expresión y el derecho a no ser calumniado, resulta pertinente preguntarnos ¿si el PES está fortaleciendo o debilitando al IFE?

¹ Informe, Secretaría Ejecutiva del IFE.

Ese procedimiento *especial* somete al IFE a una presión *especial*. Porque a más tardar en cinco días debe resolver cada caso, lo que a su vez supone analizar la denuncia, “dictar el acuerdo de inicio, de desechamiento o de incompetencia”, requerir información complementaria, determinar —si así lo juzga— medidas cautelares, emplazar al presunto infractor, realizar una audiencia en la que se presenten pruebas y alegatos, valorar las pruebas, formular una resolución, presentarla al Consejo General y que éste resuelva. Toda la tramitación está a cargo de la Secretaría Ejecutiva y la resolución debe ser del Consejo. Lo que obliga a la Secretaría a convertirse en un juez veloz de no pocos litigios entre partidos, y al Consejo a sesionar con frecuencia. (Algo similar sucede en los consejos distritales).

De octubre de 2008 al 12 de junio de 2009, el IFE desahogó 445 quejas de un total de 638 presentadas por la vía del PES. De esas 63 las ha resuelto el Consejo General y 382 los consejos distritales. El número de quejas y su necesaria tramitación de manera rápida ha propiciado que el Consejo General haya sesionado hasta cinco veces en una semana.

Recordemos que el IFE tiene dos tipos de encargos: *a*) organizar las elecciones, y *b*) ser “juez de primera instancia” en los litigios entre partidos, y fiscalizador de los recursos de esas “entidades de interés público”. En la primera arena el IFE y los partidos, no sin esfuerzos, pueden alinearse en una misma perspectiva. Se supone que a todos conviene que los eslabones electorales estén bien diseñados y operados, desde el padrón hasta el cómputo de los votos. Pero en los litigios entre partidos, el IFE, por la propia naturaleza de los mismos, nunca puede dejar satisfechas a las partes. Mientras quien acusa desea que se sancione, la parte acusada quiere ser absuelta. Y si a ello sumamos que en la propia mesa del Consejo General se encuentran —y es bueno que así sea— representantes de las partes en pugna, no resulta difícil imaginar las tensiones connaturales a esa tarea.

De esa manera, el corto tiempo para resolver, la naturaleza de los litigios y la presencia de los partidos en el Consejo General inyectan altas dosis de tensión entre el IFE y los partidos. ¿No sería mejor entonces que al famoso PES lo desahogaran primero las salas regionales del Tribunal y en última instancia la sala central del mismo? O como ha sugerido el consejero Lorenzo Córdova, darle al IFE la función de integrar el expediente de la investigación, pero que sea el Tribunal el encargado en primera y segunda instancias de desahogarlas.

Recordemos como si hiciera falta que el Tribunal está integrado por magistrados y el IFE no, y que a fuerza de convertir a este último en juez su tarea primordial se opaca. En una palabra: el IFE es el organizador de las elecciones, pero cada vez más también es juez. ¿Es eso conveniente?

2. Condiciones de la competencia o en busca de la equidad

Equidad y libertad

Escribí lo siguiente en el diario *Reforma*:²

² 19 de enero de 2012.

Da la impresión de que en materia de elecciones empezamos a perder el sentido común, la brújula, la necesaria sensatez. Van algunos ejemplos: tenemos en marcha precampañas de candidatos en radio y televisión cuyos mensajes solamente son para los afiliados y simpatizantes de un partido, como si eso fuera posible y deseable; una sala regional del Tribunal Electoral anula una elección, entre otras causas, porque un boxeador ostentó en su calzoncillo el logotipo de un partido, y hace una larga y densa elaboración sobre cómo ello pudo haber influido en el ánimo de los votantes; se discute si es legal que los debates de los precandidatos se puedan transmitir por radio y televisión; los funcionarios públicos no pueden externar sus simpatías o antipatías por los diversos partidos y candidatos porque pueden ser sancionados. Un galimatías. Por ello debemos volver a lo básico. Recordemos:

En las elecciones federales de 1988 las condiciones de la competencia fueron abismalmente desiguales y los votos no se contaron con pulcritud. En 1994 los votos se contaron bien, pero las condiciones de la competencia volvieron a ser inequitativas. Por ello la reforma de 1996 puso el acento en tratar de construir un terreno de juego equilibrado. Y para alcanzar ese objetivo los legisladores —de todos los partidos— tomaron dos palancas muy poderosas: el dinero y el acceso a los medios de comunicación. Se multiplicó el financiamiento público a los partidos, se distribuyó de manera más equilibrada y además se dotó al IFE de mayores capacidades fiscalizadoras. Por otro lado, se multiplicó el tiempo oficial para los partidos en radio y televisión; con su financiamiento incrementado pudieron comprar como nunca antes espacio en esos mismos medios, e incluso se creó un contexto de exigencia a los noticieros estableciendo que el IFE entregaría a la CIRT unos lineamientos antes de cada campaña y que el mismo Instituto haría un seguimiento del comportamiento de los noticieros. De ninguna de esas dos medidas se derivaban sanciones, pero servían para acicatear un comportamiento más equilibrado de los medios. Los resultados se vieron de inmediato: a partir de 1997 las elecciones federales han sido más o menos equitativas.

Sin embargo, ese “modelo” tuvo una derivación que a (casi) nadie parecía gustar: se daba una transferencia de recursos económicos enorme de la Tesorería de la Federación a los grandes concesionarios de la televisión y la radio, teniendo como intermediarios a los partidos. Y por ello en el 2007 se prohibió la compra de espacios en esos medios, estableciéndose que el acceso de partidos y candidatos sería en los tiempos oficiales.

En paralelo se instituyó que los funcionarios públicos no podrían utilizar los recursos que tenían encomendados para apoyar algunas de las campañas. Era lógico. No se debían desviar recursos financieros, materiales o “humanos” para apuntalar a un partido. Eso era y es un delito y debía castigarse. Hasta ahí creo que es relativamente sencillo explicar el objetivo (crear un espacio para la competencia equilibrada) y los instrumentos para alcanzarlo (los antes enunciados) resultaron eficientes.

No obstante, parece que buscando lo “óptimo” se puede echar por la borda lo bueno. Por la vía de la hiperreglamentación llegamos a una serie de absurdos.

Un embrollo donde se olvida que el objetivo era lograr el máximo de equidad posible (no de igualdad), con el máximo de libertad para hacer política. Lo que se buscaba era un basamento que hiciera que la competencia electoral fuera eso: una auténtica competencia, pero a nadie se le ocurría pensar que la sociedad podía ser convertida en un laboratorio en el que todas las variables estarían bajo control. Se trataba de un marco general sólido no de un corsé, no de construir un laberinto intransitable.

Por ello hay que volver a lo elemental, a lo fundamental. Y lo básico es el tema del dinero y los medios. El resto debemos dejar que se despliegue sin cortapisas. Los partidos deben elegir a sus candidatos cuando quieran y como quieran, siempre y cuando no violen sus estatutos. Los debates deben fomentarse y difundirse al máximo y en ello tienen un papel fundamental los medios (claro, mientras estos últimos no vendan el tiempo y el espacio). Los funcionarios de todos los niveles, desde el presidente hasta el más modesto empleado público, pueden opinar sobre lo que quieran, por supuesto sin desviar los recursos que tienen encomendados. Los tribunales no deben dar rienda suelta a la tontería de que puede medirse con exactitud el impacto que una acción ilegal tiene sobre los emisores de votos, porque esa constelación amorfa y cambiante a la que llamamos electorado está sujeta a múltiples influencias que no pueden ser aisladas. Ahora bien, cuando se detecta una acción ilegal debe ser sancionada, recordando que los actos y las etapas del proceso electoral son definitivos.

Una vez que se construye un basamento de equidad, el resto debe pertenecer al reino de la libertad.

Funcionarios y elecciones

Parece increíble, pero vuelve a estar entre nosotros la discusión sobre lo que los funcionarios públicos pueden y deben hacer durante el periodo electoral.

Pueden hacer muchas cosas diría el cínico: desde desviar recursos para apoyar cierta campaña hasta hacer declaraciones, pero el debate no se encuentra en lo que *pueden* hacer sino en lo que *deben* hacer. Es un litigio prescriptivo que por lo menos involucra tres dimensiones: ética, política y legal. Anudadas sin duda, pero que analíticamente pueden ser separadas.

1. *Ética*. Desde el pragmatismo invariablemente se desprecia esta dimensión a la que se juzga impertinente, un resabio incómodo. Se trata, como bien escribió Max Weber, de asumir en política una ética de la responsabilidad. Para él la ética se desdoblaba en dos grandes campos: la de la convicción y la de la responsabilidad. La primera típica de la academia, y la segunda de la política. En la primera, la búsqueda de la verdad es la que tiene que primar; en la segunda, no basta con ello sino que es necesario aquilatar las consecuencias, porque no estamos solos. Obliga a sopesar las derivaciones perversas que pueden acarrear las convicciones propias.

No pocos son los reclamos que desde los medios —y con razón— se hacen desde la plataforma de la ética; no obstante por tratarse de un asunto de conciencia, íntimo, el tema no puede resolverse en esa esfera. La ética para intentar regu-

lar la convivencia social tiene límites. Por ello es natural que buena parte del marco valorativo (ético) se intente llevar a la ley.

2. *Política*. Desde esta dimensión —que algunos con Maquiavelo escinden de la ética— el valor fundamental es el de poder hacer avanzar causas por medios específicos. Es una arena donde priva el pragmatismo, lo instrumental. Ya no es un tema de uno con uno mismo, sino de interacción con otros. Cada acción propia desatará una respuesta, y los contrapesos de la política democrática suelen estar en el propio quehacer político.

Pero una política dejada al puro ir y venir de los actores, de sus argucias y movilizaciones, sus iniciativas y agresiones, puede desembocar —y de hecho desemboca— en la ley del más fuerte. Por ello, ha sido una aspiración regularla mediante la ley.

3. *Legal*. Así que por donde se le vea desembocamos en la ley. Y ahí lo que contemplamos siempre es un deber ser que si no se cumple puede y debe desatar sanciones. Es la fórmula que la humanidad ha sofisticado para amaestrar nuestros instintos y ambiciones. No es un asunto de conciencia, tampoco de deliberación política (aunque desde la política legítimamente se puede aspirar a modificar la ley), sino de la coacción que la sociedad, por medio del Estado, ejerce sobre nosotros.

En ese terreno tenemos un gran consenso político y legal. Si uno revisa la Constitución, el Cofipe y el Código Penal, los funcionarios públicos no pueden desviar recursos para apoyar campañas electorales. Si entregan dinero, si facilitan automóviles o camionetas o peor aún operadores y apoyadores, están cometiendo un delito. Y todo ello tiene sentido: los recursos que los funcionarios tienen encomendados son para realizar determinadas tareas y no para ser utilizados discrecionalmente y menos para ser extraviados en mítines, marchas, acarreo. También existe un amplio acuerdo por el cual durante las campañas y en aras de la equidad se suspendan las campañas publicitarias de los gobiernos y que se prohíba condicionar un programa o un servicio público a la emisión del voto en determinado sentido. Es decir, la coacción está penada.

¿Pero las opiniones emitidas durante o antes de las campañas? ¿Deben o no estar normadas? La zona resbaladiza proviene de la disposición constitucional que establece que “los servidores públicos... tienen la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos... sin influir en la equidad de la competencia entre partidos”.

Pues bien, mi opinión es que los funcionarios de todos los niveles deben tener el derecho de hablar, de pronunciarse. Ellos sabrán si lo que dicen es ético —y nosotros podremos juzgar su ética porosa—, podrán ser combatidos en el terreno de la política, pero no conviene “judicializar” la emisión de opiniones, mientras las mismas no sean calumniosas. No se construye democracia para callar a los políticos. En síntesis: hay que “judicializar” con medida. Dejar que fluya la política y que se castiguen las transgresiones a la ley. Y que la política combata a la política.

“Spotización”

En otro terreno, es bueno aceptar que la reforma de 2007 en materia de acceso de los partidos a los medios tuvo una derivación perversa: la llamada “spotización”.

Haber suprimido la compra de espacios en radio y televisión para que partidos y candidatos explotaran los tiempos oficiales, haber refrendado que terceros no pueden comprar tiempos en radio y televisión, son medidas pertinentes para edificar una mínima equidad en las condiciones de la contienda.

No obstante, es justo y necesario reconocerlo, el nuevo modelo de acceso a la radio y la televisión tuvo una derivación no deseada. La llamada “spotización”. Dado que la fórmula mediante la cual los partidos y los candidatos hicieron campaña en 2009 y 2012 suponía la explotación de espacios del tiempo del Estado de unas cuantas decenas de segundos, lo que tuvimos fue un alud de mensajes breves que abrumó a buena parte de la audiencia.

Y no sólo eso: por sus propias características, esos mensajes tienden a simplificar la oferta política, a frivolarizar el debate, a comprimir en una frase o un gesto, lo que debe ser una propuesta sofisticada.

Si ello es así, creo que el modelo requiere ajustes. Manteniendo las normas que prohíben la compra de publicidad en radio y televisión a los partidos, candidatos y terceros, el tiempo oficial dedicado a las campañas debería dividirse en una pequeña franja para *spots*, pero lo fundamental debería tener un formato de debate entre candidatos y de programas unitarios de cada uno de los partidos políticos.

Recordemos que la ley ordena por lo menos dos debates entre los candidatos a la Presidencia de la República pero es absolutamente omisa con relación a diputados y senadores. Abrir un espacio para debates entre ellos (o algunos de ellos) ayudaría quizá también a elevar el nivel de la contienda.

3. Contencioso electoral

Historia panorámica

Hasta 1986 no existía en nuestro país tribunal electoral alguno. No había un árbitro para las contiendas electorales. Antes de esa fecha si un partido se encontraba inconforme con una resolución de la autoridad electoral (entonces, la Comisión Federal Electoral encabezada por el secretario de Gobernación), podía apelar... ante la propia Comisión. De esa manera dicha autoridad era prácticamente irrecusable. Con la reforma de 1977 se le otorgó a la Suprema Corte la posibilidad de revisar, mediante el recurso de reclamación, las resoluciones de los colegios electorales. No obstante, la Corte sólo estaba facultada para emitir “observaciones” que los colegios podían o no tomar en cuenta. La propia Corte, así, se encontraba sometida a esos cuerpos que calificaban políticamente la elección.

Ante el avance del pluralismo y la necesidad de contar con una vía para resolver los conflictos entre los partidos, y entre ellos y la autoridad electoral, se fue abriendo paso la idea de construir una fórmula judicial para procesarlos. En 1986 se excluyó a la Suprema Corte de toda intervención en asuntos electorales y se

creó una institución jurisdiccional de tipo administrativo, el Tribunal de lo Contencioso Electoral. Se trató del primer tribunal y podía revisar los actos de la Comisión Federal Electoral, no obstante, seguía supeditado a las decisiones que en última instancia tomaban los colegios electorales. Eran ellos los encargados de autocalificar las elecciones de diputados y senadores, y el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, la presidencial. Los magistrados de aquel Tribunal eran electos por la Cámara de Diputados a propuesta de los diferentes grupos parlamentarios por lo que en el imaginario público tenían una identificación partidista. La vida de ese tribunal fue breve y las elecciones de 1988 pusieron en evidencia sus limitaciones, pero fue el germen de lo que llegaría a ser una auténtica justicia electoral.

La reforma de 1989-1990 que construyó el IFE fue también la que creó el Tribunal Federal Electoral (Trife). Se trató de un órgano jurisdiccional en plena forma que tenía encomendada la tarea de vigilar la legalidad de los actos del IFE. Esa reforma inició el desarrollo de un sistema de justicia electoral digno de tal nombre. Se precisaron los recursos que estaban al alcance de los partidos y los ciudadanos para impugnar resoluciones del Instituto, así como los mecanismos para hacerlos efectivos. Quedaron establecidos los plazos, los sujetos legitimados para presentarlos, las causales de improcedencia y desechamiento, las reglas para respetar la garantía de audiencia, las pruebas que podían aportarse, etc. No obstante, se mantuvieron vigentes los colegios electorales por lo cual el Tribunal no tenía la última palabra en la calificación de las elecciones. Se trataba de un sistema jurisdiccional cuyo último eslabón era político. Sus magistrados eran propuestos por el presidente y requerían de las dos terceras partes de los votos en el Senado para ser aprobados.

No fue sino hasta 1993 cuando se eliminó la autocalificación de las elecciones para diputados y senadores. Ello fortaleció al Trife y convirtió en un proceso plenamente judicial el desahogo de las quejas, los litigios y la calificación de las elecciones. No obstante, la calificación de la elección presidencial continuó estando sujeta al Colegio Electoral, es decir a un órgano legislativo.

Fue en 1996 cuando el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación pasó a sustituir al Trife. Como su nombre lo indica se le incorporó al Poder Judicial, sus magistrados fueron propuestos por la Suprema Corte (ya no por el presidente) y aprobados por el Senado (con lo que perdieron cualquier vínculo de origen con el Ejecutivo), fue dotado de facultades para ejercer el control de constitucionalidad de los actos de las autoridades electorales, todas las decisiones del órgano administrativo electoral (IFE) pueden ser recurridas ante el Tribunal; puede conocer de los asuntos de las elecciones federales y locales, y al eliminarse la calificación política de la elección presidencial quedó en manos del Tribunal la última y definitiva palabra.

Durante sus primeros 10 años de funcionamiento todas las controversias entre partidos o entre ellos y la autoridad administrativa electoral fueron resueltas por el Tribunal y acatadas por todos los partidos, lo cual se escribe fácil pero fue una de las construcciones civilizatorias más relevantes de los últimos años.

Nadie en su sano juicio puede pretender suprimir los conflictos electorales. Las energías y pasiones que desatan los comicios así como los errores de la autoridad y las estrategias de los partidos, de vez en vez construyen diferendos de muy diverso grado e intensidad. Lo importante, sin embargo, es contar con una vía y una institución capaz de resolverlos. Y para ello está el TEPJF.

Resoluciones definitivas e inatacables

El diseño constitucional electoral mexicano parece virtuoso: una autoridad administrativa encargada de organizar los comicios y un tribunal como última y definitiva instancia de resolución de los conflictos.

Hace algunos años (2005) escribí:

Qué bueno que el IFE no tiene la última palabra en materia electoral. Qué bueno que el Instituto no es una autoridad omnipotente. El diseño institucional que hace que todos los actos y acuerdos del IFE estén sujetos a un control de legalidad por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha resultado más que virtuoso.

Los partidos saben que si no están de acuerdo con una resolución del IFE pueden acudir al Tribunal y los propios funcionarios del Instituto están obligados a actuar de manera legal porque saben que sus decisiones pueden ser revisadas por una autoridad judicial.

Ese mecanismo por supuesto inyecta altos grados de certeza a la materia electoral, ofrece una oportunidad de apelación a los partidos y obliga al IFE a ser escrupuloso en la aplicación de la ley. De tal suerte que se desata una espiral virtuosa que tiende a reforzar la confianza.

Una de las construcciones más relevantes en el periodo después de 1996 es que por la vía jurisdiccional se han resuelto todos (subrayo todos) los conflictos pre y postelectorales, dejando como un expediente del pasado las fórmulas extrajudiciales con las que se atajaban los fuertes y espectaculares conflictos postelectorales.

Porque por su propia naturaleza la vida electoral tiende a generar diferencias e incluso conflictos, y pretender erradicarlos no es más que una buena intención, se requiere de un conducto funcional para resolverlos. Y el TEPJF se ha convertido en el juez que dice la última palabra, y lo más espectacular: los litigantes acatan invariablemente.

No obstante, creo que estamos ante una espiral preocupante. No me voy a referir a la presión y desgaste a los que fueron sometidos tanto el IFE como el Tribunal durante el polarizado conflicto postelectoral de 2006. Hay suficiente bibliografía al respecto. Sólo quiero hacer alusión a dos temas que no pueden desatenderse.

El “ping-pong” entre el Tribunal y el IFE

En los últimos años hemos sido testigos de un problema mayor. Una especie de “ping-pong” desgastante entre el Instituto y el Tribunal. Intento solamente un acercamiento panorámico.

Según datos de la Dirección de Instrucción Recursal de la Dirección Jurídica del IFE, durante el año 2010 el Consejo General emitió 183 resoluciones de procedimientos administrativos. De éstas, 97 fueron impugnadas. Hasta aquí nada es de extrañar. Las acusaciones entre partidos van a la alza y dado que todos cuentan con abogados que llevan sus causas se ha convertido en una rutina impugnar las resoluciones contrarias del Consejo General. Total, nada tienen ya que perder. Si el Tribunal les da la razón, bien; y si no, se quedan con la sanción impuesta por el IFE.

La Sala Superior del TEPJF confirmó 25 resoluciones del Consejo General del IFE, revocó 61 y modificó 11. Esos datos, por supuesto, llaman a una revisión en profundidad, para analizar lo que está sucediendo. Pero ésa no es la intención de estas notas, sino señalar que en la mayoría de ellas, en lugar de que el Tribunal entrara al fondo y decidiera en definitiva, las volvió a mandar al Consejo General del IFE para que éste dictara nueva resolución, individualizara las sanciones, repusiera el procedimiento, para que volviera a investigar, etc. Y hay expedientes que han regresado hasta tres veces del Consejo al Tribunal. De ahí la mala metáfora del *ping-pong*. Creo que ahí se encuentra el problema. El Tribunal tiene facultades para reenviar al IFE lo que considere necesario, pero también —en muchos casos— tiene la posibilidad de poner un punto final al litigio dictando una resolución definitiva.

No creo que el “*ping-pong*” sea una buena forma de inyectar certeza al proceso. El Tribunal está obligado por su propia definición constitucional y por sentido común a ser el factor fundamental de la certeza. Por supuesto que fue construido para velar por la legalidad de todos los acuerdos del IFE, por supuesto que tiene facultades para corregirlos, engrosarlos, desecharlos, por supuesto que nada lo obliga a refrendarlos, pero por ello mismo debe ejercer a plenitud sus facultades e intentar que sus resoluciones sean definitivas, ya que por supuesto son inatacables. Y por ello debe evitar que los acuerdos de su Sala Superior provoquen dilación, que se expanda el litigio, que dé vueltas y vueltas. En una palabra, debe inyectar certeza intentando que cada una de sus resoluciones sea definitiva.

Definitividad de las etapas y actos del proceso electoral

Por otro lado, estamos obligados, como país, a recuperar un criterio central que ofreció seguridad y certeza a todos los actores políticos y a los ciudadanos: la definitividad de los actos y las etapas del proceso electoral.

Cuando las impugnaciones con relación a la elección presidencial del año 2006 llegaron al Tribunal Electoral se abrió un espacio tenso y delicado porque no sólo debía desahogar un cúmulo enorme de juicios de inconformidad, realizar el cómputo definitivo de la elección, sino también declarar la validez de la misma.

Hoy conocemos las resoluciones. Pero vivimos varias semanas a la espera de la determinación del Tribunal que por supuesto (no podía ser de otra manera) fue acompañado de una espiral de especulaciones sin fin y en muchos casos de auténticos desvaríos. La incertidumbre se debía a que las sentencias del Tribunal abarcaban un abanico de posibilidades enorme: desde la confirmación hasta la no validación de la elección. Por ello, debemos sacar las lecciones del caso. ¿Cómo

llegamos a esa situación? ¿Conviene que al final de unos comicios al Tribunal pueda plantearse la revisión de prácticamente todos los eslabones del proceso? Creo —para decirlo desde el principio— que esto último no es conveniente (más allá del litigio aquel).

Durante un periodo, una de las tesis fundamentales en materia electoral fue la de la definitividad de las etapas. Se consideraba que todo podía ser impugnado, revisado, controvertido, pero en un tiempo determinado, y que una vez que ese lapso concluía debía considerarse definitiva esa etapa o ese acto. La propia Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como una derivación del artículo 41 constitucional, dice en su artículo 3 que “el sistema de medios de impugnación... tiene por objeto garantizar... la definitividad de los distintos actos y etapas de los procesos electorales”. Ello sucede, por ejemplo, con toda claridad, con la declaración de validez del padrón.

Antes de ser aprobado, los representantes de los partidos pueden revisarlo (existen 333 comités de vigilancia), se crea un comité técnico con el objetivo de estudiarlo y evaluarlo, se realiza una llamada “auditoría ciudadana” que consiste en la exhibición de las listas nominales de electores en los comités distritales del IFE con el objeto de que los ciudadanos puedan constatar si están bien inscritos en el padrón, luego de lo cual el Consejo General lo declara válido. No obstante, si algún partido tiene dudas o evidencias en contra de la pulcritud con la que se ha construido puede impugnarlo ante el Tribunal. Luego de lo cual el padrón y las listas nominales se consideran definitivos.

La idea subyacente es clara: las listas nominales de electores tienen que ser confiables. Deben ser evaluadas cuantas veces se considere necesario y se deben atender todas y cada una de las preocupaciones de los partidos. Pero en un lapso de tiempo prefijado, luego del cual adquieren la condición de definitivas, de tal suerte que después de los comicios nadie pueda invocar supuestas o reales anomalías en el padrón para querer desacreditar las elecciones.

No obstante, la tesis de la definitividad de las etapas y los actos, fue erosionada en su momento (con muy buenas razones), cuando se invalidó la elección de gobernador de Tabasco en el año 2001, bajo la llamada “causal de nulidad abstracta”, que abrió la puerta para que el Tribunal revisara no sólo lo que había acontecido durante la jornada electoral sino eslabones previos. Con ello, el criterio de definitividad quedó reblandecido.

Es menester reafirmar la certeza del contencioso electoral para que al llegar el día de la jornada comicial todos los eslabones del proceso hayan sido revisados; castigados los infractores y para que las etapas tengan un estatus de definitividad (por supuesto siempre existirán eventos que sucedan en los últimos días previos a la elección y que deban ser evaluados y revisados por los magistrados), de tal suerte que luego de la jornada, el Tribunal sólo revise lo que sucedió ese día (y quizá unos cuantos días antes e incluso después).

Como un ejemplo contrario —en las antípodas de esa lógica— se encuentra el tema de los requisitos de elegibilidad de los candidatos que, se pueden y se deben examinar después de que los ciudadanos ya votaron. Cuando los candida-

tos se inscriben, la autoridad correspondiente (IFE o institutos electorales locales) debe revisar que cumplen con los requisitos de elegibilidad (edad, nacionalidad, etc.), y si alguien considera que no los cumplen, está en su derecho de impugnar esa inscripción. Esos casos pueden llegar hasta el Tribunal. Todo ello suena lógico. Lo que resulta “ilógico” es que ese mismo procedimiento hay que realizarlo después de la elección, de tal suerte que puede darse el caso (ya se ha dado) de que un candidato elegido no pueda asumir su cargo porque resultó que al final no cumplía las formalidades de residencia, edad, nacionalidad, etcétera.

En suma, se requiere ofrecer amplias garantías (mejores y más profundas) para la impugnación de cada uno de los actos y eventos del proceso electoral, pero las etapas deben abrirse y cerrarse, de manera que al final hablen sólo los votos (y se revisen los incidentes que se presenten en la jornada y quizá en los últimos días de las campañas, pero no lo que sucedió seis, cuatro o dos meses antes; esto último resulta absurdo).

La reforma de 2007 de alguna manera salió al paso a parte de esa incertidumbre y con las nuevas disposiciones desechó la posibilidad de una nueva utilización de la llamada causal abstracta. Escribe y con razón el magistrado José Alejandro Luna Ramos:

Con motivo de la reforma constitucional de 2007, se dispuso en el artículo 99, párrafo cuarto, última parte de la fracción II, que las salas superiores y regionales del Tribunal sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en las leyes.

Asimismo, en el artículo 186... de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se señala que las Salas del Tribunal sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

De esa manera, la “causa abstracta de nulidad”... pierde totalmente vigencia...³

Tiene razón. Al especificarse con claridad cuáles son las únicas causales que pueden ser tomadas en cuenta para anular una elección, el “cajón de sastre” en el que podía convertirse “la causal abstracta”, queda anulado.

No obstante, en esa misma dirección resultará crucial que resolución tras resolución, el Tribunal subraye y fortalezca la idea de que todo se puede impugnar, pero en tiempo, y que las etapas y los actos del proceso se abren y se cierran, y que no está permitido por la ley que una vez finalizada la contienda, emitidos y contados los votos, alguien pretenda descalificar un acto o una etapa que a esas alturas es considerada como definitiva.

³ “Nulidades en materia electoral”, en *Estudios sobre la reforma electoral 2007*, México, TEPJF, 2008.

4. Partidos, coaliciones, agrupaciones políticas

Facilitar la entrada de nuevos partidos

Existe un malestar con los partidos políticos. Pero sin ellos la democracia es imposible. Es necesario atajar la retórica antipolítica y hacernos cargo de que los partidos son agregadores de intereses, redes de relaciones, referentes del debate público, plataformas de lanzamiento electoral, ejes del debate parlamentario, y que por ello las democracias consolidadas los tienen como una parte fundamental de su sustento. No existe democracia sin partidos. Y si no existieran las mecánicas electorales y parlamentarias tenderían a forjarlos.

Apoyados en ese malestar, los legisladores han venido haciendo cada vez más difícil el registro de partidos políticos, construyendo una especie de fortaleza que defiende a los de adentro e impide el paso a los de afuera. Sin demasiado ruido, sin visibles expresiones en contra, explotando el malestar difuso contra los partidos, han elevado los requisitos para dar entrada a nuevas opciones partidistas.⁴

En 1996, en medio de una reforma política más que profunda, pertinente y claramente democratizadora, se suprimió el registro condicionado a los partidos dejando solamente vivo el “definitivo”, aunque flexibilizándolo.

Mientras que antes de la reforma se solicitaban, cuando menos, 3 000 afiliados en por lo menos la mitad de las entidades federativas o 300 afiliados en cada uno de la mitad de los distritos electorales, con las modificaciones de 1996 se solicitaban 3 000 solamente en 10 entidades o 300 en 100 distritos uninominales. En relación con el número de afiliados, antes de la reforma de 1996 el mínimo que debían acreditar las agrupaciones interesadas en obtener el registro definitivo era de 65 000 ciudadanos; a partir de entonces sería necesario 0.13% de afiliados en relación con el padrón electoral utilizado en la elección inmediata anterior.

Pero posteriormente, a finales de 2003, se volvieron a modificar esas normas: desde entonces se requiere realizar por lo menos 20 asambleas estatales con 3 000 afiliados cada una, o 200 asambleas distritales con 300 afiliados, y el número de afiliados debe ser de 0.26% en relación con el padrón de población. Es decir, se multiplicaron por dos los requisitos para poder registrar un nuevo partido. Además se estableció que solamente las agrupaciones políticas nacionales podrían solicitar el multicitado registro. Y esas reformas —regresivas— pasaron casi inadvertidas, fueron poco comentadas y mínimamente criticadas. Los partidos de “dentro” multiplicaban los obstáculos a los de “fuera”; daba la impresión de que nadie quería más partidos. Esas criaturas horrendas, según la mitología popular.

Y por si eso fuera poco, en el año 2007, el Congreso decidió que los registros para nuevos partidos solamente se abrirían cada seis años. (Hay que apuntar, sin embargo, que se desterró el requisito previo de ser una agrupación política nacional). Con esa nueva disposición por primera vez desde las elecciones de 1979 nin-

⁴ Los párrafos siguientes están tomados de un artículo mío: “La devaluación de los partidos y la exaltación de los ciudadanos”, *Configuraciones*, núm. 31, julio-diciembre de 2011.

gún nuevo partido pudo participar en las elecciones de 2012. Si a lo largo de casi 30 años cada vez que iba a celebrarse una nueva elección federal se emitía una convocatoria para el eventual registro de nuevos partidos, con la nueva normatividad no sería sino hasta 2013 cuando esa posibilidad se pusiera sobre la mesa.

Esa pulsión no sólo apareció en el Congreso federal y la ejercieron, por ejemplo, también los diputados de la Asamblea del DF con su reforma de fines de 2010. Como si los partidos políticos gozaran de un gran aprecio público, como si no estuvieran obligados a fomentar la participación ciudadana, como si aquellas corrientes asociadas que no se identifican con ninguna de las organizaciones existentes y desean participar en elecciones merecieran enfrentar una carrera de obstáculos, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal decidió complicar el registro de partidos políticos locales. Los legisladores no se asumieron como los responsables de pavimentar el terreno para incrementar la participación y eventualmente las ofertas políticas, sino que se pensaron como los celosos guardianes de una fortaleza a la que hay que defender de los intrusos.

El 20 de diciembre se publicó en la *Gaceta Oficial* el nuevo Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal. Según el artículo 214, para lograr el reconocimiento de un partido político local ahora se requerirá “un número de afiliados no menor al 2% de la lista nominal en cada una de las 16 demarcaciones territoriales del Distrito Federal”. Antes, sólo se necesitaba 0.5%. Además, no cualquiera podrá formar un partido local, sólo las agrupaciones políticas locales tendrán ese derecho (artículo 210). Por si fuera poco, la agrupación tendrá que realizar asambleas en todas las delegaciones con una asistencia mínima de 1 000 ciudadanos (artículo 214). Es decir, las barreras de entrada ahora son más altas.

Y no sólo eso, sino que comparado con los requisitos que el Cofipe impone para el registro de los partidos políticos nacionales, el DF aparece como mucho más restrictivo. Veamos: un partido político nacional requiere demostrar, como ya decíamos, que tiene 0.26% de afiliados con relación al padrón, mientras en el DF se reclama 2% del listado nominal. (Las diferencias entre el padrón y las listas, ya se sabe, están dadas por aquellas personas que no recogen su credencial y suelen ser mínimas). El 0.26% es nacional, mientras en la capital se requiere por lo menos el 2% en todas y cada una de las delegaciones. En el ámbito federal ya se erradicó la condición de que sólo las agrupaciones políticas nacionales podrían convertirse en partidos, pero en la capital se mantiene esa restricción. Y mientras para lograr el reconocimiento de los partidos nacionales se reclama la celebración de asambleas en 20 estados o 200 distritos (62.5 o 66.7% del total respectivo), en el DF el requisito es de 100% de las delegaciones.

Estamos ante una tendencia en la cual los de “dentro” le hacen cada vez más difícil la entrada a los de “fuera”. Como si el aliento de apertura que privó desde fines de los años setenta se hubiese agotado al llegar el nuevo siglo. Poco a poco, sin mucho ruido, se complica y obstaculiza el acceso de eventuales nuevos partidos.

Hay que hacerse cargo del malestar que existe con la política y los políticos y volver a diseñar condiciones para que aquellas corrientes político-ideológicas que

no se sientan identificadas con ninguno de los partidos existentes puedan participar. Lo otro, encerrarse los de dentro y bloquear a los de fuera, no parece presagiar nada bueno.

Candidatos independientes

En contraparte, por fin —dirán quienes impulsaron la iniciativa— las candidaturas independientes aparecen legitimadas en la Constitución. Ahora dice el artículo 35: “Son derechos del ciudadano... poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación”.

Entonces queda en manos del Congreso federal y de los congresos locales establecer precisamente “los requisitos, condiciones y términos” para que el ensueño se vuelva realidad. Y ello deberá suceder, según los artículos transitorios, antes del 18 de julio de 2013.

Pues bien, cuando ello suceda tendremos una nueva legislación para la construcción y registro de nuevos partidos. Sí, de nuevos partidos, porque éstos son inescapables ahí donde existen elecciones y cuerpos colegiados legislativos. Claro, podrán ser minipartidos o maxipartidos, pero partidos al fin. Tengo que explicarme.

¿Qué es un partido? Una agrupación de ciudadanos que se organizan para contender por los diversos cargos de elección popular y que pretenden colocar a sus candidatos en cargos de representación. Para ello crean una estructura, generan jefes y “bases”, tejen redes de relaciones, se dotan de un ideario, proponen un diagnóstico de lo que sucede a la comunidad y postulan diversas medidas que a su juicio deben tomarse. Intentan forjar una identidad, tender puentes de comunicación con el vasto mundo de los electores, aspiran a tener visibilidad pública y sígale usted.

Pues bien, otra vez. Cuando fulanito de X pretenda ser presidente municipal de Cuévano o zutanito de Z presidente de la República, construirán, por fuerza, algo similar a lo descrito en el párrafo anterior. El asunto no es optativo, sino inescapable. Por supuesto se podrán llamar a sí mismos candidatos independientes y a su amplia o endeble organización, movimiento, asociación, club, logia, plataforma, frente o circo, pero serán en buen español, partidos. Una parte organizada de la sociedad que hace política y aspira a ocupar los cargos electivos dentro de las instituciones del Estado.

Hasta ahora la legislación federal apostaba por los partidos nacionales como agregadores funcionales de los intereses, pasiones, ideologías y ambiciones que cruzan el país. Y no fue una mala decisión. Por el contrario, México construyó un sólido y competitivo sistema de partidos, plural y expresivo, que sustituyó al añejo sistema de partido hegemónico del que habló Sartori. Ahora veremos las nuevas reglas.

Y otra vez, cuando los congresos pongan manos a la obra aparecerá, porque ningún exorcista podrá conjurarlos, la sombra de los partidos. Imagino que para

ser candidato a algún cargo se requerirá un número determinado de firmas o adhesiones, habrá que regular el financiamiento de esas campañas (sus ingresos legítimos y las fuentes indeseables), quizá su acceso a los grandes medios de comunicación, su personería jurídica, su presencia o no en los órganos electorales, sus derechos y obligaciones, sus prohibiciones, y sígale usted. Y entonces nos daremos cuenta de que lo que se está regulando son organizaciones partidistas que podrán ser pequeñas y volátiles (por ejemplo, para contender por una alcaldía diminuta o por una diputación local) o de alcances nacionales y con pretensiones de permanencia (un candidato presidencial, por ejemplo).

Y luego vendrán los temas más políticos (los anteriores, por cierto, también lo son): ¿se permitirá o no un candidato a la Presidencia de la República que no sea acompañado de un número determinado de candidatos al Congreso de la Unión? Si va solo, tendremos algo así como un partido caudillista, una plataforma para lanzar a una sola persona; si por el contrario, debe ser arropado por candidatos a las cámaras, estaremos ante un partido como los de ahora. ¿Las fórmulas de senadores serán de dos o podrá presentarse solamente uno? En cualquiera de los dos casos, si esas figuras no tienen lazos con otros candidatos, estarán conformando un partido estatal.

Hemos llegado a esta situación porque el lenguaje de la antipolítica ha avanzado mucho entre nosotros. Si la aspiración democrática sigue siendo mayoritaria, los instrumentos con los que se construyen y consolidan los regímenes democráticos tienen pésima fama: políticos, partidos y parlamentos se han convertido en “los perros del mal”. Todos los días en la prensa, la radio y la televisión, se reproducen las consejas más cerriles contra ellos; está instalado en el sentido común que los responsables de (aquí ponga usted lo que se le ocurra) son los políticos y los partidos “que sólo ven por sus intereses”; y hasta el cómico más oligofrénico, cuando se le acaba la cuerda, saca del sombrero un chistorete contra los políticos y sanseacabó... cosecha aplausos.

No es que los políticos, los partidos y el Congreso no merezcan ser criticados. En muchos casos se han ganado a pulso su reputación. Lo alarmante es que en la retórica antipolítica se genera un ensueño peligroso que de manera artificial contrapone a ciudadanos ímpolutos, fuente de todas las virtudes, a partidos y políticos que no son más que la cara perversa de la sociedad. Y por ello, en lugar de asumir con seriedad que para la reproducción de un sistema democrático se requieren auténticos partidos, se le da la vuelta al asunto, y se pretende que “candidatos independientes” puedan ser una alternativa. (Me deprimó al imaginar la retórica que van a explotar los candidatos “ciudadanos”, incontaminados, contra los perversos políticos). Lo que estaremos creando es quizá un archipiélago de partidos, partiditos y partidotes que no se atrevan a asumirse como tales, y de políticos, de todas las tonalidades y calidades, que aparecerán en público disfrazados de ciudadanos independientes.

Lo bueno de asunto, sin embargo, es que a lo mejor por esa vía se incorporan nuevas caras y propuestas a las contiendas electorales y al mundo de la representación. Lo malo es que se desaprovechó la oportunidad para replantear con serie-

dad los requisitos para construir nuevos partidos y facilitar la entrada al universo electoral institucional de corrientes político-ideológicas que no se sientan representadas.

5. Integración del Congreso

Al igual que en relación con los partidos, se extiende la conseja de que el pluralismo equilibrado que hoy habita el Congreso es la causa del “estancamiento” en materia legislativa, y por ello se proponen los más diversos exorcismos para tratar de erradicar esa situación. El tema debe ser abordado desde una plataforma que se sitúe en las antípodas: esa diversidad política es el fruto más decantado del proceso democratizador mexicano. Expresa los humores públicos y la diversidad de sensibilidades, reclamos e ideologías que coexisten en el país y por ello es necesario ofrecerle un espacio para su recreación y convivencia.

Mayoría artificial

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

La inexistencia de mayorías absolutas en ambas cámaras hace tortuoso su funcionamiento y difíciles los acuerdos, y por ello surge la preocupación por cómo construir esa mayoría permanente que acompañe la gestión presidencial.

Pero si la preocupación es legítima, algunas de las recetas que empiezan a circular no lo son. El 17 de marzo de 2010 en las páginas de *El Universal*, el entonces gobernador del Estado de México, Enrique Peña Nieto, propuso dos fórmulas sencillas y transparentes, pero más que impertinentes para lograr una mayoría estable en la Cámara de Diputados: *a*) restablecer una mal llamada cláusula de gobernabilidad, o *b*) “eliminar el límite de ocho puntos porcentuales a la sobrerrepresentación legislativa”.

La cláusula de gobernabilidad daría al partido que lograra una mayoría relativa de 35% de los votos la mayoría absoluta de los escaños. Se trata de una disposición ingeniosa, pero absolutamente distorsionadora de la representación política. Con ella sucedería que una minoría, por mandato de ley, se convierte en mayoría, mientras las mayorías se transforman en minoría. Un partido con 35% de los votos acabaría teniendo, por lo menos, 51% de los diputados, mientras que 65% de los votos no podrían tener más de 49% de los escaños. Fórmula sagaz, lástima que desfigure hasta extremos de caricatura un principio democrático fundamental: el de una cierta equivalencia entre votos y escaños.

Pero además nos podría llevar a situaciones absurdas. Supongamos que un partido obtiene 37% de los votos y otro 34. El primero tendría la mayoría absoluta de diputados (un premio de más de 13 puntos porcentuales) y el segundo acabaría con un porcentaje de legisladores muy por debajo de 34. Pero aún hay más, como diría un clásico: la propuesta asume que el partido con mayor votación para la Cámara de Diputados siempre sería el del candidato presidencial ganador, pero no tiene por qué ser así. Si Andrés Manuel López Obrador hubiese ganado la Presidencia en 2006, el PAN, con la fórmula propuesta, habría obtenido la mayoría absoluta de las curules. (Bueno, también se les puede ocurrir que al votar por el candidato presidencial automáticamente se esté votando por los congresistas).

La eliminación del límite de 8% de sobrerrepresentación tiene problemas desde el enunciado. Para quienes aspiramos a una fórmula que traduzca de la manera más exacta votos en escaños esa cláusula no es un límite sino un premio a la mayoría. Pero además se olvida que desde siempre el sistema mixto mexicano intentó atemperar las desviaciones de sobre y subrepresentación de la fórmula uninominal.

En 1977 se incrementaron los escaños uninominales a 300 y se creó una “pista” plurinominal de 100, y aquel partido que obtuviese más de 60 uninominales no participaba en el reparto de los “pluris”. En aquel entonces sólo el PRI estaba en esa condición y la idea era que al menos 25% de las curules fueran para partidos de la oposición. Luego, en 1986, cuando la Cámara creció a 500, se incrementaron los plurinominales a 200. Y su función siguió siendo la de atemperar las distorsiones que de manera natural acarrea la fórmula uninominal. Si bien se introdujo la llamada cláusula de gobernabilidad, la ley establecía que si el partido mayoritario lograba por la vía de los distritos un porcentaje de diputados superior al de su porcentaje de votación, ya no entraría en el reparto de los diputados de lista. Sólo lo haría para ajustar su porcentaje de representantes al de sus sufragios. Fórmula que nos llevó a una representación proporcional cuando el partido mayoritario obtenía entre 50 y 70% de los votos. Fue en 1989-1990 cuando se incorporó un mínimo necesario para aplicar la cláusula de gobernabilidad: otorgaba al partido que hubiese obtenido por lo menos 35% de los votos, el 50.1% de los escaños, y dos diputados más por cada punto porcentual por encima del 35. Fue removida por su flagrante artificialidad.

Cancelar uno de los logros mayores de la política reciente por la añoranza del pasado no parece una buena idea. No juguemos al exorcista. Nuestro multipartidismo hace difícil una mayoría absoluta en las cámaras. Pero no la inventemos.

Senado

Durante largas décadas el Senado de la República se mantuvo inmune a los vientos del pluralismo. Cuando en 1977 se rediseñó la fórmula de integración de la Cámara de Diputados para inyectarle una primera dosis de diversidad, el Senado no fue tocado. De tal suerte que durante la transición democrática (1977-1996/1997), funcionó como una válvula de seguridad del “oficialismo”. La compe-

tencia crecía, la diversidad se abría paso, la llamada Cámara Baja era inundada por la variedad de corrientes políticas, pero el Senado se mantenía casi monocolor. Era un ancla para el presidente. El método de elegir sólo dos senadores por estado, que eran para el ganador, arrojaba fuertes desviaciones de sobre y subrepresentación. En las elecciones de 1988, el PRI con 50.85% de los votos obtuvo 60 de los 64 senadores, es decir, 93.75 por ciento.

Con la reforma de 1986 la apertura del Senado pareció aún más remota. Se estableció que cada tres años se elegiría sólo un senador por entidad, que duraría en su encargo seis, de tal suerte que esa Cámara se renovarían por mitades. Y ya se sabe que hablando de individuos, uno es indivisible, de tal suerte que todo era para el ganador. La reforma de 1993 estableció que el Senado se integraría por cuatro legisladores por entidad, y que tres serían para la mayoría y uno para la primera minoría, pero como en 1988 se eligió en cada estado un senador que duró tres años y en 1991 ya habían sido electos algunos que estarían en su escaño hasta 1997, la fórmula de 1993 jamás se aplicó completa. No fue sino hasta después de la reforma de 1996, que se empleó por primera vez en el año 2000, cuando el Senado pudo expresar de mejor manera la pluralidad política que tiene el país. Consiste en elegir tres senadores por entidad (dos para la mayoría y uno para la primera minoría) y además 32 mediante listas plurinominales nacionales. Al final de la actual legislatura habrán sido 12 años sin que ningún partido tenga mayoría absoluta.

Pero la fórmula no dejó nunca de tener un cierto grado de artificialidad. Es eficaz para introducir al espectro de las fuerzas políticas al Senado, pero distorsiona el sentido original de ese órgano. Ello es así porque los senadores que emergen de las listas plurinominales en estricto sentido no representan a ninguna de las entidades. Y se supone que en el Senado todos los estados —no importando su tamaño, población, riqueza— deben tener un mismo número de representantes.

El presidente Calderón propuso en 2010 una nueva fórmula. Seguir eligiendo tres senadores por entidad y cancelar las listas plurinominales. Parece lógico para recuperar la idea original del Senado y además, tres legisladores por entidad, permiten —dependiendo de la fórmula— que no se pierda la pluralidad en su integración. La propuesta consistía en lo siguiente: *a*] cada partido registraría una lista con tres fórmulas de candidatos (los candidatos independientes se registrarán como una sola fórmula); *b*] el ciudadano votaría por una de las fórmulas (no por la lista del partido); *c*] los votos de las tres fórmulas de cada partido se sumarían; *d*] por cada 25% más uno de votos un partido tendría un senador (el que más votos hubiese logrado), lo mismo tratándose de un candidato independiente, y *e*] si restara por asignarse una o dos curules, se les daría al resto o los restos mayores, una vez descontado a los partidos que ya tuviesen uno o dos senadores, 25.1 o 50.2 por ciento.

La fórmula resultaba más flexible que la actual. Ésta otorga dos senadores al partido ganador y uno a la primera minoría. No importa que entre el primero y el segundo lugar o entre el segundo y el tercero exista una mínima diferencia. Según

la propuesta presidencial un partido podría ganar los tres senadores (muy poco probable), podrían distribuirse dos y uno (como ahora, muy probable), o uno, uno y uno (en las entidades donde el equilibrio de las fuerzas lo demanda).

Ahora bien, si ello es así, ¿por qué no asumir cabalmente un sistema de representación proporcional estricta y punto? Aplicar una simple regla de tres (multiplicar el porcentaje de cada partido por tres y dividirlo entre 100), lo cual teóricamente permite los mismos resultados en la asignación (3-0, 2-1, 1-1-1) pero de una manera más exacta. E incluso sería mejor que en cada entidad se eligieran cuatro senadores —manteniendo el número actual de legisladores— y que se repartieran con el criterio de representación proporcional estricta. De esa manera no se desvirtúa la idea original que pone en pie al Senado pero se preserva la pluralidad que lo habita.⁵

Plurinominales

Tienen mala fama, pero son necesarios. Surgieron en una época desaparecida, pero no han perdido vigencia. Muchos no entienden su existencia, pero su anulación crearía mayores problemas. Se trata de los diputados plurinominales. A los que muchos quieren desaparecer o por lo menos reducir.

Si nuestro sistema de representación fuera solamente con diputados de mayoría relativa, un partido con 37 o 38% de los votos podría tener 61 o 62% de los diputados. Las experiencias recientes así lo atestiguan. Es decir, una sobrerrepresentación enorme. Mientras que el resto de los partidos, con una votación conjunta de más de 60%, tendrían al final menos diputados que aquel partido. Sobra decir que no solo sería una representación desproporcionada sino injusta. Una marcada minoría de votos se convertiría en una mayoría absoluta de asientos.

Ello es así porque el sistema de mayoría simple aplicado en distritos electorales donde se elige a un solo representante tiene una gran ventaja, pero también una enorme desventaja. Su ventaja es que el elector no sólo vota por un partido, un emblema y unos colores, sino por una persona con nombre y apellidos, de tal suerte que la relación entre el representante y los representados es clara y directa. Su grave problema es que el efecto acumulado de que los votos perdedores no tengan representación acarrea, de manera “natural”, una sobrerrepresentación de la mayoría y una subrepresentación de las minorías.

Por ello, el complemento del sistema de representación con diputados plurinominales tiene sentido. Sirve para atemperar esa tendencia distorsionadora. Y por supuesto también tiene ventajas y desventajas. La primera es que traduce de manera mucho más exacta los votos en escaños. El problema es que el elector

⁵ En la propuesta presidencial había otra novedad: los candidatos de cada partido no sólo competirían contra los de otros partidos, sino contra sus mismos “compañeros”. Porque si hoy cada partido se encarga de ordenar su lista, según la iniciativa del presidente en adelante serían los electores los que optarían por una de las tres fórmulas que presenta cada partido. Digamos que el partido X postula a Hugo, Paco y Luis. Cada uno de ellos pedirá el voto para sí mismo, y el ciudadano tendrá la posibilidad de optar. Ésa es la cara venturosa. La cara preocupante es que se abre una disputa franca y abierta entre los integrantes y candidatos de una misma organización.

vota por una lista preestablecida, jerarquizada y cerrada por el partido que los postula (en algunos países las listas son abiertas y el elector puede establecer su propio orden jerárquico, pero no es el caso de México).

En su origen estuvo la necesidad de inyectar un cierto pluralismo a la Cámara de Diputados. La reforma de 1963 creó los “diputados de partido” y la de 1977 instituyó los “pluris”. En 1958, el PRI con 88% de los votos obtuvo 94% de los escaños (152 de 161) y en 1961 con 90% de la votación, 97% de los diputados (172 de 178).⁶ Se trataba de un sistema de “partido hegemónico”, prácticamente sin competencia y que además premiaba a la mayoría con un margen nada despreciable de sobrerrepresentación. Demasiado.

Por supuesto que hoy la situación es otra: los partidos se han equilibrado, la competencia es real y crea fenómenos de alternancia, pero la elección por distritos uninominales sigue forjando distorsiones importantes en la representación, como se prueba en el párrafo dos de este artículo. Y ello es así porque está en su naturaleza.

Tengo la impresión, además, de que la mala fama pública de los “pluris” puede estar influida por una deficiente lectura de lo que sucede en otras partes del mundo. Al parecer, no son pocas las personas que creen que la fórmula ortodoxa de elegir diputados es la uninominal y que los plurinominales son figuras impostadas, artificiales, extrañas. Se toma como modelo “clásico” el anglosajón, dado que en Gran Bretaña y en Estados Unidos se elige un representante por distrito, y se piensa que los sistemas de representación proporcional son “raros”, “anormales”.

Pues no. En la mayoría de los países europeos y de América Latina las fórmulas prevalecientes son la utilización de listas de diputados que se reparten de acuerdo con el porcentaje de votos obtenidos. En Alemania, por ejemplo, un sistema mixto arroja resultados de representación proporcional estricta; en España, los diputados se eligen por medio de listas regionales, y algo similar sucede en Finlandia, Portugal, Austria, Suiza, Suecia y otros países. En América Latina la representación proporcional por distritos plurinominales es lo más común. Se aplica en Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay y República Dominicana. Y en Nicaragua, Perú y Uruguay la representación proporcional es “pura”.⁷

De tal suerte que nuestros “pluris” no son una excentricidad. No fueron buenos en el pasado y han dejado de serlo. No son una invención nacional ni un cuerpo extraño en el mundo de la representación política. Son diputados con plenas cartas de legitimidad que nos ayudan a modelar una cámara donde las diferentes fuerzas políticas tienen un número de escaños cercano a su porcentaje de votos.

⁶ Juan Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad*, México, Cal y Arena, 1991, pp. 50-51.

⁷ Dieter Nohlen, “Sistemas electorales parlamentarios y presidenciales”, en Dieter Nohlen, Sonia Picado y Daniel Zovatto, *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 164.

Y, además, suprimirlos sólo serviría para construir una mayoría postiza en la Cámara de Diputados.

Coda

No obstante, el reto fundamental de la política mexicana no se encuentra en el terreno electoral que a todas luces está produciendo lo que está llamado a producir: competencia y convivencia entre fuerzas políticas diferentes, fenómenos de alternancia, equilibrio de poderes, etc. El gran reto para México es rediseñar su sistema de gobierno para hacerlo compatible con la pluralidad política que vive en sus instituciones. Pero eso, por lo pronto, es harina de otro costal.⁸

Diciembre de 2012

⁸ Para ese tema puede consultarse el libro de Ricardo Becerra (coord.), *Equidad social y parlamentarismo. Balance de treinta años*, México, Siglo XXI Editores-Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 2012.

La idea del desarrollo ayer y hoy: el desarrollo como derecho*

Rolando Cordera Campos**

P

A manera de introducción

roponer la recuperación del desarrollo como tema central es, además de un acierto, un aporte a los debates abiertos por la crisis. La perspectiva que ésta nos abre, en especial a partir de lo que ocurre en algunos de los países “periféricos” —“del Centro”—, nos permite decir que poner la justicia social en el centro de las agendas no es una opción académica más. En realidad, se trata de un cambio de orden en objetivos y prioridades que, de llevarse a cabo, sitúa el desarrollo en el ojo del huracán de las deliberaciones políticas actuales, no sólo sobre la recuperación o el futuro del (des) orden global, sino sobre el porvenir mismo de las democracias.

Esta operación, que podríamos pretender que fuese paradigmática, lleva a una reflexión arriesgada sobre los adjetivos, las opciones y las restricciones que implica la reconquista de la senda del desarrollo. Reconquista que, quizá como sólo ocurrió en el comienzo del pensamiento histórico sobre el cambio de las

* Ponencia presentada en el Primer Seminario Internacional sobre Estudios Críticos del Desarrollo. Crisis, Desarrollo y Trabajo, Zacatecas, 13 y 14 de febrero de 2013.

** Coordinador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED), UNAM.

estructuras sociales y el carácter de una ciudadanía que apenas se asomaba a la configuración del poder estatal moderno, tendrá que llevarnos a concebir el desarrollo como un proceso complejo que involucra grandes y pequeños cambios sociales así como formas diversas de aprendizaje democrático.

Lo que plantea esta coyuntura impuesta por la globalidad de la crisis no sólo son mutaciones en la conducción económica o la protección social, significativas o epidérmicas según sea el caso. Sobre todo, lo que está en cuestión es la o las maneras en las que tanto las sociedades como sus Estados podrán sortear el actual laberinto desafiante que es posible resumir en la propuesta de que lo que vivimos es no sólo una época de cambios sino todo un cambio de época, en palabras de Alicia Bárcena, la secretaria ejecutiva de la CEPAL.

Puesta en los márgenes de la discusión académica y política internacional, que ha privilegiado los teoremas sobre la eficiencia de los mercados y la imperiosa necesidad de la estabilidad fiscal y financiera, de precios y cambiaria, la economía política del desarrollo puede volver por sus fueros en la medida en que la academia y los propios comandos políticos de la economía se vean impelidos a reflexionar sobre el largo plazo como condición para lidiar con la tormentas del presente. De otra forma, se asuma o no, el presente continuo del globalismo deviene ominoso estancamiento.

Por qué y cómo unas naciones fallan y otras no; por qué unas naciones se enriquecen y otras se mantienen sometidas a los círculos viciosos de la pobreza; cómo y en qué condiciones las élites gobernantes deciden buscar un giro en sus políticas y estrategias para acometer explícitamente la gran tarea del cambio social y aun político para el desarrollo son cuestiones que, entre otras, ocupan los simposios y las cumbres de la política internacional. Dan voz, hasta hacerles eco, a las proclamas por otro desarrollo y el *alter mundismo* que ahora se empaqueta con los reclamos de la indignación juvenil y el rechazo activo a las cúpulas de Wall Street.

El globalismo se tornó sentido común al calor del gran cambio del mundo que irrumpió con la globalización de fin de siglo y el fin del régimen bipolar de la Guerra Fría. A pesar de las conmociones y turbulencias recientes, este sentido común es construido y reconstruido *en y desde* las esferas mediáticas y los centros de pensamiento y formación de opinión, generalmente vinculados al poder constituido o los poderes de hecho; tan sólo por este contexto y su génesis, el globalismo no se presta fácilmente a deliberar, no se diga fomentar, el surgimiento de nuevas ideas sobre el gobierno del Estado y la economía.

Más bien conforma una poderosa serie de trincheras contra esas ideas y su conversión en paradigmas alternativos; también sirve como soporte de revisiones y renovaciones cosméticas del pensamiento y las corrientes principales, cuya reproducción no es lineal sino que se da por medio de las casamatas institucionales e ideológicas donde tiene lugar el conflicto social y clasista y la confrontación política permanente que es propia de las sociedades complejas. “Los cambios paradigmáticos en la economía no siempre resultan de planteamientos que perfeccionen la formulación anterior o que den una mejor explicación del comportamiento

de ciertos fenómenos humanos. Invariablemente ofrecen verdades, anhelos sociales e individuales, entremezclados y sintetizados en planteamientos ideológicos atractivos”.¹

Los acontecimientos en Europa y Estados Unidos hablan de un sinuoso rumbo de confrontación ideológica y, desde luego, de lo difícil que es y será dejar atrás la crisis actual. Estas lecciones deben ser de particular interés para nosotros en la búsqueda de un cambio de rumbo que, sin soslayar las enormes mudanzas estructurales y mentales que ha traído consigo la globalización, se proponga orientar la construcción de estrategias de desarrollo renovadas y renovadoras. El reto estriba en tomar debida nota de lo existente y dilucidar seriamente su utilidad para sostener o impulsar este nuevo curso, con el fin de no incurrir en uno de los errores más dañinos en que incurrió el cambio estructural (neoliberal) globalizador: echar al niño junto con el agua sucia de la bañera.

Para darle a la globalización un sentido propio, que se corresponda con las historias y las visiones nacionales, en lugar de sofocarlas y encorsetarlas en pensamientos pretendidamente únicos, requerimos rescatar el bienestar social y la justicia distributiva como el gran binomio donde debe incrustarse el cambio económico y las estructuras productivas que resulten de dicho cambio.

Es en esta inversión de criterios y valores, respecto de lo que ha ocurrido a lo largo de la era neoliberal, donde se pueden encontrar las claves para darle al crecimiento económico un rostro humano y a la globalización un aprovechamiento efectivamente planetario. De aquí la necesidad de modificar objetivos y criterios de evaluación, como condición para empezar a imaginar otros caminos para el desarrollo dentro del actual (des)orden mundial.

En presencia de una despolitización intencionada y sistemática de la cuestión social promovida por la llamada revolución neoliberal, la conversación entre economía y política, entendida como mercado, Estado y democracia, no podrá enfilarse por la senda de una modernidad robusta y consistente. La sistemática separación de lo social y lo económico ha sido un proyecto de larga data que adquirió especial intensidad bajo la bandera del globalismo que llevó al mundo a la crisis. Por ello, reposicionar un desarrollo adjetivado con equidad para la igualdad y, también, como un legítimo derecho humano fundamental es urgente. Como lo es su necesaria traducción en políticas y responsabilidades estatales que, para conformar una auténtica alternativa, deberán responder con claridad a los criterios de evaluación que se deriven de la mencionada inversión en objetivos y valores.

Cuando hablamos de desarrollo y bienestar social así como de políticas de Estado, en el sentido anotado, apuntamos a la posibilidad de empezar a reconstituir el presente hacia el futuro. Esto reclama esfuerzos intelectuales y de voluntades políticas destinados a reconfigurar el entramado de las relaciones humanas, para que pueda servir de cauce racional y progresista, democrático y de equidad,

¹ David Ibarra, “Oteando el futuro”, *EconomíaUNAM*, núm. 18. <<http://www.economia.unam.mx/publicaciones/econunam/pdfs/18/02davidibarra.pdf>>.

a un desarrollo no sólo *desde adentro* sino a partir de una globalización cuya crisis material e institucional exige medidas de emergencia, a la vez que transformadoras, para asegurar la reproducción de nuestras sociedades. En esta tesitura, la idea del derecho al desarrollo se inscribe en un proyecto global mayor que bien podríamos llamar civilizatorio.

La búsqueda de un régimen económico y social planetario al servicio del “factor” humano, como lo planteara recientemente la pensadora italiana Rossana Rossanda pensando en su país, comprometido con la participación activa de sus miembros en nuevos experimentos democráticos, ha dejado de ser una utopía para ser vista como la única combinación capaz de ofrecer una salida viable a la fiebre distópica que se ha apoderado del mundo en estos años de mudanza frenética. Se trataría de una ruta capaz de ofrecer a la especie no sólo visos de supervivencia, sino horizontes de evolución sostenibles y sustentables: defensa y promoción de la cohesión social y del medio ambiente. En palabras de la filósofa Adela Cortina: “La afirmación liberal según la cual hay individuos aislados que un buen día deciden sellar un contrato no deja de ser una hipótesis ficticia. No existen esos individuos aislados, sino personas vinculadas a los demás seres humanos, es decir, en relación política”.²

El Estado en el desarrollo

Un marco de referencia para imaginar, diseñar y evaluar sendas políticas como las sugeridas, debe partir de la economía política del desarrollo. En toda discusión sobre el desarrollo y sobre sus perspectivas, hay una economía política y una historia nacional y mundial que no se puede desdeñar.

El desarrollo visto como un proceso de cambio social, político y económico, requiere de un correcto funcionamiento de las instituciones pero también implica una reestructuración básica de valores y actitudes. Asimismo, los bloqueos y diques estructurales para dicho cambio sólo pueden encararse, como hemos dicho, desde una plataforma activista de diseños y estrategias que rompan la estabilidad fruto de esos bloqueos, para desembocar en diferentes constelaciones institucionales capaces de dar cauce y acumular las energías desatadas por el cambio económico y social y las políticas destinadas a ello.

El desarrollo moderno, en especial el que arranca con el fin de la segunda Guerra Mundial, pronto se desplegó en un proceso institucional y político inseparable de la aspiración a crear un régimen universal de derechos. Noción que, a su vez, remite a la de justicia integral porque si la igualdad que promete la democracia se limita a las leyes o a las urnas resulta del todo insuficiente para asegurar y extender la justicia social. Así, el desarrollo entendido como creación y expansión de derechos; los derechos entendidos como justicia y libertad; la política entendida como acción y compromiso con el código democrático, son coordinadas imprescindibles para construir una nueva agenda.

² Entrevista con Adela Cortina, “Competir o convivir”, *Babelia*, 18 de mayo de 2013, pp. 4-6.

Repaso memorioso

La idea del desarrollo como progreso, como “estar al día”, es tan vieja como la modernidad; forma parte no sólo del pensamiento clásico de las ciencias sociales, sino de la experiencia política internacional de los dos últimos siglos. Sin embargo, la preocupación por este proceso central de la modernidad sólo se volvió universal y estratégica hasta la segunda mitad del siglo xx.

Después de la segunda Guerra Mundial, el mundo topó con un gran punto de inflexión, luego de la catástrofe económica de la Gran Depresión y el ascenso de los fascismos; en más de un sentido, se trató de la primera gran vivencia masiva de la globalización al poner en contacto a hombres de todas las latitudes, e introducir a poblaciones enteras de las regiones atrasadas en lo que hoy llamaríamos la modernidad, condensada entonces en la organización vertical y racional de los ejércitos y la enorme capacidad de destrucción de las armas en uso. Ciertamente es que esto se hizo mediante la destrucción más violenta imaginable, pero sus lecciones fueron asimiladas por las élites emergentes y en formación en los territorios todavía coloniales y en América Latina, pero también y desde luego en India y China.

Así, el derecho al desarrollo empezó a plantearse como un reclamo universal, y la autonomía de los estados y la soberanía de las naciones como componentes indisolubles del nuevo orden. Como paradigmas reinaban el pleno empleo y la protección social, que resumían la terrible experiencia del desempleo y la penuria de la Gran Depresión; su obligada consecuencia fue la premisa de que el crecimiento económico sostenido era la ruta por excelencia para arribar a plataformas de progreso que se concretaban en los estados de bienestar.

La combinación de crecimiento económico alto y sostenido con redistribución social, daba sentido histórico al concepto mismo de desarrollo, convertido pronto en la idea fuerza de la posguerra y, en particular, de los nuevos mundos que emergían de la descolonización y del reclamo industrializador latinoamericano inspirado por el pensamiento de la CEPAL y Raúl Prebisch.

De la euforia del globalismo al extravío del desarrollo

Con las convulsiones del fin del siglo xx, resumidas en la implosión del comunismo soviético, la globalización de las finanzas y, en menor medida, de la producción y el comercio, sobrevino un radical cambio paradigmático. En lugar de pleno empleo y protección social, se impuso la lucha contra la inflación, la estabilidad financiera y la reducción de los compromisos del Estado con el bienestar y la justicia social. En varios países las nociones de ajuste externo, pago de la deuda externa, revisiones —y reversiones— de los estados, se volvieron criterios y políticas centrales en consonancia con lo que se llamó el Consenso de Washington.

Así, más que un desarrollo “esquivo”, como el experimentado en los años setenta con sus oscilaciones y rupturas y la “estanflación”, lo que el mundo empezó a vivir en las dos últimas décadas del siglo xx fue un extravío en términos de aquellos valores y criterios que dieron lugar a la gran gesta del desarrollo como derecho y cambio social. Con su catálogo de recomendaciones destinadas a “vol-

ver a lo básico”, el Consenso pretendió redefinir el perfil global del mundo y asegurar la implantación de un nuevo orden mundial. La visión de una economía de mercado irrestricta por su eficiencia sustenta la propuesta, que se pretende universal y racional, de reducir el Estado a su mínimo, hasta volverlo una entidad puramente instrumental.

Se fue tan lejos en la carrera por “corregir” lo que se tenían como excesos y adiosidades del Estado y sus tareas, en la revisión de ideas y proyectos, que incluso se pretendió desaparecer del mapa de las prioridades internacionales la idea misma del desarrollo. Así, el derecho al desarrollo fue sometido a las exigencias del mercado y las finanzas, interpretadas arbitrariamente desde el poder internacional. El resultado está a la vista.

De una globalización económica y financiera vista como portento, asistimos hoy a una brutal y costosa constatación: el así llamado pensamiento único, con su postulación de la eficiencia de los mercados y su imbatible eficacia para autorregularse, no sólo estaba equivocado en sus premisas fundamentales, sino que ha llevado a una crisis de enorme profundidad cuyos efectos son aún imprevisibles para los tejidos económicos y sociales.

El caos actual no es más que expresión de una globalización (auto) impuesta. Si bien puede proponerse, al menos como hipótesis de trabajo, que el proceso globalizador como lo hemos conocido ha llegado a otro punto de inflexión, con una Europa amenazada en su integridad social y su unidad como proyecto, y con ello a la economía mundial; con Estados Unidos cuyo crecimiento apenas se asoma, su consumo se estanca y su empleo se contrae, las rutas a seguir son todo menos claras. Es en este contexto que una manera menos incierta de “estar en el mundo” radica en acudir a la historia para ser capaces de aprovechar los resquicios que la coyuntura abierta por la crisis permite.

Por un replanteamiento estratégico

La circunstancia crítica de la situación actual debería conducir a replantearse los términos de la estrategia seguida; la explosión financiera, la codicia como cultura, lleva a la necesidad redescubierta de su regulación. La necesidad de contar con estados fiscales, fuertes y dinámicos es insoslayable, sólo así se podrá intentar la delicada y siempre veleidosa combinación de crecimiento económico con equidad y estabilidad.

Si hubiera que fechar el origen de los recientes intentos de recuperación del Estado, podría proponerse que fue en 1997, cuando el Banco Mundial liderado por Joseph Stiglitz desató este empeño: “las enseñanzas de los grandes éxitos conseguidos... desde la industrialización de algunos países en el siglo XIX hasta el ‘crecimiento milagroso’ alcanzado en la posguerra por Asia Oriental... lejos de respaldar la teoría del Estado minimalista, demuestran que el desarrollo exige la existencia de un Estado eficaz”.³

³ Banco Mundial, “El Estado en un mundo en transformación”, Informe sobre el desarrollo mundial, Oxford, Oxford University Press, 1997.

No está por demás recordar la categórica advertencia de Polanyi en su análisis del colapso de la primera fase de globalización: si el mercado pretende subordinar a la sociedad, terminará por destruir sus propios cimientos:

La civilización del siglo XIX se asentaba sobre cuatro instituciones. La primera era el sistema de equilibrio entre las grandes potencias... La segunda fue el patrón-oro internacional... La tercera, el mercado autorregulado... La cuarta, en fin, fue el Estado liberal.

...La clave del sistema institucional del siglo XIX se encuentra, pues, en las leyes que gobiernan la economía de mercado. La tesis defendida aquí es que la idea de un mercado que se regula a sí mismo era una idea puramente utópica. Una institución como ésta no podía existir de forma duradera sin aniquilar la sustancia humana y la naturaleza de la sociedad.⁴

El papel del Estado social y generador de externalidades tecnológicas e institucionales es fundamental y no contingente para una determinada etapa de crecimiento o desarrollo. En un mundo de riesgos globales, la consigna de sustituir la política y el Estado por la economía es cada vez menos convincente. Por ello es que la nueva agenda para reformar el Estado no tiene nada que ver con un discurso de tábula rasa o un imposible regreso al pasado.

Por el contrario, busca ser fruto de una recapitulación conceptual y de experiencias, de una puesta al día que, sin renunciar a la historia, ayude a emprender un nuevo curso de desarrollo, que abra cauces para un proyecto de inclusión social y de consolidación democrática.

La reforma del Estado que la época reclama para encaminarse a un cambio fundamental tiene que tener como eje maestro una reforma social del propio Estado. No puede reducirse a satisfacer demandas específicas de cambios en el uso de los recursos o la conformación institucional; para ser un componente y un catalizador de una efectiva y radical "reforma de las reformas" del Estado, debe centrarse en la reconstrucción de los tejidos y procesos sociales básicos, lo cual implica, a su vez, una redistribución del poder, un reacomodo radical de las relaciones y pesos entre las esferas de la economía y su comando en la asignación de los recursos y la distribución de los ingresos y la riqueza. También, sin duda, en la esfera del poder político y administrativo y en la propia división del trabajo dentro del Estado.

Cambio de rumbo

El liberalismo, nos enseñó Bobbio, no es sinónimo del liberalismo manchesteriano que pretendía reducir toda la vida social, económica y política, a los criterios y mandatos de la competencia y el mercado. La historia ha dado la razón a pensadores como Stuart Mill, quienes siempre pensaron que el catecismo de Adam Smith

⁴ Karl Polanyi, "La gran transformación. Crítica del liberalismo económico", pp. 22-26. <<http://paje.fe.usp.br/~mbarbosa/cursopos/polanyigt-esp.pdf>>.

era inseparable de sus sentimientos morales y de un papel relevante del Estado, tanto en la economía como en la política y el conjunto de la vida social de las naciones.

Hipótesis que, por cierto, fueron reelaboradas a lo largo del siglo xx por los pensadores y promotores del socialismo liberal, de la revolución keynesiana y, luego, del Estado de bienestar, que fundió en un pacto en verdad civilizatorio las inspiraciones de cristianos, católicos, liberales y socialistas democráticos, para forjar el sendero de progreso económico con equidad. A lo largo de los “treinta gloriosos” o la “edad de oro” del capitalismo, tuvo lugar una especie de gran emulsión de ideas e instituciones que habría de desembocar en la constitución de la Unión Europea y su mensaje de democracia, innovación e inclusión social.

Luego del fin de la Guerra Fría, el gran pacto europeo parecía destinado a ser el soporte de una nueva era donde la certeza colectiva sobre una “paz eterna” kantiana se combinara con la confianza compartida en un futuro de equidad y seguridad sociales para todos. Luego sobrevino la primera crisis mundial de la globalización y el mundo desarrollado entró en un tobogán de revisiones y reversiones en cuanto al mantenimiento y durabilidad de tales certezas y confianzas esperanzadas.

Para el mundo en desarrollo, por el contrario, se han abierto caminos posibles inspirados en la experiencia asiática, el impetuoso crecimiento chino, la modernización acelerada de Corea y el propio avance de India. En América Latina, en especial en el Cono Sur, se vive una era de auge en el comercio internacional de sus materias primas y para muchos observadores de lo que se trata es de poner a prueba la fortaleza y el vigor de los estados para propiciar una efectiva redistribución de esas rentas extraordinarias y, a la vez, sembrarlas para crear los cimientos de un crecimiento futuro más diversificado y sólido.

Los países centroamericanos y México, por el contrario, han tenido que sufrir una acentuada interiorización de la crisis y la recesión americana sin las suficientes capacidades instaladas para responder de manera contracíclica o para explorar caminos alternativos de expansión. Con todo, en esta subregión septentrional de América Latina también se vive un momento de aliento y esperanza en cambios de rumbo en la dirección de procesos de maduración e integración de sus estructuras productivas, internacionalizadas abruptamente pero tal vez en condiciones de plantearse un mejor aprovechamiento de esas aperturas en el futuro.

La crisis, en efecto, ha (re)abierto la posibilidad de plantear que frente a la globalización, entendida hasta hoy como trayecto y pensamiento único, es factible proponer la diversidad de formaciones sociales y rutas para el desarrollo. Frente a la dictadura del ajuste financiero y el equilibrio fiscal, entendido unívocamente como “déficit cero”, se pueden imaginar nuevas maneras de estructurar los estados nacionales, reestructuración que puede auspiciar nuevas combinaciones entre la apertura externa y la promoción interna que, sin renunciar al comercio exterior y a la interdependencia, ponga por delante la noción operativa pero trascendente del desarrollo humano.

Colocar lo social como punto de partida para reordenar objetivos y visiones del desarrollo, puede probarse no sólo útil para la estabilidad social, sino conver-

tirse en una fuente de renovación de la legitimidad de la política y del Estado. Pensar la política social como componente indispensable del desarrollo democrático es empresa civilizatoria. Reasumir las dimensiones nacionales para abordar lo global, y no para exorcizarlo, es tarea central.

El camino del mundo a una eventual globalización de la política económica parte de, se imagina y prepara en, los estados nacionales y pasa por una modulación cuidadosa de las políticas en las que se condensan las diversas y encontradas voluntades sociales. La mundialización de la política económica en consonancia con los requerimientos de una globalización reconstruida, no podrá eludir el gran divorcio entre la economía y la demografía que se despliega en la escisión, convertida en parámetro de la visión neoliberal, entre la política económica y la social. Disonancias que están en el fondo de la gran división social que amenaza la cohesión fundamental de las naciones, por medio de una anomia impasible y de una migración internacional convertida en la vía por excelencia para el gran ajuste subversivo del mundo desigual de nuestros días. “Volver a la normalidad va más allá de hacer que las tasas de crecimiento se recuperen y que el aparato productivo salga de su recesión. Implica que se volverá una ‘normalidad’ distinta...”⁵

Vale la pena insistir: la equidad y la justicia social son objetivos legítimos y centrales del desarrollo; además, la experiencia reciente ofrece argumentos robustos de que son también condiciones esenciales de una estabilidad macroeconómica comprometida con el crecimiento económico, así como de la gobernabilidad democrática. La justicia social es inseparable del derecho al desarrollo; “la noción de justicia social, dice Carpizo,⁶ no se encuentra en desuso... La fuerza especial del concepto de justicia social se encuentra en que además de su significado jurídico y constitucional, se impregna de carácter sociológico y, en particular, de un sentido de equidad”. Es un derecho ciudadano y su realización debería ser una prioridad para los estados, en la crisis y más allá de ella. Por ello la necesidad de reconocer como derecho universal de los estados y de las naciones, la capacidad de decidir las pautas de desenvolvimiento económico y distribución social, así como las formas de inscribirse en el mercado y la economía globales.

La crisis puede ser un acicate para identificar y reflexionar sobre los límites de la globalización para autorregularse; “volver a lo básico”, consigna preferida del neoliberalismo, puede cambiar de signo y convocar a redescubrir la pertinencia y la vigencia de los estados para crear regímenes de seguridad humana y protección del entorno. Para poder articular un sentido de futuro, es indispensable poner el desarrollo por delante y la equidad para la igualdad en el centro.

La ruta del globalismo, entendido como la ideología al modo de la fórmula neoliberal, no puede seguir presentándose como receta única. Democracia y modernidad económica sólo serán viables en la medida en que las sociedades pongan en el centro la equidad; en donde lo social ya no sea residuo de lo econó-

⁵ Eugenio Anguiano, *Mercados financieros internacionales. Su historia, evolución y crisis*, México, UNAM, 2012.

⁶ Jorge Carpizo, “El estado de los derechos de la justicia social”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 14, enero-junio de 2012, p. 6.

mico ni referencia contingente de la política. “Democracia y mercado, dice Rapoport,⁷ no son términos intercambiables... si los ciudadanos no pueden intervenir en el dominio de una economía cada vez más desconectada de lo social y a la que se le niega la posibilidad de utilizar los instrumentos de política necesarios para corregir los desequilibrios que el mercado por sí mismo no puede solucionar, la sociedad civil deja de tener sentido...”.

La pertinencia de incorporar la dimensión de los derechos para buscar modular los acomodos de la globalización, adquiere particular fuerza desde la perspectiva de la economía política de la crisis. Es desde esta atalaya, que puede empezar a (re)conocerse el derecho al desarrollo como un derecho central y fundamental de la modernidad globalizada.

Así, puede aprenderse a leer productivamente las señales de un entorno mundial marcado por la incertidumbre, la desigualdad multidimensional y la pobreza masiva y planetaria, y traducirlas en el desarrollo de los derechos. La oportunidad de una inscripción de la democracia en los objetivos del desarrollo, tan integrales e integradores como sea posible, parece ser la senda más segura, aunque tal vez la más ardua, para hacer factible la ambición, revigorizada por el cambio del mundo, de avance económico con profundización democrática y equidad social.

⁷ Mario Rapoport, “Orígenes y actualidad del ‘pensamiento único’”, en Julio Gambina, *La globalización económico-financiera. Su impacto en América Latina*, Buenos Aires, Clacso, 2002. <<http://sala.clacso.edu.ar/gsd1252/cgi-bin/library?e=d-000-00---0grup--00-0-0--0prompt-10---4-----0-11-1-es-50---20-about---00031-001-1-0utfZz-8-00&a=d&cl=CL3.13&d=HASH9915fab88bc7073cbf0838.4.2>>.

E Crisis y reformismo en México

David Ibarra*

Antecedentes

En las décadas de los ochenta y los noventa se concentra el giro histórico más brusco, se pasa del patrón innovador de la Revolución mexicana a la importación de reformas del paradigma neoliberal. Se transita de la primacía del desarrollo y el combate a la marginación social, hacia la libertad de mercados, la condena a toda interferencia gubernamental, la lucha antiinflacionaria y la instalación del Estado mínimo.

La ideología neoliberal tomó asiento en México con la promesa de que el juego libérrimo de los mercados clausuraría la brecha del atraso, llevaría a la estabilización de precios y erradicaría los desajustes en las cuentas públicas. Por su parte, la apertura externa exportadora reemplazaría al forzado desarrollo industrial, facilitando absorber tecnologías de punta en beneficio de los salarios y de los ingresos de la población, a la par de desterrar las rupturas cambiarias. De su lado, la limpieza en los comicios perfeccionaría los sistemas electorales, garantizaría la alternancia política y redondearía las libertades individuales. En suma, la competencia intensificada sanearía economía, política y sociedad.

En la concepción del Consenso de Washington, la política monetaria de un banco central independiente, con objetivos fijados a priori —sin mayor debate legislativo— sustituiría casi por entero a las políticas macroeconómicas de los gobiernos, singularmente a la acción fiscal. Es la vuelta de otra manera al patrón oro¹ y a eso se procede sin descanso. En efecto, con la liberalización de las transacciones externas en cuenta corriente y cuenta de capital, se eliminó buena parte de los instrumentos y medidas de resguardo a los productores. A su vez, la desregulación financiera interna unida a la esterilización de la autonomía promocional

* Economista. Ha sido secretario de Hacienda, director general de Nacional Financiera, director de la CEPAL en México, profesor universitario. El autor agradece los comentarios de Jaime Ros y de Rolando Cordera.

¹ El patrón oro constituyó un paradigma monetario regulador de las relaciones económicas internacionales. Consistía centralmente en que cada país, fijaba una paridad entre su moneda y el precio del oro. Las reservas internacionales estaban constituidas por oro y los déficits y superávits de pagos se liquidaban o financiaban mediante transferencias de ese metal. Se trataba de un sistema de tipos de cambio fijos, donde la responsabilidad principal de los bancos centrales residía en defender la paridad, aun a costa de sacrificar el ritmo de crecimiento del país. Indirectamente el sistema contenía el gasto público y la inflación —por sus efectos en importación y exportación— subordinando todo el manejo macroeconómico a la estabilidad y a la liquidación ordenada de los saldos de la balanza de pagos.

de la banca de desarrollo, contribuyó a completar el desmantelamiento de la política industrial. La privatización de empresas públicas, unida a la extranjerización de parte importante de los mejores consorcios privados, restó capacidad de acción y poder económico al Estado y a la iniciativa privada nacional. Luego, la promulgación de la Ley de Responsabilidad Hacendaria con el compromiso del equilibrio presupuestal, limitó todavía más los márgenes estatales de maniobra macroeconómica. A lo anterior, se añaden la extranjerización de la banca comercial, el otorgamiento de independencia al Banco de México con el cometido único de combatir la inflación y la prohibición de financiar al gobierno para dejar inerte “de facto y de jure” al Estado en el desempeño de funciones medulares anejas a la autonomía de la política económica del país. Privan, entonces, los objetivos globalizadores de la estabilidad de precios y del Estado mínimo que implican la subordinación de la política interna a los dictados del mercado global.

Prescindir de los instrumentos económicos básicos del poder estatal, necesariamente quitó una pieza esencial al presidencialismo fuerte, semiautoritario, armonizador de izquierdas y derechas. En consecuencia, el PRI dejó de cobijar a todas las tendencias y decidió la expulsión de la fracción progresista que emigró para formar el PRD. Con esa segregación y con el desgaste del corporativismo distribuidor y desarrollista de campesinos, obreros y empresarios, la política de protección social perdió rumbo y alcances. Pronto dejó el camino de crear derechos sociales y se convirtió cuando más en fuente de subsidios a pobres e indigentes segregados en todo o en parte del mercado de trabajo.

Más sobre la reforma neoliberal

Toda reforma estructural tiene inevitables repercusiones que alteran de raíz el funcionamiento del sistema social en términos reales e ideológico-políticos y despiertan fuerzas opositoras persistentes —todavía hay resentidos por los cambios de la Revolución de 1917—. Al efecto, las reformas neoliberales trastocaron la integración de los grupos ganadores y perdedores del país: gana la derecha, pierde la izquierda de tradición revolucionaria; gana la economía, pierde rectoría la política; gana la especulación financiera, pierde la producción real. En materia distributiva, por ejemplo entre 1980 y 2008, la participación del trabajo en el producto se redujo de 45 a 30%, asimismo, el gasto del sector público se contrajo de 40 a 20% del mismo producto, restando mando e influencia al Estado y a los trabajadores. En ese proceso, muchas de las empresas públicas se privatizaron al tiempo que muchas empresas privadas o públicas pasaron a ser de propiedad foránea con objetivos frecuentemente distintos a los nacionales. El corolario es claro: no es posible transferir poder económico y político sin que se altere para bien o para mal la distribución del ingreso, los accesos al bienestar de grupos y clases sociales.

Las reformas neoliberales exaltan las libertades individuales y de mercado pero al poco andar concentran el ingreso, detienen los salarios, otorgan poder incontestable a los conglomerados financieros y reparten miseria o riqueza de manera hartamente desigual. Desde entonces, la pobreza se combate en México no con

empleos, sino con transferencias que la perpetúan; el crecimiento ya no se busca en la decisión propia de invertir o elegir las actividades a fomentar, sino en atraer inversionistas foráneos que vengan a enseñarnos el camino.

La adopción del Consenso de Washington tuvo consecuencias de distinta índole. A tropezones —porque neoliberalismo y democracia no son fáciles de armonizar— hizo avanzar el proceso de modernización electoral del país. Comicios más competidos —aunque no nítidos—, fortalecimiento de los partidos políticos, mayor juego legislativo, alternancia política, son signos innegables de avance. Asimismo, se abaten sensiblemente la inflación y los déficits públicos (más por compresión de gastos que por aumento de los bajísimos impuestos), reduciendo interferencias a veces indeseables en la administración de la economía. Los partidos políticos resultaron favorecidos, pero al poco andar se debilitan por insuficiente respaldo ciudadano, no sin antes causar estancamiento en las cámaras legislativas. Luego, el imperativo de construir mayorías —un poco a espaldas de la sociedad y del Congreso— llevó a la concertación cupular de las agendas partidistas del trabajo, como lo atestigua el reciente Pacto por México, signado por el presidente y los dirigentes de los tres principales partidos del país, a pesar de sus divergencias doctrinarias.

Los problemas vigentes

La estrategia de crecimiento hacia afuera tuvo éxito culminante con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Pero luego se limitó a cuidar del modelo maquilador, sin reconstruir las cadenas productivas internas y multiplicando convenios mayoritariamente desfavorables de libre comercio por sus saldos deficitarios crónicos. En tales circunstancias, persiste el estrangulamiento de la balanza de pagos, la relación entre el ascenso impulsor de las exportaciones —como actividad económica líder— y el ascenso del producto es la más baja o una de las más bajas en América Latina. Por lo demás, hoy la crisis global frena el crecimiento del intercambio al inducir al grueso de los países a exportar más y, contradictoriamente, al abrazar las políticas de austeridad, a comprimir o sustituir importaciones.

De otro lado, pese a la apertura y a la extranjerización de la banca, subsiste seria obstrucción al financiamiento de la producción y de la inversión. A la falta de regulaciones apropiadas, la persistente inclinación contraccionista del banco central, se suma la de la banca de desarrollo —cuando sólo emprende operaciones de segundo piso— para limitar en conjunto a no más de 20% la cartera del crédito bancario destinada a las actividades productivas. Las empresas mediana y pequeña sufren aguda, crónica, falta de acceso al crédito bancario e institucional. La macroeconomía se maneja con ignorancia del papel del crédito, la deuda y el gasto público en la configuración de la demanda y el desarrollo, como si no importase la exclusión del financiamiento a la producción o la formación de capital, como si fuese irrelevante la distribución del ingreso y del poder. Anexo a ese problema, está el de la extrema volatilidad de los fondos de ahorro recibidos del exterior. Mientras la inversión extranjera directa declina al reducirse las empresas

públicas o privadas susceptibles de venderse a inversionistas foráneos, las entradas acumuladas en valores gubernamentales o privados de cartera o en bolsa, esto es, de capitales golondrinos, rebasan las reservas de divisas del Banco de México. Hay aquí un factor de inestabilidad frente a las frecuentes oscilaciones de los mercados financieros internacionales, ahora acentuados por la posible supresión de las compras de valores privados y gubernamentales de la Reserva Federal de Estados Unidos.

Al olvidar esos problemas y los reclamos sociales de los productores con el debilitamiento consecuente de la demanda interna, el ritmo de desarrollo 1950-1982 respecto a 1982-2012 se reduce a la mitad; la pobreza atenaza a 50% de la población y el mercado de trabajo más o menos formal se resquebraja, apenas absorbe 40% de la mano de obra empleada. El 10% de la población más rica dispone de más de 40% del ingreso nacional, mientras el 10% más pobre cuenta con alrededor de 2%. La enorme desigualdad en el reparto de los ingresos es fuente degradante e inagotable de corrupción e impunidad.

Por supuesto, la inmoralidad reinante suele atribuirse a los funcionarios estatales, olvidando que siempre es fenómeno practicado por dos voluntades: la que da, la más activa, y la que recibe. La quiebra del ritmo ascendente del bienestar de la población quíerese o no se asocia a la multiplicación de las actividades ilícitas asociada a su vez al desempleo e informalidad, sobre todo de los jóvenes. Las limitaciones del monopolio estatal de la fuerza para imponer orden ante la desbordada proliferación de lugares afectados por la inseguridad, lleva a muchas comunidades a organizar fuerzas defensivas propias que fácilmente pueden resultar contaminadas por el crimen organizado o por grupos de paramilitares, en un círculo vicioso arduo de romper.

En conjunto, la situación social se degrada y con ella la representatividad efectiva del sistema político. A lo anterior se añaden la partidización de las instituciones —singularmente las electorales—, la multiplicación de los organismos autónomos segregados del Poder Ejecutivo, el divisionismo dentro de los partidos de oposición y la inevitable migración política, el PRI incluido, hacia la derecha.

Impertérrito el conservadurismo, sigue arguyendo que los problemas del estancamiento estabilizador son atribuibles a la timidez de las reformas aperturistas que debieron completarse con más cambios institucionales de signo análogo: menos Estado, más mercado, menos sindicatos, más libertades empresariales, menos nacionalismo, más globalización y más aliento a la inversión foránea. Como consecuencia, hay diferendos que polarizan a la sociedad y a los partidos por encima de los acuerdos cupulares. Además, ante la debilidad de las instituciones garantes de la participación política, los ciudadanos usan las calles como medio de expresar demandas o descontento.

Hacia el cambio de las políticas públicas

En respuesta a las fallas sociales, muchas asociadas al neoliberalismo que ya llevan asentándose 30 años, el nuevo gobierno propone remediarlas con otra oleada de reformismo que no se sabe a ciencia cierta si es continuación de aquél o inten-

ta recobrar para el Estado alguna autonomía de decisión. La lista es larga: reforma laboral, de telecomunicaciones, educativa, político-electoral, energética, fiscal, financiera. Dejando tareas todavía pendientes, se nos inserta en otro largo y difícil proceso adaptativo. Se piensa que las reformas estructurales curarán prontamente las crisis, sin percatarse de que durante el inevitable periodo de acomodo a las mismas, forman un ingrediente más de las propias crisis. Llevar a buen término ese proceso de cambio, demanda de concepciones claras en los objetivos, en los órdenes de prelación y en seguir un riguroso calendario en la instrumentación del mismo.

Sea como sea, ante oídos sordos, el país clama por empleo, crecimiento, seguridad, honestidad y distribución medianamente equitativa del ingreso. Por eso, los planteamientos encaminados a satisfacer demandas largamente aplazadas de la población, debieran tener primacía sobre cualquier otra meta reformista.² En nuestro caso, la saludable rectoría democrática del Estado reside medularmente en su capacidad de contrarrestar la desigualdad. Asimismo, ante los problemas propios y los inducidos por la crisis de la globalización, cabría centrar esfuerzos en ganar autonomía de decisión para reconstruir, modernizando los instrumentos desmantelados de la acción estatal promotora y equilibradora del desarrollo con paz social. Por igual, sería deseable evitar la aglomeración de los grupos adversamente afectados con el reformismo, mientras no se pueda dar respuesta a sus exigencias justificadas sobre todo cuando los beneficios esperados fructificarán —si lo hacen— en el futuro distante. Del mismo modo, habría que evitar caer en la magnificación publicitaria de las posibles contribuciones de las reformas, repitiendo los errores y la pérdida de credibilidad que se asoció a la abrumadora propaganda sobre las bondades del aperturismo de mercados.

Lo anterior, no significa que las reformas propuestas carezcan de méritos. Bien diseñada, una reforma educativa —no sólo centrada en lo laboral—, podría cumplir un papel decisivo en el necesario enriquecimiento del capital humano y la cultura del país; pero de momento, contra lo que se dice, poco podría contribuir a multiplicar los empleos en el sector moderno de la economía, ni a mejorar el reparto del ingreso. De la misma manera, la reforma laboral acaso pudiese mejorar los costos y quizás la competitividad de las empresas, pero difícilmente acrecentaría la demanda de ocupaciones bien remuneradas o el peso político y el ingreso de los trabajadores.

Cada reforma persigue objetivos específicos, esto es, salvo excepciones, no cura el universo de los problemas ni necesariamente converge a resolver las cuestiones más apremiantes del país. De aquí la conveniencia de establecer prelación, evitar el inicio simultáneo de demasiadas transformaciones que no liman las aristas más riesgosas de los problemas, mientras provocan nuevos disensos políticos o sociales.

² En tal sentido, se ha recomendado la creación de un “Consejo Económico y Social”, que alivie la crítica cupular al sistema político al tiempo que mejore su representatividad política.

Algunas reformas específicas

La reforma energética

Sin duda, sería deseable suprimir la corrupción en Pemex, reducir sus pasivos laborales o enmendar prácticas sindicales impropias. Pese a las críticas y leyendas negras, Pemex es un organismo altamente rentable. Las utilidades antes de gravámenes sumaron 69 000 millones de dólares en 2012. Entonces, su deterioro y descapitalización tienen causas preponderantemente exógenas que no endógenas a la institución. La cuestión medular reside en un régimen fiscal confiscatorio que grava pesadamente sus ingresos netos hasta ponerle habitualmente en pérdidas. Veamos esta cuestión un poco más de cerca. Los gravámenes petroleros aportan alrededor de 35% de los ingresos del gobierno federal, es decir, alrededor de 7.7% del producto. Si a esa última cifra se descuentan los impuestos a las ventas petroleras que supuestamente habrían de cubrirse en cualquier hipótesis de reforma, el resto de los gravámenes sumaría cerca de 5% mismo del producto. Si Pemex sólo cubriese el impuesto sobre la renta como cualquier negocio —aun añadiendo regalías— habría que acrecentar la carga tributaria general en cerca de 30% de la recaudación conjunta del IVA y del impuesto sobre la renta, cuestión ciertamente escabrosa.

La segunda traba en importancia es la de forzar a Pemex a extraer y exportar crudo al máximo posible a fin de aliviar los apremios del fisco y de la balanza de pagos, aun a costa de restar producción (inversiones) y abastos al mercado nacional (gasolina, gas) y del agotamiento de yacimientos que no se intenta rehacer por carencia de recursos. En el mundo, Pemex ocupa el quinto lugar como productor de crudo, pero el tercero como exportador y el decimoséptimo como refinador, con una producción petroquímica ínfima. Esos datos subrayan el criterio erróneo de la política de extracción, exportación y uso de las reservas, manifiesto en el desequilibrio evidente de las líneas de producción y en la optimización conjunta de resultados. La solución no está en resquebrajar más a Pemex y a sus cadenas productivas, sino en atender y atenuar poco a poco los verdaderos problemas que le aquejan.

El proyecto de la reforma energética del gobierno plantea modificar los artículos 27 y 28 constitucionales para hacer posible la inversión privada en la cadena productiva del petróleo, el gas, la refinación y la petroquímica sin precisar las adecuaciones a las leyes secundarias. Es decir, se quita a las explotaciones petroleras la protección constitucional de ser estratégicas, reservadas al Estado, para convertirlas en actividad a la que pueden acceder propios y extraños, mediante el cumplimiento de ciertos requisitos. La consecuencia inevitable sería la dispersión de la renta petrolera, reduciendo los magros ingresos estatales en los años venideros. Ciertamente el proyecto de reforma energética del gobierno no plantea la inmediata privatización de Pemex, pero sí lo hace a futuro al permitir inversiones privadas en el proceso de desarrollo del complejo petrolero y quizás hasta la venta a medio plazo de algunas de sus instalaciones. En efecto, los empresarios privados no usufructuarían concesiones pero tendrían participación contractual en las utili-

dades generadas, después de recuperar íntegramente los costos. Aunque se deja a leyes secundarias la fijación de esas participaciones y la posible creación de empresas público-privadas para cada proyecto significativo, es claro que la situación competitiva conjunta de Pemex resultaría erosionada frente a la de los nuevos socios de los contratos de utilidad compartida.

Aquí subyace una contradicción básica: la dificultad pronta de normalizar la pesadísima carga fiscal petrolera —aun disminuyendo los gravámenes y aumentando el reparto de dividendos— con el imperativo de hacer prontamente atractiva la inversión privada de nacionales o extranjeros. Ello llevaría a establecer regímenes tributarios disímiles, consistentes en aceptar contratos de utilidad compartida sujetos a obligaciones tributarias inferiores a las que cubre o cubriría el cascarón de Pemex. Buscando los renglones más lucrativos, paso a paso, se romperían más los encadenamientos productivos de los cuales depende la rentabilidad conjunta de las explotaciones petroleras y petroquímicas, sacrificando el consorcio más importante del país, el que históricamente ha validado la capacidad nacional de emprender grandes proyectos en beneficio general.

El nuevo régimen propuesto ensancha algunas libertades en materia de endeudamiento y autonomía de gestión. En particular, se excluye a Pemex de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria —vieja aspiración— y se le sujeta a un régimen más flexible de gastos —con deducción plena de los costos—, inversiones y deuda sin requerir buena parte de las anteriores autorizaciones hacendarias.

En contrapartida, se afianzan, centralizan, los controles financieros y se quitan o podrían quitarse funciones a Pemex, conforme a la iniciativa de Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos. Por lo pronto, como se dijo, el régimen impositivo sería dual. De un lado, subsistirían las antiguas obligaciones que gravan al viejo Pemex. De otra parte, los contratos de utilidad compartida quedarían sujetos a diversos gravámenes —a retener por el propio Pemex— que, junto a los que subsistirían del régimen anterior, aseguren escrupulosamente al fisco ingresos petroleros ascendentes.³ En esos términos, la única salida de Pemex en alivio de su extraordinaria carga fiscal residiría en desplazar más y más actividades hacia la figura de contratos de utilidad compartida, sobre todo cuando no se especifica la magnitud de la participación privada en cada uno de ellos.

La iniciativa de ley de hidrocarburos prevé la figura de un comercializador del Estado —no se aclara si coincide o no con Pemex Comercio Internacional, S.A. de C.V. (PMI)— que recibiría todos los ingresos derivados de las ventas y los entregaría a un “fideicomiso” de la Secretaría de Hacienda creado al efecto—. Esta institución fiduciaria se establecería para recibir esos ingresos y para entregar al Esta-

³ El citado proyecto de ley apunta los siguientes gravámenes o partidas a recibir por el fisco derivados de los contratos de utilidad compartida: cuota mensual por área contractual en las fases previas a la extracción de hidrocarburos; un porcentaje del valor contractual de los hidrocarburos extraídos; un porcentaje de la utilidad operativa; el impuesto sobre la renta que cause Pemex y sus organismos subsidiarios. A lo anterior, se añade un dividendo incorporado a la Ley de Ingresos de la Federación.

do, a Pemex y a sus organismos subsidiarios los pagos que les correspondan conforme a los contratos o las obligaciones fiscales. En los términos descritos, las funciones de Pemex excluirían la parte del financiamiento y quizás también de la comercialización, elementos medulares en el manejo de toda empresa verdaderamente competitiva.

Véase como se vea, la iniciativa energética del PAN y quizás algo menos la del PRI, darían continuidad al proyecto neoliberal. Ambas ofrecen una salida pragmática cortoplacista: compartir la renta petrolera frente a las urgencias fiscales y de pagos externos. Se confía en recibir una inyección masiva de inversión foránea con qué resolver los estrangulamientos financieros y compensar la recesión que ya se apunta en el horizonte mundial y en el nuestro, aun pasando por alto que el paradigma energético global parece estar próximo a cambiar. Incluso así, acaso fuese ingenuo esperar el *“deus ex machina”* de una avalancha salvadora de recursos, a cambio del sacrificio de valores nacionales compartidos y, a mayor plazo, del aporte de la industria petrolera al desarrollo nacional.

Por último, las propuestas de reforma sólo están parcialmente dirigidas a asegurar el abasto estratégico, suficiente, diversificado, sustentable, competitivo de energéticos a la población y a la economía del país. Por eso mismo, no se abarca el conjunto de los temas de la política energética y casi nada se dice en cuanto a utilizar —como en el pasado— la explotación de los recursos energéticos como palanca del desarrollo industrial y tecnológico del país.

La reforma fiscal

La carga tributaria en México (2008) es notoriamente baja, viene fluctuando entre 9 y 11% del producto en los últimos 25 años. Guardando las debidas distancias históricas esa recaudación es 3.2 veces inferior a la del promedio de la OCDE, 2.7 veces en impuestos directos y 3.4 veces en los indirectos y menor en las contribuciones a la seguridad social (3% del PIB en México, 9% en la OCDE). A resultados análogos, menos acusados, se llega de hacer la comparación con los países latinoamericanos.

Desde 1980, la debilidad del sistema tributario mexicano obedece a dos razones centrales (sin contar por supuesto la caída en el ritmo de desarrollo a partir de esa fecha): la imitación de los regímenes de la globalización y la falta de ajustes internos sustantivos. Debido a lo primero, se eliminan los tributos al comercio exterior, se reduce drásticamente la progresividad del impuesto sobre la renta (la tasa máxima a las personas pasa de 55 a 30%) y el establecimiento del IVA apenas sustituye al impuesto sobre ingresos mercantiles. Asimismo, la estrategia de crecimiento hacia afuera, hizo de la maquila el sector líder de la economía sobre la base de mano de obra barata y tributación privilegiada. Por su parte, las resistencias y los costos políticos internos a la tributación, han impedido corregir y establecer, por ejemplo, gravámenes a las ganancias de capital, subir los de la propiedad, establecer tributos verdes, acrecentar las contribuciones a la seguridad social o generalizar el IVA. Todo ello pasó casi inadvertido al trasladarse el manejo macroeconómico de la política fiscal a la política monetaria.

La solución ha consistido en transferir al fisco las rentas petroleras al extremo de poner en pérdidas a Pemex, comprimir su capacidad inversora, industrial y de reconstitución de reservas. El aporte de Pemex a los ingresos federales subió de 18 a 37% entre 1980 y 1996, para sostenerse entre 30 y 35% en los años subsecuentes, esto es, entre 6 y 8% del producto. La consecuente falta de desarrollo del complejo petrolero, explica por qué el país importa 50% de las gasolinas, parte importante del gas, y que la producción de fertilizantes y petroquímicos sea ínfima.

Desde el comienzo cabe despejar una duda en torno a la iniciativa de ley. No se trata de un proyecto completo de reforma fiscal por cuanto está enfocada a la revisión de los gravámenes vigentes, sin abundar mayormente en cuestiones relacionadas con el gasto, la deuda pública o los convenios con las entidades federativas. Al propio tiempo, cabe notar que las reformas de Pemex y del fisco van de la mano, no admiten soluciones instantáneas, al menos en sus posibilidades de destrabar la macroeconomía política del país. Por eso, la combinación del actual proceso económico recesivo y las esperanzas de lograr inversiones privadas masivas en el petróleo, quizás estén relacionadas al limitado alcance recaudatorio del proyecto impositivo, como se menciona más adelante.

Como se sabe de sobra, toda reforma tributaria es controvertible en tanto toca intereses creados, trastoca privilegios y difícilmente afecta por igual a todos los causantes. Y lo es más en el caso de México por requerirse vitalmente liberar la acción del Estado de trabas paradigmáticas (ideológicas) y financieras considerables, comenzando por la de ser, como se dijo, uno de los países con menor recaudación fiscal en relación con el ingreso.

En principio parecería sensato acoplar la reforma tributaria al cumplimiento de objetivos irrefutables: primero, facilitar el financiamiento de acciones desarrollistas y contracíclicas, impedidas por el desmantelamiento de los instrumentos de las políticas públicas y la notoria deficiencia de los ingresos federales; segundo, facilitar la reforma energética, liberando poco a poco a Pemex de ataduras tributarias expropiatorias; tercero, imprimir relevancia a la política social, a la distribución del ingreso, otorgando derechos exigibles en vez de aliviar con subsidios, sin resolver pobreza y desempleo. No emprender lo anterior, implica frenar, diferir, los alcances de la política desarrollista del gobierno, en especial la recuperación de la inversión pública que, además, habría de suplir el abatimiento del gasto privado de capital en la presente recesión económica.⁴

En materia de iniciar la eliminación de restricciones paradigmáticas neoliberales al desarrollo y abrir caminos a la acción social, el proyecto hacendario de reforma, en mi opinión, está encaminado en la dirección correcta; no así en sus alcances, ni en encauzar la reforma energética y romper con mayor firmeza los escollos que más limitan la liberación financiera del Estado.

Sin duda es un acierto la construcción de un presupuesto contracíclico que acepte déficit en los recesos y lleve a realizar ahorros o a buscar el equilibrio en los

⁴ En las proyecciones hacendarias, la inversión pública crece a razón de 8.6%, mientras el gasto corriente alcanza 10%. Sin duda, ahí priva la urgencia de activar a corto plazo la economía, dados los plazos más prolongados que suele exigir el aumento del gasto de inversión.

auges, pese a que no se aclare el destino del gasto incremental en 2014 (déficit de 3.5% del producto). Asimismo, en contra del conservadurismo se eleva modestamente la progresividad del impuesto sobre la renta (de 30 a 32%),⁵ contraviniendo la tesis neoliberal de ser el gasto y no la estructura impositiva la que cumpla objetivos distributivos o la de bajar siempre las tarifas progresivas marginales y compensarlas —si se puede— con ampliación en las bases recaudatorias. Además, la propuesta reduce omisiones o huecos tributarios, cuando grava los dividendos y ganancias de capital en bolsa, reduce deducciones, acaso excesivas y elimina de cuajo la elusión legal asociada al régimen de consolidación tributaria. A la vez, se impulsan acciones sociales antes calificadas de populistas, como reafirmar el principio de la universalización de las pensiones y en dar inicio al seguro de desempleo. De igual modo, no se propuso generalizar el IVA en alimentos y medicinas —rompiendo el criterio neoliberal de gravar preferentemente el consumo—. El argumento esgrimido por el gobierno es el de proteger la economía popular, a lo que cabría añadir, el de evitar el debilitamiento ulterior de la demanda agregada frente a la declinación económica. Al propio tiempo, el proyecto reformista deroga los gravámenes de control: el impuesto empresarial tasa única (IETU) y el impuesto sobre depósitos en efectivo (IDE) que, aparte de fallas de concepción, habían sido rechazados reiteradamente por el sector empresarial. Aquí hay una especie de compensación por cuanto las alzas recaudatorias del impuesto sobre la renta a los negocios (131 000 millones de pesos), apenas compensa las pérdidas de la supresión del IETU (115 000 millones de pesos).

Sin contar la oposición justificada o no de los segmentos sociales afectados por el proyecto de reforma tributaria, éste podría criticarse por sus alcances modestos. En las cuentas hacendarias, el alza recaudatoria sería apenas del 1.4% del producto. En rigor, el país necesitaría mucho más, entre 5 y 8% para nivelar su rezago impositivo, lo cual anuncia la repetición de reformas en un futuro más o menos inmediato. La tibieza en la revisión de la progresividad del impuesto sobre la renta a las personas, impidió desplazar armoniosamente las cargas impositivas de los diferentes estratos de causantes, desgravando incluso a algunos segmentos de ingresos medios. De aquí el reproche al proyecto de reforma en el sentido de que centra el esfuerzo recaudatorio en las clases medias y en los causantes cautivos. Además, ese débil impulso podría resultar mermado si el Congreso de la Unión decide enmendar a la baja la propuesta del Ejecutivo. En el debate parlamentario y en las presiones defensivas de los grupos opositores se manifiesta el rechazo a gravar con IVA las colegiaturas,⁶ los intereses hipotecarios, las importaciones temporales o igualar su tasa en la faja fronteriza, así como los recortes en subsidios y deducciones al impuesto sobre la renta.

⁵ En la Unión Europea de 19 países, la tasa máxima del impuesto sobre la renta a las personas es en promedio de 69-70%; en el conjunto de la Unión Europea 42-43%, y en Estados Unidos de 41 por ciento.

⁶ La matrícula de preescolar y primaria en escuelas privadas es apenas de 9.4% del total y la del bachillerato de 16%, el resto es educación pública gratuita. Además, buena parte de esos alumnos pertenecen a familias con ingresos bastante superiores a la media nacional.

Tampoco debiera pasarse por alto que la acusada dependencia de las finanzas públicas de los gravámenes petroleros habría de persistir. Tendría que ser así, dado el poco aumento de la elasticidad impositiva de la iniciativa de reforma. Conforme a las proyecciones de la Secretaría de Hacienda,⁷ los gravámenes petroleros hoy 7.3-7.7% del producto, se elevarían en lo que resta de la década hasta representar más de 9.2%. Ello complicaría la posible reforma energética por cuanto haría necesaria la continuada expropiación impositiva de Pemex, mientras los contratos de utilidad compartida gozarían de regímenes fiscales comparativamente benignos.

En síntesis, algo se desbroza en el proyecto de reforma impositiva. Con todo, queda mucho camino por recorrer. Baste mencionar la evasión y la elusión fiscales masivas, la ineficiencia recaudatoria, los pasivos fiscales excesivos y la confusión en las relaciones.

La reforma financiera

En las últimas tres décadas el sector financiero nacional ha sufrido, como casi ninguna otra actividad, las más severas transformaciones institucionales. En 1982, la banca se estatizó, luego el Banco de México abandona sus objetivos desarrollistas, suprime los fideicomisos de fomento y su política de asignación selectiva del crédito. En seguida, se instrumenta la apertura y desregulación financiera interna y externa, se otorga autonomía al banco central y se reprivatiza a la banca. La banca estatal deja de prestar en primer piso para convertirse en apéndice de la banca privada a la que ofrece garantías y redescuentos. No se detienen ahí los cambios, la insuficiencia de las regulaciones y la multiplicación de las licencias de apertura de bancos producen una burbuja financiera cuya ruptura demanda recursos públicos masivos (Fobaproa-IPAB) para salvar de la quiebra a buena parte de las instituciones financieras, empujarlas hacia la extranjerización casi total para evitar así su reestatización.

En México, muchos de esos vaivenes institucionales acaso sean congruentes con la reconversión neoliberal de la banca comercial y la de desarrollo, pero en el proceso han creado una desconexión fundamental entre la producción y el financiamiento. Desde 1995 hay una brutal reducción del crédito a las actividades productivas. La cartera bancaria se desploma de 63 a 21% del producto entre 1995 y 2008, proceso que no se ha enmendado a la fecha. A eso se añaden dos factores agravantes: primero, en igual periodo, la banca de desarrollo reduce en 75% sus préstamos, sin detener el descenso hasta muy recientemente, es decir, su cartera ha bajado de 55 a 15% del total de préstamos bancarios del país entre 1976 y 2012; segundo, la banca comercial destina buena parte de su crédito al consumo —peculiarmente a la tarjeta de crédito— acentuando la escasez de financiamiento a la producción que sólo se lleva alrededor de 20% del total de los créditos.

La iniciativa de reforma financiera del Ejecutivo atiende con muy distintos alcances a algunos de los problemas mencionados. Desde luego exhorta —que no

⁷ SHCP, *Criterios generales de política económica*, 2014.

regula— a la banca comercial a prestar más, con menores intereses y mayor fluidez a las actividades productivas. En segundo término, se instruye a la banca de desarrollo a conceder más créditos de primer piso. En tercer lugar, desde la exposición de motivos del proyecto de ley, se plantea tímidamente el regreso a la política selectiva de crédito al señalar prelación en el financiamiento a las pequeñas y medianas empresas, a los exportadores, a la importación de bienes de capital, es decir, a segmentos casi siempre excluidos de los servicios bancarios. Al propio tiempo, se quitan limitaciones a la banca de desarrollo para tener participación en el capital de las empresas que fomenta y se le autoriza a elaborar programas en áreas prioritarias del desarrollo nacional. Esto último, quizás abra la puerta en el futuro a recobrar la capacidad de impulsar grandes proyectos industriales (bienes de capital, manufacturas pesadas, automotriz, transformación de las maquiladoras) o grandes proyectos de infraestructura (regeneración de distritos de riego, puertos, redes viales, nuevos centros turísticos).

En general, la propuesta de reforma financiera se queda corta frente a los imperativos de destrabar los respaldos financieros a las actividades productivas. Aquí destacan dos interrogantes principales: la capacidad de la banca de desarrollo de acrecentar el flujo del crédito, tanto a los sectores excluidos como a los grandes proyectos transformadores de la estructura de la oferta nacional. Y, a la vez, la ausencia de cambios en la política persistentemente contraccionista del crédito del banco central.

En cuanto a lo primero, la iniciativa de ley no contiene indicaciones sobre la manera de fondear las operaciones crediticias ampliadas que se pide emprenda la banca de desarrollo. Tanto la llave presupuestaria, como la flotación de empréstitos en el mercado nacional o en el exterior quedan sujetos a los controles presupuestarios y a los debates en la Cámara de Diputados, influidos ambos por multitud de presiones y necesidades cambiantes. No se proponen, por ejemplo, aumentos sustanciales al capital de la banca de desarrollo, abrir facilidades de redescuento en el Banco de México, ni tomar empréstitos foráneos aprovechando las bajas tasas de interés todavía prevalecientes.

En cuanto a lo segundo, no se obliga al Banco de México a realizar alteración alguna en su accionar restrictivo ni en regular tasas activas y otras operaciones de la banca comercial. En el mundo, el acrecentamiento de los activos de los bancos centrales tipifica la lucha financiera para promover la recuperación de las economías con inyecciones de liquidez y ampliación de los préstamos concedidos. Por eso, entre 2008 y 2012, los activos de los bancos centrales se duplicaron con creces hasta alcanzar 20 millones de millones de dólares, esto es, 30% del producto mundial. Sólo los activos de la Reserva Federal de Estados Unidos se multiplicaron casi cinco veces.

En contraste, el Banco de México que ya había abandonado sus funciones desarrollistas, ahora suprime las contracíclicas. En efecto, si se excluye a las reservas en divisas internacionales, los activos del Banco de México se contraen en el mismo periodo 54%. El crédito al gobierno resultó, desde luego, nulo, las tenencias en valores gubernamentales se comprimen 67%, el crédito a instituciones de

fomento cae 80% y el crédito a otras instituciones financieras baja 51%. Sin duda, a costa del crecimiento y sólo mediante una extraordinaria restricción crediticia y una política fiscal pasiva, el Banco de México logra conciliar a medias la libertad de los movimientos de capitales con la estabilidad cambiaria y de las tasas de interés.

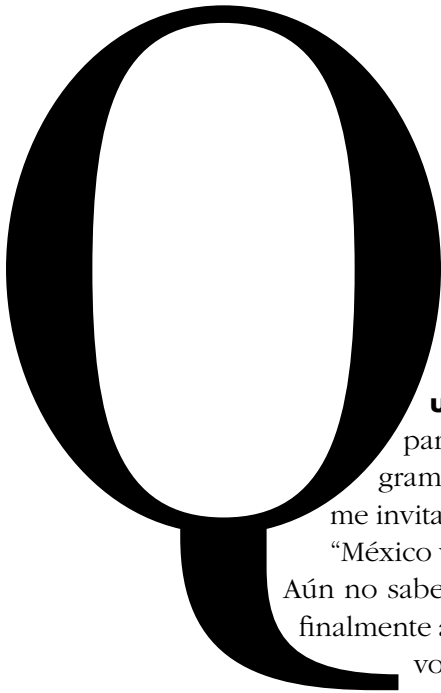
Conclusión general

En algún grado se quiere justificar el reformismo subrayando la obsolescencia de los nacionalismos y señalando como la única puerta de acceso a la modernidad o, mejor dicho, a la posmodernidad de la globalización. Aparte de que esta última parece agotar muchas de sus fuerzas vitales —ahí está la crisis universal para probarlo—, hay variadas fórmulas de ganar prosperidad sin ceder gratuitamente derechos soberanos a cambio de beneficios inseguros. En el ámbito nacional, deben reconocerse avances en los planteamientos aunque no haya certeza de que el múltiple reformismo vernáculo traiga consigo todas las ventajas publicitadas, ni que lo logre en plazos razonables. Entre tanto habría que asimilar trastornos y costos inevitables. En particular, el análisis de las iniciativas de reforma (fiscal, energética, financiera), las más estrechamente interrelacionadas, contienen omisiones, desviaciones y, en conjunto, alcances inciertos o acotados que difícilmente resolverán los severos estrangulamientos financieros que afectan a la economía, al Estado y a la sociedad. Todavía persiste la vieja falla tectónica creada por la combinación de demandas sociales pospuestas o desechadas y de políticas o compromisos económicos importados o elitistas que podría seguir negando el crecimiento, extraviando valores históricos compartidos y maniatando al buen gobierno de nuestra sociedad. Ahí ha de encontrarse una de las razones de la primera gran derrota electoral del PRI y al poco andar la del propio PAN, así como la inestabilidad social del presente.

Octubre de 2013
<www.davidibarra.com.mx>

México y la reforma fiscal

Carlos Tello Macías*



Quiero agradecer a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y también al Programa Latinoamericano del Wilson Center el haberme invitado a esta reunión en la que se abordará el tema “México y la reforma fiscal”.

Aún no sabemos lo que en materia de reforma hacendaria finalmente apruebe el Congreso de la Unión. En todo caso, voy a tomar como referencia la propuesta que envió el Ejecutivo federal el 8 de septiembre del año pasado. Muy pronto vamos a ver lo que quedó de la propuesta contenida en el llamado Paquete Económico para 2014.

Antes brevemente quiero dar algunos antecedentes.

En 1917, la Secretaría de Hacienda (por conducto de la Comisión de Estudios para la Reorganización Financiera y Administrativa de México, en la que participaban, entre otros, Luis Cabrera y Alberto J. Pani) contrata a Henry Chandler, de la Universidad de Columbia, para elaborar un diagnóstico sobre las finanzas públicas mexicanas. En el trabajo que llevó a cabo, llega a la conclusión de que “el sistema tributario, además de confuso y desorganizado, produce muy pocos recursos. Buena parte de las actividades productivas está al margen de la acción fiscal y la carga tributaria recae principalmente sobre las clases trabajadoras, ya que se grava mucho más al consumo que a la propiedad o la renta... Hay que aumentar la presión (o carga) tributaria... y [entre otras cosas propone] la creación del *Income Tax*...”.

Muchos años después, a principio de la década de los años cincuenta, el estudio de la Comisión Mixta del Gobierno de México y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento *El desarrollo económico de México y su capacidad para absorber capital del exterior*, que escribieron Raúl Ortiz Mena, Víctor L. Urquidi, Albert Waterston y Jonas Haralz, se publicó en el Fondo de Cultura Económica. En el estudio se insistía en que las condiciones generales del país

Ofrecen una excelente oportunidad de incrementar los ingresos públicos mediante una política tributaria vigorosa y justa que satisfaga los requerimientos de los presupuestos de gastos corrientes y de inversión durante la próxima década, y contribuya

* Economista, profesor de la Facultad de Economía de la UNAM.

a mejorar la distribución del ingreso nacional... [y se señalaba, entre otras cosas que] es evidente que la estructura cedular del impuesto [ISR] ha dado lugar a que sus rendimientos hayan sido inferiores a lo que hubieran podido ser en el caso de que las tasas progresivas gravaran el ingreso total consolidado de las personas, sin distinción de fuente... La importancia adquirida por la tributación directa y el mejoramiento de la administración fiscal se han limitado casi por completo al Gobierno Federal. Los sistemas fiscales de los estados y municipios siguen asentados sobre bases anticuadas y rígidas...

Diez años más tarde, en 1960, llegó a México Nicolás Kaldor, distinguido economista de la Universidad de Cambridge, contratado por la Secretaría de Hacienda para elaborar un estudio sobre el sistema impositivo en México. Después de tres intensos meses de trabajo, Kaldor le presentó al secretario de Hacienda sus conclusiones y recomendaciones: *a*) el sistema tributario es ineficiente e injusto; *b*) la recaudación es excesivamente baja (de las más bajas del mundo), lo que obliga a frenar el gasto social e imponer restricciones severas a la política monetaria; *c*) el problema de fondo está en la escasa base gravable derivada del hecho de que una parte sustancial del ingreso nacional recibe un trato privilegiado, especialmente el proveniente del capital, lo que reduce la capacidad de recaudación, y *d*) la necesidad de revisar a fondo los diversos subsidios y estímulos con el afán de eliminarlos o reducirlos. En el estudio se concluye insistiendo en la “necesidad urgente de una reforma radical y general del sistema impositivo en México... los ingresos corrientes provenientes de los impuestos son inadecuados para las necesidades... de un desarrollo acelerado. El ingreso fiscal... es alrededor de 9% del Producto Nacional Bruto y se encuentra entre los más bajos del mundo... [para después proponer una serie de medidas]”.

En junio de 1962, dentro del programa Alianza para el Progreso, México presentó el *Plan de Acción Inmediata* y, entre otras cosas, se proponía elevar al doble la carga fiscal entre 1960 y 1970 y llegar a cerca de 19% en el último de esos años.

Y así pasó el tiempo. En repetidas ocasiones, en los últimos 50 años, se ha insistido en la urgente necesidad de llevar a cabo una profunda reforma fiscal. Lo han dicho los organismos internacionales, estudiosos de las finanzas públicas mexicanas, los más diversos ex funcionarios y funcionarios del gobierno mexicano. Incluso destacados empresarios del país. En estos años se han hecho algunos cambios en el sistema tributario. Algunos de ellos importantes (por ejemplo, en 1980, se sustituyó el ISIM por el IVA y se estableció el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal) y a pesar de múltiples ajustes, adecuaciones e, incluso, reformas a las diversas leyes fiscales y de importantes cambios en la administración de los tributos (por ejemplo, la creación del SAT) la recaudación en relación con el producto interno bruto —la carga o presión tributaria—, ha permanecido relativamente estable en los últimos 70 años, en torno a 9.5 por ciento.

Ahora se ha enviado al Congreso de la Unión una nueva reforma hacendaria. Después de estudiarla, más allá de algunas cuestiones con las que se puede estar de acuerdo, el conjunto no puede considerarse una reforma hacendaria. Lejos de

Ingresos tributarios como porcentaje del PIB

Año	%	Año	%
1940	9.3	1950	9.6
1960	9.2	1970	10.4
1980	11.0	1990	9.3
2000	9.2	2010	9.6
2012	9.6		

Fuente: Para los años 1940 y 1950, las cifras se han tomado de Víctor L. Urquidi “Crecimiento de la economía mexicana, 1940-1960”, informe confidencial que preparó, en febrero de 1962, para el secretario de Hacienda el Grupo Secretaría de Hacienda-Banco de México, que se reproduce en Luis Aboites Aguilar y Mónica Unda Gutiérrez (eds.), *El fracaso de la reforma fiscal de 1961*, en *Obras escogidas de Víctor L. Urquidi*, México, El Colegio de México, 2011, pp. 243-263. El concepto que se utiliza es “ingresos fiscales”, que además de los tributarios incluye otros conceptos que, en todo caso, no son significativos. El año 1960 se ha tomado del Informe Kaldor. Para el resto de los años la información se preparó con la información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Los datos son esencialmente comparables e incluyen impuestos federales, estatales y municipales (poco significativos). Al eliminarse el impuesto sobre ingresos mercantiles y sustituirse por el IVA, la recaudación de las entidades federativas prácticamente dejó de existir.

ello. Más bien, es una nueva miscelánea fiscal... y ni siquiera del todo en la dirección correcta. No lo es en gasto, ni en su financiamiento.

Difícilmente se puede argumentar contra los declarados objetivos de la propuesta, tal y como están expresados. En todo caso, son insuficientes y no se ven respaldados en el presupuesto que se propone para 2014. En la exposición de motivos se dice que con ella se busca: *a*] promover un sistema de atención a la salud y seguridad social universal, incluyendo una pensión para los adultos mayores, y un seguro de desempleo —que sólo se aplicará a los trabajadores del mercado formal, una tercera parte del total de los trabajadores en México— y que, por cierto, se va a financiar con fondos provenientes de la cuota de la vivienda que ahora los empresarios aportan al Infonavit; *b*] dar sustento financiero a la reforma educativa; *c*] acelerar el crecimiento económico; *d*] establecer un sistema tributario justo, simple y transparente; *e*] apoyar el medio ambiente, y *f*] fortalecer a Pemex.

Pero conforme se entra en el detalle de lo que se propone —y deja uno a un lado la retórica—, es claro que no se lograrán los objetivos mencionados.

Una reforma hacendaria debe ser integral, incluir cambios en materia de gasto, ingreso y crédito y promoverse de manera coordinada en los tres niveles de gobierno. Por sus alcances y complejidad requiere de un amplio esfuerzo de concertación y de una secuencia bien definida. Incluir gasto y financiamiento del gasto. En ese orden. Esto, por lo visto, parece no haberse hecho.

Los objetivos de impulsar el crecimiento económico y reducir la desigualdad y la pobreza deben orientar el gasto. Y ello debe encontrar su viabilidad política

en un consenso nacional acerca del uso transparente y adecuado de los recursos públicos en fines legítimos y claramente identificables. En especial, debe enfocarse en asegurar el cumplimiento de derechos sociales básicos, genuinamente universales, así como en ampliar la inversión en infraestructura (uso y aprovechamiento de agua, comunicaciones y transporte, energía) para incrementar la capacidad productiva de la economía mexicana, con el fin expreso de recuperar la senda de desarrollo del país y la posibilidad de ofrecer mejores condiciones de vida a la población. Aumentar la inversión pública y mejorar la eficiencia del gasto público son elementos indispensables para impulsar el crecimiento económico y el empleo y, con ello, alcanzar de modo deliberado y comprometido mejores niveles de equidad social.

Es preciso reconocer que en México la tasa de inversión y gasto públicos respecto al PIB son inferiores a los que alcanzan los países industrializados e incluso las naciones emergentes con mejor desempeño económico. A esa insuficiencia en el volumen hay que añadir la deficiencia en la ejecución, lo que explica que con frecuencia se haya llegado a identificar gasto público con ineficiencia o dispendio. Por ello, transparentar y legitimar el ejercicio del gasto entraña, en sí, una profunda reforma de la administración pública en su conjunto. El contribuyente necesita tener certeza acerca del destino y buen uso de los impuestos. La planeación a largo plazo y un proceso eficiente de evaluación son indispensables. Todo esto no está claramente planteado en la propuesta.

Por lo que hace al ingreso, existen premisas que deben reconocerse y modular la reforma tributaria:

- a] El alcance de la reforma debe plantearse en su integridad, al tiempo que se anuncia una secuencia de instrumentación que puede extenderse por varios años y responder a la evolución de la coyuntura económica, que aconsejaría acelerarla o demorarla.
- b] El objetivo de la reforma no es simplemente elevar la recaudación, aunque sea evidente la insuficiencia de los ingresos tributarios, sino asegurar el financiamiento de la parte que corresponda al Estado del desarrollo económico y social de la nación.
- c] Deben ser las estimaciones de las necesidades de gasto e inversión públicos las que determinen, una vez descontado el aporte que se espera del endeudamiento, las metas de recaudación por alcanzar.
- d] La reforma debe incluir, en principio, todo tipo de instrumentos impositivos. No hay razón para eludir de entrada ninguna de las figuras tributarias modernas, incluidas en sistemas impositivos vigentes en países reconocidamente bien administrados.
- e] Conviene buscar un equilibrio adecuado entre los impuestos directos y los indirectos, tanto en términos de equidad en la distribución de las cargas como de rendimiento recaudatorio.
- f] Incluir medidas para mejorar sustancialmente la administración tributaria.
- g] Abatir de manera significativa el gasto fiscal.

En suma, una reforma hacendaria debe incluir dos aspectos básicos:

- a) Una clara definición de lo que va a hacer el gobierno en los años por venir. Aquí dos elementos son clave: primero, qué es lo que se va a hacer, qué es lo que va a cambiar, qué es lo que se va a reducir, a eliminar, a incrementar, y segundo, en cuánto tiempo se va a hacer todo esto.
- b) Precisar la forma y las características en que el gobierno va a obtener en el tiempo los recursos necesarios para ello. Aquí también son dos los elementos clave: obtener los recursos necesarios y suficientes para alcanzar las metas establecidas, y hacerlo de manera equitativa, progresiva y en los plazos adecuados.

Por lo que hace al primero de ellos, ¿qué se va a hacer?, la propuesta es muy pobre.

- a) El problema radica en que al analizar el gasto público para 2014 y los siguientes años no se ve, ni con mucho, que se van a atender esos objetivos. Frente a los rezagos y a las necesidades en materia social (educación, salud, seguridad social, alimentación, combate a la pobreza) y de infraestructura física que se observan, es muy poco lo que va a aumentar el gasto público. Hay que aumentar el gasto en las áreas prioritarias y hacerlo ya y de manera considerable a lo largo de los próximos cinco años (enero de 2014 a diciembre de 2018). Por lo menos duplicarlo, sobre todo en materia de inversión en infraestructura y de gasto en educación, salud y seguridad social, donde el gasto público por persona es particularmente bajo.
- b) No hay un planteamiento que indique que el gobierno esté dispuesto a revisar a fondo los programas y el gasto que en la actualidad hace. El gasto que se propone continúa siendo, en muy buena medida, inercial y ello quiere decir dos cosas: que lo que se hizo ayer se va a seguir haciendo y que se va a seguir haciendo de la forma en que se ha venido haciendo. Y esto no es lo adecuado. Hay que revisar a fondo todo lo que se ha venido haciendo y también la forma en que se ha venido haciendo. Con ello, se podría eliminar mucho gasto (por ejemplo, crecidas e innecesarias estructuras administrativas, sueldos y prestaciones a los mandos medios y superiores fuera de toda proporción, publicidad, contratos de asesoría, etc.) y mejorar aquellos programas que se considere deben continuar, pero hacerlo de manera diferente. La Auditoría Superior de la Federación y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, han hecho numerosos estudios sobre el particular.
- c) Tampoco hay un planteamiento en el tiempo, con metas específicas. Es decir, por ejemplo, en todo lo relacionado con servicios de salud, de seguridad social y educación no se establece un calendario de actividades que permita evaluar, y hacerlo de manera transparente, lo eficaz y eficiente de la acción del gobierno.
- d) Si uno estudia el gasto programable en clasificación económica y funcional se tiene que no habrá cambios de importancia en la estructura del gasto:

	<i>Clasificación económica</i>		<i>Clasificación funcional</i>	
	<i>Estructura (%)</i>		<i>Estructura (%)</i>	
	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>
Total	100.0	100.0	Total	100.0
Gasto corriente	76.6	76.8	Gobierno	9.1
Gasto de inversión	23.4	23.2	Desarrollo social	58.2
			Desarrollo económico	32.7
				32.6

e] Se tiene que trabajar simultáneamente en aumentar el gasto en ciertas cosas, reducirlo en otras y cambiar en muchas otras la forma en que se ejerce. Eso sí. No tiene sentido esperar a que se ejerza bien el gasto para después aumentarlo. Hay que hacer las dos cosas de manera simultánea: más gasto y mejor ejercido.

f] No se hacen suficientes planteamientos en materia de transparencia en el ejercicio del gasto público y tampoco en las normas de operación del gasto, lo que indica que continuará siendo engorroso y complicado su ejercicio. También difícilmente auditable.

Por lo que hace al segundo de ellos, ¿cómo se va a financiar el gasto? También la propuesta de reforma hacendaria es muy pobre.

a] Lo que adicionalmente se espera captar por la vía de impuestos es muy poco... tan sólo 1.4% el año que viene y para final del sexenio, casi 3% del PIB. Ello, de lograrse (cosa que no está garantizada y está por verse), nos continuaría situando como el país de menor recaudación tributaria de la OCDE y uno de los menores de América Latina. Además, los ingresos del sector público continuarían altamente petrolizados. Por lo menos, los impuestos deben llegar a 25% del PIB (sin incluir las aportaciones del petróleo).

Pronóstico de ingresos del sector público, 2013-2019
(porcentajes del PIB)

	<i>2009</i>	<i>2013</i>	<i>2015</i>	<i>2019</i>
Total	23.3	21.6	21.8	24.6
Petrolero	7.2	7.3	6.9	9.2
Gobierno federal	4.1	4.7	4.2	6.1
Pemex	3.1	2.6	2.7	3.1
No petrolero	16.1	14.3	14.9	15.4
Gobierno federal	12.5	10.6	11.3	11.8
Tributarios	9.3	9.9	10.4	11.0
No tributarios	3.2	0.7	0.9	0.8
Organismos y empresas	3.6	3.7	3.6	3.6

b] La propuesta tributaria no es, en realidad, progresiva. Por lo que hace al ISR

de las personas físicas, tan sólo la tasa marginal pasa de 30 a 32% a partir de medio millón de pesos anuales. Y al nuevo impuesto de ganancias de capital, lamentablemente se le establece un régimen cedular, lo que prolongará la fecha en que finalmente se globalicen la totalidad de los ingresos y se graven a una sola tasa progresiva. Además, del 1.4% del PIB adicional que se piensa recaudar 1% es de impuestos indirectos, 0.3% de sueldos y salarios y sólo 0.1% de ISR de empresas.

- c] Prácticamente no se grava a las personas morales (empresas), pues no se modifican las tasas, aunque sí se eliminan algunos de los tratamientos especiales (el de la consolidación fiscal, es en realidad sustituido por otro de transición para el pago del impuesto diferido). En términos netos, lo que adicionalmente se grava se compensa con lo que se elimina (IETU).
- d] En el IVA se eliminan algunos tratamientos especiales (notablemente, la tasa especial para la frontera). Lo que uno no termina de explicarse, en el caso de los espectáculos, es por qué se mantiene exento el teatro y el circo y por qué no se quitaron otros tratamientos especiales. Por fortuna, no se elimina la tasa cero en alimentos y medicinas (pienso que hubiera sido mejor eliminar en este caso la tasa cero y pasar los alimentos y medicinas a tasa exenta, pues con la tasa cero sólo se benefician las empresas de alimentos (por ejemplo, Bimbo, Maseca). Tampoco se establecen tasas diferenciales, a fin de introducir cierta progresividad a este impuesto.
- e] Se descansa en las fuentes de tributación tradicionales (ISR e IVA), sin incluir otras (por ejemplo, herencias y legados, transacciones financieras, impuestos patrimoniales, movimientos de capital, etc.) que existen en muchos países europeos y americanos. Ello haría más progresivo el sistema.
- f] A pesar de cierto cambio, se mantiene, en buena medida, el confuso y poco práctico régimen para las maquiladoras.
- g] El fortalecimiento de Pemex no es tal. Continuará la empresa pagando un muy alto porcentaje de su excedente, que el año pasado (2012) fue de más de 950 000 millones de pesos.
- h] A pesar de que el país es uno de los que tienen más mala administración tributaria (es decir, muy baja productividad o eficiencia recaudatoria: el monto que efectivamente se recauda en relación con lo que debiera obtenerse tomando en cuenta la tasa y el universo económico al que se aplica), no hay en la propuesta prácticamente nada sobre esto. Qué bueno que se facilite a los contribuyentes el pago de los impuestos... Qué bueno que se aprovechen los nuevos sistemas de información... pero ¿qué se va a poner en práctica para elevar la productividad y eficiencia en la recaudación de los diferentes impuestos? Es indispensable saber cuanto antes quiénes son los causantes y cuáles son sus obligaciones. ¿Qué se va a hacer al respecto? ¿Qué se va a hacer para lograr un mejor cumplimiento de las obligaciones?
- i] Qué mal que no se eliminen fallas notables del Código Fiscal de la Federación (en particular, el artículo 39 que le otorga al Ejecutivo, en materia tri-

- butaria, amplias facultades que, en la práctica, sólo se han traducido en un sistema de legislación por decreto presidencial y prácticas francamente arbitrarias.
- j] Nada se dice con relación al amparo en materia tributaria, que desde 1962 existe pues la Suprema Corte de Justicia lo permitió, y que vino a modificar la Tesis Vallarta al considerar que el pago de impuestos “de manera proporcional y equitativa”, que se establece en el artículo 31 constitucional, es una garantía individual (como lo son las garantías individuales del capítulo 1º de la Constitución) y no sólo una obligación de los mexicanos.
- k] Por fortuna se eliminó la rigidez del déficit cero, introduciendo un dudoso esquema de déficit estructural, dándole mayor margen de maniobra por la vía del financiamiento a la actividad del sector público. Sin embargo, para los años finales del sexenio ya se elimina el déficit. El déficit en sí no importa. Es un instrumento de política económica que debe o no utilizarse conforme a las circunstancias y su impacto sobre la economía depende del destino del gasto y de la forma en que se financie.
- l] Aunque no es un impuesto federal, el predial importa mucho para los municipios. Lo que sí puede hacer la Federación es eliminar la enorme cantidad de tratamientos especiales que les ha impuesto a los municipios para que, con revisiones a los catastros, puedan cobrar más.

En resumen, para 2014 los efectos recaudatorios de la reforma hacendaria son:

	<i>% del PIB</i>	<i>mmp</i>
ISR empresarial	0.7	131.0
ISR personal	0.3	58.6
IVA	0.3	54.0
IEPS no petrolero	0.2	33.8
IEPS gasolinas	0.4	61.7
Derechos	0.1	15.1
Desaparición del IETU	-0.7	-114.5
Total	1.4	239.7

En realidad, y a pesar de algunos aciertos, lo propuesto en materia de ingresos deja mucho que desear. Es insuficiente y no es progresivo. No está a la altura de las circunstancias. No merece el nombre de reforma hacendaria. Y, desde luego, no se podrán alcanzar las modestas metas que se persiguen y se anuncian.

Antes de terminar, quiero comentar que estoy en verdad sorprendido de la feroz y multifacética campaña que se ha desatado, desde el día siguiente de su presentación en los medios, contra la reforma hacendaria. En los medios se han publicado y transmitido todo tipo de declaraciones de legisladores, de dirigentes de empresarios, de dirigentes de sindicatos de obreros y de organizaciones de agricultores. Se han publicado todo tipo de desplegados (que van desde los de la

Confederación Nacional de Escuelas Particulares y la Coordinación Nacional de Juntas de Asistencia Privada y Organismos Análogos, hasta los desplegados de la Coca-Cola y los del Consejo Coordinador Empresarial, el de los pequeños comerciantes, los productores de caña de azúcar, algunos sindicatos, los pequeños causantes y los productores agropecuarios). Se han escrito un sinnúmero de artículos en la prensa e, incluso, caricaturas y fotografías (en una de ellas, aparece el presidente nacional del PAN, Gustavo Madero, repartiendo volantes) contra varios de los impuestos incluidos en ella.

En algunos casos se protesta por el hecho de que lo que se pensaba (y se quería) iba a estar incluido y finalmente no apareció (por ejemplo, IVA en alimentos y medicinas) y en otros por lo sí apareció (por ejemplo, IVA en colegiaturas, zona fronteriza y vivienda). Hay de todo en las protestas y los argumentos no dejan de sorprender... se dice que la clase media es la más afectada, para después argumentar contra el incremento en la tasa el ISR, el pago del IVA en colegiaturas, vivienda, zona fronteriza, etc. No hay que olvidar que las personas que ganan más de 40 000 pesos al mes (están en el décimo decil) y cuando menos de 10% de las familias tienen hijos que asisten a escuelas primarias y secundarias privadas, de paga (muchas de ellas confesionales).

Ha protestado prácticamente todo el mundo y lo han hecho, por cierto, menos contra los propósitos declarados de la reforma hacendaria y mucho más contra su financiamiento: impuestos y déficit.

¿Qué explica todo este movimiento contra la reforma hacendaria que, en realidad, es muy modesta?

He estado pensando en ello y adelanto que lo puede explicar un conjunto de cosas:

- a) Somos desde luego una sociedad poco solidaria, acostumbrada a las abismales desigualdades que desde hace siglos existen en el país, con poca cultura cívica en donde cada quien ve para "su santo".
- b) Somos una sociedad que asume que los privilegios, estímulos y tratamientos especiales que por conducto de las finanzas públicas se dan, son naturales y de por vida. Algo ya conquistado y no tratamientos temporales, sujetos a cambios conforme cambian las circunstancias.
- c) Se tiene, y esto se ha alentado curiosamente incluso desde el propio gobierno, una enorme desconfianza en lo que hace y lleva a la práctica el propio sector público. Se asume que es ineficiente y corrupto, que todo lo hace mal. Que quien debería hacerlo son los particulares, que sí saben hacer las cosas y que son honestos a toda prueba.
- d) Todo ello ha debilitado al Estado y, por ello, no se defiende, ni se le defiende.
- e) Con el fortalecimiento de los partidos políticos, de 1977 a la fecha, consideraciones de carácter electoral los lleva a pensar que si apoyan cierto impuesto o cierta acción del Estado perderán electores. Lo grave es que partidos de distintas ideologías y programas proponen las mismas cosas.

f] Los planteamientos en torno a lo que se va hacer el año próximo y en los años por venir, es decir el gasto público, no está a la altura de los propósitos declarados y, mucho menos, a la urgente necesidad de atender los enormes rezagos en materia social que en el país existen.

g] Se nota que no hubo trabajo político previo a la presentación de la propuesta. Incluso parece que sorprendió a los legisladores del propio PRI.

Parece que, si se busca llevar a la práctica una reforma hacendaria, hay un enorme trabajo por hacer y hay que hacerlo desde luego.

La reforma hacendaria y las prioridades nacionales*

Francisco Javier Alejo**

Aspectos generales

La iniciativa de reforma social y hacendaria presentada por el Ejecutivo a la Cámara de Diputados es un conjunto amplio y complejo de propuestas que comprenden todo el arco de la política hacendaria y sus intersecciones con la economía y la sociedad. Comprende así todos los principales capítulos de la gestión hacendaria del país: la política de gasto y las reglas para la racionalización y eficientación del mismo; la política de ingreso, tanto en lo relativo a los tributos y otras exacciones a los actores económicos y ciudadanos como en cuanto el crédito público, y también a los enfoques para dotar de sustentabilidad a las finanzas públicas del país.

Por ello la reforma se propone alcanzar un conjunto variado de objetivos:

- Racionalizar, eficientar y transparentar el ejercicio del gasto público a fin de elevar su productividad; liberar recursos y orientarlos a las prioridades nacionales de crecimiento económico, empleo, justicia distributiva y desarrollo nacional; educación y desarrollo científico y tecnológico; infraestructura básica económica y social; servicios de salud para toda la población; seguro de desempleo; pensiones de vejez para todos, y seguridad alimentaria.
- Gestionar las finanzas públicas a modo de dotarlas de sustentabilidad y certidumbre a mediano y largo plazos.
- Combatir la corrupción en todos los ámbitos de la administración mediante rendición transparente de cuentas y acceso a la información pública para todos los ciudadanos y sus organizaciones.
- Elevar en forma significativa y sostenible a mediano y largo plazos la recaudación del sistema tributario de manera equitativa y al tiempo promotora de la productividad y el crecimiento económico y con suficiencia para financiar las políticas sociales y de fomento económico que el país requiere con urgencia; para restablecer la paz en el territorio nacional con nuevos sistemas de seguridad ciudadana y de procuración y administración de justicia; para dotar de capital humano en cantidad y calidad a todos los mexicanos; para construir una red de protección social como derecho exigible

* Una versión anterior de este texto fue preparada conjuntamente con el maestro Emilio Sacristán Roy.

** Economista, investigador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo de la UNAM.

para toda la población; para la construcción de infraestructura que eleve la productividad y la conectividad en todas las regiones y ciudades del país.

- Reformar la relación fiscal y financiera entre el gobierno y Pemex, a fin de que esta empresa pueda cumplir con sus fines de apoyo al desarrollo nacional.

Esta reforma hacendaria se erige así con importancia crucial y estratégica para el futuro de México. La iniciativa contiene una amplia exposición del escenario macro-económico que podría encuadrarla, tanto en su especificación inercial como en otra que considera la adopción de las diversas reformas estructurales que el Ejecutivo ha propuesto al Congreso. A saber, en el escenario inercial comparado:

- Expectativa de crecimiento del PIB: se mantendría alrededor de 3.5% entre 2014 y 2019 en el escenario inercial; y en el que contiene las cuatro reformas la tasa aumentaría gradualmente de 3.5% en 2014 y 4.7% en 2015 a 5.4% en 2019. Se espera que con ello la creación anual promedio de empleos durante el periodo sea de 300 000 a 400 000 adicionales a la tendencia inercial.
- Las reformas de las que se esperan las mayores contribuciones al aumento del crecimiento son la energética y la financiera y después la de telecomunicaciones y la fiscal. Con ello el crecimiento del PIB sería superior al inercial en 0.9% en 2015, con aumento gradual hasta 1.9% en 2019.
- La tasa de inflación promedio sería de 3.0%, con variaciones entre 2.0 y 3.9% a lo largo del periodo. La tasa nominal de interés para Cetes aumentaría gradualmente de 4.0 a 6.0 y la real acumulada de 1.0 a 3.0%. En este caso de las tasas de interés su dinámica estaría influenciada principalmente por las de corto y mediano plazos en Estados Unidos. Y el saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos variaría entre 1.5 y 2.0% del PIB.
- Los Requerimientos Financieros del Sector Público (RESP) pasarían de 2.9% en 2013 a 4.1% en 2014, para descender gradualmente hasta 2.5% en 2017 y mantenerse constantes hasta 2019.

La iniciativa contempla la adopción de varias innovaciones y/o mejoras en la gestión del presupuesto federal:

a) Se establece la regla del balance estructural contemplado:

- *El gasto corriente estructural (GCE)*: o sea, el gasto neto total excluyendo: el costo financiero, participaciones a gobiernos locales, adeudos de ejercicios fiscales anteriores, combustibles para generación eléctrica, pagos de pensiones y jubilaciones públicas, y la inversión física y financiera de la APF (Administración Pública Federal);
- *Límite máximo del gasto corriente estructural*: el GCE del ejercicio anterior, la información empleada para la iniciativa del periodo corriente, más un incremento para mejorar el balance cuando el PIB se encuentre por arriba de su tendencia. Deberá incluirse cada año en el paquete económico, junto con proyecciones del límite para los cinco años siguientes.

- b) Se establece un ancla fiscal a mediano plazo: deberá incluirse como meta anual de los RESP, determinado por la capacidad de financiamiento del sector público. Toda desviación mayor de 2% del gasto neto al cierre del ejercicio deberá ser justificada a satisfacción del Congreso.
- c) Simplificación del régimen de ingresos excedentes y fondos de estabilización: se elimina el Fondo de Estabilización para Inversión en Infraestructura de Pemex; se incrementa de 40 a 65% el factor sobre ingresos excedentes que se destinarán al Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros; se modifica el cálculo para los límites de los fondos y lo basa en los ingresos del gobierno y no en la producción de crudo; y se crea un Fondo de Ahorro Soberano, cuya fuente será el 75% de los excedentes de ingresos respecto a los máximos de reserva de los fondos de estabilización, para producir ahorro de largo plazo.
- d) Mejoras a la operatividad: se acotan los riesgos para las finanzas públicas a ser considerados; se ordena establecer casos y procedimientos para acudir a mezclas de crudo distintas al West Texas para calcular el precio de referencia del barril de petróleo.

Con todas estas medidas se establecen bases y mecanismos para una gestión contracíclica de la política relativa al balance fiscal, con un ancla de estabilización macroeconómica de naturaleza hacendaria en lugar de la monetaria asociada al tipo de cambio, al tiempo que se dota a la gestión del gasto público a mediano plazo para hacer frente a las fluctuaciones cíclicas de la actividad económica, sin graves sacrificios en el empleo ni incurrir en presiones inflacionarias excesivas.

En materia de federalismo y coordinación fiscal entre ámbitos de gobierno se proponen diversas iniciativas para aumentar la eficiencia del gasto conjunto; mejorar la equidad entre estados y regiones; incrementar la eficiencia recaudatoria propia de estados y municipios; y elevar la transparencia en el ejercicio del gasto y en la precisión y oportunidad en la rendición de cuentas. En el caso del federalismo, se propone crear el Sistema de Protección Social en Salud y los sistemas estatales en dicha materia, el cual sustituirá al Consejo Nacional de Protección en Salud para evitar duplicaciones. El sistema nacional sería financiado solidariamente por los tres órdenes de gobierno. La Secretaría de Salud aportará recursos del sistema nacional a las entidades para inversión en infraestructura de atención primaria y especialidades básicas y para atender variaciones imprevistas en la demanda de servicios.

En el caso de la Coordinación Fiscal se crea el Fondo de Fiscalización y Recaudación, cuyos recursos continuarán siendo 1.25% del Fondo General de Participaciones, con base en el principio de que fomenten la actividad económica y estimulen la recaudación local. Se modifica la fórmula del Fondo de Fomento Municipal para estimular que las entidades asuman el cobro del impuesto predial en sus municipios para aumentar su eficacia. Se crea un Fondo de Estabilización para las entidades federativas asociadas al Fondo de Extracción de Hidrocarburos. Se modifica la fórmula de distribución del Fondo de Aportaciones de Infraestructura Social (FAIS) con base en la distribución del promedio de carencias de la

población en pobreza extrema, la eficacia de reducción de la misma y los montos alcanzados en 2013. Apoyo con recursos para la modernización de los sistemas locales de recaudación. Se establece la obligación del FAIS y de la Sedesol de informar amplia y oportunamente sobre el uso de los recursos y resultados en la reducción de la pobreza y el rezago social.

Trayectoria de la economía nacional

De la comparación de los escenarios macroeconómicos incluidos en el paquete económico que acompaña a la propuesta del Ejecutivo para la reforma hacendaria se coligen varias inferencias importantes:

1] No habrá cambio de modelo económico

No se advierte en las cifras tanto del escenario macroeconómico inercial como en aquel que incluye los efectos de las cuatro reformas estructurales que ha propuesto el presidente Peña Nieto al Congreso de la Unión, que se proyecte un cambio significativo del modelo económico que el país ha practicado durante los últimos 25 años.

2] Alta dependencia del comercio exterior y del petróleo

En el escenario inercial el PIB del país crecería a una tasa máxima de 3.8% en 2015 y el resto de los años hasta 2019 a tasas inferiores, mientras que las importaciones lo harían a más del doble de ese ritmo, entre 7.3 y 8.1%. Por el lado de la demanda, las exportaciones crecerían a tasas de casi el doble de la correspondiente al PIB, con la formación bruta de capital haciéndolo a tasas decrecientes de 5.7 a 5.4%. El consumo interno, en cambio crecería a las mismas modestas tasas del PIB. Se vislumbra así un deterioro adicional de la estructura de la oferta y la demanda agregadas de la economía nacional. Todo ello con relativa estabilidad de precios y de la cuenta corriente de la balanza de pagos (alrededor de 3.0% en el caso de la inflación y el déficit en cuenta corriente entre 1.5% del PIB en 2014 a 2.0% en 2019).

Conforme al escenario con reformas estructurales (cuatro de ellas: telecomunicaciones, financiera, energética y fiscal) la tasa de crecimiento esperada para el PIB pasaría de 3.5% en 2014 a 4.7% en 2015 y gradualmente hasta 5.4% en 2019. O sea 1.9 puntos adicionales. El aporte mayor procedería del sector energético (entre 0.3 y 1.1 puntos entre 2015 y 2019), seguido del sector financiero, o sea expansión del crédito (con 0.3 puntos los dos primeros años y 0.4 puntos los últimos tres hasta 2019) y después por el sector telecomunicaciones y la propia reforma fiscal con contribuciones casi idénticas (entre 0.2 y 0.3 la primera y entre 0.1 y 0.2 la segunda).

VARIABLES FUERA DE CONTROL DE MÉXICO O DE LA SHCP

El modelo macroeconómico empleado implica la presencia de varios factores o variables de demanda y oferta. En primer término, “se espera que la demanda externa de México tenga una expansión significativa, si bien el ritmo iría moderándose” al paso de la economía de Estados Unidos (SHCP, *Criterios generales de política económica*, 2014, p. 160). Si bien la fuente es el FMI y otros entes internacionales, la incertidumbre en el ámbito mundial no ofrece suficientes seguridades. En

segundo lugar, se da por supuesto que las reformas estructurales serán aprobadas en lo fundamental y darán, en consecuencia, lugar a la entrada de considerables flujos de inversión extranjera, especialmente hacia la industria petrolera y las telecomunicaciones, en orden promedio de 30 000 millones de dólares anuales. En todo caso, el país contará con un intenso flujo hacia el complejo automotriz, el gas y la minería más las remesas. Por otra parte, la propuesta de eliminar el régimen de “depreciación acelerada” de la inversión en las empresas no es favorable para que el supuesto se cumpla.

En tercer lugar, el escenario con reformas supone un aumento de más de 300 000 barriles diarios en la producción y exportación de petróleo, perspectiva que algunos estudios críticos juzgan improbable, a menos que Pemex se asocie con empresas internacionales con el *expertise* apropiado. En todo caso, el cumplir con este propósito y los asociados al gas y al procesamiento industrial requerirá grandes volúmenes de inversión, pública y privada, nacional y extranjera.

En cuarto lugar, la prospectiva del mercado internacional de petróleo crudo y gas natural indica que la producción de ambas materias energéticas en Estados Unidos continuará el crecimiento acelerado que ha manifestado en años recientes, con lo que los precios del petróleo continuarán a la baja durante el periodo 2014-2019. Con ello, los precios de referencia del barril de crudo considerados en el modelo del escenario con los cambios de la reforma hacendaria aparecen como conservadoramente razonables: 81 dólares por barril en 2014 y 77 en los años subsiguientes hasta 2019. De esta suerte, los ingresos presupuestales petroleros aumentarían a 11.4% en 2014-2019, y su proporción respecto al PIB pasaría de 7.0% en 2014 a 9.2% en 2019. Al mismo tiempo, los ingresos no petroleros del sector público federal crecerían a 5.9% anual en términos reales, y como proporción del PIB aumentarían de 14.5% en 2014 al 15.4% en 2019.

En quinto lugar, con los ingresos presupuestales aumentando de 21.8% del PIB en 2014 a 24.6% en 2019, si bien se lograría que el balance público total evolucione favorablemente de un déficit de 3.5% del PIB en 2014 a uno de 2.9% anual durante 2017-2019, y se habría impreso un impulso contracíclico significativo a la actividad económica, *en lugar de reducir la dependencia de las finanzas públicas respecto al petróleo, aquella habría aumentado* de 32.1% de los ingresos presupuestales en 2014 a 37.4% en 2019.

La reforma tributaria

La nueva administración federal (2012-2018) se inició con un llamado a la adopción de una nueva estrategia de desarrollo económico y social para el país que implicó el aumento significativo de ingresos tributarios. En este caso, al igual que en las numerosas propuestas que se presentaron en el país durante los dos últimos años (notablemente: *Un nuevo curso de desarrollo*, UNAM, 2012) de manera explícita se planteó la necesidad inaplazable de realizar una reforma hacendaria integral que permitiera sufragar los programas y políticas públicas básicas para poner en marcha en el país un nuevo curso de desarrollo que, al tiempo que elevase de manera significativa la capacidad de crecimiento económico y generación de

empleos productivos, se encaminase a la elevación y amplia distribución de bienestar modernos para todos los mexicanos, a fin de instaurar una red de bienestar basada en derechos exigibles para todos los mexicanos.

La pieza central de la reforma social y hacendaria es obtener recaudaciones más abundantes para sufragar las nuevas políticas públicas, estimular el crecimiento económico a tasas más elevadas e iniciar un proceso acelerado de corrección de la aguda concentración del ingreso y la riqueza que prevalecen en el país, al tiempo que se corrige el atrofiado sistema de exacciones fiscales que abruma a Pemex e impiden el desarrollo de la industria petrolera.

Para juzgar una reforma fiscal/tributaria como la señalada —especialmente en casos de sistemas tributarios atrasados como el mexicano— es necesario atender a un conjunto básico de atributos que tales reformas deben cumplir para ser apropiadas.

Atributos necesarios de la reforma tributaria

Los atributos que debe reunir una reforma tributaria que pueda reputarse de integral en un país con las características de México, son las siguientes:

- Equidad en el diseño tanto de cada tributo como del conjunto de gravámenes.
- Capacidad recaudatoria.
- La mayor neutralidad posible respecto a la estructura de precios relativos de la economía, especialmente de los factores de la producción.
- Estimulación del crecimiento económico; el empleo y la competitividad relativa de la economía.
- Recirculación del excedente económico generado.
- Simplicidad en su diseño tanto para el pago de las obligaciones como para el control del cumplimiento de las mismas.

Atributo de equidad

Para que la reforma sea equitativa deberá partir del conocimiento y reconocimiento de la distribución del ingreso y la riqueza existentes en el país de tal manera que el diseño de los tributos y de su conjunto permita asegurar que los causantes —sean personas físicas o morales— paguen impuestos con la mayor precisión posible de conformidad con su capacidad contributiva (en México esto constituye un mandato constitucional). De esta suerte el sistema fiscal tenderá a corregir la distribución resultante del ingreso al recabar tributos del segmento alto de la distribución y proveer de bienes y servicios públicos al segmento bajo de la misma. El mismo criterio debe aplicarse a la distribución de la carga tributaria y del destino del gasto público entre las regiones del territorio nacional.

De esta forma, el sistema fiscal puede contribuir a corregir de manera significativa —a lo largo del tiempo— la distribución del ingreso, la riqueza y el bienestar entre individuos y regiones. El sistema fiscal mexicano actual es uno de los que menos contribuyen a realizar dicha corrección distributiva. Existe una amplia literatura al respecto.

Para que el diseño del sistema fiscal desde el punto de vista distributivo sea adecuado es necesario que tanto la autoridad como el Congreso cuenten con estudios detallados de incidencia final de los diversos tributos, entre individuos, grupos de ingreso, empresas, sectores y regiones. La necesidad de esta información es más aguda en el caso de los impuestos indirectos como el IVA y el ISR sobre las empresas. Una primera virtud de la iniciativa presidencial de la reforma es que estuvo basada en este tipo de estudios de ciertos casos. Esto es más importante en México porque a mayor presencia de fuerzas monopólicas en sectores, mercados y regiones, mayor es el traslado de cargas tributarias hacia adelante.

Puede decirse que en términos generales la reforma tributaria planteada contribuye a mejorar la equidad del sistema en su conjunto, aunque la mejoría será relativamente modesta, si bien los cambios incluidos afectarán fundamentalmente a los dos deciles más altos de la distribución. El elemento más importante del cambio, por sus repercusiones a mediano y largo plazos, es la introducción en el impuesto sobre la renta (ISR) de un gravamen a las ganancias distribuidas por las empresas y a las utilidades obtenidas por operaciones en el mercado de valores.

Lo ideal hubiese sido restablecer la acumulación universal de ingresos por las personas físicas —según fue establecido en la reforma fiscal de 1974, la que fue discretamente anulada después— para la cual la tasa de 10% establecida ahora sería un pago provisional retenido en la fuente. En todo caso esta medida contribuye significativamente a la mejoría de la equidad del sistema, del cual han estado ausentes los ingresos personales de capital. Otras medidas que contribuyen a la equidad son: preservación de la “tasa cero” del IVA para alimentos y medicinas, con base en que la incidencia de aplicar el régimen normal a estos rubros recaería fundamentalmente en el decil más pobre de la distribución, con un peso de 5.5% de ingreso medio del decil, frente a menos de 1% en el décimo (esto pudo haberse contrarrestado con una canasta básica exenta y una tasa de 5% para el resto). Además: eliminación de la tasa de 11% en el IVA para la región fronteriza que no se justificaba por ser ésta la de ingreso más alto en el país después del DF y la de menores tasas de marginación, y por ser base para elevados niveles de evasión; eliminación de la exención de IVA para servicios educativos y operaciones hipotecarias e inmobiliarias con casas habitación (al parecer será revertido como concesión al ambiente político parlamentario, lo cual podría evitarse, sobre todo en el segundo caso fijando un piso para la exención); eliminación de la exención del IVA para el transporte público terrestre foráneo que carece de justificación.

Adicional a lo anterior, en el área del ISR y con el fin de alcanzar la equidad horizontal entre sectores de actividad y empresas se modifican y/o eliminan numerosos tratamientos especiales que dejan fuera de la tributación o reducen injustificadamente su base gravable a contribuyentes en especial, como en los siguientes casos: el régimen de consolidación fiscal, el que además de carecer de justificación actual ha dado lugar a numerosas prácticas abusivas; en el caso de empresas maquiladoras, reducción de su base para el pago del ISR y exención del IVA en importaciones; en el de los desarrolladores inmobiliarios, se les permite deducir el gasto en terrenos —con frecuencia sobrevaluados— al momento de

comprarlos (con frecuencia a sí mismos) a diferencia de otros que deben esperar hasta su venta; el régimen simplificado para productores rurales, con pérdida de documentación fiscal; el régimen anticipado de deducción de gastos para empresas mineras, previo a la operación; el tratamiento indebido como no lucrativas a asociaciones de enseñanza y deportivas, y también se reduce 47% de las deducciones especiales y 77% de los regímenes preferenciales. Todo ello, además de implantar equidad horizontal, en la mayor parte de los casos estos cambios se traducen en ampliaciones significativas de la base gravable.

En el caso del ISR sobre las personas físicas se propone un conjunto de reformas encaminadas a ampliar la base gravable, aumentar la progresividad del sistema e incrementar la contribución de los causantes con mayores ingresos. Un caso importante es el de las deducciones personales que “se concentran desproporcionadamente en los grupos de mayores ingresos” (*Un nuevo curso de desarrollo*, p. 103): el 90% del beneficio fiscal correspondiente lo representan las deducciones presentadas por causantes del decil más alto de ingresos y sólo el 1.0% a los causantes del decil de ingresos más bajos. Por ello se propone *imponer un límite global a las deducciones personales* permitidas cada año: el equivalente al menor entre dos salarios mínimos anuales y el 10% de los ingresos totales del causante, con un efecto de reducción relativa de base gravable decreciente conforme se asciende en el nivel de ingreso. Además, para aumentar la progresividad de la tarifa de impuesto aplicable se añadiría “un nuevo escalón para los ingresos superiores a 500 000 pesos anuales, los que serían gravados con la tasa de 32%, aumentando así el gravamen a los ingresos del 1% más rico de la población. Este cambio sin duda refleja con absoluta claridad la voluntad del Ejecutivo de aumentar significativamente la carga tributaria sobre los niveles más altos de ingreso. Sin embargo, la combinación de un umbral tan bajo para las deducciones con el también muy bajo umbral para la inflexión en el segmento alto de la tarifa impositiva daría una seria inequidad en dicho segmento. Por ello sería aconsejable suavizar la transición en la parte alta de la tarifa con un umbral de por lo menos 1.2 millones de pesos y una tasa marginal máxima igual a la de Estados Unidos (o sea 39.6 por ciento).

A esta elevación significativa del nivel de gravámenes a los deciles altos de la distribución del ingreso se agregaría la creación del gravamen a las ganancias de capital por dividendos y ganancias por venta de acciones en bolsa, de las cuales 95% son recibidas por personas situadas en los tres deciles más altos de la distribución del ingreso. El impuesto propuesto es de 10% en ambos casos y sería retenido en la fuente, con costo de recaudación casi nulo.

Por todo esto puede afirmarse que —amén de no considerar la acumulación universal de ingresos— la propuesta de reforma cumple razonablemente con el requerimiento de contribuir a mejorar la distribución del ingreso en el país mediante una distribución equitativa de la carga fiscal. Quedaría sólo por determinar si este atributo se vería consolidado con una adecuada distribución de los bienes y servicios públicos proveídos por el gobierno (educación, salud, infraestructura, fomento económico, seguridad pública, entre otros) entre individuos y regiones del país.

Finalmente, se debe considerar la propuesta de alineación del cobro de derechos por el uso y/o explotación de bienes de la nación (principalmente agua, minerales y el espacio aéreo para telecomunicaciones) con los cuales se espera recaudar casi 20 000 millones de pesos adicionales. Destaca el caso de la minería, respecto de la cual hasta ahora no se había siquiera intentado recuperar para la nación la renta económica derivada de esta actividad.

Atributo de capacidad recaudatoria, la base de causantes y el régimen fiscal de Pemex

Durante tiempos de reforma tributaria como el actual en México se suele intensificar la petición y aun exigencia de que se amplíe la base tributaria, prácticamente como precondition para que se acepte cualquier modificación o ampliación de la legislación existente encaminada a incrementar la recaudación actual. El argumento central estriba en postular que “los causantes activos (llamados ‘cautivos’) están sujetos a un exceso de tributación”. Sin duda algo de cierto hay en tal sentimiento en el caso de numerosos causantes, tanto personas como empresas.

La realidad es, sin embargo, distinta. En primer término, visto globalmente, México es el país con el nivel más bajo de carga tributaria entre todas las naciones razonablemente desarrolladas del mundo. Le ha sido posible continuar operando hasta ahora gracias a haber empleado para la presente generación grandes porciones de la venta de la riqueza petrolera yacente en su territorio, parte de las cuales debió preservarse para futuras generaciones. La sociedad mexicana se cuenta entre las más desiguales e injustas entre el grupo de naciones señaladas antes. Más de la mitad de la población son pobres y aun extremadamente pobres y, por ende no califican como causantes de impuestos modernos como el ISR. Los miembros del decil más alto de la distribución del mismo perciben ingresos y poseen riqueza cuyo promedio es muchos múltiplos superior al de los miembros del decil inferior de tal distribución. Con mucha frecuencia tales elevados ingresos y abultadas riquezas han sido producto de la explotación de ventajas monopólicas y privilegios y franquicias otorgadas por el Estado con base en la ley. Entre las franquicias se encuentran de manera notable el régimen de sociedad anónima. Muchos socios y directivos de este último no son conscientes de ello.

Cuando las representaciones empresariales demandan la ampliación de la base de causantes con frecuencia implican la propuesta de gravar uniformemente a toda la población con impuestos indirectos, como es el caso del IVA aplicado a alimentos y medicinas. El problema radica en que tales gravámenes casi siempre tienen una incidencia relativa muy alta en los deciles de menores ingresos de la población, aunque sin duda se trata de formas sencillas de lograr que toda la población pague impuestos, lo cual, en principio es deseable.

Durante los últimos 10 años el SAT ha logrado notables progresos en la expansión de la base de causantes, gracias a lo cual ahora cuenta con más de 30 millones de registros. Además de ello, la iniciativa de reforma tributaria reciente contiene un amplio conjunto de cambios que se traducirán en ampliación de la base de imposición tributaria, a saber:

- *En el impuesto sobre la renta para empresas:* se elimina el régimen de consolidación de resultados entre empresas consorciadas; se elimina la deducción inmediata de las inversiones; se eliminan el régimen simplificado y el de sociedades cooperativas de producción, el aplicable a las sociedades de inversión de bienes raíces, el uso del ISR vigente para erosionar su base, el actual tratamiento de las ventas a plazos, la deducción de operaciones con “partes relacionadas” (por ejemplo, con familiares) y la deducción del consumo en restaurantes; y se establece un régimen opcional para sociedades sin incorporación de empresas perdedoras, con participación accionaria mínima de 80% y sin considerar pérdidas de ejercicios anteriores, para que sean elegibles para diferir el ISR por tres años.

Además, se limitan: la deducción de aportaciones a fondos de pensiones y jubilaciones a las que correspondan a erogaciones reales y en el momento de realizarse, y las donaciones sólo cuando sean bienes destinados a la subsistencia humana; las de inversión en y arrendamiento de automóviles; las erogaciones o servicios para constructoras de desarrollos inmobiliarios, y se elimina la excepción de la deducción del costo de adquisición de terrenos en el mismo ejercicio. En el caso de las maquiladoras se elimina su régimen especial a las que exportan al menos 90% de su producción y en el caso de las “de albergue” la vigencia del régimen se limita a tres años.

- *En el caso del ISR para personas físicas:* se aumenta la tasa máxima a causantes con ingresos superiores a 500 000 pesos hasta 32%; se gravan con 10% la enajenación de acciones en bolsa y los dividendos distribuidos por sociedades; se limitan las deducciones personales al mínimo entre dos salarios mínimos anuales y el 10% del ingreso bruto anual y que los pagos se realicen por medio del sistema financiero; y se reduce el límite de la exención de 1.5 millones de UDIS a 250 000.
- *En el caso del IVA:* se homologa la tasa fronteriza con el resto del país de 16%; se eliminan tratamientos de excepción imponiendo la tasa de 16% a: servicios de enseñanza; venta de casas habitación y uso o goce del mismo tipo de inmueble (sin aclarar si habrá un piso de exclusión); pago de intereses hipotecarios; servicios de transporte foráneo de pasajeros; espectáculos públicos; importaciones temporales; enajenación de bienes sujetos al régimen aduanero de recinto fiscalizado estratégico; y enajenación de bienes entre residentes en el extranjero o por residentes en el extranjero a personas morales con algún tratamiento especial.

Se propone también eliminar tratamientos de tasa cero en los siguientes casos: chicles y goma de mascar; alimento procesado para perros, gatos y pequeñas especies utilizadas como mascotas; enajenación de oro, joyería, piezas artísticas u ornamentales y lingotes, excepto la venta final al menudeo; y servicios de hotelería a residentes en el extranjero participantes en congresos, convenciones, exposiciones y ferias.

- *En el caso del impuesto especial sobre producción y servicios:* gravar las importaciones temporales IMMEX, depósito automotriz, recinto fiscalizado y

recinto fiscalizado estratégico (esto podría matar estos regímenes, sobre todo el último); gravamen de un peso por litro para bebidas saborizadas con azúcares añadidos; importación de combustibles fósiles conforme a su contenido de carbono en forma progresiva; enajenación e importación de plaguicidas; diésel para actividades agropecuarias.

- *Eliminación del impuesto empresarial tasa única e impuestos sobre depósitos en efectivo.*
- *Nueva ley del ISR:* elimina 77% de los regímenes preferenciales y 47% de los tratamientos especiales.
- *Medidas para promoción de la formalidad:* un régimen de incorporación fiscal en la nueva ley del ISR para contribuyentes con ingresos de hasta un millón de pesos anuales; inducción de nuevos causantes al régimen fiscal con descuentos decrecientes sobre obligaciones durante los primeros años; declaraciones informativas para evitar colusión con empresas grandes; un régimen de incorporación al Seguro Social con otorgamiento junto con descuentos en el pago de cuotas; ampliación de la oferta de servicios de seguridad social con la introducción del seguro del desempleo para trabajadores formales y la pensión universal para adultos mayores.
- *En la Ley Federal de Derechos:* actualización general de cuotas con el índice de precios al consumidor; derecho minero sobre utilidades netas de 7.5% (más 0.5% al tratarse de oro) sobre las ventas con deducción de inversiones, intereses devengados con cargo al ejercicio y moratorios y el ajuste anual por inflación; derecho adicional minero de 50% de la cuota máxima por hectárea concesionada, cuando no realicen trabajos durante dos años consecutivos en los primeros 11 años de concesión, y de 100% a partir del duodécimo; y la creación del Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Municipios Mineros.

En el caso de las telecomunicaciones: se establecen cuotas de derechos para el uso, goce y aprovechamiento o explotación para diversas bandas de frecuencia y se aumentan los existentes para otras.

En el caso del agua: se racionalizan las zonas de disponibilidad de aguas subterráneas y superficiales y se actualizan las cuotas en función de la disponibilidad y el tipo e intensidad del uso.

- *Promoción de la recaudación de los gobiernos estatales y municipales:* se propone un esquema de incentivos a los gobiernos para fortalecer la recaudación local; se dota de mayor flexibilidad al uso de fondos de estados y municipios para construcción de infraestructura para educación, salud y seguridad pública, al tiempo que se obliga a dependencias federales a transparentar la asignación de recursos federales.

Es frecuente también que en México se califique a las reformas, con ánimo derogatorio, como “recaudatorias”, lo cual carece de sentido dado el extremadamente bajo nivel de la carga tributaria agregada que todavía caracteriza al país.

Los efectos recaudatorios de la reforma

Efectos recaudatorios de la reforma social y hacendaria		
2014		
	% PIB	mmp
ISR empresarial	0.7	131.0
ISR personal	0.3	58.6
IVA	0.3	54.0
IEPS no petrolero	0.2	33.8
IEPS gasolinas	0.4	61.7
Derechos	0.1	15.1
Desaparición del IETU	-0.7	-114.5
Total	1.4	239.7

Fuente: *Criterios generales de política económica*, 2014.

Como puede apreciarse en el cuadro anterior, de los 239.7 miles de millones de pesos netos que aportaría la reforma tributaria propuesta —equivalentes a 1.4% del PIB— en 2014, la contribución principal procederá del ISR empresarial, con 131.0 miles de millones de pesos (0.7% del PIB), seguido del IEPS sobre gasolinas (61 700 millones: 0.4% del PIB), luego por el ISR a las personas físicas (58 600 millones: 0.3% del PIB), el IVA general (0.3% del PIB), el IEPS no petrolero (0.2% del PIB) y el resto (0.1% del PIB) procedente de los derechos (15 100 millones). Cuenta negativamente la eliminación del IETU (114 500 millones de menos: -0.7% del PIB). Es importante notar en el cuadro que el efecto recaudatorio bruto (o sea, antes de deducir el impacto de eliminar el IETU) sería en 2014, primer año de vigencia de la reforma, de 2.0 puntos porcentuales del PIB, equivalentes a 354 200 millones de pesos.

Desde una perspectiva de mediano plazo, durante el periodo 2014 a 2018, el efecto neto recaudatorio total sería de 2.9% del PIB. El efecto bruto sería de 3.6%, antes de deducir la pérdida de recaudación por la eliminación del IETU. Del total neto habría que descontar 1.9% del PIB que corresponde a las participaciones y aportaciones federales para los estados y municipios.

En suma, como puede colegirse de los datos anteriores y del cuadro, y aun sin considerar el nuevo régimen fiscal para Pemex, la propuesta de reforma tributaria *cumple con el atributo de capacidad recaudatoria* de manera significativa, aun cuando sería deseable que el efecto fuese mayor en el mediano y largo plazos, ello en atención al propósito de implantar el nuevo sistema universal de salud y de pensiones de vejez y cesantía y, además de la necesidad de financiar la seguridad social con cargo al fondo general de recaudación en lugar de la nómina de las empresas. O sea que la propuesta tiene capacidad recaudatoria, pero *no es suficiente*.

Finalmente, como se aprecia en el cuadro y en la sección siguiente, la dependencia del sistema recaudatorio continuará siendo *muy dependiente de la actividad petrolera*.

Nuevo régimen fiscal para Pemex

El actual régimen fiscal de Pemex, en tanto obedece al objetivo de sufragar necesidades financieras del gobierno y no objetivos patrimoniales de la nación ni de la propia industria petrolera, es demasiado complejo y dañino para la industria (múltiples gravámenes y derechos traídos al esquema para cumplir el objetivo recaudatorio). “No reconoce la realidad operativa de la empresa...y no garantiza la alineación de intereses entre el Estado y Pemex” (*Criterios generales...*, p. 121) ni los de orden patrimonial ni los de desarrollo económico y social.

Una grave deficiencia del régimen es que solamente “reconoce aproximadamente una tercera parte de los costos reales de exploración y producción”. Las exacciones se cobran independientemente de volúmenes de producción, costo y precios, con lo cual se distorsionan todas las decisiones de inversión y asignación de recursos entre actividades y proyectos. A pesar de ello Pemex Exploración y Producción (PEP) obtuvo abundantes utilidades netas en 2006-2012 (110 000 millones en 2012 y 265 000 millones en 2006-2011). Además, las exacciones están sujetas a un régimen rígido de entregas diarias y semanales de efectivo al fisco, lo que además de dañar la gestión financiera de la empresa, implica que los gravámenes se cobren aun antes de que se realice la producción.

El nuevo régimen fiscal se propone modificar esta situación y establecer una relación racional moderna con la empresa, por medio de un contrato formal entre el Estado y Pemex, basado en lo siguiente para la captura de la renta petrolera, para el caso de Pemex PEP:

- Cuota superficial por el área contractual sin explotar, como incentivo para no retrasar el desarrollo de áreas;
- Pago por el valor de la producción. Un porcentaje moderado de alrededor de 10% del valor bruto de la producción a título de regalías por extracción.
- Reparto de utilidad de la operación entre el Estado y Pemex. Para el cálculo se reconocen, a lo largo de la vida del contrato, todos los costos por exploración y extracción, sujetos a un límite por periodo para modular la velocidad de amortización de inversiones (nótese la prevalencia de *criterios recaudatorios*). La utilidad se divide conforme a porcentajes establecidos ajustables por la rentabilidad acumulada del contrato. La propuesta contempla un mecanismo para el registro y control de los costos, las inversiones y la producción, y para asegurar la transparencia y rendición de cuentas. Su aprobación queda sujeta a la presentación por el Consejo de Administración de Pemex a la SHCP, de las estimaciones correspondientes, con la especificación de programas y proyectos de inversión para el ejercicio siguiente, para su inclusión en la Ley de Ingresos para el mismo y su aprobación por el Congreso de la Unión.
- Pago del ISR. Pemex pagará el ISR como cualquier otra empresa con base en su utilidad gravable.
- Pago de dividendos. Se transparenta la decisión del gobierno, entre tomar utilidades por medio del dividendo estatal o reinvertirlas a la empresa. Sin duda este esquema representa *una apreciable mejoría respecto al actual*; sin embargo, no contempla una determinación explícita de la renta econó-

mica de los hidrocarburos sujetos a explotación —si bien se encuentra incorporada en la regalía inicial y en las “utilidades para el Estado”— lo cual es esencial para la política de gestión patrimonial de la riqueza de hidrocarburos y la relación de su explotación con el incremento del patrimonio económico de la nación, para la conversión de la renta de los hidrocarburos en otros nuevos componentes productivos de dicho patrimonio: infraestructura básica, educación, ciencia y tecnología.

De aprobarse la reforma constitucional propuesta en el proyecto de reforma energética, habría dos caminos para realizar la exploración y explotación de hidrocarburos:

- Asignación de superficies en exclusividad a Pemex y organismos subsidiarios, sujetos al régimen descrito; o
- Contratos de utilidad compartida, a celebrarse con dichos organismos, sujetos a: una cuota mensual por área contractual; un porcentaje del valor contractual de los hidrocarburos extraídos; un porcentaje de la utilidad de operación, y el pago del ISR que causen Pemex y sus organismos subsidiarios (no queda claro si la utilidad se determina después de pagar al Estado la renta económica de lo producido).
- Adicionalmente, la Secretaría de Energía podrá contratar a un comercializador del Estado, como entidad paraestatal que prestará a la nación servicios de recolección y venta de hidrocarburos.
- La SHCP creará un fideicomiso de administración y pago en un banco de desarrollo para administrar los ingresos derivados de los contratos y el pago de la contraprestación a Pemex.
- El comercializador entregará al fideicomiso los ingresos derivados de la venta de la producción, descontando el pago de sus servicios, conforme a los contratos.
- Pemex pagará mensualmente al Estado vía el fideicomiso una cuota por la parte del área contractual donde no haya comenzado la producción.
- Cada periodo contractual el fideicomiso entregará al Estado un porcentaje del valor de cada tipo de hidrocarburo extraído en cada área contractual.
- El fideicomiso determinará en cada periodo la utilidad operativa conforme a reglas predeterminadas y dentro del límite de recuperación de costos del contrato.
- De los ingresos que el gobierno reciba por la cuota de área contractual y por utilidad operativa, destinará por cada contrato 2.5 millones de pesos a la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH).
- El remanente de descontar los ingresos por cuota y utilidad (recursos para la CNH, la fiscalización (Auditoría Superior de la Federación) y la investigación científica) se destinará a la recaudación federal participable, con un factor de la suma destinado a municipios colindantes con fronteras o litorales con actividad de exportación de hidrocarburos.
- Los remanentes serán turnados al Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros.

- Las reglas para los contratos son:
 - Pemex entregará al Estado la totalidad de los hidrocarburos extraídos (¿un comercializador burocrático?).
 - Para cada contrato, la SHCP determinará el porcentaje de utilidad operativa para Pemex (ingresos, gastos e inversiones del contrato) y para el Estado.
- No se precisa el papel que desempeñará la renta económica.
- Se considerará un régimen especial de deducciones para el ISR.
- Las reglas para las asignaciones para Pemex:
 - En este caso el régimen fiscal actual de Pemex se aplica, trasladado al título tercero de la iniciativa y se deroga de la actual Ley Federal de Derechos.
- Se establece la *autonomía presupuestal para Pemex* en la Ley para la Reforma Hacendaria.

Ingresos petroleros esperados

Bajo el supuesto de que se apruebe la reforma energética enviada al Congreso de la Unión y estimando precios conservadores para el barril de crudo, conforme la fórmula de cálculo establecida en la ley, se pronostica que la producción de crudo crecería gradualmente entre 2014 y 2019 hasta llegar a 3.083 millones de barriles diarios, con un aumento agregado de 563 000 barriles diarios para 2019; con ello la exportación pasaría de 1.17 millones de barriles diarios en 2014 a 1.699 millones en 2019 (*Criterios generales...*, p. 166).

Por otra parte, la prospectiva de petrolíferos de la Secretaría de Energía indica que la demanda de importaciones crecería a un ritmo de 2.3% anual durante 2015-2019, con lo cual se frenaría el déficit en el balance externo de petrolíferos durante el periodo.

A partir de los supuestos los ingresos petrolíferos presupuestarios como proporción del PIB, pasarían de 7.0% en 2014, a 6.9% en 2015, para llegar después a 8.8% en 2018 y 9.2% en 2019, creciendo a un ritmo de 11.2% anual en términos reales. Con ello, más el incremento de ingresos presupuestales no petroleros a lo largo del periodo, se haría posible un incremento significativo de la formación de capital y el consiguiente aumento del crecimiento del PIB a lo largo del periodo.

Un elemento importante que se omite a lo largo de la presentación de la iniciativa de reforma hacendaria es la visión de la gestión del Patrimonio Económico Neto de la Nación (PENN): las reservas de hidrocarburos yacentes en el subsuelo constituyen un componente, si bien inerte o pasivo, del PENN; al extraerlas y venderlas se identifica una renta económica que pertenece a la nación en forma de capital financiero, al tiempo que disminuye el capital físico en el monto del volumen extraído; el destino de esa renta no puede ser otro que la inversión en su totalidad en el incremento de la capacidad productiva de la economía: infraestructura básica, educación y capacidad científica y tecnológica. Hasta ahora hemos dilapidado una alta proporción de la renta económica de los hidrocarburos en gasto corriente, y puede volver a ocurrir.

Atributo de neutralidad respecto a los precios relativos

Por lo general los impuestos tienden a distorsionar los precios relativos de la economía, tanto los correspondientes a los factores de la producción —capital y trabajo— como los de los diversos bienes y servicios que se producen e intercambian en cada país y entre estos y los importados desde otros países. Un sistema impositivo moderno y bien diseñado es aquel que se basa principalmente en el IVA y el ISR, cuando éstos en su diseño y administración no otorgan tratamientos diferenciados a los diversos objetos de los gravámenes. Muchos sistemas tributarios contienen además gravámenes especiales —adicionales a aquellos de carácter general— sobre determinados bienes o servicios por diversas razones de interés general; entre ellas: porque su demanda sea inelástica respecto a su precio y su consumo no sea indispensable o deseable (como son los casos del tabaco y las bebidas alcohólicas); porque su adquisición revele ingreso y riqueza superiores a la medida (artículos de lujo, entre ellos automóviles, joyas y residencias lujosas); porque su consumo sea dañino para la salud o para el medio ambiente, y en consecuencia se desea desalentar su consumo.

En el caso de México las distorsiones a los precios relativos han sido siempre abundantes y dañinas, aun en los casos del IVA y el ISR. En el primer caso, el IVA ha contenido hasta ahora numerosos tratamientos especiales, sea por exención o por aplicación de “tasa cero”. Los casos más notorios son el de los alimentos procesados y las medicinas —cuyo tratamiento especial sacrifica recaudación equivalente a 2-3% del PIB— y la tasa especial para la región fronteriza. La eliminación de ambos casos es deseable, si bien en el primer caso —alimentos y medicinas— debería combinarse con la exclusión de una “canasta básica” que incluya todos los productos frescos.

En lo tocante al ISR empresarial hasta ahora también ha contenido muy abundantes tratamientos especiales que no se justifican. En el ISR personal la más grave distorsión ha sido la exclusión de las ganancias de capital, dándole preferencia a éste frente al factor trabajo, en un país necesitado de más empleos y con una grosera concentración del ingreso y la riqueza.

Como se señaló antes, una de las virtudes de la propuesta de reforma tributaria es la eliminación de alrededor de 75% de las exclusiones y tratamientos especiales tanto en el IVA como en el ISR. Notable es la imposición de un gravamen especial a las ganancias de capital, si bien lo deseable es que se acumulen para el pago del ISR. Sin embargo, llama la atención que la iniciativa incluya la propuesta de *eliminar la deducibilidad* —por parte de las empresas para el ISR— de las prestaciones otorgadas a los trabajadores, en tanto que se traduciría en un encarecimiento del factor trabajo y sería contraria al empleo. Es cierto que hay abusos en esta materia, pero pueden evitarse con disposiciones especiales. Por otra parte, la eliminación de la depreciación acelerada de las inversiones en el ISR empresarial es contraria al crecimiento del PIB.

Atributo de estimulación del crecimiento, el empleo y la competitividad, y desestímulos selectivos

La iniciativa presidencial contiene diversas disposiciones que apuntan en esta dirección, tanto en el nuevo régimen tributario como en otras áreas de la política

hacendaria. Sin embargo, es bastante parca en cuanto al empleo de la herramienta tributaria para el estímulo del crecimiento económico y el empleo, el desarrollo tecnológico y la innovación y el enriquecimiento de las economías espaciales de aglomeración y de las cadenas y redes internas de suministro. Parecería, en cambio, contener el inicio de la reducción de los tratamientos preferenciales a la industria maquiladora, sin que en compensación se contemplen medidas para estimular el contenido nacional en tales actividades.

Por otra parte, la iniciativa sí contiene diversas medidas desestimulantes de fenómenos y conductas poco deseables, las que además arrojarán un cuantioso incremento (210% en términos reales para 2014) de la recaudación del IEPS: impuestos sobre bebidas alcohólicas y tabaco, sobre gasolinas y diésel, sobre apuestas y sorteos, sobre bebida energizantes y azucaradas, sobre plaguicidas no biodegradables y sobre carbonos.

Al parecer, la política de fomento económico según la iniciativa se centraría fundamentalmente en la inversión pública en infraestructura —aunque los renglones más importantes son los de Pemex y de la CFE—, en el gasto público de fomento mediante fondos especializados, en el bienvenido aumento de recursos para los bancos de desarrollo, en un muy significativo aumento —aunque insuficiente— de recursos para ciencia y tecnología, y también del crecimiento del crédito otorgado por el sistema financiero, como consecuencia de la reforma financiera ya aprobada por el Congreso.

Llama la atención que en materia de infraestructura básica la acción principal se centrará en el empleo del mecanismo de las asociaciones público-privadas de inversión proyecto por proyecto, las que, si bien son útiles y deseables, dejan de lado las urgentes y fundamentales inversiones en infraestructura en las regiones rezagadas del país y dependen, por ende, de la inversión pública directa.

También llama la atención que la actuación de Nacional Financiera parecería estar concentrada en el otorgamiento de garantías por medio de la banca privada y en el financiamiento directo —de primer piso— a las Pymes, necesario y deseable en ambos casos, pero no se contempla el apoyo a proyectos de mayor envergadura situados en la frontera tecnológica y orientados al enriquecimiento de los eslabonamientos interindustriales.

Atributo de recirculación del excedente generado en la economía

Ésta es una función fundamental del sistema fiscal en países en desarrollo, sobre todo cuando existen grandes rentas económicas propiedad de la nación y una continua concentración y atesoramiento de riqueza procedente de rentas monopólicas y especulación financiera. La combinación de las exacciones fiscales y la inversión pública en ampliación del capital social básico (infraestructura de transporte y comunicaciones y urbana, educación de calidad, y ciencia y tecnología) permiten la realización virtuosa del proceso de recirculación del excedente.

Esta materia no se trata de manera explícita en la iniciativa de reforma hacendaria. El silencio al respecto es especialmente delicado y trascendente en el caso de la renta económica de los hidrocarburos.

Atributo de simplicidad del sistema tributario

Puede decirse que la iniciativa de reforma en comento constituye un avance en esta materia, en tanto contiene, como se dijo antes, la eliminación de numerosos tratamientos especiales de la legislación del IVA y el ISR, e incluso va acompañada de una nueva ley del ISR apreciablemente más simple que la anterior. Además, se incluyen avances en los sistemas de pago de obligaciones por vía informática pretendidamente más sencillos, al punto de hacer innecesaria la contratación de servicios contables profesionales, lo que para muchos causantes de ingresos medios resulta demasiado gravoso. A ello se agrega la política de inducción de personas y empresas en condición de informalidad, comentada antes.

Finalmente, tal vez a causa de los altos niveles prevalecientes de evasión y elusión de impuestos y de la alta y creciente litigiosidad que se ha manifestado en tiempos recientes, en la documentación de la reforma y en la práctica de control de obligaciones muy comentada en los medios, empieza a asomarse un *fisco engreído e iracundo*, el que, de materializarse en poco o nada ayudaría para avanzar en una materia tan delicada e importante.

La política social

La iniciativa de reforma social y hacendaria es muy abundante en anuncios de avances en políticas sociales que dotan de sentido y justificación a sus elementos menos amables, como es el caso de los tributarios.

Octubre de 2013

La reforma educativa en perspectiva

Jorge Javier Romero Vadillo*

¿

¿Qué cambió y cuáles serán las consecuencias de esos cambios en la educación pública? Ésas son las preguntas centrales para valorar la reciente reforma educativa. La discusión sobre si lo ocurrido fue una reforma educativa o si fue una reforma política del arreglo educativo es retórica. Evidentemente, con los cambios aprobados, y todavía a prueba, no se modifica la enseñanza en México ni de manera mágica van a surgir profesores creativos y entregados capaces de elevar la calidad de la educación en el país hasta niveles finlandeses en unos cuantos años con base en su talento y entrega. Apenas si se modifican en el margen algunos de los incentivos perversos de un arreglo institucional que, a pesar de sus notables logros, resulta claramente ineficiente.

La educación en México, durante los años del crecimiento sostenido, alcanzó una cobertura comparativamente notable y, a fin de cuentas, México es el mejor colocado entre los grandes países de América Latina en los resultados de la tan considerada prueba PISA de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, por arriba de Brasil y Argentina y sólo superado en la región —apenas— por Chile y Uruguay. El desempeño educativo de México, en términos de los estándares más ponderados académicamente, es muy malo si se le compara con el de países que han crecido de manera más constante y que hoy tienen mayor índice de desarrollo humano y menor índice de Gini. Sin embargo, no es despreciable si se le compara con los países con los que comparte trayectoria institucional de inicio (Kaufman y Nelson, 2005; OCDE, 2009).

Con todo, parece evidente que la educación en México necesita cambiar para mejorar sus resultados. Diversos diagnósticos, tanto académicos como de organizaciones de la sociedad civil y de organismos internacionales (Coalición Ciudadana por la Educación, 2010; OCDE, 2011) han coincidido en situar el arreglo corporativo con el que se gobernó la educación en México desde los tiempos fundacionales del régimen autoritario como una de las causas del rezago educativo del país. Aunque no se puede establecer de manera concluyente que ha sido la relación corporativa entre el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y el Estado mexicano la fuente principal de la baja calidad de la enseñanza

* Profesor de la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.

en México (Bensunsán y Tapia, 2013), el sistema de incentivos establecido entre los profesores a partir del control monopolístico de su relación laboral por parte del SNTE y del control sindical sobre el proceso de ingreso, promoción y permanencia ha tenido efectos perversos sobre el desempeño laboral de los docentes y es la determinante política más relevante para explicar la ineficiencia del arreglo (Romero, 2002).

El gobierno de Enrique Peña Nieto desde la toma de posesión asumió el diagnóstico que ha planteado a la relación corporativa entre el Estado y el SNTE como una de las causas institucionales del desastre educativo y se mostró comprometido con un cambio que modificara el sistema de incentivos desarrollado a partir de la consolidación del régimen autoritario en la década de 1940 (Peña Nieto, 2012). El control corporativo de los maestros y el papel de la organización sindical como mecanismo de distribución del gasto educativo, que tuvo como principal objetivo contener las demandas laborales de los maestros por medio de un sistema de promoción basado en la lealtad política y la represión gubernamental de las expresiones disidentes.

Los orígenes del arreglo

La historia comienza con la creación del SNTE, en 1943, después de un proceso que combinó la idea de que la fuerza de negociación gremial aumentaría con una organización unificada, y la percepción desarrollada durante el gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-1940) de que era preferible la centralización estatal de la negociación laboral a un sistema descentralizado entre empresarios y sindicatos diversos. En la idea cardenista, el Estado tendría que ser un compensador a favor de los intereses de los trabajadores, en tanto que grupo más débil. El Estado se comprometía, según los términos del acuerdo político, a velar por los intereses de los trabajadores mientras éstos mantuvieran su apoyo político a la coalición de poder. Sin embargo, el equilibrio se modificó en 1946, con el nuevo pacto que dio origen al PRI. Entonces fueron incluidos los empresarios como parte del gran acuerdo nacional corporativo y la fuerza de negociación relativa de los sindicatos disminuyó. Los líderes sindicales comenzaron a operar a favor del arreglo priista, a cambio de puestos con una buena renta estatal y con capacidad arbitraria de distribución presupuestal. También fue entonces cuando el mecanismo de control sindical se consolidó entre los trabajadores al servicio del Estado, principalmente los maestros, donde a los líderes sindicales pacificadores se les concedieron tajadas relevantes de recursos presupuestales (Middelbrook, 1995).

Desde 1946 —año en el que se pactaron las condiciones generales de trabajo con el SNTE, en preparación del gobierno de Miguel Alemán, sexenio inicial de la época clásica del régimen del PRI— hasta 1992, en los tiempos de las sobrevaloradas reformas de Carlos Salinas, las decisiones sobre la distribución de los puestos de maestros en todo el país se tomaban entre la cúpula sindical oficialista (SNTE) y la burocracia educativa federal (la SEP en los estados), con una pequeña participación de los gobiernos locales (Loyo, 2010). Esta dupla repartía sus tajadas presupuestales de manera clientelista: ofrecían el puesto como un favor. Todo movimiento de adscrip-

ción, ascenso y reconocimiento, era controlado por las comisiones mixtas (sindicato-gobierno) del Reglamento de escalafón de los trabajadores al servicio de la Secretaría de Educación Pública de diciembre de 1973. En la práctica, la mitad de los ascensos o cambios los decidía el sindicato y la otra mitad la burocracia educativa.

A pesar del relativamente eficaz control clientelista y corporativo del SNTE sobre la mayoría de los maestros, no faltaron movimientos de resistencia, en la medida en la que el control monopólico de la negociación laboral no mejoraba sustancialmente las condiciones salariales del gremio y contenía arbitrariamente sus demandas. En 1956, Othón Salazar levantó el reclamo de los profesores de la ciudad de México por mejores ingresos y mayor consideración pública y la reacción estatal fue su encarcelamiento y, finalmente, el reconocimiento arbitrario de sus oponentes como representación legítima (Loyo, 1979). En la década de 1960, en Guerrero hubo maestros —Genaro Vázquez y Lucio Cabañas— que llevaron su confrontación con el régimen a la rebelión guerrillera, pero resultaron expresiones marginales, finalmente aniquiladas. En la mayor parte del país, el SNTE gobernaba a los maestros y repartía el presupuesto estatal a cambio de lealtad al PRI. Los maestros han sido, mayoritariamente, clientela del PRI; con todo, no ha sido menor la influencia de la disidencia, en un entorno sindical dominado por la unanimidad con brotes eventuales de insurgencia.

La Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) ha sido una de las pocas expresiones de disidencia sindical de larga duración en el país. Desde 1979 comenzó a controlar la estructura de diversas secciones del sindicato (Massé, 1990), sobre todo en las zonas campesinas de Oaxaca, Michoacán, Guerrero, o Hidalgo (Arnaut, 1999; Martín del Campo, 1992). Los profesores de esas regiones provenían principalmente de las normales rurales, donde había subsistido una organización de origen cardenista: la Federación de Estudiantes Campesinos Socialistas de México, en la que los comunistas de la década de 1930 tuvieron influencia. De ahí provienen los cuadros, el discurso y el estilo de negociación de la CNTE, nacida como corriente que reclamaba la democratización del sindicato y más salario, pero con una simbología que se identificaba con los iconos de las guerrillas campesinas de la década de 1960 y con un adoctrinamiento de carácter revolucionario. En plena crisis económica, el reclamo salarial de los maestros era justo y no era exclusivo de los más radicales.

A partir de 1983 la CNTE, que controlaba ya algunas secciones de la representación sindical, se convirtió en un actor relevante en el reparto del poder, sobre todo debido al impacto público de sus protestas, toleradas por el gobierno, temeroso de agitar su radicalismo y con ello echarlos *pa'l* monte, en tiempos en los que estaba reciente la proliferación de grupos armados. Cuando por fin se alcanzó la estabilidad económica en 1989, la CNTE consiguió que el aumento a los maestros fuera por encima del tope salarial y provocó la caída del líder del SNTE Carlos Jonguitud Barrios, en el poder desde los tiempos de Echeverría. Hoy la CNTE representa alrededor del 10% de los maestros de zonas muy pobres y de población indígena y su capacidad de representación le debe mucho a su eficacia para construir y procesar las demandas de sus agremiados.

El mayor intento de reforma del sistema de distribución de recursos públicos en el sistema educativo se dio en 1992 —durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari—, producto del Acuerdo nacional para la modernización de la educación básica (SEP, 1992), que descentralizó parcialmente la administración de la educación y estableció el programa de carrera magisterial como un sistema voluntario de incentivos basado en el mérito, el cual pronto se convirtió, gracias a la capacidad de negociación del SNTE, en un mecanismo para aumentar el sueldo de los maestros con mecanismos de méritos simulados y sin evaluación eficaz del desempeño (Trejo, 1996; Muñoz Armenta, 2005). A partir de entonces la burocracia federal comenzó a perder poder de decisión en el sistema educativo y las burocracias locales empezaron a ganarlo, pues el ejercicio de los recursos presupuestarios comenzó a ser trasladado a los gobiernos estatales y con ello buena parte de la negociación con el sindicato, sobre todo lo relacionado con las comisiones mixtas que regían la administración de las plazas (Arnaut, 1997). Con el cambio demográfico la demanda de maestros se redujo, por lo que las plazas se convirtieron en un bien escaso y su precio aumentó notablemente. El resultado fue el nacimiento de mercados estatales de plazas de maestros con dos proveedores: el sindicato y las burocracias educativas, aunque también participaban los maestros que se iban a jubilar y que podían disponer de su plaza de manera patrimonial.

En la medida en la que el PRI fue perdiendo el monopolio del poder, el SNTE mostró la fuerza que el arreglo institucional le había dado. No eran sólo relaciones informales sino una serie de normas que jurídicamente le otorgaban el poder al sindicato, desde la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, el reglamento del escalafón de 1973 y las condiciones generales de trabajo de 1946, reproducidas en cada entidad; de ahí que gobiernos panistas o perredistas tuvieron que negociar con el sindicato para mantener la paz en sus estados. El mecanismo operaba igual en las secciones controladas por el PRI y en las dominadas por la CNTE (Romero, 2002).

Cuando Vicente Fox y el PAN ganaron la Presidencia de la República, el SNTE, que había logrado conservar la disciplina de sus cuadros locales bajo la dirección de Elba Esther Gordillo, determinó el nombramiento del secretario de Educación Pública y negoció que no se hiciera reforma alguna en la distribución de poder, con lo que mantuvo el control de la proporción de recursos fiscales que tradicionalmente había manejado el sindicato. La líder gremial hizo sentir su fuerza dentro del PRI, debilitado por la pérdida de la Presidencia de la República, e intentó controlarlo. Fallado ese intento, Elba Esther Gordillo usó su capacidad de movilización clientelista y creó su propio partido, Nueva Alianza.

Elba Esther Gordillo, la operadora política más eficaz de la última etapa del monopolio corporativo y la que mejor comprendió la capacidad de negociación que le daba el arreglo formal superviviente en el equilibrio de fuerzas resultado de la derrota electoral del PRI, logró pactar en condiciones de fortaleza con el gobierno emergido de la alternancia política. Vicente Fox aceptó el gobierno sindical del sistema educativo a cambio de su apoyo político. La líder sindical, sin embargo, acabó con una posición debilitada dentro de su partido y optó por la salida, con

resultados muy positivos sobre su fuerza de negociación con la endeble coalición política que finalmente condujo a Felipe Calderón a la Presidencia de la República.

Sobre el supuesto de que la mínima diferencia de votos con la que Felipe Calderón legitimó su triunfo en la elección de 2006 se debió a los votos de las clientelas magisteriales, Elba Esther Gordillo estableció una coalición con el nuevo gobierno, la cual permitió al sindicato mantener el control de parte sustancial de la política educativa y de su presupuesto, a cambio de apoyo electoral y legislativo arrancado al PRI. El SNTE alcanzó, durante el gobierno de Felipe Calderón, la cima de su poder político autónomo, basado en el control del sistema de incentivos de los maestros. A Elba Esther Gordillo se le otorgó casi directamente la gestión del presupuesto destinado a la educación básica, pues ella determinó el nombramiento de su yerno como subsecretario de Educación Básica (Ornelas, 2012).

A partir de las elecciones de 2006, Nueva Alianza se convirtió en el nuevo instrumento de negociación de la dirigencia del SNTE, gracias a que podía movilizar una fuerza electoral significativa por medio de la coacción clientelista de los maestros. Aquel profesor que quería una dirección, un cambio de adscripción o una plaza para su hija, tenía que participar en las tareas del partido, hacer campaña por él y mostrar que en su casilla aparecían los votos de su familia. Al ser un partido pequeño, el contrato clientelista resultaba relativamente fácil de monitorear; la tecnología social para lograr la movilización política subordinada había sido desarrollada durante los tiempos del control priista y ahora servía al sindicato para la negociación autónoma.

Durante la campaña electoral de 2012, el candidato Peña Nieto se mostró cauto y evitó el enfrentamiento con la dirigencia magisterial; incluso respondió negativamente a los cuestionamientos planteados por diversas organizaciones civiles en *Diez preguntas por la educación* <<http://10preguntasporlaeducacion.org>> sobre si estaba dispuesto a romper con el arreglo corporativo con el SNTE. Sin embargo, después de la elección, el equipo del presidente comenzó a dar señales de que preparaba una reforma. El día de la toma de posesión, Peña Nieto, en un reconocimiento implícito de que era el SNTE el que regía en ese ámbito, hizo una oferta concreta: reformar la Constitución y la ley para crear el servicio profesional de carrera docente y un sistema nacional de evaluación educativa y con ello recuperar la rectoría del Estado en el sistema educativo. En su discurso, Peña Nieto coincidía casi textualmente con las demandas de la Coalición Ciudadana por la Educación —retomadas por otras organizaciones civiles— que a finales de 2011 había presentado a la comisión de educación del Senado de la República un proyecto de reformas a la Ley General de Educación para crear un Servicio Profesional del Magisterio <<http://porlaeducacion.com/2011/11/23/propuesta-reforma/>>.

En los términos anunciados se trataría de una reforma fundamental al arreglo institucional de la educación en México. Lo más relevante de la propuesta era que un servicio profesional de carrera para los docentes le quitaría al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y a la burocracia de la SEP el control del proceso de ingreso, promoción, estímulos y permanencia de los profesores, que había llevado a que los maestros en México tuvieran incentivos sindicales y políticos en

su desempeño y no académicos y profesionales. En torno a ese arreglo han medrado en fortuna e influencia política los dirigentes sindicales, mientras que los profesores han quedado convertidos en mera base utilizada como clientela electoral. La reforma anunciada, de concretarse adecuadamente, haría que los profesores recuperaran el control de su propia carrera y pondría las bases para un sistema educativo donde se premiase la creatividad en el aula, el estudio y la iniciativa de los maestros.

La reforma anunciada se enfrentaba a diversas amenazas, como se comprobó finalmente con la manera en la que se concretó en la legislación secundaria. Por un lado, la líder sindical y su camarilla habían demostrado varias veces sus capacidades para hacer frustráneas las buenas intenciones en la negociación legislativa. En 1992 habían salido a festinar el Acuerdo nacional para la modernización de la educación básica, mientras que concentraron sus esfuerzos en la elaboración de una ley general que dejaba en meros enunciados las intenciones reformistas y no modificaba un ápice el control sindical (Trejo, 1996). La primera reacción de la líder frente a los anuncios presidenciales fue un ominoso silencio. Lo que vendría parecía requerir de decisión política y del esfuerzo concertado del gobierno, los partidos y de las organizaciones civiles para alcanzar el cambio necesario.

La reforma constitucional impulsada desde el gobierno bajo el paraguas del Pacto por México mostró la decisión de cambiar el equilibrio de poder en la educación a favor del Estado. En un tiempo récord y con una mayoría de votos impenable para un tema de esa relevancia apenas unos meses antes, la Cámara de los Diputados aprobó y envió como minuta para su revisión a la Cámara de Senadores la reforma a los artículos 3º y 73 de la Constitución que se suponían la piedra fundacional de un nuevo arreglo institucional en materia educativa.

La reforma constitucional, modificada en el Senado para mejorar algunos de sus aspectos, dejó establecido en el texto constitucional que el ingreso al servicio docente y la promoción a los cargos de dirección o supervisión en la educación básica y media sería con base en concursos de oposición para garantizar los conocimientos y capacidades correspondientes (DOF, 2013).

Se trataba de un cambio sustancial porque la mayoría de los profesores que hoy se encuentran en servicio han ocupado sus plazas por otras vías. Como he expuesto antes, durante años bastó con egresar de una normal pública para tener una plaza docente de manera automática. Después, cuando la demanda de nuevos maestros se redujo por el cambio demográfico y por el exceso de egresados de las normales, fue el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación el que se apropió de la administración de las vacantes. Las plazas, consideradas como patrimonio de los maestros en servicio, han podido ser heredadas, vendidas o concedidas como prebenda a cambio de lealtad política. A pesar de que durante el gobierno de Felipe Calderón se anunció que todas las plazas se concursarían, en realidad sólo se sometieron a un examen bastante laxo los puestos de nueva creación, mientras que las vacantes surgidas por jubilación, muerte o renuncia de sus ocupantes anteriores siguieron siendo administradas por el SNTE o, en sus zonas de influencia, por la CNTE (Ornelas, 2012).

Supuestamente con la reforma, una vez reglamentada por la legislación secundaria, el sindicato corporativo perdería el control sobre el ingreso y se terminaría con el poder discrecional de las autoridades educativas locales, por lo que los maestros dejarían de deberle el puesto al delegado sindical o al funcionario en turno y se debilitaría de forma sustancial el sistema de control clientelista, con lo que los profesores ganarían en autonomía.

La segunda parte de la reforma no era menos importante. Según lo aprobado, la ley reglamentaria fijaría los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional; se suponía que la nueva legislación establecería los criterios de la carrera profesional de los maestros para que fueran académicos y profesionales, evaluados de manera obligatoria por una instancia autónoma.

Un tema especialmente polémico de la reforma constitucional fue la inclusión del asunto de la permanencia vinculada también a la evaluación. La estabilidad en el empleo había sido una de las conquistas iniciales del movimiento sindical en su etapa de unificación, mientras que ahora quedaría condicionada a la demostración de que se conservaban las competencias docentes necesarias. La reforma constitucional dejaba claro, sin embargo, que se respetarían los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación, con lo que se garantizaba que la reforma no se traduciría en despidos masivos de los profesores en servicio. El reto estaba en diseñar un servicio profesional que proporcionara a los profesores de nuevo ingreso incentivos para mantener sus competencias a lo largo de su carrera, y al tiempo propiciara la mejora permanente de su desempeño, lo que debería reglamentarse en la legislación secundaria.

La creación de un sistema nacional de evaluación educativa encabezado por un órgano autónomo especializado aparecía como la garantía de que el nuevo arreglo pondría en el centro la calidad educativa y la mejora del logro académico. En los términos aprobados, la reforma constitucional significaba el mayor cambio en el arreglo educativo desde 1946.

Una vez aprobada la reforma constitucional, Elba Esther Gordillo comenzó a hacer declaraciones en las que se mostraba en pie de guerra, lejos del tono conciliador y marrullero que la habían caracterizado en otros procesos de negociación entre el Estado y el sindicato. A la presidenta del SNTE le quedaba claro que se trataba de una reforma que implica un cambio en las relaciones de poder y en el modelo de negociación de la política educativa en detrimento del control sindical y de su propia fuerza. Las críticas enarboladas por la que hasta entonces se mostraba como la dirigencia moderada, frente al radicalismo de la CNTE, eran, esencialmente, las que después retomaría el movimiento de insurgencia magisterial en los días de la discusión de la legislación secundaria: que las reformas tenían un carácter neoliberal, que eran impulsadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, que tenían un espíritu de mercado e intenciones privatizadoras (sobre todo por la inclusión, en los artículos transitorios de la reforma constitucional, de la cuestión de la autonomía de cada escuela, donde se establece que los padres de familia serán corresponsables de la gestión de cada centro escolar) y

que la evaluación propuesta tenía un carácter punitivo contra los profesores. Los cuestionamientos a la reforma fueron presentados por la dirigencia del SNTE en una carta dirigida a los legisladores, lo que mostraba que la SEP había cerrado ya las puertas a la negociación directa con Gordillo.

Cuando quedó claro que su interlocución con el gobierno se había acabado, Elba Esther Gordillo se mostró dispuesta a inmolarsse; afirmó que si ella era la que estorbaba, que hicieran con ella lo que quisieran. Heroína del corporativismo, estaba dispuesta a convertirse en la víctima propiciatoria para saciar la ira contra la catástrofe educativa, pero, eso sí, que no despojaran al sindicato de sus privilegios <<http://www.sdpnoticias.com/nacional/2013/02/06/mi-tumba-dira-aqui-yace-una-guerrera-elba-esther>>. Ella ponía su pecho, profética, para convertirse en La Quina del sexenio de Peña Nieto. Vino entonces su aprehensión, acusada de diversos delitos de orden federal, al día siguiente, apenas, de la promulgación de la reforma constitucional por el presidente Peña Nieto.

El encarcelamiento de la dirigente del SNTE se hizo en parte para eliminar obstáculos a la reforma educativa, pero tuvo sobre todo motivaciones políticas de otro tipo (Sánchez Rebolledo, 2013). El desprestigio que la había convertido en uno de los políticos peor valorados por la sociedad, su evidente manejo patrimonial de los recursos del sindicato y la fuerza de la oposición interna representada por la CNTE hacía que su oposición a la reforma resultara endeble. En el fondo, su detención fue una medida disciplinaria, a la manera tradicional del PRI de la época clásica: Elba Esther Gordillo había traicionado al partido, se había independizado y había negociado con el PAN por su parte. Era necesario escarmentarla, al tiempo que con ello se lograba la aquiescencia de la parte fundamental del SNTE, cuyos dirigentes supervivientes mantuvieron desde entonces una actitud prudente y procuraron evitar el enfrentamiento a pesar del debilitamiento de su posición, mientras que la CNTE fue ganado apoyos ya no sólo en los estados donde tradicionalmente había controlado a las secciones sindicales, sino en otras regiones del país.

Con Elba Esther Gordillo presa y fuera de la jugada, fue la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación la que, con los mismos argumentos esgrimidos por Gordillo en su momento de radicalidad previo a su caída, encabezó la resistencia magisterial contra la reforma. Mientras la Secretaría de Educación Pública elaboraba de manera críptica los proyectos de legislación secundaria —sin tomar en cuenta el trabajo de las organizaciones sociales y de la mayoría de los expertos universitarios en el tema—, la CNTE comenzó a movilizar a sus huestes para tratar de frenar una reforma que consideraba contraria a los derechos laborales de los maestros.

En abril, al mes de la promulgación de la reforma constitucional y de la aprehensión de quien dirigió el SNTE por más de 20 años, la SEP circuló unos borradores de legislación secundaria que estaban muy lejos de ser proyectos acabados capaces de cumplir con las expectativas creadas por la reforma constitucional (Martínez y Nieto, 2013). Se trataba de propuestas de cambios a la Ley General de Educación de 1992, de una ley reglamentaria del sistema nacional de educación y de una ley general del servicio profesional docente. Los legisladores de los diferentes

partidos incluidos en el Pacto por México, a los que los borradores estaban destinados, los recibieron con escepticismo y crítica, pues los veían como un punto de partida pobre para iniciar la discusión, que parecía iba a darse en el ámbito de las cámaras del Congreso, cosa que en realidad no ocurrió.

El más débil de los proyectos circulados de manera informal era el relativo al servicio profesional docente, piedra de toque de la reforma necesaria. Era fundamental que el diseño del servicio profesional docente lograra cambiar de fondo el sistema de incentivos de los profesores, de carácter sindical y político, para que fueran el desempeño, los méritos, la creatividad en el aula y la autonomía los nuevos criterios que se valoraran a la hora de obtener ascensos y promociones horizontales —las que hicieran que un profesor tuviera mayor salario y consideración profesional sin abandonar su trabajo frente al grupo—. El nuevo sistema no podía dejar de lado, sin embargo, el hecho de que las leyes no pueden ser retroactivas en perjuicio de los individuos, ni que difícilmente se podría echar a la calle a 70% de los maestros sin consecuencias políticas mayúsculas. Por eso, el nuevo servicio debería incluir criterios aplicables de inmediato a todas las plazas que se ocuparen a partir de su aprobación —lo que implicaría que se concursasen bajo las nuevas reglas todas las vacantes, las de nueva creación y las que se creasen por jubilaciones, renuncias o muerte de los maestros—, al tiempo que establecieran mecanismos de incorporación gradual de los profesores en ejercicio y criterios para aquellos que se negaren a aceptar las nuevas reglas. Para que el servicio profesional docente fuese atractivo a los buenos maestros con plaza, los beneficios de incorporarse a un sistema en el que los estímulos económicos, la promoción y la permanencia dependieran de evaluaciones de desempeño y rendición de cuentas tendrían que ser grandes; sin duda, las mejoras salariales deberían ser jugosas para los profesores profesionalizados, que también deberían ganar en autonomía y en dignidad profesional. Aquellos maestros dispuestos a ingresar al servicio profesional tendrían que contar también con los apoyos formativos necesarios para cumplir con las nuevas exigencias. Nada de ello se reflejaba en el borrador presentado.

En lugar de crear un auténtico servicio profesional, el borrador descansaba en un proceso de evaluación diseñado para separar del cargo a los profesores que no cumplieran con los criterios mínimos de evaluación. Un sistema de incentivos negativos amenazante para los maestros. Con ello, la SEP renunciaba a buscar el apoyo activo de los profesores a un nuevo arreglo que les significara ventajas laborales y aceptó la tesis defendida por organizaciones como Mexicanos Primero e influida por el movimiento de reforma de la educación de Estados Unidos de que la clave para elevar la calidad de la educación radicaba sólo en la evaluación y no en la mejora de las condiciones laborales de los profesores vinculada al mejor desempeño. En el fondo, el gobierno parecía no estar dispuesto a invertir recursos en la mejora de la condición de los profesores, con base en la idea de que los maestros mexicanos están bien pagados por lo que hacen y que de lo que se trata es de aumentar las exigencias a su tarea.

El hecho de que el nuevo Instituto Nacional de Evaluación de la Educación hubiera sido creado como un órgano constitucional autónomo, equiparable al

Banco de México, al IFE o al INEGI había puesto la principal atención en el papel que la evaluación debería jugar en la mejora de la calidad de la educación en su conjunto y desvió la atención de lo que en realidad era el núcleo impulsor del cambio: el diseño de una auténtica carrera docente que modificara la manera en la que los maestros mexicanos viven su desempeño laboral, ahí donde se gestó el desastre educativo nacional.

No había en lo enviado por la SEP al pacto un sistema de promoción horizontal que generase incentivos positivos para la mejora constante del desempeño de los profesores. Apenas si avanzaba respecto al ya existente concurso de ingreso en cuanto a los mecanismos de reclutamiento y después presentaba la evaluación sólo como amenaza de despido y no como herramienta para la mejora. Un sistema profesional auténtico debía establecer un horizonte de carrera atractivo para sus integrantes: aquellos que superaren un listón de ingreso alto después tendrían la oportunidad de ir mejorando su posición en la medida en la que se fuesen promoviendo sin que ello significase su abandono de la docencia frente al grupo. La evaluación debía ser un elemento, entre otros, para obtener la promoción a las siguientes categorías y niveles, mientras que la separación del puesto debía ser excepcional en un sistema bien diseñado.

El proceso de discusión legislativa pareció, al principio, estar abierto a las reflexiones de las organizaciones civiles y los expertos. El proyecto de ley del sistema nacional de evaluación de la educación se dejó en manos de los integrantes del consejo del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación (INEE), al que la reforma había otorgado autonomía constitucional y cuyos integrantes habían sido nombrados por el Senado antes de que existiera ley que normara su funcionamiento. Con ello, las atribuciones del nuevo organismo serían decididas en la práctica por quienes estarían encargados de aplicarlas. En la medida en la que el nombramiento de los nuevos comisionados había alcanzado un alto grado de consenso, lo que ellos elaboraren tendría también la aceptación plural de los legisladores. Las reformas a la Ley General de Educación eran, fundamentalmente, adecuaciones para ponerla a tono con la reforma constitucional, con lo que el centro del litigio quedó en torno a la Ley General del Servicio Profesional Docente. No faltaron los foros de discusión y las mesas de trabajo públicas o discretas. Mientras tanto, las calles de la Ciudad de México fueron ocupadas por las protestas de los maestros de las secciones sindicales controladas por la CNTE.

Finalmente el gobierno envió sus iniciativas formales de leyes reglamentarias. La ley del sistema nacional de evaluación no presentaba mayores problemas, pues había sido elaborada por los propios comisionados del INEE y creaba un órgano especializado para medir el desempeño del sistema educativo en su conjunto y fijar estándares nacionales en diversos aspectos de la educación, ajeno a las presiones burocráticas o sindicales. Las adecuaciones a la ley general de educación tampoco fueron objeto de grandes objeciones. La polémica y las protestas se centraron en la Ley General del Servicio Profesional Docente, a pesar de que formalmente la CNTE reclamaba la derogación completa de la reforma constitucional.

La iniciativa presentada por el Ejecutivo se quedaba muy corta y estaba llena de recovecos por donde se podría colar el antiguo régimen de control sindical y burocrático. Su primer defecto era que no creaba un servicio nacional docente, encargado de la gestión de la carrera de los maestros de todo el país, sino un conjunto de reglas de operación para que cada entidad federativa u organismo descentralizado creara su propio sistema de gestión de plazas; el proyecto del gobierno fallaba en la diferenciación entre la carrera de los maestros y la plaza laboral. Un servicio profesional consistente debía partir de esa diferenciación inicial, con el objetivo de que los maestros pudieran diseñar su trayectoria profesional con independencia de la adscripción concreta en la que estuvieran en cada momento.

De acuerdo con la iniciativa presentada, cada estado o cada organismo descentralizado en el caso de la educación media (que en la nueva legislación mantuvo el apellido de superior cuando ya no lo es más) gestionaría su propio conjunto de plazas docentes. Si bien se establecía el concurso de oposición para ocupar todos los puestos vacantes, las autoridades educativas locales serían las encargadas de llevar a cabo los concursos y las asignaciones de plazas de acuerdo con los lineamientos aprobados por el INEE y sujetos a la aprobación de la SEP, pero con amplio margen para decidir sobre la adjudicación concreta de los puestos a concursar. Se creaba así, no un servicio profesional nacional, entendido como un sistema de certificación para poder concursar plazas concretas en cualquier lugar del país, sino 32 sistemas locales, más los correspondientes a los organismos de bachillerato, con reglas diferenciadas y recovecos para la discrecionalidad clientelista de las autoridades educativas locales.

En segundo lugar, la promoción se entendía esencialmente como el paso para ocupar puestos de dirección y supervisión. Si bien la iniciativa tenía un pequeño avance respecto al borrador presentado unos meses antes, pues ya no sólo consideraba la creación de un sistema de estímulos que sustituya el programa de carrera magisterial creado en 1992, sino que incluía un capítulo sobre “la promoción en la función”, la estructura misma del capitulado mostraba cómo en la concepción de la iniciativa la promoción se entendía sobre todo como la ocupación de puestos no docentes.

Un servicio profesional auténtico debería dar mayor importancia a la promoción entre categorías y niveles que no implicara el abandono de la labor frente al grupo. Un sistema en el cual las evaluaciones y los méritos en el desempeño, la formación y el liderazgo académico implicaran mayor salario y mayor autoridad sin abandonar el aula. En la iniciativa, este proceso se enviaba a un programa operado por las autoridades locales de acuerdo con los lineamientos expedidos por la SEP; el corazón del sistema de incentivos positivos para que los maestros buscaran su mejora constante se enviaba a reglamentos de carácter local, y si bien se vinculaba débilmente el sistema de promoción a los mecanismos de evaluación, éstos se establecían por separado, con el acento puesto en sus consecuencias negativas, como la separación del cargo si en un periodo máximo de seis años y dos procesos de capacitación no se lograba superar el proceso evaluativo. Puesto así, se subrayaba el carácter punitivo de la evaluación, señalado tanto por el sindicato

oficial como por la CNTE, en lugar de destacar su papel en el reconocimiento del buen desempeño. Ahí se centró la oposición de las fuerzas sindicales contra la ley.

Además, al vincular la carrera del maestro a la plaza y no separar el concurso por el puesto concreto de la pertenencia al servicio, dejaba en manos de las autoridades educativas locales —y seguramente del sindicato— la movilidad de escuela a escuela; en ese proceso, por tanto, se mantendría la discrecionalidad que permitiría el intercambio clientelista: si la plaza ganada está en la punta del cerro, ahí se quedará el profesor a menos que le hagan el favor, ya sea el sindicato o la autoridad administrativa. Además, los maestros quedarían atados al estado donde ganasen la plaza y no podrían buscar opciones en otras entidades, cosa que sí permitiría un sistema que operara como una certificación nacional.

En el momento más álgido del debate, de un lado y de otro parecía que lo que se pretendía era dar un golpe político, no conseguir un mejor arreglo institucional para la educación y para los maestros. El reto de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación, con su maximalismo irreductible, condujo a que del lado de los promotores de la reforma sólo se buscara aprobar la ley de inmediato y se le presentara como si fuera un ordenamiento pulcramente diseñado al que nada había que cuestionar, so pena de ser ubicado como cómplice de los rebeldes. Mientras, del lado del SNTE no había argumento que valiera para mover sus posiciones y le permitiera encontrar avances e incluso triunfos históricos en la creación de un servicio profesional cuyo resultado más importante sería liberar a los maestros del control corporativo y clientelista al que habían estado sometidos por décadas. Un servicio profesional bien diseñado, con incentivos claros y mecanismos de promoción basados en el mérito le otorgaría a los profesores la autonomía respecto al caciquismo de la cúpula sindical por la que lucharon los profesores del Movimiento Revolucionario del Magisterio liderado por Othón Salazar en los tiempos de plomo del régimen autoritario o por la que dieron la vida muchas otras víctimas de los líderes atrabiliarios Jesús Robles Martínez, Carlos Jonguitud Barrios o Elba Esther Gordillo.

La CNTE, sin embargo, ha arriado sus banderas originarias de transformación democrática de la vida sindical para convertirse en una coalición defensora del arreglo establecido en el sistema educativo por el régimen autoritario a partir de 1946. Los dirigentes de la CNTE —o al menos la mayoría de ellos—, en la medida en la que fueron ganando el control de las secciones sindicales en diferentes regiones del país, comenzaron a utilizar los mecanismos tradicionales desarrollados por el sindicalismo oficial para garantizar el apoyo clientelista de las bases y, en lugar de representar una opción democrática que enarbolara la causa de la autonomía de los maestros, han reproducido los mismos vicios del sindicalismo vertical desarrollado por el PRI, sólo que envueltos en un lenguaje distinto, extremadamente radical pero contradictorio, pues mientras lanzan soflamas incendiarias, su objetivo principal es obtener y controlar una parcela de rentas del Estado en calidad de plazas vitalicias obtenidas de manera automática.

Muchos profesores de México viven en condiciones muy difíciles, en regiones remotas y en situaciones laborales deplorables. Sin duda, merecerían un sindi-

cato que defendiera sus intereses laborales de manera efectiva y que buscara su mejora económica y un mayor reconocimiento social. El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación no ha cumplido históricamente esa función y ha operado más como un instrumento de control político, mientras ha usado a los maestros como base para negociar las posiciones y las prebendas de sus dirigentes. No ha surgido entre los maestros mexicanos una opción organizativa que realmente se proponga la construcción de una nueva relación con el Estado basada en la democracia, la pluralidad y la autonomía de los docentes. La CNTE, a pesar de su disposición a adoptar estrategias insurreccionales, no ha construido una auténtica alternativa al modelo corporativo que ha predominado durante 70 años.

La creación de un servicio profesional docente que genere un sistema de incentivos académicos y profesionales y erradicare toda discrecionalidad burocrática y sindical en el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia de los maestros podría servir como ariete para destruir la articulación política autoritaria en el sistema educativo. También debería la reforma eliminar la discrecionalidad burocrática en el otorgamiento de las plazas y establecer reglas claras que eliminen el clientelismo y el favoritismo político. La reforma debería servir para beneficiar a los maestros, no para amenazarlos o señalarlos como culpables de una situación en la que ellos mismos han sido tan víctimas como los niños educados por maestros mal preparados y mal pagados.

La CNTE, empero, en lugar de favorecer la deliberación sosegada de un proyecto complejo, funcionó como presión para que el gobierno, el PRI y el PAN y buena parte del PRD, buscaran sacar la legislación cuanto antes, pues consideraron que cualquier dilación jugaba a favor de los inconformes. Algunos actores de la sociedad civil involucrados en el debate creyeron también que cualquier reforma era mejor que ninguna y apoyaron que se legislara contra la pared.

Seis meses después de la reforma constitucional, las leyes secundarias de la reforma fueron aprobadas¹ en medio de un proceso intenso de debate y negociación política, con resultados claramente mediocres, en medio de las protestas magisteriales, el bloqueo de las sedes legislativas y el clamor de los sectores conservadores por una reacción represiva contra las manifestaciones.

En lo que se refiere a la creación del servicio profesional docente, el modelo aprobado apenas si difirió del borrador circulado por el Ejecutivo en marzo, basado en la evaluación como instrumento para despedir maestros y en la gestión local de los recursos humanos de la educación, de manera que la SEP se deshiciera por fin de la negociación con el sindicato y concluyera la descentralización de los recursos educativos comenzada en 1992.² Los dictámenes fueron procesados con celeridad; nada de tratar de introducir cambios; pareció que lo que urgía era cumplir con el pacto, no legislar adecuadamente.

¹ Se reformó la Ley General de Educación y se crearon dos nuevas leyes: la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y la Ley General del Servicio Profesional Docente.

² Contradictoriamente, sin embargo, después de aprobada la reforma, el gobierno federal anunció que se haría cargo de nuevo del pago nacional de la nómina magisterial.

A pesar de la prisa, la Ley General del Servicio Profesional Docente tuvo que ser detenida, no sólo por las protestas de la CNTE, sino porque incluso alguno de los personeros de la corriente del PRD que mantiene el pacto a pie juntillas y que estaba involucrado a fondo en el tema se llamó a engaño, mientras que los comisionados del flamante Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación protestaban por la acumulación de competencias que el fallido ordenamiento les atribuía: 23, algunas de las cuales se contradecían con las de su propia ley. Con el retiro del dictamen de la agenda del periodo extraordinario del Congreso comenzó el sainete. Los que clamaban por sacar la nueva ley sin dilación —algunos por así convenir a sus intereses, otros por santa indignación ante lo que consideraban una concesión al chantaje de la CNTE— polarizaron el clima y acusaron a los críticos de enemigos de la reforma educativa, cómplices de los maestros que no quieren trabajar ni dejarse evaluar.

Al final, con nocturnidad, con la clara intención de detener en seco cualquier debate que pudiera alterar el sabio diseño, los diputados aprobaron una minuta con algunos remiendos que hicieran digerible el apoyo de los perredistas en favor del pacto a un modelo al que expresamente se habían opuesto, permitieran a los dirigentes de la CNTE decirle a sus bases que algo habían conseguido y dejaran satisfechos a los comisionados del INEE. De ahí al Senado para que se aprobara sin más discusión. Los líderes de las bancadas del PRD y del PAN conminaron a sus legisladores a aprobar la minuta sin darle más vueltas a las críticas. Sólo algunas voces se rebelaron: Mario Delgado y Armando Ríos en el PRD; Marcela Torres y Javier Corral en el PAN. Al final, sólo 22 senadores votaron en contra en lo general, aunque otros presentaron reservas que estuvieron a poco de ser ganadas. Los impulsores del proyecto echaron las campanas al vuelo. La reforma educativa había sido aprobada.

Pero, ¿cuál fue el resultado de la enconada batalla?, ¿de verdad, a pesar de sus defectos, la ley del servicio profesional docente tiene avances? Entre el cantinflismo legislativo —que, por ejemplo, llama definitivas a plazas que no lo son— y las contradicciones de un texto que parte de una concepción errónea, los cambios esperables serán marginales. La visión de los maestros mexicanos prevaleciente entre quienes elaboraron el modelo es la difundida por el documental *De panzazo*: unos maestros, desharrapados y flojos que no quieren ser evaluados porque saben muy poco. Esos profesores, encarnados en la batalla final en los “revoltosos” de la CNTE, son el opuesto del guapo mancebo, elegante, alto y barbado que aparecía en la propaganda del gobierno a favor de la reforma por aquellos días. Ese maestro ideal, que enseña matemáticas complejas a niños de primaria y hace que los sigan en su asalto al cielo desde las paredes de su salón de clase, era el reflejo de la fantasía de quienes quisieran correr a todos los profesores feos, indígenas y pobres para sustituirlos con otros bien vestidos y gallardos, finlandeses de preferencia.

Entre plazas de base “definitivas”, que sin embargo están siempre bajo amenaza, y otros retruécanos de la alquimia legislativa nacional, lo que quedó es un diseño cicatero de un gobierno que no quiso apostar recursos para el reconoci-

miento de los buenos maestros, ni quiso darles un horizonte de mejora material de sus condiciones de vida; cuando mucho, les conceden un programa de estímulos de incorporación voluntaria, gestionado por los gobiernos estatales —con todo el margen de arbitrariedad que eso suele implicar— y sujeto a disponibilidad presupuestal y reelaboración del fallido programa de carrera magisterial de 1992. En lugar de premiar a los buenos maestros, el modelo apuesta por castigar a los malos con el despido, pero de tal manera que todo el sistema de incentivos queda alineado a la baja: si tengo tres oportunidades y seis años para aprobar la evaluación, pues busco aprobarla en la última oportunidad y de panzazo.

Eso sí, para algunos se abre una gran oportunidad de negocio. De acuerdo con la nueva ley del servicio profesional, la evaluación la aplicarán las autoridades educativas locales por medio de evaluadores privados certificados por el INEE. Sobre un cálculo aproximado de 1 200 000 maestros en todo el país, el número de evaluaciones que se deberán hacer cada año supera las 300 000. Si, como queda establecido en la ley del INEE y en la propia del servicio profesional, las pruebas no serán ya más meros exámenes estandarizados, el costo de cada evaluación será ingente. Un riesgo de perversión del proceso evaluativo radica en que los gobiernos de los estados busquen empresas evaluadoras que eviten mostrar plenamente los rezagos locales, pues a ningún gobernador le va a interesar que su estado aparezca mal evaluado ni va a querer pagar el precio político de despedir a cientos de profesores que no superen las pruebas.

Con las reformas es probable que se modifiquen los derechos de propiedad y las relaciones de poder en el sistema educativo (Romero, 2013). En primer lugar, el mercado de plazas queda seriamente limitado, pues ahora todas las vacantes serán objeto de concursos de oposición organizados por las burocracias educativas locales, con lineamientos establecidos por el nuevo y autónomo Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y con convocatorias aprobadas por la Secretaría de Educación Pública federal; con ello el sindicato pierde una fuente importante para establecer contratos clientelistas. Sin embargo, aunque acotado, el poder de las autoridades locales seguirá siendo alto en la distribución de los puestos y quedan resquicios para la discrecionalidad.

En el caso de las promociones a puestos de dirección y supervisión, las nuevas reglas eliminan formalmente el poder sindical y limitan la arbitrariedad de las burocracias locales, pues también serán concursos de oposición con lineamientos establecidos por el INEE y convocatorias aprobadas por la SEP. Sin embargo, la operación de los concursos queda en manos de las autoridades educativas de los estados, donde el sindicato mantiene una fuerte injerencia, pues en al menos 20 entidades, al momento de la reforma, son líderes del SNTE con plaza de director o de maestros los que se desempeñan como titulares, subsecretarios o funcionarios de primer nivel en la secretarías de Educación locales. En Zacatecas, Jalisco, Chiapas y Colima los secretarios de Educación provienen directamente de las secciones sindicales, mientras que en Guerrero, Tamaulipas y Yucatán los subsecretarios de Educación Básica son personeros del sindicato. En Puebla el secretario de Educación ha sido operador político directo de Elba Esther Gordillo. En la medida en la

que sean ellos los encargados de echar a andar la operación de la reforma, la posibilidad de que el proceso se pervierta es amplia.

Los mecanismos para que un maestro pueda cambiar de adscripción seguirán siendo un procedimiento sometido a la discrecionalidad burocrática con notable influencia sindical directa o mediante sus representantes en las secretarías de Educación locales, mientras que el programa que sustituirá la fallida carrera magisterial de 1993 también será administrado por las burocracias locales y no tendrá el carácter de un auténtico sistema de promoción en el puesto con incentivos positivos para la mejora en el desempeño. Además, con los cambios introducidos a última hora en la Ley del Servicio Profesional Docente, al sindicato le queda el tramo de poder derivado de los litigios laborales que se den como resultado del nuevo sistema de evaluación de los maestros, que puede conducir a su despido; el control clientelista tendrá en ese proceso un nuevo cemento. Así, las relaciones de poder y los “derechos de propiedad” en la educación mexicana apenas y se han transformado en los márgenes.

Referencias bibliográficas

- Arnaut Salgado, Alberto (1997), *La federalización educativa en México. Historia del debate sobre la centralización y la descentralización educativa, 1889-1992*, México, El Colegio de México-CIDE.
- Arnaut Salgado, Alberto (1999), *El movimiento magisterial en México: avances y retrocesos*, México, Radio Educación.
- Bensunsán, Graciela, y Arturo Tapia (2013), “El SNTE y la calidad educativa. Una agenda de investigación”, *Revista Mexicana de Sociología* 75, núm 4, octubre-diciembre, México, UNAM.
- Coalición Ciudadana por la Educación (2010), *¿Qué pasa con la educación en México? Diagnóstico y propuestas desde la sociedad civil*, México, Coalición Ciudadana por la Educación.
- Diario Oficial de la Federación* (DOF) (2013), “Decreto por el que se reforman los artículos 3º en sus fracciones II, VII, y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, 26 de febrero.
- Kaufman, Robert, R., y Joan M. Nelson (2005), *Políticas de reforma educativa. Comparación entre países*, Santiago de Chile, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe.
- Loyo Brambila, Aurora (1979), *El movimiento magisterial de 1958 en México*, México, Ediciones ERA.
- Loyo Brambila, Aurora (2010), *Para entender. El sistema educativo. México en su bicentenario*, México, Nostra Editores.
- Martín del Campo, Jesús (1992), “La CNTE, pasado y presente”, *El Cotidiano* núm. 50, México Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- Martínez, Nurit, y Francisco Nieto (2013), “En educación, más calidad y controles”, *El Universal*, 18 de abril, p. 1.
- Massé Narváez, Carlos E. (1990), *Movimiento magisterial 1979-1981: primeras grietas en la estructura corporativa del SNTE*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.

- Middlebrook, Kevin J. (1995), *The Paradox of Revolution. Labor, The State and Authoritarianism in Mexico*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Muñoz Armenta, Aldo (2005), *El sindicalismo mexicano frente a la reforma del Estado. El impacto de la descentralización educativa y el cambio político en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, 1992-1998*, México, Universidad Iberoamericana.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2009), *PISA Results: What Students Know and Can Do*, París, OCDE.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2011), *Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos docentes. Consideraciones para México*, París, OCDE.
- Ornelas, Carlos (2012), *Educación, colonización y rebeldía: la herencia del pacto Calderón-Gordillo*, México, Siglo XXI Editores.
- Peña Nieto, Enrique (2012), *Discurso de toma de posesión de la Presidencia de la República*, México, Presidencia de la República.
- Romero, Jorge Javier (2002), "Las causas institucionales del desastre educativo", *Cartas de Relación*, núm. 2, abril, México, Fundación Socialdemócrata de las Américas.
- Romero, Jorge Javier (2013), "La nueva distribución del poder en la educación" <<http://www.letraslibres.com/blogs/polifonia/la-nueva-distribucion-de-poder-en-la-educacion>>.
- Sánchez Rebolledo, Adolfo (2013), "La maestra, punto final", *La Jornada*, 28 de febrero, p. 25.
- Secretaría de Educación Pública (1992), *Acuerdo nacional para la modernización de la educación básica*, México, SEP.
- Trejo, Guillermo (1996), "La reforma educativa en México: ambivalencia frente al cambio", en Riordan Roett (comp.), *El desafío de la reforma institucional en México*, México, Siglo XXI Editores.

E

¿Democracia o capitalismo?*

Jürgen Habermas**

n *Gekaufte Zeit.* *Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus*, su libro sobre la aplazada crisis del capitalismo democrático,¹ Wolfgang Streeck desarrolla un análisis descarnado de la historia del surgimiento de la actual crisis bancaria y de la deuda, crisis que se extiende hasta la economía real. Este dinámico y empíricamente fundamentado estudio es el resultado de sus Conferencias Adorno, impartidas en el Instituto de Investigaciones Sociales con sede en Fráncfort. En sus mejores partes, es decir, siempre que la pasión política se une a la esclarecedora fuerza de hechos analizados críticamente y de argumentos contundentes, recuerda al *18 Brumario de Luis Bonaparte*. El punto de partida es una justa crítica a la teoría de la crisis desarrollada por Claus Offe y por mí a principios de los años setenta. El optimismo que reinaba entonces en torno del control keynesiano nos había llevado a suponer que los potenciales económicos de crisis, políticamente dominados, *se desplazarían*

* Este artículo es copia fiel del publicado en la revista *Nueva Sociedad*, núm. 246, julio-agosto de 2013 <www.nuso.org>.

** Filósofo y sociólogo. Traducción del alemán de Orestes Sandoval López.

¹ Wolfgang Streeck, *Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus*, Berlín, Suhrkamp, 2013. Los números de página mencionados en el texto remiten a esa edición. (V. tb. W. Streeck: “Auf den Ruinen der alten Welt. Von der Demokratie zur Marktgesellschaft”, en *Blätter für Deutsche und Internationale Politik* 12/2012, pp. 61-72 y “Was nun, Europa? Kapitalismus ohne Demokratie oder Demokratie ohne Kapitalismus” en *Blätter für Deutsche und Internationale Politik*, abril de 2013, pp. 57-68). [N. E.: puede encontrarse un resumen de la posición de Streeck en “La integración europea: un proyecto elitista”, *Nueva Sociedad*, núm. 242, noviembre-diciembre de 2012, pp. 18-24, disponible en <www.nuso.org/upload/articulos/3902_1.pdf>].

hacia imperativos contradictorios planteados a un aparato estatal por encima de sus posibilidades, y hacia “contradicciones culturales del capitalismo” (como lo formulara Daniel Bell algunos años después), y que *se expresarían* en forma de crisis de legitimación. Hoy no estamos (¿todavía?) ante una crisis de legitimación, pero sí ante una recia crisis económica.

La génesis de la crisis

Con la superioridad de conocimiento del observador que mira en retrospectiva histórica, Streeck comienza su descripción del transcurso de la crisis con un bosquejo del régimen de Estado social construido en la Europa de posguerra hasta comienzos de los años setenta.² A ello siguen las fases de implementación de las reformas neoliberales: estas, sin considerar las consecuencias sociales, mejoraron las condiciones de realización del capital y, al hacerlo, pusieron de cabeza tácitamente la semántica de la palabra “reforma”. Las reformas relajaron las formas de regulación corporativas y desregularon los mercados, no sólo los laborales sino también los de bienes y servicios, pero sobre todo los de capital: “Al mismo tiempo, los mercados de capital se transforman en mercados para el control empresarial, que erigen la elevación del valor para los accionistas (*shareholder value*) a la condición de máxima suprema del buen manejo empresarial”.³

Streeck describe este giro, iniciado con Ronald Reagan y Margaret Thatcher, como un golpe liberador para los propietarios de capital y sus gerentes en contra del Estado democrático, el cual, conforme a los principios de la justicia social, había reducido los márgenes de ganancia de las empresas pero también, desde el punto de vista de los inversionistas, había estrangulado el crecimiento económico y, así, había perjudicado el bien entendido bienestar común. La sustancia empírica del estudio consiste en una comparación longitudinal entre países relevantes durante las últimas cuatro décadas. Esta comparación, a pesar de todas las diferencias específicas entre las economías nacionales, arroja la imagen de un transcurso de la crisis asombrosamente uniforme en sentido general. Las crecientes tasas de inflación de los años setenta fueron reemplazadas por un creciente endeudamiento de las cuentas públicas y privadas. Al mismo tiempo, aumenta la desigualdad en la distribución de la renta, mientras que los ingresos del Estado caen en relación con el gasto público. Mientras crece la desigualdad social, este desarrollo conduce a una transformación del Estado recaudador de impuestos. “El Estado gobernado por sus ciudadanos y, en tanto Estado recaudador de impuestos, Estado democrático financiado por ellos, se convierte en Estado democrático deudor tan pronto su subsistencia no depende ya sólo de las contribuciones de sus ciudadanos sino, en gran medida, también de los acreedores”.⁴

² Las características son: pleno empleo, negociaciones salariales globales, cogestión, control estatal de industrias claves, un amplio sector público con empleo seguro, una política impositiva y salarial que evita las desigualdades sociales extremas y, por último, una política industrial y coyuntural de carácter estatal para evitar los riesgos del crecimiento.

³ Streeck, *op. cit.*, p. 57.

⁴ *Ibid.*, p. 119.

En la Comunidad Monetaria Europea se puede apreciar de manera perversa la limitación de la capacidad de actuación política de los estados por parte de “los mercados”. La transformación del Estado recaudador de impuestos en Estado deudor constituye aquí el trasfondo del círculo vicioso que gira en torno de la salvación de bancos en situación ruinosa por parte de Estados que, a su vez, han sido llevados a la ruina por esos mismos bancos; con la consecuencia de que el régimen financiero dominante pone bajo su tutela a las poblaciones de esos estados. Lo que esto significa para la democracia ya lo pudimos ver bajo el microscopio durante aquella noche de la cumbre en Cannes, cuando Yorgos Papandreu, el primer ministro griego, rodeado por sus colegas que le daban palmadas en el hombro, fue obligado a desistir de un referendo que había planificado.⁵ El mérito de Streeck es haber demostrado que la “política del Estado deudor”, llevada a cabo por el Consejo Europeo desde 2008 a instancias del gobierno federal alemán, constituye en esencia la continuación del modelo de política favorable al capital que ha conducido a la crisis.

En las especiales condiciones de la Unión Monetaria Europea, la política de consolidación fiscal somete a todos los países miembros a las mismas reglas independientemente de las diferencias en el desarrollo de sus economías y, con la intención de implementar esas reglas, concentra los derechos de intervención y control en el nivel europeo. Sin el simultáneo fortalecimiento del Parlamento Europeo, esta concentración de competencias en el Consejo y en la Comisión refuerza el desacoplamiento de las opiniones públicas y los parlamentos nacionales del concierto de gobiernos obedientes al mercado, apartados de la realidad y tecnocráticamente establecidos por su propia cuenta. Streeck teme que este forzado federalismo ejecutivo traiga consigo una cualidad completamente nueva en el ejercicio de la dominación en Europa: “La consolidación de las finanzas estatales europeas, emprendida como respuesta a la crisis fiscal, termina en una reconstrucción del sistema estatal europeo, coordinada por los inversionistas financieros y la UE... en una reconstitución de la democracia capitalista en Europa en el sentido de erigir en ley los resultados de tres décadas de liberalización económica”.⁶

Esta interpretación de las reformas en marcha da cuenta de una alarmante tendencia de desarrollo que, a pesar de casi extinguir la histórica unión entre democracia y capitalismo, probablemente logre imponerse. A las puertas de la Unión Monetaria Europea vigila un primer ministro británico a quien no le parece suficientemente rápida la liquidación del Estado social y que, como verdadero heredero de Thatcher, alienta con entusiasmo a una servicial canciller federal alemana a blandir el látigo en el círculo de sus colegas: “Queremos una Europa que despierte y reconozca el mundo moderno de la competencia y la flexibilidad”.⁷

Con respecto a esta política de crisis hay —aun en el terreno teórico— dos alternativas: o la liquidación defensiva del euro, para lo cual en Alemania se acaba

⁵ Véase mi comentario al respecto: “Rettet die Würde der Demokratie”, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 4 de noviembre de 2011.

⁶ Streeck, *op. cit.*, p. 164.

⁷ *Süddeutsche Zeitung*, 8 de abril de 2013.

de fundar un nuevo partido,⁸ o la ampliación ofensiva de la comunidad monetaria a la condición de democracia supranacional. Con las correspondientes mayorías políticas, ésta podría ofrecer la plataforma institucional para la inversión de la tendencia neoliberal.

La opción nostálgica

No sorprende que Streeck opte por enfrentar la tendencia a la desdemocratización. Ello significa “construir instituciones con las que se pueda poner nuevamente los mercados bajo control social: mercados de trabajo, que dejen espacio para la vida social; mercados de bienes, que no destruyan la naturaleza; mercados de créditos, que no devengan producción en masa de promesas incumplibles”.⁹ Pero la conclusión concreta que saca de su diagnóstico es tanto más sorprendente. No es la ampliación democrática de una Unión que ha quedado a medias la que debe llevar nuevamente la desquiciada relación entre política y mercado a un balance compatible con la democracia. Streeck recomienda deconstruir en vez de construir. Él desea regresar al atrincheramiento nacional-estatal de los años sesenta y setenta para “defender y reparar lo mejor posible los restos de esas instituciones políticas con cuya ayuda quizás se lograría modificar y reemplazar la justicia del mercado por la justicia social”.¹⁰

En vista de la trascendental transformación de los Estados nacionales —que mantenían aún sus mercados territoriales bajo control— en despotenciados compañeros de juego que, a su vez, están insertos en mercados globalizados, resulta sorprendente esta opción nostálgica a favor del repliegue a los marcos de la impotencia soberana de la nación arrollada. La demanda de control político que crea hoy una sociedad mundial altamente interdependiente resulta mitigada, en el mejor de los casos, por una red cada vez más tupida de organizaciones internacionales, pero en ningún caso se logra satisfacer dentro de las formas asimétricas del tan alabado “gobierno más allá del Estado nacional”. En vista de esta presión del problema de una sociedad mundial que crece sistémicamente pero todavía es anárquica desde el punto de vista político, se produjo en 2008 una reacción comprensible ante el estallido de la crisis económica mundial. Los consternados gobiernos del G-8 se apresuraron a acoger a los BRICS y a algunos otros en sus rondas de discusiones. Por otro lado, la falta de resultados de los acuerdos logrados en aquella primera conferencia del G-20 en Londres evidencia el déficit, que sólo se agrandaría con la restauración de los derruidos bastiones nacional-estatales: la poca capacidad para cooperar que resulta de la fragmentación política de una sociedad mundial que, sin embargo, está económicamente integrada.

Por lo visto, la capacidad de actuación política de unos estados nacionales que velan celosamente por su soberanía minada hace ya mucho tiempo no alcanza para sustraerse a los imperativos de un sector bancario sobredimensionado y

⁸ Se refiere al partido Alternativa por Alemania, que se opone al rescate de los países periféricos de Europa y promueve el retorno al marco alemán [N. E.].

⁹ Streeck, *op. cit.*, p. 237.

¹⁰ *Ibid.*, p. 236.

disfuncional. Los estados que no se asocian para conformar unidades supranacionales, y que sólo disponen del recurso de los tratados internacionales, fracasan ante el reto político de reacoplar nuevamente este sector a las necesidades de la economía real y de reducirlo a la dimensión funcional conveniente. Los estados de la Comunidad Monetaria Europea están enfrentados de manera especial a la tarea de colocar mercados irreversiblemente globalizados al alcance de una influencia política indirecta, pero encauzada. En los hechos, su política de crisis se limita a la ampliación de una *expertocracia* encargada de medidas con efecto dilatorio. Sin la presión de la vital estructura de voluntades de una ciudadanía que pueda ser movilizada más allá de las fronteras nacionales, al Ejecutivo de Bruselas, establecido por su cuenta, le faltan la fuerza y el interés para volver a regular de manera socialmente compatible unos mercados que han devenido salvajes.

Streeck sabe, por supuesto, que “el poder de los inversionistas se alimenta sobre todo de su avanzada integración internacional y de la existencia de mercados globales eficientes”.¹¹ En una retrospectiva de la marcha triunfal de la política de desregulación en todo el mundo, anota explícitamente que tiene que “dejar pendiente si —y con qué recursos— la política organizada de manera nacional, en una economía cada vez más internacional, habría podido lograr poner bajo control procesos como éste”.¹² Como destaca una y otra vez la “ventaja organizacional de mercados financieros integrados globalmente con respecto a las sociedades organizadas de manera nacional-estatal”,¹³ su propio análisis instaría a la conclusión —es lo que uno piensa— de regenerar en el nivel supranacional esa fuerza de la legislación democrática reguladora del mercado que una vez estuvo concentrada en los estados nacionales. Sin embargo, lo que hace es llamar a la retirada detrás de la Línea Maginot de la soberanía nacional-estatal.

No obstante, al final del libro Streeck flirtea, como una agresión sin blanco visible, con una resistencia autodestructiva que ha renunciado a la esperanza de una solución constructiva.¹⁴ En ello se revela un cierto escepticismo hacia el propio llamado a fortalecer las reservas nacionales todavía existentes. A la luz de esta resignación, la propuesta de un “Bretton Woods europeo” parece impostada. El profundo pesimismo en que concluye el relato suscita la pregunta sobre qué significa el convincente diagnóstico de la disociación entre capitalismo y democracia para las perspectivas de un cambio de política. ¿Se revela aquí, acaso, una incompatibilidad fundamental entre democracia y capitalismo? Para aclarar esta cuestión debemos poner en claro el trasfondo teórico del análisis.

¹¹ *Ibid.*, p. 129.

¹² *Ibid.*, p. 112.

¹³ *Ibid.*, p. 126.

¹⁴ Como ciudadano europeo que sigue en la prensa (desde una posición cómoda) las protestas griegas, españolas y portuguesas, también puedo compartir con Streeck, naturalmente, la empatía con los “estallidos de ira de la calle”: “Si los pueblos democráticamente organizados sólo pueden comportarse de manera responsable no usando más su soberanía nacional y limitándose durante generaciones enteras a garantizar su solvencia respecto a sus acreedores, podría parecer más responsable intentarlo también alguna vez con actos irresponsables”. *Ibid.*, p. 218.

¿Capitalismo o democracia?

Una interacción en la que participan tres actores conforma el *marco* para la narración de la crisis: el Estado, financiado con impuestos y legitimado por elecciones; la economía, encargada del crecimiento capitalista y de lograr un nivel de ingresos suficiente en concepto de impuestos, y por último, los ciudadanos, que sólo prestan apoyo al Estado a cambio de la satisfacción de sus intereses. El *tema* lo conforma la cuestión de si —y dado el caso, cómo— el Estado logra equilibrar las exigencias contrarias de ambas partes dentro del cauce inteligente de prevención de la crisis. So pena de desatar crisis en la economía y en la cohesión social, el Estado debe cumplir, por un lado, con las expectativas de ganancia, o sea, con las condiciones fiscales, jurídicas y de infraestructura para la realización con ganancias del capital; por otro lado, tiene que garantizar libertades iguales y satisfacer las exigencias de justicia social, pagaderas en la moneda de una distribución justa de los ingresos y seguridad del estatus, así como de proporción de servicios públicos y facilitación de bienes colectivos. El *contenido* de la narración consiste, entonces, en que la estrategia neoliberal le concede preferencia por principio a la satisfacción de los intereses de realización del capital por encima de las exigencias de justicia social, y puede “aplazar” las crisis sólo a costa de crecientes dislocaciones sociales.¹⁵

¿Se refiere entonces el “aplazamiento de la crisis del capitalismo democrático”, anunciada en el título del libro, a si la crisis va a ocurrir o a cuándo ocurrirá? Como Streeck desarrolla su escenario en el marco de la teoría de la acción, sin apoyarse en “leyes” del sistema económico (por ejemplo, una “baja tendencial de la tasa de ganancia”), de manera inteligente no se deriva del análisis ningún pronóstico teóricamente fundamentado. Los pronósticos sobre el transcurso futuro de la crisis sólo pueden derivarse, dentro de este marco, de la evaluación de circunstancias históricas y de constelaciones de poder contingentes. Desde el punto de vista retórico, sin embargo, Streeck le concede a su descripción de las tendencias de la crisis un cierto aire de inevitabilidad al rechazar la tesis conservadora de la “inflación de exigencias de masas petulantes” y localizar la dinámica de la crisis sólo del lado de los intereses capitalistas de realización. Desde los años ochenta, la iniciativa política partió realmente de ese lado. Pero no puedo descubrir ahí una razón suficiente para el abandono derrotista del proyecto europeo.

Más bien, tengo la impresión de que Streeck subvalora el efecto candado de las normas constitucionales *válidas* no sólo desde el punto de vista jurídico sino también del complejo democrático *existente de hecho*: la persistencia de las instituciones, reglas y prácticas familiarizadas y asentadas en culturas políticas. Un ejemplo son las protestas masivas en Lisboa y otros sitios, que llevaron al presidente portugués a presentar una demanda contra el escándalo social de la política de austeridad de sus compañeros de partido.¹⁶ En consecuencia, el tribunal constitu-

¹⁵ Entre tanto, sin embargo, la privatización de la asistencia social está tan avanzada que este conflicto sistémico se refleja cada vez con menos claridad sobre los intereses de distintos grupos sociales. El “pueblo de ciudadanos” y el “pueblo de mercado” ya no coinciden. En medida creciente, la contradicción de intereses provoca conflictos en una misma persona.

¹⁶ El presidente Aníbal Cavaco Silva, del Partido Socialdemócrata (de centroderecha) al igual

cional declaró no válidas algunas partes del correspondiente tratado de Estado de Portugal con la UE y el Fondo Monetario Internacional y esto motivó, por lo menos por un momento, que el gobierno reflexionara sobre la ejecución del “dictado de los mercados”.

Las ideas de rédito ackermannianas¹⁷ de los accionistas son tan poco hechos naturales como las ideas elitistas, ensalzadas por medios serviciales, de una clase de gerentes engréida e internacionalmente apartada de la realidad, que mira de manera despectiva a “sus” políticos como si fueran empleados incapaces. El tratamiento de la crisis chipriota, cuando no se trataba de la salvación de los bancos propios en cada caso, mostró de repente que se puede hacer pagar al causante de la crisis en vez de al contribuyente. Y los presupuestos estatales endeudados podrían ponerse en orden tanto mediante el aumento de los ingresos como por medio del recorte de los gastos. No obstante, sólo el marco institucional para una política social, económica y fiscal común europea crearía una premisa necesaria para la posible eliminación del error estructural de una unión monetaria por debajo de lo óptimo. Sólo un esfuerzo común europeo —no la abstracta exigencia desconsiderada de mejorar la competitividad nacional por esfuerzo propio— puede llevar adelante la imperiosa modernización de anticuadas estructuras económicas y administraciones clientelistas.

Lo que diferenciaría una UE conforme con la democracia —circunscrita por razones comprensibles en principio solo a los miembros de la Comunidad Monetaria— de un federalismo ejecutivo conforme con el mercado son sobre todo dos innovaciones. En primer lugar, una planificación común del marco político, correspondientes transferencias financieras y garantías recíprocas de los Estados miembros. En segundo lugar, los cambios de los tratados de Lisboa, necesarios para la legitimación democrática de las correspondientes competencias, es decir, una participación paritaria del Parlamento y del Consejo en la legislación y la responsabilidad uniforme de la Comisión con respecto a ambas instituciones. Entonces, la conformación de la voluntad política ya no dependería sólo de los sólidos compromisos entre representantes de intereses nacionales que se bloquean mutuamente sino, en igual medida, de las decisiones por mayoría de los diputados elegidos según las preferencias de partido. Sólo en el Parlamento Europeo, estructurado en bloques, puede operarse una generalización de intereses que *desarticule las fronteras nacionales*. Sólo dentro de procedimientos parlamentarios puede solidificarse una perspectiva del nosotros, generalizada en el nivel europeo, de los ciudadanos de la UE para conformar un poder institucionalizado. Tal cambio de perspectiva es necesario para sustituir en los relevantes campos de la política la hasta ahora favorecida coordinación, atada a reglas, de políticas de estados independientes aparentemente soberanos, por una común y discrecional formación de la voluntad. Los inevitables efectos de una redistribución a corto y mediano plazos sólo se podrían legitimar si los intereses nacionales se aliaran al interés general europeo y también se relativizaran con respecto a él.

que el primer ministro Pedro Passos Coelho, y la oposición de izquierda recurrieron al Tribunal Constitucional a principios de 2013 y lograron un dictamen favorable a varios de sus pedidos [N. E.].

¹⁷ Se refiere a Josef Ackermann, director ejecutivo del Deutsche Bank [N. E.].

El hecho de que se puedan ganar mayorías —y la manera de hacerlo— para lograr el cambio correspondiente del derecho primario es una cuestión bien difícil a la que regresaré brevemente más adelante. Pero con independencia de si es factible una reforma bajo las actuales circunstancias, Streeck duda de que, para empezar, el formato de una democracia supranacional encaje en las relaciones europeas. Niega la capacidad de funcionar de tal orden político y, debido a su carácter supuestamente represivo, tampoco lo considera deseable. Pero ¿acaso las cuatro razones que alega para ello son también buenas razones?¹⁸

Cuatro razones contra una unión política

El *primer* y, en comparación, *más poderoso* argumento está dirigido contra la efectividad de los programas económicos regionales, en vista de la heterogeneidad históricamente fundamentada de las culturas económicas, de la que tenemos que partir también en el núcleo de Europa. Ciertamente, la política en una comunidad monetaria tiene que estar dirigida a equilibrar en el largo plazo los desniveles estructurales en la capacidad competitiva de las distintas economías que la conforman, o por lo menos a restringirlos. Como ejemplos contrarios, Streeck menciona la antigua República Democrática Alemana desde la reunificación, así como el Mezzogiorno italiano. Ambos casos, sin duda, recuerdan los decepcionantes horizontes temporales de mediano plazo con los que siempre ha de contar el fomento sistemático del crecimiento económico en regiones atrasadas. Sin embargo, para los problemas de regulación que se le avecinan a un gobierno económico a escala europea, los dos ejemplos lanzados al ruedo resultan demasiado atípicos como para justificar un pesimismo fundamental. La reconstrucción de la economía alemana oriental se vincula con el problema, históricamente nuevo, de un cambio de sistema hasta cierto punto asimilativo, no controlado por fuerza propia sino por las élites de la República Federal, y llevado a cabo dentro de una nación dividida durante cuatro décadas. A mediano plazo, las transferencias relativamente grandes que se realizaron parecen haber tenido el éxito deseado.

Diferente resulta el problema más pertinaz del fomento económico de un sur italiano económicamente atrasado y empobrecido, caracterizado social y culturalmente por rasgos premodernos y alejados del Estado, y políticamente atormentado por la mafia. Para las miradas llenas de preocupación que el norte europeo lanza en la actualidad a más de un país mediterráneo, también este ejemplo resulta poco informativo debido a su especial trasfondo histórico. Pues el problema de la Italia dividida está entretejido con las consecuencias a largo plazo de la unidad nacional de un país que, desde el fin del Imperio romano, vivió bajo cambiantes dominaciones extranjeras. Las raíces históricas del problema actual se remontan al malogrado *risorgimento*, llevado a cabo militarmente por Saboya y percibido como acto de usurpación. Todavía en ese contexto estuvieron también los esfuerzos más o menos fallidos de los gobiernos italianos de la posguerra. Éstos, como apunta el

¹⁸ En las líneas que siguen no tendré en cuenta en lo absoluto las consecuencias económicas de una liquidación del euro.

propio Streeck, se enredaron en las estructuras locales de poder dentro del nepotismo de los partidos gobernantes. La implementación política de los programas de desarrollo fracasó por culpa de una administración propensa a la corrupción, y no a causa de una refractaria cultura social y económica, que recibiría su fuerza a partir de una forma de vida digna de ser protegida. Pero dentro del sistema europeo de varios niveles y altamente regulado desde el punto de vista jurídico, el accidentado camino organizativo desde Roma hasta Calabria y Sicilia a duras penas podría ser el modelo para la implementación nacional de los programas acordados en Bruselas, en cuya realización estarían participando otros 16 países recelosos.

El *segundo argumento* se refiere a la resquebrajada integración social de “estados nacionales incompletos” como Bélgica y España. Al señalar los ulcerosos conflictos entre valones y flamencos en el primer caso, y entre catalanes y el gobierno central en el segundo, Streeck llama la atención sobre problemas de integración que, si son difíciles de vencer cuando la diversidad regional se da dentro de un mismo Estado nacional, ¡cuánto más difícil lo serían entonces dentro de una espacialidad de dimensiones europeas! Ahora bien, es cierto que el complejo proceso de formación de los Estados nacionales ha dejado como secuela líneas de conflicto entre formaciones antiguas e históricamente superadas; mencionemos por ejemplo a los bávaros, que en 1949 no dieron su visto bueno a la Ley Fundamental de la República Federal; la separación pacífica de Eslovaquia y la República Checa; el sangriento desmembramiento de Yugoslavia; el separatismo de vascos y escoceses, de la Liga Norte, etc. Pero en todos estos históricos puntos de fractura hipotéticos los conflictos aparecen sólo cuando los sectores más vulnerables de la población caen en situaciones de crisis económica o de cambio histórico, se sienten inseguros y procesan su temor ante la pérdida de estatus aferrándose a identidades supuestamente “naturales”, da igual que sea la “tribu”, la región, el idioma o la nación la que prometa esa base de identidad supuestamente natural. El nacionalismo que, tras el desmembramiento de la Unión Soviética, cabía esperarse en los estados de Europa central y oriental es, en este sentido, el equivalente sociopsicológico del separatismo que aparece en los “viejos” estados nacionales.

El carácter presuntamente “natural” de estas identidades es, en ambos casos, igualmente ficticio¹⁹ y no un hecho histórico del que pueda derivarse un obstáculo para la integración. Los fenómenos de regresión de este tipo son síntomas del fracaso de la política y la economía, incapaces de restaurar la necesaria dimensión de seguridad social. La diversidad sociocultural de las regiones y las naciones es una riqueza que distingue a Europa de otros continentes, no es una barrera que establezca la forma del Estado pequeño como el modo de integración política de Europa.

¹⁹ Entre las “tribus” alemanas, los “sedentarios” bávaros son considerados como los más autóctonos. Los análisis de ADN de huesos provenientes de la época de las grandes migraciones, cuando los bayuvaros aparecieron históricamente como tales por primera vez, han confirmado la llamada teoría de la horda, “según la cual una población básica tardorromana se mezcló con grandes masas migratorias provenientes del Asia central, Europa oriental y el norte de Alemania para formar la tribu de los bayuvaros”. *Süddeutsche Zeitung*, 8 de abril de 2013.

Las dos primeras objeciones tienen que ver con la capacidad de funcionamiento y la estabilidad de una unión política de carácter más estrecho. Con un *tercer argumento*, Streeck también pretende cuestionar que sea deseable: una adecuación políticamente forzada de las culturas económicas del sur a las del norte significaría también la nivelación de las correspondientes formas de vida. Ahora bien, en el caso de un “injerto de un modelo económico y social de mercado liberal”, impuesto tecnocráticamente, se puede hablar de una homogeneización forzada de las condiciones de vida. Pero justo en este sentido, la diferencia entre procesos de decisión conformes con la democracia y aquellos conformes con el mercado no puede desdibujarse. Las decisiones tomadas en el nivel europeo y legitimadas democráticamente en torno de los programas económicos regionales o de medidas de racionalización administrativa estatal, específicas para ciertos países, tendrían también como consecuencia una estandarización de las estructuras sociales. Pero si cada modernización promovida políticamente cae bajo la sospecha de una homogeneización forzosa, se convierten en un fetiche comunitarista las semejanzas familiares entre modos económicos y formas de vida. Por lo demás, la difusión mundial de infraestructuras sociales semejantes, que actualmente transforma a casi todas las sociedades en sociedades “modernas”, desata en todas partes procesos de individualización y de multiplicación de formas de vida.²⁰

Por último, en el *cuarto argumento*, Streeck comparte la suposición de que la sustancia igualitarista de la democracia del Estado de derecho sólo se puede hacer cumplir sobre la base de la pertenencia nacional y, por tanto, dentro de los límites territoriales del Estado-nación, porque de otra manera sería inevitable que las culturas minoritarias fueran víctimas de las mayorías. Independientemente de la amplia discusión sobre derechos culturales, esta suposición, vista desde una perspectiva de largo plazo, es arbitraria. Ya los propios estados nacionales se apoyan en la figura altamente artificial de una solidaridad entre extraños, creada por el estatus de ciudadano jurídicamente construido. Tampoco en sociedades étnica y lingüísticamente homogéneas la conciencia nacional es algo de carácter natural, sino un producto promovido administrativamente de escritura de la historia, de la prensa, del servicio militar general, etc. En la conciencia nacional de sociedades migratorias heterogéneas se muestra de manera ejemplar que toda población puede asumir el papel de Estado-nación, capaz de llevar a cabo la formación de una voluntad política común sobre el trasfondo de una cultura política compartida.

Como el derecho internacional clásico se halla en una relación complementaria con respecto al sistema de estados moderno, en las drásticas innovaciones

²⁰ El creciente pluralismo de formas de vida, que demuestra la diferenciación en aumento entre economía y cultura, contradice la expectativa de modos de vida homogeneizados. También el reemplazo descrito por Streeck de las formas de regulación corporativas por mercados desregulados ha llevado a un empuje de individualización, que ha ocupado el tiempo de los sociólogos. Dicho sea de paso, este empuje explica también el extraño fenómeno del cambio de bando de esos renegados de la generación del 68 que se entregaron a la ilusión de poder vivir sus impulsos libertarios en las condiciones de un mercado liberal de autoexplotación.

del derecho internacional registradas desde el fin de la segunda Guerra Mundial se refleja un cambio de figura del Estado nacional igualmente profundo. Junto con el verdadero contenido de la soberanía estatal formalmente concedida, se ha reducido también el margen de soberanía popular. Esto es válido más que nada para los estados europeos que han traspasado una parte de sus derechos soberanos a la UE. Es cierto que sus gobiernos se siguen considerando como “señores de los tratados”. Pero ya en la calificación del derecho a salir de la UE (introducido en el Tratado de Lisboa) se revela una limitación de su soberanía. Debido a la primacía funcionalmente fundamentada del derecho europeo, ésta de todas maneras se convierte en una ficción porque, como consecuencia de la implementación del derecho establecido en el nivel europeo, la imbricación horizontal de los sistemas jurídicos nacionales avanza cada vez más. Tanto más apremiante se plantea entonces la cuestión de la suficiente legitimación democrática de ese estatuto legal.

Streeck teme los rasgos “unitaristas jacobinos” de una democracia supranacional porque ésta, en el camino de un aplastamiento a largo plazo de las minorías por parte de las mayorías, también tendría que llevar a la nivelación de las “comunidades identitarias y económicas fundamentadas en la proximidad espacial”.²¹ Aquí está subvalorando la innovadora fantasía creadora del derecho, que ya se ha reflejado en las instituciones existentes y en las regulaciones vigentes. Estoy pensando en el ingenioso procedimiento de decisión de la “doble mayoría” o en la composición ponderada del Parlamento Europeo, el cual, precisamente según el punto de vista de la justa representación, tiene en cuenta las grandes diferencias en el número de habitantes de estados miembros pequeños y grandes.²²

Sin embargo, el temor de Streeck a una centralización represiva de las competencias se alimenta, sobre todo, de la falsa suposición de que la profundización institucional de la UE habrá de concluir en una especie de República Federal Europea. Pero el Estado federal es el modelo equivocado. Pues las condiciones de legitimación democrática las cumple también una comunidad democrática supranacional pero *supraestatal*, que permita *gobernar en común*. Aquí todas las decisiones políticas serán legitimadas por los ciudadanos, *en su doble papel* de ciudadanos europeos, por un lado, y de ciudadanos de su correspondiente Estado nacional, por el otro.²³ En una unión política de este tipo, claramente diferenciable de un “superestado”, los países miembros, en tanto garantes del nivel de derecho y libertad personificado en ellos, mantendrían una posición muy fuerte en comparación con los miembros subnacionales de un Estado federal.

²¹ Streeck, *op. cit.*, p. 243.

²² Sobre los detalles hay que pensar todavía pero, a pesar de los reparos del Tribunal Constitucional Federal, la tendencia es correcta.

²³ Esta idea de una soberanía constituyente, que “originariamente”, es decir, ya en el proceso constituyente mismo, está compartida entre ciudadanos y estados, la desarrollé en J. Habermas, *Zur Verfassung Europas. Ein Essay*, Berlín, Suhrkamp, 2011 (hay edición en español: *La constitución de Europa*, Madrid, Trotta, 2012); véase también J. Habermas, “Motive einer Theorie”, en J. Habermas, *Im Sog der Technokratie. Kleine politische Schriften XII*, Berlín, Suhrkamp, 2013.

¿Entonces qué?

El argumento en favor de una bien fundamentada alternativa política, mientras se mantenga abstracta, recibe su fuerza de la capacidad para crear perspectivas: muestra un objetivo político sin indicar el camino. Los evidentes obstáculos en ese camino sostienen una evaluación pesimista acerca de la capacidad de supervivencia del proyecto europeo. Es la combinación de dos hechos lo que tiene que inquietar a los defensores de “Más Europa”.

En primer lugar, la política de consolidación (según el modelo de los “frenos a la deuda”) apunta a la creación de una constitución económica europea que busca establecer “iguales reglas para todos”, la cual debe permanecer sustraída al control del proceso de formación democrática de voluntades. Cuando, de esta manera, los encauzamientos tecnocráticos —que tienen grandes consecuencias para los ciudadanos europeos en general— se desacoplan de la formación de la voluntad y de la opinión dentro de la vida pública nacional y de los parlamentos, se devalúan así los recursos políticos de esos ciudadanos, que sólo tienen acceso a sus respectivas arenas nacionales. De esta forma, la política europea se hace cada vez más intocable de hecho, y con ello, desde el punto de vista democrático, cada vez más impugnabile. Por otro lado, esta tendencia hacia la autoinmunización se ve fortalecida por el hecho fatal de que la sostenida ficción de la soberanía fiscal de los estados miembros ha encauzado la percepción pública de la crisis en una dirección equivocada. La presión de los mercados financieros sobre los presupuestos estatales políticamente fragmentados promueve una autopercepción homogeneizadora de las poblaciones afectadas por la crisis; la crisis azuza entre sí a “países acreedores y países receptores” y aviva el nacionalismo.

Streeck llama la atención sobre ese potencial demagógico: “En la retórica de la política internacional de la deuda, naciones concebidas de manera monista aparecen como actores morales globales con obligaciones colectivas. Se dejan de lado las relaciones internas de clase y de dominación”.²⁴ Así se potencian mutuamente una política de crisis capaz de inmunizarse contra voces críticas gracias a sus éxitos y la percepción recíproca de los “pueblos”, desfigurada en opiniones públicas nacionales.

Ese bloqueo sólo se puede romper si los partidos proeuropeos se unen para hacer campañas más allá de la frontera nacional en contra de esa falsificación de problemas sociales en problemas nacionales. Sólo por la sumisión de los partidos democráticos ante el derecho puedo explicarme el hecho de que en todas nuestras opiniones públicas nacionales falten luchas de opinión sostenidas en las alternativas políticas correctamente planteadas. Los enfrentamientos polarizadores sobre el curso de las cosas en el núcleo de Europa son más esclarecedores que agitadores, si todas las partes reconocen que no hay alternativas sin riesgos ni costos.²⁵ En lugar de abrir frentes equivocados a lo largo de las fronteras nacionales,

²⁴ Streeck, *op. cit.*, p. 134.

²⁵ Entre las alternativas “baratas” se encuentra la recomendación de los eurobonos, repetida por George Soros y, vista en sí misma, para nada equivocada, la cual, a su vez, y también correctamente, es rechazada por los países del norte con el apreciado argumento de que “en el actual siste-

sería tarea de esos partidos diferenciar perdedores y ganadores resultantes de las políticas anticrisis según grupos sociales, afectados en mayor o menor medida en cada caso *independientemente de su nacionalidad*.

Los partidos de izquierda europeos están por repetir su error histórico de 1914. También ellos se pliegan por temor al centro político de la sociedad, propenso al discurso del populismo de derecha. En la República Federal, además, un panorama mediático indescriptiblemente devoto de la canciller Merkel fortalece en todos los participantes la decisión de no tocar el hierro candente de la política europea en la campaña electoral y los lleva a seguir el juego astuto-malévolo de destematización practicado por Merkel. Por esa razón cabe desearle éxito a Alternativa por Alemania. Espero logre obligar a los otros partidos a quitarse sus mantos de invisibilidad en el caso de la política europea. Entonces podría darse la oportunidad, después de las elecciones parlamentarias federales, de que se perfile una gran coalición para el primer y debido paso. Pues según el estado de cosas, la República Federal de Alemania es la única en condiciones de asumir la iniciativa de esta difícil empresa.

ma político los eurobonos tienen un problema de legitimación, pues entonces se estaría usando el dinero del contribuyente sin el derecho de intervención de los electores” (*Süddeutsche Zeitung*, 11 de abril de 2013). Con este empate se bloquea la alternativa de creación de una base de legitimación para un cambio de política, que incluiría desde todo punto de vista los eurobonos.

Después de la crisis*

Josep Fontana**

La crisis que comenzó en el verano de 2007 ha terminado, en principio, y le hemos dado ya tantas vueltas, que tal vez sea mejor cambiar de argumento. No quiere esto decir que ya lo sepamos todo sobre lo que pasó. Hace pocos días, por ejemplo, se publicó un memorando datado en noviembre de 1997 que nos descubre que el Departamento del Tesoro, en colaboración con los grandes bancos norteamericanos, estaba negociando con la Organización Mundial del Comercio un acuerdo para cambiar las reglas, a fin de facilitar la libre circulación internacional de productos bancarios tóxicos, extendiendo la especulación y la ruina a todo el mundo.

A lo que puede añadirse que toda una serie de nuevos documentos muestran crudamente la corrupción y la incompetencia de las agencias de evaluación que fueron instrumento esencial del desastre. Hay, por ejemplo, unos correos electrónicos intercambiados por funcionarios de Standard & Poor's diciendo cosas del siguiente tenor: "Dios nos ayude... Éste es el sitio más estúpido en que he trabajado nunca"; "Me ha costado explicar cómo hemos llegado a estas cifras, porque no hay el menor cálculo detrás". O: "Hay que esperar que seamos ya todos ricos y estemos retirados cuando se hunda".¹

Un tema suficientemente angustiante es el de la posibilidad de que una crisis como ésta se repita en cualquier momento, ya que no han cambiado mucho las condiciones que permiten a las instituciones financieras especular igual que antes, según revela la reciente historia del señor Martín-Artajo y los 6 000 millones de dólares que hizo perder a JP Morgan especulando en derivados. Lo que no es más que una anécdota, porque la amenaza venidera realmente sería la crisis en gestación en los llamados BRICS —concretamente, en Brasil, India, Indonesia, Sudáfrica y Turquía—, que podría tener consecuencias muy graves en un futuro inmediato.²

Pero de lo que quiero ocuparme no es de la crisis, sino de lo que viene después. Trataré, pues, de relacionar lo que empieza a experimentarse entre nosotros —para quienes eso de que la crisis se haya acabado no deja de ser más que una

* Texto aparecido en <www.sinpermiso.info>, 22 de septiembre de 2013. Traducción de Ventu-reta Vinyavella.

** Catedrático, director del Instituto Universitario de Historia de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona.

¹ Jaisal Noor, "Greg Palast: Potential Fed Chair Summers at heart of global economic crisis", *Truthout*, 3 de septiembre de 2013; Matt Taibbi, "The last mystery of the financial crisis", *RollingStone*, 19 de junio de 2013.

² Simon Johnson, "The next emerging market crisis", *The New York Times*, 5 de septiembre de 2013; Paul Krugman, "This age of bubbles", *The New York Times*, 22 agosto de 2013.

profecía— y lo que ha pasado y está pasando en Estados Unidos, en donde la crisis terminó hace tiempo.

Sin embargo, parto de un punto que debería quedar muy claro. La mayor parte de los fenómenos a que me referiré comenzaron en realidad mucho antes del estallido de la crisis, que los aceleró y precipitó, razón por la cual nos dejó con la ilusión de que, si esos fenómenos habían sido causados por la crisis —como tantos siguen todavía creyendo— desaparecerían también una vez pasada ésta, de modo que todo volvería a ser como antes. Pues bien, yo los invito a examinar ese mundo de reglas nuevas que está aquí para quedarse y perdurar.

Hablemos, pues, de lo que ocurre en Estados Unidos, en donde, en el verano de 2009 comenzó a decirse que la crisis se había superado, al menos en el sector financiero, mientras que para el conjunto de la producción la recuperación de la economía se daba por asegurada en el último trimestre de 2011. Gran noticia, diría Robert Reich —antigo secretario de Trabajo con Clinton—, pero con un aspecto inquietante, porque “al día de hoy, aun cuando el país produce más bienes y servicios que antes de la crisis... eso se está haciendo con 6 millones menos de trabajadores”.

Una de las cosas que desde el primer momento resultó evidente es que la crisis había acelerado un proceso iniciado mucho antes: el de la “gran divergencia” que conduce a un aumento de la desigualdad, es decir, al empobrecimiento de la mayoría y al enriquecimiento de los más ricos. Hacia marzo de 2012, el equipo dirigido por Emmanuel Saez, profesor de la Universidad de California, publicaba sus estimaciones sobre la distribución de la riqueza creada, mostrando que si en el conjunto del periodo 1992-2010 la parte de crecimiento “capturada” por 1% de los más ricos representaba 52%, en los años de la “recuperación, 2009 y 2010”, esa parte se incrementó hasta 93 por ciento.³

Para justificar esa diferencia, un profesor de economía de Harvard, N. Gregory Mankiw, ha publicado un artículo académico en el que, tomando de ejemplo a Steve Jobs, a la señora Rowling —autora de los libros de Harry Potter— y al productor cinematográfico Steven Spielberg, sostiene que el fuerte aumento de las ganancias del “uno por ciento” más rico no es sino el premio a su creatividad, y que el desplome de los ingresos de los demás se debe al descenso registrado en la formación de los trabajadores especializados a consecuencia del retroceso educativo.⁴

Dejemos de lado a los ricos, y hablemos de las razones que explican el empobrecimiento de los demás. En lo que hace a la población trabajadora, el empobrecimiento se debe a un proceso radical de reducción de la masa salarial provocado por la combinación de la insuficiencia del empleo, la disminución de los salarios, la baja calidad de los puestos de trabajo creados y la inseguridad laboral.

³ Emmanuel Saez, “Striking it richer: The evolution of top incomes in the United States”, 2 de marzo de 2012. Véase, complementariamente, Annie Lowrey, “The rich get richer through the recovery”, *The New York Times*, 10 de septiembre de 2013.

⁴ N. Gregory Mankiw, “Defending the one per cent”, *Journal of Economic Perspectives*, 27, núm. 3, verano de 2013, pp. 21-34.

Empecemos con el problema del desempleo, que es posiblemente el más grave de nuestro tiempo. De acuerdo con el informe de la OIT de este año,⁵ el paro ha aumentado en el mundo a tal punto, que en 2012 había 197 millones de desempleados, cifra a la que hay que añadir otros 39 millones de personas que se han “caído del mercado de trabajo”. Las previsiones apuntaban a ulteriores incrementos para 2013 y 2014, especialmente en los países desarrollados.

Hay que tener en cuenta además que esta medida de desempleo utilizada por la OIT —de idéntica naturaleza a la habitualmente utilizada en todos los países—, la llamada U3, sólo incluye a quienes están buscando activamente empleo, pero no a quienes se hallan fuera del mercado, ya porque todavía no han encontrado ocupación, ya porque han desistido y ya no buscan empleo, ya porque tienen ocupaciones ocasionales que les dejan fuera de las estadísticas oficiales. Eso explica episodios grotescos, como el que se ha dado recientemente en este país con una celebración del descenso del desempleo que ocultaba el hecho de que no había más gente trabajando, sino que unos habían abandonado el país (los inmigrantes que vuelven a casa o las 30 000 personas que cada mes se van de España, según celebraba hace unas semanas el presidente del Banco de Sabadell) y otros habían renunciado a seguir figurando en las listas del paro.

Más reveladora que la cifra de paro es la tasa de participación de la fuerza de trabajo —la proporción de gente mayor de 16 años que trabaja o busca empleo—, que en Estados Unidos ha llegado en abril pasado a 63.3%, la tasa más baja desde 1979. El último dato de empleo, publicado el pasado 6 de septiembre y que habla de 169 000 puestos de trabajo creados —reduciendo la tasa de desempleo de 7.4 a 7.3%— tendría que matizarse cotejándolo con este otro dato: hay 516 000 personas menos en las filas de la “fuerza de trabajo”.⁶

Hay dos problemas que limitan la representatividad de las listas del paro: la dificultad de acceder a ellas por parte de jóvenes que no han conseguido todavía su primer empleo y la facilidad con que se sale de ellas a partir de cierta edad. En un artículo dedicado a este tema —“La trampa del desempleo”—⁷ Paul Krugman explicaba el drama de la persistencia en el paro de los trabajadores que llevan mucho tiempo desempleados: de los 12 millones de parados registrados en Estados Unidos, tres millones llevan más de seis meses sin empleo, y tres millones, un año o más. Y el drama es que cuando un trabajador ha estado mucho tiempo sin trabajo suele por lo general experimentar el rechazo de quienes ofrecen trabajo, lo cual está creando una clase de desempleados permanentes.

Pero el problema no es sólo el de la insuficiencia de los puestos de trabajo creados, sino la naturaleza de esos puestos. Lo que nos obliga a regresar a la obser-

⁵ International Labour Organization, *Global Employment Trends 2013*.

⁶ Floyd Norris, “The shrinking ranks of working”, *The New York Times*, 5 de abril de 2013; Salvatore Babones, “Jobs”, *Inequality.org*, 8 de septiembre de 2013.

⁷ Paul Krugman, “The jobless trap”, *The New York Times*, 21 abril de 2013. Las observaciones de Krugman se basaban en una investigación de Rand Ghayad y William Dickens, “What can we learn by disaggregating the unemployment-vacancy relationship?”, *paper* publicado en octubre de 2012 por el Federal Reserve Bank of Boston.

vacación de Robert Reich antes citada, cuando hablaba de que se había conseguido obtener la misma producción que antes de la crisis con seis millones menos de trabajadores. Como apuntaba el propio Reich en un escrito posterior, eso se explica por los considerables incrementos de productividad que se han dado en estos años.⁸

Todos habíamos previsto, huelga decirlo, que los avances tecnológicos producirían cambios importantes en la ocupación; pero nos equivocamos pensando que eso llevaría a reemplazar el trabajo de los obreros menos mencionados y a aumentar la demanda de los especializados. En eso se fundaba en buena medida la ilusión, generalmente aceptada, de que una buena educación era una garantía para lograr un buen trabajo. El caso, empero, es que las nuevas tecnologías vienen a reemplazar precisamente a los trabajadores más calificados.⁹ Un estudio de la Oficina de Estadística de Estados Unidos muestra que las tres ocupaciones más numerosas actualmente son los vendedores al detalle, los cajeros y los trabajadores en la preparación y servicios de comidas —incluido el *fast food*—, que suman entre todos más de 10 millones y tienen unos salarios anuales que oscilan entre los 18 000 y los 25 000 dólares, cuando la media estadounidense es 45 790 dólares.¹⁰ Si atendemos a la última estadística norteamericana de empleo antes mencionada, la del pasado mes de agosto, veremos que de los 169 000 puestos de trabajo creados, 44 000 son de vendedores y 21 000 de trabajadores del ramo de la alimentación.¹¹

Este último es el sector más explotado, no sólo porque sus trabajadores tienen los salarios más bajos, sino porque tienen las peores condiciones de trabajo: 90% no tienen derecho a baja por enfermedad, de modo que se ven obligados a acudir enfermos al puesto de trabajo. Eso explica que sean los obreros del *fast-food* quienes hayan iniciado recientemente un movimiento huelguístico exigiendo mejor salario y el derecho a formar un sindicato.

Las historias personales que se recogen entre ellos muestran la imposibilidad de subsistir con salarios de miseria. Se trata de trabajadores entre los que hay gente con calificación universitaria, como una chica con grado en ciencia política y en sociología gracias a haber cursado estudios que le han dejado deudas por un monto de 20 000 dólares de créditos académicos aún por devolver y que se queja de que el sueldo no le alcanza para una comida al día. Eso ilustra un aspecto importante de la cuestión: el reconocimiento del hecho de que “el valor de un título universitario ya no es el que solía ser, y el costo para obtenerlo comienza a ser prohibitivo”.¹²

⁸ Robert Reich, “Why there’s a bull market for stocks and bear market for workers”, blog, 5 de marzo de 2013; James Galbraith, “Sobre la crisis de la Eurozona, Grecia, Alemania y EE.UU”, entrevista publicada en *SinPermiso*, 1 de septiembre de 2013.

⁹ Dean Baker, “Inequality: The silly tales economists like to tell”, *Real-World Economics Review*, blog, 3 de noviembre de 2012.

¹⁰ Bureau of Labor Statistics, *Employment and wages for the largest and smallest occupations, may 2012*, 29 de marzo de 2013.

¹¹ Dean Baker, “Economy added 169,000 jobs in August, but downward revisions cloud the picture”, Center for Economic and Policy Research, 6 de septiembre de 2013.

¹² Peter Rugh, “Fast-food strikes fight the slide into junk wages – for all of us”, *Truthout*, 10 de agosto de 2013; Carl Gibson, “Striking ‘for our dignity’, U.S. fast-food workers prepare to walk off August 29”, *Occupy.com*, 28 de agosto de 2013; Steven Rosenfeld, “The other RNA: How the insidiously

En efecto, uno de los cambios que veíamos en la naturaleza de los trabajos que se recuperan después de la crisis es la desaparición progresiva de los oficios calificados, en especial los que requerían una preparación universitaria. La concentración que se ha producido en estudios de ciencia, matemáticas, tecnología e ingenierías, que —se pensaba— aseguraban el futuro laboral de los estudiantes, está reduciendo las ventajas salariales que tenían estos titulados, y eso sin tener en cuenta que algunas especializaciones podrían quedar rápidamente superadas. El McKinsey Global Institute pronostica que en un futuro inmediato habrá una docena de nuevas tecnologías disruptivas, como la robótica avanzada, en donde el *software* reemplazará el trabajo ahora realizado por licenciados universitarios.¹³

El resultado de esos cambios en el mercado de trabajo es una caída sistemática de los ingresos salariales. Un estudio publicado por el Economic Policy Institute —“Una década de salarios estancados”—¹⁴ nos da la clave explicativa de la génesis y persistencia de la desigualdad. Entre 2000 y 2012, los salarios se mantuvieron estancados o bajaron para el 60% de los trabajadores, aun cuando en esos años hubo ganancias de productividad cercanas al 25%. Y eso no era más que el final de una larga etapa de estancamiento que empezó en 1979 (con la salvedad de unos pocos años en la década de los noventa), hasta el punto de que entre 1979 y 2012 la media salarial se ha incrementado 5%, mientras que la productividad ha crecido 74.5%. Su conclusión no puede ser más clara: “El débil crecimiento salarial desde 1979 para todos los asalariados, salvo para los salarios más elevados, es el resultado de unas decisiones políticas intencionadas, incluidas la globalización, la desregulación, el debilitamiento de los sindicatos y el empeoramiento de las condiciones laborales, como la negativa a aumentar el salario mínimo”.

En 2007 había 1.7 millones de trabajadores cobrando el salario mínimo; en 2012, esos trabajadores eran ya 3.6 millones,¹⁵ y se sabe que son muchos los que trabajan por debajo de ese mínimo legal (por ejemplo, los trabajadores rurales, grupos subcontratados por empresas especializadas).

Del otro lado del Atlántico, los sindicatos británicos denuncian lo mismo: “Desde hace 30 años, la parte del ingreso nacional pagada como salario se ha ido contrayendo a favor de los beneficios, y dentro de la porción salarial, cada vez ha

powerful restaurant lobby makes sure fast-food workers get poverty wages and have to work while sick”, *AlterNet*, 27 de agosto de 2013.

¹³ Nancy Folbre, “The once (but no longer) golden age of human capital”, *The New York Times*, 10 de junio de 2013; Peter Radford, “Human capital. The knowledge dimension”, *Real-World Economics Review*, blog, 24 de junio de 2012; James Manyika *et al.*, *Disruptive technologies: Advances that will transform life, business, and the global economy*, McKinsey Global Institute, mayo de 2013; Barbara Garson, “Abracadabra: You’re a part-timer”, *Tom Dispatch*, 20 agosto de 2013.

¹⁴ Lawrence Mishell y Heidi Shierholz, “A decade of flat wages. The key barrier to shared prosperity and a rising middle class”, Economic Policy Institute, *briefing paper* 365, 21 de agosto de 2013; un comentario a este estudio, en Richard Eskow, “Where have America’s wages gone?”, *AlterNet*, 29 de agosto de 2013.

¹⁵ Annie Lowrey, “Faces of the minimum wage”, *The New York Times*, 15 de junio de 2013.

ido a parar más a los situados en la cúspide. Eso ha contribuido al considerable retroceso de los niveles de vida experimentado en los últimos años”.

La causa principal, dicen los sindicatos británicos, ha sido la política que ha llevado a una disminución de la capacidad negociadora de los trabajadores y al papel creciente del sector financiero desde la desregulación de los años noventa. En Gran Bretaña —añaden— hay cerca de cinco millones de trabajadores con ingresos por debajo del umbral del salario mínimo legal.¹⁶

El efecto combinado de la pérdida de puestos de trabajo estables y de la disminución de los salarios es un aumento de la pobreza. Las cifras indican que 15% de los habitantes de Estados Unidos —unos 50 millones de hombres, mujeres y niños— viven por debajo del umbral de la pobreza. Y las estimaciones de una *Supplemental Poverty Measure* [métrica suplementaria de la pobreza] que se propone estudiar con mayor detalle las zonas fronterizas con la pobreza basándose en los niveles de vida y no en los datos brutos de ingresos concluyen que la zona de “pobreza y sus aledaños” abarca a unos 100 millones de personas, es decir, cerca de un tercio de la población norteamericana. Un estudio de la UNICEF de mayo de 2012 decía que, entre los países desarrollados, Estados Unidos era el penúltimo en materia de pobreza infantil, que llega a 23% (prácticamente uno de cada cuatro niños); sólo Rumania le va a la zaga.¹⁷

Me gustaría destacar que no estoy hablando de las consecuencias de la crisis, sino del panorama que en la actualidad se presenta como una pauta estable para el futuro de este mundo posterior a la crisis. Este mundo de unos “años de trágico despilfarro” en el que como ha escrito Krugman, “millones de norteamericanos desanimados han caído probablemente para siempre fuera del campo de la fuerza de trabajo y en el que millones de jóvenes norteamericanos han visto cómo sus proyectos de vida y de carrera resultaban permanentemente deteriorados”.¹⁸

No creo que tenga que esforzarme demasiado para demostrar que esos mismos rasgos de la poscrisis norteamericana se están dando entre nosotros y que la persistencia de las políticas de austeridad es una garantía de su continuidad. Nuestras cifras de paro son tan terribles que resulta francamente dudoso que puedan llegar a absorberse nunca hasta devolverlas a los niveles estables del pasado, cuando necesitábamos inmigrantes de América Latina y del norte de África para los trabajos más duros y peor pagados. Sabemos, porque el Instituto Nacional de Estadística así nos lo repite, que los salarios bajan continuamente. Para matizar el cuadro, bastará con recordar noticias que he leído esta última semana en los diarios españoles: que hay un millón de personas que trabajan en la economía sumergida (y

¹⁶ Stewart Lansley y Howard Reed, *How to boost the wage share*, Londres, tuc, 2013.

¹⁷ Kathleen Short y Timothy Smeeding, *Understanding income-to-threshold ratios using the Supplementary Poverty Measure*, Washington, U.S. Census Bureau, 2012; Peter Dreier, “The invisible poverty of ‘the other America’ of the 1960s is far more visible today”, *Truthout*, 22 de marzo de 2012; Sasha Abramsky, “Shake a stick in post-financial collapse America, and one hits poverty”, *Truthout*, 8 de septiembre de 2013 (este texto es un fragmento de su libro, *The American way of poverty. How the other half still lives*).

¹⁸ Paul Krugman, “Years of tragic waste”, *The New York Times*, 5 de septiembre de 2013.

los expertos dicen que podrían ser muchos más); que en Cataluña hay 26% de desempleados que no reciben prestación alguna y 100 000 familias en las que nadie percibe ingresos; que hay 1 100 000 mayores de 50 años, condenados a no volver a encontrar ocupación estable y que han de buscarse la vida en el sector del trabajo ocasional, sin ningún derecho, sin seguro ni garantía algunos.¹⁹

Hasta en el debate sobre la alimentación infantil, que ahora se quiere matizar diciendo que no es cuestión de hambre, sino de mala nutrición (ignorando que el problema para el desarrollo del niño no son las calorías que recibe, sino la calidad de su nutrición), hemos sabido que hay muchas familias que ocultan la situación de sus hijos, temerosas de que la administración les retire la custodia.²⁰

No me interesa hacer una lista de los desastres presentes, sino mostrar la similitud formal entre nuestra salida de la crisis y el sistema que se ha instalado en Estados Unidos, a fin de entender mejor la naturaleza del futuro que nos espera. Necesitamos partir del hecho de que lo que está pasando no es un empeoramiento temporal de las condiciones que podríamos combatir con los viejos métodos de defensa, sino que se está produciendo un cambio global de las reglas del juego, un cambio al que tendremos que enfrentarnos con una estrategia nueva.

Una estrategia que tendremos que inventar y que no será fácil de elaborar. Si hay algo que todos los que analizan los males del nuevo sistema reconocen es que no es verdad que esos males arraiguen en los cambios en la tecnología o en las condiciones del mercado, sino que el motor que alimenta la progresión de la desigualdad es de naturaleza política, y por consiguiente, que los remedios que se precisan son de la misma naturaleza.

Lo ha dicho explícitamente Emmanuel Saez, el gran estudioso de la desigualdad, al afirmar que “la desigualdad es un producto de la política gubernamental”. Para remediarla, dice Paul Krugman en uno de los mejores artículos que ha escrito en los últimos meses, se necesitarán soluciones políticas, ya que la única posibilidad de conservar una sociedad de clases medias —“una sociedad en la que los ciudadanos comunes y corrientes tengan una esperanza razonable de mantener una vida decente si trabajan duro y observan las normas”— pasa por construir una red de seguridad social potente, que no sólo garantice la sanidad, sino ingresos mínimos. Y mientras una parte creciente de los ingresos vaya a parar al capital en vez de al trabajo, concluye, la única solución consiste en un considerable aumento de los impuestos sobre los beneficios.²¹

La verdad es que no escasean quienes ven con claridad el problema, incluidos los del otro lado. Por ejemplo, la señora Christine Lagarde, la jefa del Fondo Monetario Internacional, decía el año pasado que los economistas y los políticos habían descuidado demasiado tiempo el tema de la desigualdad: “ahora todos nosotros entendemos mejor —decía— que una distribución más igualitaria del

¹⁹ Manuel V. Gómez, “El doble castigo de los parados de mayor edad”, *El País*, 10 de septiembre de 2013, pp. 30-31.

²⁰ *La Vanguardia*, 9 de septiembre de 2013, pp. 52-53, y 10 de septiembre de 2013, p. 22; *Ara*, 8 de septiembre de 2013, p. 20; *El País*, 9 de septiembre de 2013, pp. 32-33.

²¹ “Sympathy for the Ludittes”, *The New York Times*, 13 de junio de 2013.

ingreso contribuye a una mayor estabilidad económica, a un crecimiento más sostenido y a una sociedades más sanas”. Objetivos a los cuales no se ve que el FMI contribuya cuando sigue insistiendo en la necesidad de que en España caigan más los salarios.

También los sindicatos británicos tienen claro que, para recuperar el nivel de ingresos de los asalariados, es preciso introducir cambios importantes que significarían un “nuevo contrato social con los trabajadores” pero pierden credibilidad cuando comparan eso del contrato social con “lo que el presidente Obama ha llamado de ‘acuerdo básico’”. Y cuando se ven las medidas concretas que proponen, puede advertirse que no van mucho más allá de las tradicionales de la socialdemocracia antes de su corrupción.²²

Lo malo es que las fuerzas políticas que tendrían que impulsar esos cambios no parecen capaces de hacerlo. Vivimos en un sistema político en el que la apariencia de democracia ha llegado a corromperse a tales extremos, que no hay marcha atrás posible. Los partidos que nos gobiernan administran los recursos que reciben de nosotros por medio de los impuestos y los utilizan para pagar a las empresas las obras y los servicios que el Estado no produce por sí mismo, a cambio de recibir de esas empresas la oportuna y oculta compensación. Buscan normalmente aparentar que esas contrataciones están sometidas a control público, porque se hacen con concursos de por medio; pero lo que nadie comprueba es el grado de cumplimiento de las condiciones fijadas. Si se hiciera un estudio de las diferencias existentes entre los precios a los que se otorgan las concesiones de obras y servicios y su costo final, tendríamos una primera imagen aproximada de la corrupción. Eso sin tomar en cuenta los muchos casos en que la desvergüenza ha llegado a tal punto, que se prescinde hasta de las apariencias del concurso público. ¿Por qué preocuparse de las formas, si la experiencia demuestra que los ciudadanos no tienen inconveniente en votar por políticos de corrupción públicamente reconocida?

El problema es que, como sostienen los neurobiólogos, la conducta de los humanos está determinada por un pensamiento que en su mayor parte es inconsciente, montado sobre creencias y prejuicios. La mayor parte de los políticos, dice George Lakoff, sobre todo los de izquierda, creen que la gente piensa siempre conscientemente. “Creen —escribe— que todo el mundo piensa igual y que, si se le da a la gente los hechos, la mayoría razonará infiriendo las conclusiones correctas. Pero como eso es científicamente falso, no suele suceder”.²³

Los votantes deciden menos por el razonamiento que por un núcleo de ideas y valores interiorizados en que basan su concepto del bien y del mal y de la forma en que debe organizarse la sociedad. Y esas ideas y valores son cotidianamente alimentados por los periódicos, las radios y las televisiones que cada quien elige como más cercanos a sus concepciones del mundo; unos medios que están normalmente manipulados por los grandes intereses de la derecha. En 1928 Edward

²² La referencia es del texto, antes citado, de Stewart Lansley y Howard Reed, *How to boost the wage share*, Londres, TUC, 2013.

²³ George Lakoff y Elisabeth Wehling, *The Little Blue Book. The Essential Guide to Thinking and Talking Democratic*, Nueva York, The Free Press, 2012, pp. 1-2.

Bernays, un sobrino de Freud radicado en Estados Unidos, publicó un libro, *Propaganda*, que comenzaba con las palabras que siguen: “La manipulación consciente e inteligente de los hábitos y opiniones organizados de las masas es un elemento importante de la sociedad democrática. Quienes manipulan este mecanismo oculto de la sociedad constituyen el gobierno invisible que asume el auténtico poder que rige el destino de nuestro país”.²⁴ Desde 1928 la cosa ha avanzado considerablemente...

A tal punto nuestros políticos menosprecian la capacidad racional de los votantes, que no dudan en tomarnos el pelo de la forma más desvergonzada. Tenemos en estos momentos al gobierno del PP en Madrid, al de Convergència en Barcelona y al del PSOE en Andalucía dedicados, cada quien por su lado, a promocionar programas de lucha contra la corrupción. ¿Quién puede creerles, si no empiezan por meter en la cárcel a los corruptos que todos ellos tienen en su propia casa? Aunque es verdad que eso les dejaría sin el grueso de sus actuales cuadros, la sociedad no perdería mucho. El único que hizo en su día un gesto positivo para interpretar las cosas fue Pasqual Maragall cuando soltó, sin percatarse demasiado de lo que estaba haciendo, aquella bomba del “3%” con la que demostró, dicho sea de paso, que no andaba muy bien informado de las tarifas.

Los efectos corruptores del sistema han sido tan eficaces, que han terminado por devorar hasta las partes sanas de la vieja política de izquierda. De manera que han terminado por hacer ineficaces fórmulas de reforma que en el pasado habían dado resultados espléndidos. Lo entendió perfectamente Eric Hobsbawm, testimonio vivo del fracaso del socialismo en sus dos grandes versiones, revolucionaria y reformista: en sus últimos escritos políticos decía que “los socialistas, marxistas o de otra índole se han quedado sin su tradicional alternativa al capitalismo, a menos que —o hasta que— reflexionen sobre lo que querían decir con el término ‘socialismo’ y abandonen la presunción de que la clase obrera será necesariamente el principal agente de la transformación social”.²⁵

Su amigo Donald Sassoon lo interpreta en el sentido de que Hobsbawm creía que “lo que ha desaparecido (por ahora) es la creencia, compartida por todos los protagonistas de las grandes revoluciones de los siglos XIX y XX... de que era posible cambiar el orden social existente por otro mejor”.²⁶ Y diríase que vienen a confirmar esta opinión las desoladoras palabras que el propio Hobsbawm escribió en el prefacio de su libro póstumo describiendo nuestro tiempo como “una era de la historia que ha perdido el norte y que, en los primeros años del nuevo milenio, mira hacia adelante sin guía ni mapa, hacia un futuro incognoscible, con mayores perplejidad e inquietud de las que yo recuerdo haber visto nunca en mi larga vida”.²⁷

¿Qué podríamos proponer en lugar de las fórmulas que parecen haber cauducado? En Estados Unidos hay un grupo de economistas de reconocido presti-

²⁴ Edward Bernays, *Propaganda*, Barcelona, Melusina, 2008, p. 15.

²⁵ Eric Hobsbawm, *Cómo cambiar el mundo*, Barcelona, Crítica, 2011, p. 424.

²⁶ Donald Sassoon, “Remember us with forbearance: The unrepentant Eric Hobsbawm, an obituary”, *Open Democracy*, 5 de octubre de 2012.

²⁷ Eric Hobsbawm, *Un tiempo de rupturas*, Barcelona, Crítica, 2013, p. 9.

gio, como Richard Wolff, profesor emérito de la Universidad de Massachusetts en Amherst, convencidos de que el remedio radica en el cooperativismo, o sea, en las “empresas obreras autodirigidas”, como dice él. En uno de sus últimos escritos titulado “Un socialismo para el siglo XXI”, presenta así el panorama: “Los trabajadores transformarán sus fábricas, oficinas y almacenes en empresas obreras autodirigidas”. Las defenderán tanto de un retroceso hacia el capitalismo, como de la subordinación a cualquier tipo de aparato de partido o de Estado. Los trabajadores operarán sus empresas como el núcleo central de la transición del capitalismo al socialismo. Constituyendo su propio cuerpo de directores, se apropiarán de y distribuirán el excedente por ellos producido. Así habrán sustituido a los capitalistas. El autogobierno democrático de los trabajadores en el puesto de trabajo liquidará así la organización antidemocrática del puesto de trabajo característica del capitalismo”.²⁸

Me recuerda esto, por un lado, los problemas que se le plantearon a la economía soviética en sus primeros momentos con el peligro de la sindicalización, que convertía a los trabajadores en propietarios en beneficio propio. Pero los mayores problemas de esa fórmula se advierten cuando nos damos cuenta de que Wolff y otros colegas suyos —como Gar Alperovitz— ponen como modelo de lo que quieren a Mondragón, la gran cooperativa guipuzcoana. Y uno se percató de que no es sólo que Mondragón no haya cambiado en más de medio siglo de existencia el entorno social del país, sino que lo que pueda hacer en el futuro está completamente determinado por las decisiones de política económica que puedan tomarse desde Madrid. O sea, que la solución no está en la fábrica, sino en el gobierno.

Recuerdo que, estando yo en Perú, conseguí un casete con canciones cantadas por los presos de Sendero Luminoso, y me impresionó una adaptación que habían hecho de *La varsoviana*, con un estribillo que se repetía constantemente: “Salvo el poder, todo es ilusión”.

Me perdonarán que, después de mencionar el cooperativismo, no hable de un buen número de propuestas, más o menos sensatas, de transformación del mundo, la inmensa mayoría de las cuales parten o de obviar el asunto de cómo conseguir neutralizar la capacidad que tiene el poder político para frenar todos los cambios que pongan en peligro sus intereses, o de suponer que se puede producir una suerte de conversión universal que logrará que todos y cada uno de nosotros se despierte un día resuelto a compartir el uso comunitario de los bienes esenciales o a renunciar a los males que trae consigo el crecimiento indefinido.

Propuestas casi siempre formuladas suponiendo que “el mundo” es el espacio de los países desarrollados en que nosotros vivimos, olvidando, entre otras cosas, que fuera de éste hay otro mundo que tendrá unos problemas angustiosos en los años venideros, ya que, como posiblemente sepan, se ha abandonado aquella ilusión de una contención del crecimiento de la población mundial, y las nuevas estimaciones de Naciones Unidas apuntan a un aumento muy superior al

²⁸ Richard D. Wolff, “A socialism for the 21st Century”, *Truthout*, 7 de junio de 2013.

que estaba previsto: la de África pasará en el transcurso de este siglo de los mil millones actuales a 3 600 millones (Malawi, por ejemplo, se calcula que pasará de 15 a 129 millones). Ninguna propuesta de cambio social puede hacerse olvidando que estos vecinos nuestros, que ya están llamando a nuestras puertas, tendrán muchos más motivos para franquearlas en cuanto escaseen los alimentos y el agua, y que costará mucho convencerles de que lo que conviene es acostumbrarse a consumir menos. Quiero decir que algunos de estos proyectos idílicos que apuntan a la necesidad de un cambio moral tendrán que ajustarse a una imagen más compleja del mundo que viene.

Si alguien espera que, para terminar, haga profecías sobre lo que pasará, o que proponga remedios de futuro, se equivoca. Mi función, como persona que trabaja profesionalmente en el estudio de la evolución de la sociedad, es, sencillamente, la de tratar de explicar lo que pasa, la de ofrecer los elementos para que, venciendo prejuicios, tópicos e interpretaciones mal intencionadas, cada uno mire a su alrededor, examine lo que pasa y tome partido. Lo que he querido explicar es que estamos entrando en un periodo que nos amenaza con la consolidación de una desigualdad creciente, con la degradación y la pauperización del trabajo asalariado y con la destrucción de los servicios sociales que nos proporcionaba el Estado de bienestar, lo que traerá consigo, con toda seguridad, el empobrecimiento global de la mayoría. He querido explicar también que esa evolución no es el fruto inevitable de causas fatales e invencibles —de la “globalización”, la “evolución tecnológica” u otras cosas por el estilo—, sino de una política concebida para lograr el enriquecimiento de algunos a costa de la mayoría. Esa política ha llevado a la destrucción de algunas de las herramientas defensivas que solían utilizarse antes —como la capacidad de negociación de los trabajadores— y ha terminado por corromper la democracia parlamentaria.

¿Cómo, entonces, salir de una situación que tiene causas fundamentalmente políticas, cuando las reglas del juego han corrompido las viejas referencias que nos habían servido para conquistar beneficios sociales y libertades? Parece evidente que necesitamos puntos de referencia nuevos.

Mirando nuestro entorno social, no todo lo que se ve es negro. No sólo se ve derrota y frustración, también protesta y resistencia; no sólo corrupción, también solidaridad. Donde no llegan los gobiernos y los partidos, hay movimientos sociales protagonizados por hombres y mujeres que no se resignan a los abusos a que se les quiere someter, trabajadores que luchan por sus derechos, médicos que se oponen a la privatización de la sanidad, estudiantes que rechazan la degradación de la enseñanza pública, colectivos que frenan proyectos de explotación de recursos naturales que amenazan el entorno. Hay, más allá de nuestro mundo, movimientos de campesinos que luchan colectivamente —en América, Europa, África y el sur de Asia— por la tierra y el agua, hay protestas de grupos indígenas resueltos a proteger sus formas de vida y su dignidad... A pesar de su diversidad, todos esos movimientos tienen en común el hecho de apuntar a un mismo enemigo: un capitalismo depredador e incontrolado que tiene hoy fuerza bastante, no sólo para reprimir las manifestaciones, sino para evitar, por medio del control de

la política, cualquier intento que pudieran hacer para frenar sus actividades los gobiernos elegidos con su patrocinio.

Hay que encontrar los medios de extender esa conciencia común y elaborar desde abajo, desde la experiencia de los movimientos sociales en sus variantes más diversas, nuevas formas de actuación política que puedan llevarnos adonde no llegan unos partidos que han asistido impasibles, y a menudo como colaboradores, a la destrucción de nuestras libertades y de nuestros derechos.

Hay mucho por hacer. Lo que se logre, dependerá de ustedes. A mí, que estoy ya cerca de la puerta de salida, no me toca otra cosa que la de aportar lo que he aprendido de mi trabajo y de mi experiencia. Pero el trabajo tendrán que hacerlo ustedes. Será difícil, pero vale la pena.

HI

México en la Sudáfrica de Mandela. Crónica de una primavera

Cassio Luiselli Fernández*

Hace exactamente **20 años**, a principios del otoño de 1993, en la sede de Naciones Unidas en Nueva York, los contactos discretos entre diplomáticos sudafricanos y mexicanos rindieron frutos: se pactó por fin el establecimiento de relaciones y la recíproca apertura de embajadas. El régimen del *apartheid* había sido abolido, Nelson Mandela estaba libre y era candidato a la Presidencia de su país. Ante esas nuevas circunstancias, México se comprometió a abrir su embajada en ese país, lo que sucedería tan pronto se estableciera una fecha definitiva para celebrar elecciones democráticas que culminarían la transición hacia una “Nueva Sudáfrica”. Tuve la fortuna de ser designado el primer embajador de México en Sudáfrica.

Las elecciones se fijaron para abril de 1994 y México se dispuso a la apertura; Sudáfrica mandó también una misión diplomática y, poco después, a su primer embajador, que llegó a nuestro país apenas se anunció la apertura de relaciones. México envió de avanzada a un diplomático muy capaz y experimentado a encargarse de todos los temas y pormenores de la apertura, el ministro Mario Velázquez.

Llegué a Pretoria para hacerme cargo de la Embajada el último día de marzo de 1994. Me impresionó la sencilla belleza de Pretoria, sus casas coloniales de un

* Fue embajador en Sudáfrica, Corea del Sur y Uruguay. Es profesor-investigador del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, campus ciudad de México.

piso y amplias verandas, su suelo rojizo en contraste con su cielo de especial transparencia y, sobre todo, sus flores e infinidad de jacarandas. Pero atrás de la manse-dumbre de su paisaje, se escondía una ciudad de cambios vertiginosos e innume-rables problemas, que vivía los peligros que traen consigo los cambios de época. Ese marzo fue un mes convulso y difícil en ambos países: en México, sólo una semana antes había caído asesinado Luis Donald Colosio, y pocas semanas atrás se había establecido una tensa tregua entre el gobierno mexicano y la guerrilla del EZLN. En Sudáfrica, agonizaba la dura etapa de la transición y los integristas racistas de la Resistencia Afrikáner seguían sembrando bombas y terror. Por otro lado, también la derecha negra, intransigente, del partido zulú de la Libertad Inkata, con su rencoroso líder Mangosutu Buthelezi, se oponía a participar en las elecciones, arrastrando a la importante provincia de Natal al caos. Por fin, Mandela y De Klerk, firmemente aliados y comprometidos en el propósito de celebrar los comicios, lograron convencer al rey zulú, de nombre premonitorio, “*Goodwill*” (buena voluntad) Zwelitini, de exigir a Buthelezi aceptar las elecciones a cambio de algu-nas concesiones para él y para el monarca, más decorativas que de sustancia. En ese ambiente, diversos grupos de toda la gama política pedían postergar las elec-ciones, pues veían riesgo de violencia generalizada. Pero, por fortuna, nada pudo ya detener las primeras elecciones libres, multirraciales y democráticas del 26 y 27 de abril que llevaron a Nelson Mandela a la Presidencia de su país.

Como embajador pude, de cerca y formalmente, observar las históricas elec-ciones en el propio terreno: escogimos observar la elección en el lugar emblemáti-co de la lucha contra el *apartheid*: el enorme asentamiento urbano o *township* de Soweto, a unos cuantos kilómetros al sur de Johannesburgo. La tensión que se res-piraba pocos días antes, tras el estallido de bombas cerca del aeropuerto y otras acciones violentas, desaparecieron de manera milagrosa: el pueblo entero, negros, blancos y mestizos (*coloured*) quería votar y expresarse por primera vez en las urnas. Ahí estaba la iglesia Regina Mundi que fuera refugio de los niños negros que se rebelaban contra el régimen, ahora abierta a todos para depositar los votos en urnas que ahí se instalaron. En Soweto era un día soleado y había un aire de fiesta y concordia interracial. La magia de Mandela comenzaba a funcionar.

La primera elección no racial ni excluyente fue la primera realmente demo-crática. Votaron casi 22 millones de sudafricanos. Cerca del 80% jamás había vota-do antes, pues era un ejercicio “solo para blancos”. Se presentaron 19 partidos, sobre todo el Congreso Nacional Africano (CNA) que postuló a Mandela, el Partido Nacional (PN) de F.W. de Klerk y el Partido de la Libertad Inkata (IFP); entre los tres obtuvieron más de 90% de los votos. Como era de esperar, las elecciones las ganó Mandela con un holgado 62%. Sin embargo, y por fortuna para la naciente demo-cracia, el CNA no logró las dos terceras partes del Parlamento y por ello no podría dictar leyes caprichosamente. Se forma el Gobierno de Unidad Nacional previa-mente acordado, con Mandela presidente y F.W. de Klerk como vicepresidente.¹

¹ Luego renuncia para poder dedicarse a ser política de oposición y asume la vicepresidencia quien sería el sucesor de Mandela, Thabo Mbeki.

La Embajada de México en esas semanas intensas tenía su sede en dos cuartos del hotel Holiday Inn en el centro de Pretoria. Ahí, en una habitación con vista a un parque poblado de jacarandas estaba la “residencia” de la Embajada, y dos pisos abajo, en otra habitación, quedaba la “Cancillería” (las oficinas). Trabajamos intensamente y con entusiasmo preparando reportes para la Secretaría de Relaciones Exteriores sobre los extraordinarios sucesos en Sudáfrica, y asistíamos a diversos actos, casi todos vinculados a las campañas políticas y las inminentes elecciones relacionados con la transición. Recuerdo muy particularmente haber asistido, contraviniendo diversos consejos que lo consideraban peligroso, a la bizarra y dura ceremonia en la que se arriaría la bandera nacional de los bóers, hasta entonces la legítima insignia nacional. Se dejaría el mástil vacío durante algunos días, en espera de la elección democrática, cuando ya sería legal izar la nueva bandera con su simbología multirracial. El miedo a que la extrema derecha blanca estallase alguna bomba en protesta por perder “su bandera” era real. Por fortuna, el temor resultó infundado y la extraña ceremonia terminó en pocos minutos y en paz.

Fueron sobre todo dos reportes los que trabajamos con más detenimiento, pues se referían a eventos históricos de la transición a la democracia plena, que México debía conocer en detalle: uno, relativo al cierre de las negociaciones fundacionales de la Convención para una Sudáfrica Democrática (Codesa, siglas en inglés) y otro, relativo a la operación del muy original e interesante Consejo Ejecutivo para la Transición (TEC, siglas en inglés).²

La Codesa arrancó formalmente en 1991, con Mandela como líder de la oposición y el presidente de la República, F.W. de Klerk, por el gobierno y el Partido Nacional. Si tuviésemos que buscar una analogía para entender esto, deberíamos atender a los “Pactos de la Moncloa” en España. Quienes ahora sólo leen las hagiografías de Mandela, deberían estudiar la Codesa. Ahí se muestra como un líder responsable, pero en extremo firme y duro. De Klerk buscaba con denuedo algún tipo de cláusula de excepcionalidad y protección para la minoría blanca. Mandela no lo aceptaba y jamás cedió: no iban a cambiar una opresión por otra; no iban a crear territorios de excepción o “bantustanes” para blancos. La Sudáfrica que estaba por nacer era una sola, una sola nación “arcoíris” donde cabían todas sus razas, culturas y lenguas. Las negociaciones se rompieron en 1992 al retirase Mandela, quien, en una demostración de fuerza, convocó a manifestaciones masivas que paralizaron el país. Por fin, se sentaron de nuevo a negociar en abril de 1993, casi un año después. Esta vez se avanzó más rápido y mejor, con un nuevo esquema de negociaciones multipartidarias. Los negociadores delegados por los líderes tenían en común sólo la juventud. A Mandela lo representaba un carismático líder sindical, Cyril Ramaphosa, y a De Klerk, Roelf Meyer, un joven académico y empresario. Ambos llevaron el barco a buen puerto y quedaron después muy amigos. Finalmente, el Partido Nacional aceptó los argumentos del CNA que daba seguridades de que en la nueva constitución se garantizaban junto a las libertades básicas, la protección de las minorías, cualesquiera que fuesen. Los zulúes también presentaron

² Dichos reportes se encuentran en el Archivo Histórico Diplomático de la SRE.

diversos obstáculos que fueron superados, aunque ya al “cuarto para las doce”.³ Finalmente, quedó aprobada una constitución interina que entraría a funcionar al término de la elección, sin importar quién la ganara, y se mantendría vigente por dos años, hasta que entrara en plena vigencia la constitución definitiva.

El TEC fue un muy original ejercicio de gobierno *sui generis* o, si se quiere, de cogobierno, dado que el propio gobierno del *apartheid* no podía ser juez y parte en el proceso mismo de su disolución. El TEC tenía que poner la cancha pareja y vigilar el comportamiento de los órganos del Estado hasta las elecciones que instalarían un nuevo gobierno democrático. En un gesto que le honra, De Klerk, ya plenamente comprometido con el cambio, aceptó ceder buena parte de sus atribuciones de jefe de gobierno y compartirlas con los partidos de oposición. Entre otras cosas, se compartió la autoridad y el control del ejército. El TEC se formalizó legalmente en septiembre de 1993 y duró hasta las elecciones del 26-27 de abril de 1994. Para garantizar la equidad en las elecciones, de forma paralela, se creó la Comisión Electoral independiente (IEC, siglas en inglés) y una Autoridad Independiente sobre los medios masivos de comunicación (IBA, siglas en inglés). Los encargados en diseñar la institución electoral me comentaron en esos días que se habían inspirado en buena medida en el IFE de México.

Pasadas las elecciones, la toma de protesta de Mandela el 10 de mayo de 1994 como primer presidente negro y genuinamente democrático en la historia sudafricana fue otro evento tumultuoso de proporciones épicas. El nuevo Presidente pronunció un discurso memorable y conciliador ante una inmensa multitud y más de 100 jefes de Estado que acudieron a testimoniar el nacimiento de la “Nueva Sudáfrica”. Recuerdo vívidamente cómo, entre esa pléyade de decenas y decenas de dignatarios, la multitud, aparte de a su líder, sólo vitoreó a un visitante: “¡Fi-del, Fi-del, Fi-del!”. La delegación norteamericana, presidida por el vicepresidente Al Gore y la primera dama, Hillary Clinton, tuvo buen cuidado de no aproximarse mucho a donde se encontraba el líder cubano; pero finalmente todos estábamos compartiendo en concordia la misma explanada al aire libre, al pie de los suntuosos edificios coloniales de estilo inglés que albergaban al gobierno sudafricano, conocidos como, los “Edificios de la Unión”.

En su discurso inaugural Mandela dijo: “El tiempo de curar las heridas ha llegado”. Y a ello se dedicó con particular empeño: tuvo innumerables gestos de reconciliación hacia sus antiguos opresores y enemigos, que sorprendieron a muchos. Atrás quedaban no sólo las ásperas negociaciones para cambiar el país y las arduas luchas, a menudo cruentas, así como los 27 años de cárcel que no lograron ni quebrarlo ni hacerlo clamar por venganza. El país entró por fin en una etapa más serena y en gran parte, esto fue posible por la serenidad, liderazgo y firmeza del presidente Mandela.

En las entrevistas que tuvimos, Mandela se mostró siempre afectuoso y cordial conmigo, seguramente por venir de México, un país que siempre apoyó su

³ Hábilmente, Mandela ofreció la cartera de ministro del Interior a Buthelezi, cargo que desempeñó, hasta donde se sabe, con notable eficacia.

lucha. Lo recuerdo con esa gran sonrisa espontánea, que le brotaba mientras cerraba los ojos cansinos. La primera vez que lo vi fue por accidente y justo minutos antes de su toma de posesión. Fue en la hermosa mansión colonial de los hasta entonces siempre blancos presidentes sudafricanos. Por error, entré en la recámara en la que él se preparaba para asistir a la solemne ceremonia de su investidura. Con él estaban quien sería luego su vicepresidente, el inteligentísimo y hamletiano Thabo Mbeki, hijo del también líder Govan Mbeki, muy cercano a Mandela, y también el legendario líder comunista, Joe Slovo, autor de la célebre “Cláusula del Ocaso” —que literalmente salvó las negociaciones de Codesa al plantear un “gobierno de unidad nacional” por cinco años y dar así confianza al Partido Nacional—. Me disculpé con Mandela por haber entrado al lugar equivocado. Con toda calma, me preguntó con amabilidad quién era yo. Le dije que el embajador de México ante la Sudáfrica democrática. Me sonrió y me dio la bienvenida. Me llamó la atención su tranquilidad campechana, pues estaba a minutos de su toma de protesta y, sin embargo, entró en una breve y casual conversación conmigo, sin el menor asomo de impaciencia. Me dijo que siempre agradecerían el apoyo indeclinable de México en la lucha contra el *apartheid*, uno de los pocos países que jamás condescendió con el régimen racista y —junto con Francia e India— el primero en denunciar el *apartheid* como racismo hecho ley y gobierno y condenarlo explícitamente ante la entonces naciente ONU. También me expresó su pesar por el reciente asesinato en México del candidato a la Presidencia, Luis Donald Colosio.

En un par de ocasiones más hablamos de México. Él preguntaba cómo iban las negociaciones de paz entre el gobierno y los zapatistas, entonces un tema que ocupaba la atención del mundo. Celebró que hubiese conversaciones; negociaciones y no violencia. Recuerdo que comentó con prudencia, y advirtiendo que no conocía detalles, que el tema de las autonomías indígenas le preocupaba, pues podrían semejarse a los *bantustanes* (aquellas ficticias repúblicas negras, semiautónomas, de la Sudáfrica del *apartheid*). Temía que así se aislara más a las comunidades y pueblos indígenas.

La Embajada de México por fin se mudó a un edificio de tipo colonial, de dos pisos y techos de alero, en el céntrico barrio de Hatfield, y la residencia se estableció en el apacible barrio de Waterkloof, donde estaban la mayoría de las embajadas. Se consiguió una casa relativamente pequeña, pero agradable, con un hermoso jardín poblado de árboles añosos y una gran palmera washingtoniana, al centro del mismo. Era hora de normalizar las cosas y empezar la promoción del país, de representarlo y velar por sus intereses. En un ambiente de cordialidad y un explicable desorden administrativo en el nuevo gobierno, las relaciones fluyeron: el comercio bilateral empezó a moverse lentamente, así como el turismo y algunos intercambios culturales. Se empezaba de cero y todo sumaba. Pero en los años siguientes, México, sumido entonces en una severa crisis económica, no pudo prestar demasiada atención a una embajada tan lejana.

Diversas instituciones de la nueva Sudáfrica nos consultaron sobre temas de reforma agraria y varias mostraron interés por conocer el funcionamiento de sus contrapartes mexicanas o ver cuáles podrían establecerse en su país, como la Pro-

feco y la ya entonces flamante Conabio.⁴ El presidente de la Comisión Electoral Independiente, el jurista de ascendencia bóer, Johannes Kriegler, de enorme severidad y reputación, encargado de la difícil tarea de organizar las elecciones, me pidió conocer de primera mano el IFE, que había inspirado la IEC. Le organizamos una visita y regresó de México muy entusiasta: “Sin duda el mejor órgano electoral existente”, me dijo. Pero uno de los miembros de su comitiva, la viceministro del Interior, comentó, para mi sorpresa, que “Lo único que no le había gustado del IFE era que no dependiera directamente del gobierno”. ¡Claro, en *sus* circunstancias se podía entender!

Por primera vez participamos como observadores en las cumbres de África del Sur, en el seno de la Comunidad del Sur de África para el Desarrollo (SADC, siglas en inglés), que agrupa a los 15 países australes del continente. Por fin, la voz de México se escuchaba en esa zona del mundo. Iniciamos embajadas concurrentes en cinco países de la región: Zimbabue, Botsuana, Lesoto, Suazilandia y Mozambique. Recuerdo como muy difícil mi encuentro con Robert Mugabe, en Zimbabue, pues resentía que México hubiese cerrado su representación en Harare para abrirla en Pretoria: un hombre inteligente, elocuente y duro. En cambio, las conversaciones con el culto rey de Lesoto, Mashoeshe II, graduado en Oxford, que conocía bien a México, y con el respetado presidente Masire de Botsuana, entonces el país más exitoso de África en cuanto a crecimiento, fueron de gran cordialidad. No fue el caso ante la frivolidad del rey de Suazilandia, Mswati III, quien al término de mi discurso de presentación de credenciales, se limitó a sonreír y pedirme de regalo un video con música de mariachi y el último CD de Luis Miguel, por ese entonces muy popular incluso en África. En Mozambique, extenso y hermoso país de costas suaves e interminables, entonces todavía devastado por la prolongada guerra civil, las relaciones fueron más intensas y mejores; para Joaquim Chissano heredero de Zamora Machel, del Frente de Liberación de Mozambique, y triunfador de la larga guerra civil, la presencia de México era particularmente bienvenida; apoyamos diversos eventos con mínimos recursos y organizamos intercambios bilaterales, todavía muy incipientes. En lo personal, cultivamos una relación muy amigable y estrechamos los nexos en la medida de lo posible.

En Sudáfrica concentramos los esfuerzos en dar a conocer nuestro país en diversos foros, en promover el comercio y la cultura, así como buscar acuerdos y coincidencias en los temas multilaterales. La Embajada tuvo particular cuidado en hacerse presente en los enormes *townships* de población negra: con cierta frecuencia acudimos a Soweto y dedicamos en Mamelodi un pequeño parque, “Nelson Mandela”, que sembramos con pinos de Oaxaca. Pero no todo fue miel sobre hojuelas. Tuvimos que combatir publicidad comercial de vieja data, todavía repleta de estereotipos negativos sobre México, también la ilegal producción local de “tequila”, y discrepamos sobre algunos temas multilaterales; pero siempre mantuvimos abiertos los canales del diálogo y fueron muchos más los encuentros y coin-

⁴ Respectivamente: Procuraduría Federal del Consumidor y Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad.

cidencias que las diferencias. Recuerdo, además de a Mandela, a entrañables amigos de diversos ámbitos de la vida pública, académica y privada.

Dimos particular seguimiento a otros dos hitos históricos de la transición sudafricana: la nueva constitución y la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (TRC, siglas en inglés). Sudáfrica tiene, por su vena holandesa-inglesa, una gran tradición jurídica. El proceso constitucional de 1990 a 1995 fue excepcional. Concebida como parte integral de las negociaciones para terminar con el régimen del *apartheid*, Codesa necesitó la Constitución de Transición, que se concluyó en 1993 y se adoptó sólo cuando entró en funciones el Parlamento democráticamente elegido el 27 de abril de 1994. Ese parlamento, convertido en Asamblea Constitucional, inició de inmediato consultas y deliberaciones para redactar la constitución definitiva. Su memorable texto final, aprobado holgadamente por el Parlamento, fue promulgado por el presidente Mandela a finales de 1996. Se trata de una constitución muy avanzada, que adopta una democracia laica y moderna, con un régimen parlamentario que consagra la estricta división de poderes y subraya el no racismo y el no sexismo, y otorga amplias libertades civiles, así como la garantía de protección de las minorías, y la diversidad cultural y lingüística de la nación. Establece igualmente una Corte Constitucional, que vela y sanciona sus principios y modificaciones, entre otras cosas, dice: “Nosotros, los pueblos⁵ de Sudáfrica, reconocemos las injusticias de nuestro pasado y, ...unidos en nuestra diversidad... adoptamos esta Constitución para así... curar las heridas... y establecer una sociedad basada en valores democráticos, la justicia social y los derechos humanos fundamentales...”.

La transición y la reconciliación no estuvieron completas sino al término de las delicadas tareas de la TRC, que fue ordenada por el presidente Mandela y que tuvo al frente al legendario obispo anglicano de Ciudad del Cabo y Premio Nobel de la Paz, Desmond Tutu. Se trató de un doloroso y ejemplar ejercicio de justicia restaurativa que intentaba reparar a las víctimas de violaciones graves a sus derechos humanos, que eran invitados a dar sus testimonios, pero también otorgaba inmunidad a violadores a cambio de que confesaran y mostraran arrepentimiento. Sólo perpetradores de crímenes graves podían ser referidos, a juicio de la TRC, a los tribunales regulares. La comisión trabajaba en audiencias públicas y operaba por medio de tres comités: Violaciones a Derechos Humanos; Reparación y Rehabilitación, y Amnistía. La TRC escuchaba testimonios de cualquiera de las partes en conflicto y tenía poder de amnistiar⁶ si consideraba que los crímenes habían sido motivados por razones políticas, guardaban proporción entre causa y efecto, y si estaban suficientemente documentados. Tutu entregó el reporte final de la TRC a Mandela bajo el lema: “Sin perdón no hay futuro, pero sin confesión no puede haber perdón”. La TRC sudafricana ha sido imitada en muy distintos países. Pedí y obtuve de la SRE el permiso para otorgar a Desmond Tutu nuestra máxima condecoración, el Águila Azteca. Hicimos la ceremonia una radiante mañana en Ciudad

⁵ El texto en inglés, dice “*We the people...*”.

⁶ De poco más de 7 000 solicitudes de amnistía, se concedieron sólo 849.

del Cabo, en los jardines de la residencia del cónsul honorario de México. Tutu pronunció un breve y elocuente discurso de agradecimiento y, emocionado, dijo que la condecoración le era especialmente entrañable por venir de México, una tierra generosa que se opuso al *apartheid* y estuvo siempre abierta a recibir a los perseguidos de su tierra.

Durante mi época como embajador, vi a Mandela con relativa frecuencia, pero casi siempre en eventos formales o multitudinarios. Por eso guardo con particular esmero las pocas conversaciones directas con él. ¿Cómo es en realidad Mandela? ¿Quién es Mandela? Mandela es, ante todo, un luchador, un optimista de la condición humana, un líder natural, severo y generoso a la vez. Supo ser un duro negociador, pero tuvo la grandeza de asumir su papel de líder de toda Sudáfrica multirracial. Mandela es un pacifista de convicción profunda. La influencia que sobre él —y sobre el CNA— tuvo Gandhi y su vía pacífica y de desobediencia civil, fue clarísima (no olvidemos que Gandhi vivió y empezó a luchar en Sudáfrica).

Cuando empieza la lucha, su “largo camino hacia la libertad” como dice, trata de hacerlo gandhianamente, mediante la resistencia pacífica y la desobediencia civil; y como abogado, con la ley en la mano. Para entender a Mandela cabalmente es preciso recordar los trágicos eventos de 1960 a 1964, cuando ingresa en prisión. La brutal e injusta matanza a la población negra de Sharpville en 1960 lo convence de que —por lo menos en ese momento— no había ya espacio para la resistencia pacífica. El gobierno mataba a mansalva, sin miramiento alguno. Las masacres, los desalojos forzados, los mil y un abusos y la cruel represión, lo llevan a pelear con la ley del talión: ojo por ojo. Así, contra su voluntad y vocación, asume la vía armada como la solución y lo hace con firmeza y convicción. Se sabe menos del Mandela combatiente, jefe —nada menos— que del brazo armado del CNA, la “MK” o “la lanza de la nación”. Pasó entonces a la militancia clandestina. Recibió en ese periodo entrenamiento militar y encabezó varias acciones contra instalaciones militares —aunque jamás contra seres humanos—.

Delatado por un soplón de la propia MK, es llevado a juicio y condenado a cadena perpetua por sabotaje. Acepta enhiesto y digno su condena perpetua tras el célebre juicio de Rivonia donde pronuncia su quizá más elocuente y memorable discurso: “...He soñado con la idea de una democracia y una sociedad libre en la cual las personas vivan juntas en armonía y con igualdad de oportunidades. Es un ideal por el cual quiero vivir para verlo hecho realidad. Pero si para ello es necesario... es un ideal por el cual estoy preparado a morir”.

Los duros años de prisión —27 en total, y muchos de ellos picando piedra y literalmente conversando con cucarachas para no enloquecer en el confinamiento solitario— jamás quebrantaron su espíritu. Él mismo cuenta, sin embargo, que pasadas dos décadas de cárcel, empezaron a desvanecerse sus esperanzas de volver a ser un hombre libre. Sin embargo, a fines de los años setenta, las cosas empezaron lentamente a cambiar en parte por la presión internacional. Por fin, el gobierno de F.W. de Klerk abroga de un plumazo todas las leyes del *apartheid* y acuerda negociar la paz, y Nelson Mandela deja la cárcel en febrero de 1990. El pueblo lo recibe como un héroe de la resistencia.

Mandela deja atrás la prisión sin rencores, sin odios ni ánimo de venganza. Le toca entonces negociar con el opresor y lo hace con firmeza, con inteligencia y altura de miras, sin ceder un ápice en sus principios, pero también entendiendo a los interlocutores, tratándolos como sus conciudadanos sudafricanos y no ya como enemigos. Negociador firme, a veces porfiado, pero siempre confiable y veraz, supo hacer concesiones pero jamás torció un milímetro sus convicciones profundas. Una vez en el poder empezó a ser mundialmente reconocido por su proverbial generosidad y espíritu de reconciliación. Supo ceder, pero sobre todo ver más allá, hacia un país arcoíris, “*The Rainbow Nation*”, un país plural y multi-racial. Es notable que su rival y contendiente por la presidencia, F.W. de Klerk haya comentado recientemente que cuando ya no esté más Mandela, “todos los sudafricanos, sin distinción de raza y convicción, deberán tomarse la mano y orar por el mayor sudafricano que jamás haya nacido”. Ése es Mandela y ése, precisamente, su legado moral. Por esto, decir que ese legado se ensombrece por las pocas calamidades de la actual Sudáfrica es un error. Es cierto, deja una Sudáfrica llena de problemas: algunos vienen de atrás y nunca se resolvieron, otros son nuevos, pero es un país mejor y más libre que el de antes de 1994. Si bien la “nación arcoíris” está aún lejos de la completa reconciliación, tiene una pauta trazada.

Recuerdo una conversación con mi amigo y colega Jorge Heine, el extraordinario embajador de Chile en esos años: le decía que la vida puede a veces traernos primaveras. Esos tiempos fueron, sin duda, una dilatada y hermosa primavera: servir a nuestros países en tiempos extraordinarios en una nación excepcional que se atrevió a reconciliarse y renacer, y hacerlo ante el gobierno de Nelson Mandela. Dejé Sudáfrica a mediados de 1998 triste, satisfecho y agradecido. Traje conmigo sus cielos dilatados y sus deslumbrantes paisajes; pero sobre todo el recuerdo de su gente aguerrida, amigable y sonriente. El viejo Mandela, a sus 95 años, se apaga lenta e irremisiblemente, pero la primavera que trajo consigo y su mensaje luminoso seguirán siendo ejemplo en todos lados y por mucho tiempo más ¡*Amandla, Madiba!*

Reflexiones sobre una época... y sobre Rafael Cordera Campos*

Jaime Martuscelli*

F

ui y sigo siendo un amigo cercano, leal y afectuoso de Fallo en quien veía y sigo viendo al universitario cabal, honesto, congruente, generoso en todos los ámbitos. Lo conocí gracias a mi cercanía con otro entrañable amigo común que es David Pantoja.

A partir de nuestro encuentro inicial fue todo un disfrute permanente ir descubriendo las múltiples virtudes de Rafael Cordera. Nuestra relación se estrechó cuando durante 1995 y 1996 fungí como secretario general de la UNAM y él se desempeñaba como secretario de Asuntos Estudiantiles durante el espléndido rectorado de nuestro querido amigo José Sarukhán. Pasamos algunos momentos difíciles, como la huelga de hambre que declararon alumnos no admitidos en la UNAM, que se posesionaron de la planta baja de la Torre de Rectoría exigiendo su ingreso a la licenciatura. Era para mí sorprendente la capacidad de Fallo para hacer, con bisturí, un detallado examen, una disección fina de problemas complejos que hacía acompañar de recomendaciones pertinentes. La frescura de su razonamiento cargada de sapiencia y de perspicacia política fueron invaluable para mi desempeño en el cargo que ocupaba. Aprendí mucho de sus análisis que generalmente terminaban siendo correctos, realizados con gran mesura pero con acciones viables en su instrumentación y anteponiendo siempre los genuinos intereses de nuestra Universidad.

Durante los siguientes años ya no dejamos de frecuentarnos y disfruté experiencias muy gratas que recuerdo con cariño y a la vez con enorme pena. En efecto, recordar a Rafael Cordera genera reacciones encontradas: por un lado la alegría de traer a este salón de su Facultad que tanto quiso, la presencia inolvidable de un distinguido universitario, y por otro la tristeza de haberlo perdido físicamente. Es por ello que el contenido del libro que hoy comentaremos resulta relevante, para entender el desarrollo que experimentó Fallo en los 35 años que pasaron desde su titulación en esta Facultad el 14 de octubre de 1976. El jurado estuvo integrado por Rosa Elena Montes de Oca, Roberto Castañeda y José Blanco Mejía; lo aprobaron y le otorgaron mención honorífica. También participaron como jurados alternos Alejandro Álvarez Béjar y Pablo Pascual Moncayo. El director era el maestro José Luis Ceceña,

* Texto leído en la presentación de *Reflexiones sobre una época. Textos de Rafael Cordera Campos*, Facultad de Economía, UNAM, 2013.

** Coordinador de Asesores del Rector de la UNAM.

y Roberto Escalante emitió el famoso comprobante de no adeudo a la biblioteca. ¡Qué tiempos!

Debo destacar el apoyo del señor director de la Facultad de Economía para la edición del libro y por supuesto a todos y cada uno de quienes en una forma u otra contribuyeron a que se lograra un texto por demás atractivo. La estructura del libro refleja fielmente los intereses de Fallo a lo largo de su muy productiva vida profesional. En efecto, sus tres preocupaciones vitales fueron el sindicalismo como forma plena de democracia, tolerancia y libertad; la juventud como preocupación toral al constatar la ausencia e indiferencia gubernamental para con ellos, y finalmente los aspectos relacionados con el sector educativo.

Debemos reconocer al compilador, el maestro Felipe Becerra, el diseño de la obra que deja claro la evolución de Rafael Cordera desde la mitad de la década de los setenta hasta su lamentable e inesperado fallecimiento en 2010. Desgraciadamente, el maestro Becerra no pudo apreciar el resultado final de su esfuerzo pues falleció en mayo del año pasado. Que esta ceremonia sea un testimonio de reconocimiento a nuestros dos apreciados colegas.

El mejor homenaje que se le puede hacer a un intelectual comprometido y activo por la justicia y la igualdad es mantener la presencia de su pensamiento, que le sirvió de fundamento a sus demandas y propuestas. La congruencia política y la consistencia de sus reflexiones le permitieron a Rafael Cordera ser un visionario en las diferentes esferas de su interés y un reformador de los espacios en los que desarrolló su trabajo.

El libro está estructurado en tres áreas temáticas: sindicalismo, juventud y educación, que se corresponden con sus tres grandes pasiones. Lo fueron la lucha y compromiso por la democracia, tanto en el ámbito de la vida sindical como de las instituciones y de la sociedad mexicana; la búsqueda de justicia social para un sector de la población excluido de las oportunidades del desarrollo y, paradójicamente, el que representa el mayor potencial, y la universidad como el ámbito privilegiado de formación integral de los jóvenes, especialmente en la construcción de ciudadanos con valores que sustenten la vida democrática, plural, tolerante e incluyente.

Cada uno de esos temas es precedido por una excelente presentación hecha por profesores de la Facultad de Economía y cercanos a Rafael: Alejandro Pérez Pascual, Javier Cabrera Adame y Alfredo Popoca García, quienes nos ayudan a la comprensión de los textos de Cordera, seleccionados por ellos, al dar el contexto de su creación.

Las áreas elegidas muestran la evolución del interés del autor y dan cuenta también del desarrollo de su pensamiento, que va del análisis predominantemente político sobre la potencialidad transformadora de la acción colectiva organizada, del estudio y comprensión de la condición juvenil y la exigencia de inclusión de este sector como destinatario y actor de políticas públicas, hasta el descubrimiento de la capacidad transformadora de la educación y en especial de la universidad pública y su vinculación con las necesidades sociales de una población empobrecida. *Reflexiones sobre una época* es el título del libro, pero bien podría haberse llamado *Tres épocas de una trayectoria intelectual. El caso de Rafael Cordera*.

El sindicalismo

En la primera época, los análisis de Fallo tienen la perspectiva y entusiasmo juvenil de los años setenta desde una izquierda militante que combinaba la formación intelectual con la praxis política. Todavía fresca su experiencia en el movimiento estudiantil de 1968, Cordera participa y estudia el movimiento sindical mexicano de los años setenta, cuyo resultado es el trabajo “El movimiento obrero y la estrategia de desarrollo económico 1971-1976. El caso de los electricistas democráticos” que fue su tesis de licenciatura. De este documento, se seleccionó el apartado “El nacionalismo revolucionario y sus proyectos político sindicales”.

Aquí Cordera se muestra crítico de la ideología del nacionalismo revolucionario y de la concepción que ésta tiene de la Revolución mexicana y del Estado y, sobre todo, del propósito de la insurgencia obrera de los años setenta de arrojarse en ella y caracterizar desde esa perspectiva la coyuntura de entonces. No coincide con la tesis que intentó identificar la ideología surgida de la Revolución con el interés del movimiento obrero; en cambio advirtió que aun con las nacionalizaciones o expropiaciones y el sentimiento antiimperialista, el grupo revolucionario que se afianzó en el poder fue un sector heterogéneo de estadistas en “busca de una clase” a la cual representar en el Estado. A éste le correspondería impulsar el desarrollo de las fuerzas productivas, concluir la integración física de la nación y asegurar el control de las masas, por medio de reformas sociales, manteniéndolas subordinadas.

No obstante su compromiso político con los electricistas democráticos del Sindicato de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana (STERM) y la amistad con su líder Rafael Galván, Cordera desarrolla un análisis crítico que pretende ser objetivo sobre las condiciones de lucha y particularmente sobre la ausencia inicial de un *programa* que enmarcara la demanda de democracia sindical y la defensa del contrato colectivo de trabajo. Reconoce, sin embargo, y destaca la propuesta del STERM de trascender su lucha particular al proponer la constitución de la Unión Nacional de Trabajadores en 1972, como instancia organizativa de la clase obrera del país para derrotar al charrismo sindical. El STERM pasó de la actitud defensiva ante las amenazas de la empresa y el sindicato oficial a realizar una propuesta para crear un espacio nacional que aglutinara las luchas sindicales.

Rafael nos recuerda que ante la amenaza de quedarse sin contrato de trabajo, y quizá confiando demasiado en el potencial de la unidad obrera, el STERM se fusionó con el Sindicato Nacional de Electricistas, Similares y Conexos de la República Mexicana para formar el Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana (SUTERM) compartiendo la dirigencia en el comité ejecutivo del cual fue expulsado poco tiempo después. Los miembros del antiguo STERM formaron entonces la Tendencia Democrática del SUTERM. Esto fue muy importante porque es desde esta organización que se inicia un *proceso de elaboración programática* entendida como una propuesta alternativa de política económica y social en beneficio de los sectores desprotegidos. Esto fue lo que significó la “Declaración de Guadalajara” de la Tendencia Democrática en 1975 que “intentaba reunir e integrar lo más destacado de las luchas de los trabajadores mexicanos por imprimirle

un nuevo rumbo al desarrollo nacional, paradójicamente más acorde al proyecto original de la nación plasmado en la Constitución de 1917”.

Esto para Rafael Cordera era de enorme trascendencia, pues la elaboración programática era la que fundaba la perspectiva de construir un proyecto nacional: “democracia es programa”, afirmaba. En efecto la “Declaración de Guadalajara” contenía demandas que correspondían a otros sectores sociales del campo y la ciudad y trataba diversos problemas económicos, políticos y sociales, que la convertían en un programa de interés nacional e intentaba convertir a la clase obrera en actor central de proyectos hegemónicos en beneficio de las mayorías.

Ante el entusiasmo que despertó la Declaración para la insurgencia obrera, que veían la perspectiva de contar con un programa general de lucha, los electricistas, cañeros y trabajadores universitarios propusieron la formación del Frente Nacional de Acción Popular para enmarcar también las demandas democráticas de telefonistas, nucleares, maestros disidentes, tranviarios y otros agrupamientos. Sin embargo, la embestida del gobierno y la empresa contra los electricistas, el “membretismo” y el sectarismo hicieron que este Frente tuviera una vida efímera. Sin embargo, el sindicalismo oficial representado en el Congreso del Trabajo incorporó en sus demandas varias de las propuestas de la insurgencia y demandó plantear un nuevo proyecto de desarrollo democrático, reemplazar la estructura económica y redefinir los objetivos de la política económica y social, así como una redistribución equitativa de la riqueza y limitar el ámbito de la propiedad privada.

“Años de esperanza quedan bien relatados en la prosa sencilla que nos presenta”, dice Alejandro Pérez Pascual y añade a manera de conclusión de esta época: “hoy día sabemos que ese nuevo curso del movimiento obrero se convertiría en el enemigo principal del rumbo que el país tomaría a partir de 1982. La decisión de golpear a cualquier costo se tomó en las más altas jerarquías del gobierno y se llevó paso a paso. Cuando volteamos a ver el estado que guarda el movimiento sindical hoy día no podemos más que añorar aquellos tiempos”. Y para documentar esta añoranza están los textos de Rafael Cordera.

Los jóvenes

El compromiso por la democracia, la acción política para la construcción de una sociedad igualitaria e incluyente, la actividad docente y responsabilidades administrativas relacionadas con servicios a los estudiantes llevaron a Rafael Cordera a profundizar en el estudio de los jóvenes mexicanos, al descubrir la potencialidad de este sector para el desarrollo nacional y las condiciones de exclusión en las que se desenvolvía. Sobre ellos escribió numerosos artículos. Los textos seleccionados para este libro muestran la amplitud de aspectos que encierra la problemática juvenil y que Cordera consideró verlos como un todo articulado. En 1996 con gran entusiasmo escribió:

Los jóvenes son la base del cambio demográfico y productivo de México... porque ellos cambian el tipo de exigencias y necesidades de la población. Como consecuencia, y eso es tal vez lo más importante, están cambiando las potencialidades produc-

tivas y de consumo de la sociedad. La nuestra ya no será una población mayoritaria económicamente dependiente, sino una población en edad productiva que contribuirá al sustento de los hogares mexicanos. Tal vez como nunca en México debemos entender a los jóvenes como importantes agentes del desarrollo nacional. El cambio demográfico, del cual los jóvenes son protagonistas, puede redefinir, si sabemos aprovecharlo, el perfil social de la nación en el próximo siglo.

Era el sentido y la oportunidad del bono demográfico que Rafael insistió en que debía ser explotado con una política de Estado integral y con cierto sentido de urgencia: “Hablar de política integral supone entender la heterogeneidad del mundo juvenil, altamente diferenciado por motivos económicos, sociales, culturales e, incluso, geográficos”. El Estado debe reconocer que este segmento de la población es el ámbito desde el cual proyectaría el desarrollo nacional, en virtud de que “todos los problemas tienen un cruce obligado con el problema juvenil, ya sea que se trate de la educación, el empleo, la salud, la vivienda, la industria, la agricultura, los servicios, la pobreza, la marginalidad y otros que sería excesivo enumerar”.

Identificó tres grandes áreas donde a su juicio se concentraban las principales dificultades:

En una primera instancia se identifican aquellos que tienen una relación estrecha con la *sobrevivencia*; en una segunda, los obstáculos al *desarrollo juvenil*, y una tercera referida a la *calidad de vida y bienestar*. En estas áreas están los grandes temas que pueden ser los elementos articuladores de una política juvenil de Estado a saber:

- Política de empleo para jóvenes.
- Capacitación específica, de preferencia en las zonas más pobres.
- Política demográfica y salud reproductiva para jóvenes.
- Política educativa y cultural consistente y de largo plazo.
- Política de autocuidado de la salud, prevención de adicciones y de enfermedades de transmisión sexual.

En esos temas contempló “tareas urgentes y relevantes” para atender a los jóvenes más necesitados. Propuso, años antes de que ocurriera, la creación de una institución que construida horizontalmente cruzara todas las dependencias que tienen responsabilidad para la atención de alguno de esos aspectos, llegando incluso a señalar las funciones operativas y de coordinación.

Casi 30 años después de sus enfáticos llamados para atender a la juventud, y a 10 años de la propuesta anterior, se lamentó de que no se hubiese pensado en ella como la materia prima para la formación de capital humano indispensable para participar productivamente en la sociedad del conocimiento. Cordera se preguntaba unos meses antes de fallecer, no sin cierto desánimo: “¿cuántos miles de ingenieros, médicos, científicos, agrónomos, biólogos, economistas, historiadores, literatos, creadores de arte y la cultura, dejaron de formarse?”, para luego cuestionarse “si todavía tiene caso ocuparse de la juventud y de su posible rol en los trabajos

para sacar a México de su atraso y para resolver los problemas de la desigualdad, la pobreza y la marginalidad”, aun cuando existen 30 millones de jóvenes, “el precio que están pagando la mayoría de ellos es muy alto por las secuelas que han dejado las políticas gubernamentales —o mejor dicho la ausencia de ellas— como son la segregación, discriminación, marginación y desencanto por el país y sus instituciones: negro presente y futuro aún más”.

Comprobó que la juventud en 2010 seguía padeciendo la exclusión escolar, el analfabetismo, la vulnerabilidad en salud, la falta de empleo, la inclusión en la economía informal, la migración, la creciente adicción a las drogas, el incremento de la delincuencia, la violencia intrafamiliar. Remataba diciendo de los jóvenes, quienes vieron nacer la democracia, “han sido testigos y víctimas de la sobrevivencia de la corrupción, la impunidad, la arbitrariedad y otros lastres que socavan el funcionamiento de las instituciones”. Es por esto que llegan a cuestionar la democracia, pues dudan de que sea el medio que les permita tener niveles aceptables de bienestar, y muestran, en ese contexto, desapego por los espacios u organizaciones de la vida política. En esas condiciones resulta indispensable reforzar la formación ciudadana con una educación para una sociedad solidaria, tolerante, respetuosa de la pluralidad y la diversidad. A pesar del agravamiento de las condiciones de vida, insistió siempre en la trascendencia que tiene para la sociedad mexicana la revaloración del papel de los jóvenes en el desarrollo económico, social, democrático y cultural.

La educación

Los jóvenes y la educación fueron temas entrecruzados que preocuparon permanentemente a Rafael Cordera durante toda su vida profesional. Estaba convencido de que las instituciones de educación superior tienen un papel fundamental en el desarrollo de los países, en la medida en que se vinculen con la sociedad para atender los graves problemas sociales, en términos de la formación de profesionistas, investigación científica y tecnológica, el servicio social, la difusión de la cultura y la extensión de los servicios. Como actor privilegiado propuso e implementó líneas de acción para la formación integral de los alumnos de la UNAM, la cual debería ser el gran laboratorio nacional para la aplicación de políticas de bienestar juvenil. Además del cumplimiento de los aspectos sustantivos, llamaba la atención sobre el contexto nacional e internacional en el que las instituciones de educación superior realizan su trabajo: el presupuesto, la autonomía, la masificación, la globalización, la internacionalización y los retos de la sociedad del conocimiento. Los textos que se presentan en el libro dan cuenta de la persistencia en mejorar la calidad de la educación latinoamericana desde la Unión de Universidades de América Latina y el Caribe (UDUAL).

En noviembre de 2004, la UDUAL lo eligió por unanimidad como su secretario general. La UDUAL es la organización más importante en Latinoamérica que aglutina a las más destacadas instituciones de educación superior de la región. Desde este espacio, Cordera construyó una importante red de acuerdos de colaboración de diversos aspectos de la vida universitaria para la integración educativa, pero

también en defensa de la autonomía, la universidad pública y los valores que le son consustanciales.

Con una visión crítica, ante la avalancha de comercialización educativa en la región, Cordera señaló que: “En la UDUAL se concibe la educación superior como un bien público, independientemente de que la ofrezcan universidades públicas o privadas, como un derecho humano inalienable, como un bien social que conlleva la intención explícita de formar ciudadanos libres, autónomos e independientes, aptos para tomar decisiones políticas y no como factor de presión ni de sujeción exclusiva y directa al interés del mercado”. La educación superior fue para él la clave que permitirá que los países puedan impulsar un desarrollo sustentable.

En su incansable peregrinar por los países de América Latina y el Caribe, Cordera exhortó a las instituciones de educación superior y a los gobiernos a poner al día sus capacidades ante los retos de la globalización y la mundialización del aprendizaje y la investigación, junto al desafío de apropiarse del conocimiento generado en la sociedad global, sin renunciar al papel social ni a la visión crítica. Advirtió sobre la tentación de convertir los centros de enseñanza de la región en imitadores o “apéndices instrumentales de los criterios económicos en boga”. Al contrario, las universidades deberían definir prioridades para crear conocimiento y formar recursos humanos en función de las necesidades de cada país. La tarea, insistió, es vincular educación y desarrollo, sin olvidar que las universidades públicas deben comprometerse también a luchar contra la pobreza, la intolerancia, la violencia, el analfabetismo y el deterioro ambiental.

Los textos seleccionados muestran la claridad de su pensamiento con relación al fenómeno de la internacionalización de la educación superior: “las estrategias de internacionalización deben estar al servicio del desarrollo económico, social, cultural y educativo de cada país y de la región, en lugar de supeditar éste a los intereses de las empresas educativas transnacionales. Por ello mismo, el fenómeno de la mercantilización debe ser enfrentado, no solamente por las universidades, sino también —y principalmente— por los gobiernos de los estados”. La internacionalización no debe ser considerada un fin en sí mismo, sino una estrategia para apoyar el mejoramiento de las funciones sustantivas de las universidades.

En la medida en que avanzaba la revolución científico-técnica y el conocimiento se convirtió en factor central de creación de riqueza, la autonomía universitaria se vio afectada por nuevos factores. La autonomía se convirtió desde la segunda década del siglo xx en un valor capital permanente de los universitarios latinoamericanos y en una de las condiciones intransferibles e irrenunciables que definen a la universidad. Desde esta perspectiva, Cordera consideraba la autonomía como la delegación de una facultad de un agente externo, el Estado, que faculta a una comunidad de organizarse a sí misma, darse sus propias normas y tomar libremente sus decisiones. No obstante, durante décadas las universidades más importantes de Latinoamérica aceptaron controles y supervisión del Estado, al menos respecto a la adopción de lineamientos de las políticas públicas sobre educación superior.

El instrumento privilegiado para tratar de hacer efectivos estos condicionantes fue y sigue siendo el financiamiento, en particular la actitud del Estado hacia

las universidades provocada por las crisis presupuestales o fiscales, llegándose al extremo de discutir la posibilidad de si el Estado podría liberarse de la responsabilidad de financiar la educación superior. Ante esta amenaza persistente a la autonomía y a la libertad académica que significa el escamoteo de recursos, Cordera sostuvo enfático: “el Estado no puede ser exonerado de la obligación de financiar la educación superior y a las instituciones que la hacen posible, sobre todo aquellas que son públicas y por lo mismo no persiguen un afán de lucro”. Para él, el asunto del financiamiento es primordial en la medida en que la educación superior es un bien público, un derecho universal y una obligación del Estado.

Cordera era un convencido de que la universidad es el espacio privilegiado para impulsar el cambio, reconstruir los valores sustanciales de la democracia e influir en el desarrollo nacional. Su visión sobre la educación pudo plasmarla en su responsabilidad como secretario de Asuntos Estudiantiles de la UNAM. Reconoció en la población estudiantil la potencialidad transformadora por todo lo que significa el acceso al conocimiento, a la cultura y al saber universal, pero además porque los universitarios son el sector de la juventud más organizado, plural, diverso, proveniente de grupos sociales distintos, que comparten el mismo espacio, problemas comunes de aprendizaje, condiciones de estudio, de oportunidades extraescolares, y significativamente por haber vivido en medio de una transformación mundial, que les ha transmitido una expectativa de incertidumbre y les ha dispersado sus valores culturales que les ayuden a construir su identidad como jóvenes.

Ante tal situación, la universidad debiera, a su juicio, reasumir el papel de integradora de la formación cultural y ser capaz de ofrecer proyectos sólidos, concebidos no sólo en su formación académica, científica, humanística y artística, sino también en su organización y experiencia; de aquí deberían surgir lineamientos generales para ampliar las perspectivas de desarrollo social de la juventud mexicana. La universidad, decía Cordera debe brindar una formación básica e integral al estudiante con una política que abarque tres niveles de acción: 1] *asistencial*: para que los alumnos tengan apoyo de orientación vocacional y cultural, así como el acceso al mínimo de satisfactores esenciales de bienestar social; 2] *propedéutico formativo*: para promover el desarrollo autónomo y responsable del estudiante y la creación de las condiciones que le permitan el pleno ejercicio de sus derechos sociales, y 3] *vinculación propositiva*: crear las condiciones para obtener una mejor integración del estudiante universitario con su entorno social y con la propia universidad.

Consideró que un eje central de la vinculación es el *servicio social*, el cual debiera cumplir el propósito de beneficiar a los grupos sociales marginados. Con la masificación y la complejidad institucional, el servicio social ha devenido en requisito formal del currículo, en un trámite administrativo para la titulación, y se realiza por medio de programas inconexos, con objetivos de corto plazo y sin continuidad programática. Tampoco responde a un diagnóstico articulado con los problemas de la realidad nacional ni con las necesidades de las comunidades. Cordera insistió en la necesidad de que retomara el espíritu original y la filosofía moral de servicio a la colectividad. El servicio social debe ser formativo, multidis-

ciplinario y vinculado a la problemáticas nacional, regional y local, atendiendo situaciones en los diversos órdenes de la vida nacional como las esferas de la producción, distribución y consumo; del bienestar social; la conservación del medio ambiente; el respeto a los derechos humanos; la formación cívica, y la provisión de servicios básicos. Con todo esto pudiera conformarse un gran programa articulado de servicio social que se convertiría en un “auténtico instrumento educativo”.

Por último, el libro incluye una importante lista de referencias hemerográficas sobre sindicalismo, juventud y educación, cuidadosamente seleccionadas por el profesor Rafael Buendía García y que, como él bien lo apunta, le da un sabor de época que complementa los textos de las tres secciones del libro desde los años ochenta hasta 2010, para quien esté interesado en darle seguimiento a estos temas en el pensamiento de Rafael Cordera, a quien hoy recordamos con enorme efecto, agradeciéndole desde aquí sus enseñanzas.

E

Alain Touraine: *Después de la crisis**

Julio Labastida Martín del Campo**

Este importante libro tiene como objetivo comprender la crisis que vivimos y sus posibles desenlaces. Fue publicado por primera vez en París por Éditions du Seuil en 2010 y acaba de salir en México de los hornos del Fondo de Cultura Económica. En su presentación, Touraine comienza diciendo: “una crisis económica es en primer lugar un asunto de los economistas, aunque no siempre o frecuentemente la hayan previsto”. Pero como podemos constatar, Touraine, desde la perspectiva del sociólogo que es y siempre ha sido, nunca ha rehuído pensar los grandes cambios que han marcado nuestra atribulada época.

En la sociedad actual, nos dice Touraine, ya no nos representamos a nosotros mismos como los actores de un sistema económico, respecto al cual se organizaría toda la vida social, ahora nos representamos como sujetos dotados de derechos y creadores de nuestra propia vida en un universo donde predomina lo cultural, lo que Touraine llama “la subjetivización de los actores”.

De acuerdo con el diagnóstico de Alain Touraine, la actual crisis separó aún más la economía de la sociedad como efecto de la autonomía creciente de las lógicas especulativas y financieras. La pregunta que se impone es ¿qué puede influir a largo plazo sobre estas tendencias? Touraine subraya que una de las principales consecuencias de esta separación, es una exclusión creciente de los actores sociales. Pero también considera que nuestras sociedades pueden experimentar, como consecuencia de dicha crisis, un cambio cultural acelerado que a su vez provoque transformaciones profundas aunque a largo plazo. Estas transformaciones implican que los actores “sociales” se comportan cada vez más de una forma más independiente del sistema económico. A partir de esta reflexión, Touraine concluye que los próximos años oscilarán entre la catástrofe y la refundación. De manera más precisa, el libro que comentamos, está centrado en el estudio que estructuren factores que pesarán, en un sentido o en el otro.

La causa que provocó que la crisis actual se inicie en 2007 y que alcanzara su momento crítico y más peligroso en 2010, no ha sido eliminada. Mientras el sector bancario se recuperó rápidamente, la economía de muchos países, en cambio afectó en primer lugar a Islandia, Irlanda y Grecia; posteriormente la crisis alcanzó a Francia, España y Portugal, de hecho a toda Europa; aunque para Touraine y otros analistas la excepción es Alemania. Hasta ahora, Europa parece condenada al estancamiento. Touraine considera que

* Alan Touraine, *Después de la crisis*, México, Fondo de Cultura Económica, 2013.

** Investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.

los efectos de la crisis actual parecen más difíciles de superar que la de 1929, porque se multiplican por la globalización económica y financiera que destruye todos los vínculos entre la economía y la sociedad.

Sin embargo, nos advierte Touraine, sería apresurado llegar a la conclusión de que la sociedad ha sido completamente destruida, Touraine utiliza la metáfora de una ciudad bombardeada, que aunque vulnerada, sigue existiendo. De la misma manera, la noción de sociedad no desaparece completamente. Esta noción subsiste a pesar de la presión enorme que ejercen sobre las ciencias humanas las nuevas tecnologías, particularmente las de la comunicación, y desde los dos últimos siglos, las ciencias de la naturaleza, sobre todo en sus formas ya caducas (el cientismo) como lo ha demostrado Edgar Morin.

Entre los cambios lentos pero positivos, Touraine destaca que existen procesos de transformación que se dan, en primer lugar, en el plano de la conciencia. Desde esta perspectiva, nuestro autor destaca la importante corriente de economistas de alto nivel, de los cuales algunos son premios Nobel: Amartya Sen el primero, pero también Joseph Stiglitz, Paul Krugman y Jean-Paul Fitoussi, entre otros, que critican la visión estrecha, inspirada por un cuantitativismo superficial, de un pensamiento estadístico y económico que reduce la situación del individuo o de las categorías sociales a su ingreso (o, me permito añadir, en el caso del neoinstitucionalismo, que ahora está de moda entre los politólogos), a sus intereses. Además esta corriente de economistas buscan integrar, con mayor o menor éxito los análisis sociales, políticos y culturales con el cálculo económico. Estos cambios son una muestra de que el pensamiento avanza en la medida en que el cambio social tiende a afirmarse.

Me parece muy importante destacar que en esta hora de la globalización de los mercados que para muchos es el principio mismo de la economía, Touraine nos recuerda que la innovación ha aportado a la economía más recursos y más transformaciones profundas en la historia de la humanidad que la acumulación de capital. Por estas razones históricamente fundadas, los críticos de la noción schumpeteriana de empresario olvidan darle un lugar central a la invención y a la creación en el crecimiento y en las transformaciones económicas que han cambiado radicalmente nuestro mundo.

Al mismo tiempo Touraine nos recuerda que no es posible pretender construir una sociedad sin referencia a las actividades económicas porque ellas son los instrumentos de creación del nuevo mundo social. Además, Touraine sostiene que la vida económica y la vida social no pueden ser rescatadas más que en su conjunto y en la medida en que los actores se lo propongan como objetivo fundamental.

No hay que olvidar, por tanto, que sólo es posible resistir a las lógicas internas de la globalización y de la hegemonía del capital financiero si los principios son transformados en normas, y en modos de organización en todos los dominios de la vida social.

En el terreno político, Touraine reconoce la insuficiencia de las democracias representativas, debilitadas por la diversificación social creciente de las sociedades industrializadas. Pero también nos recuerda que en ambos lados del Atlántico, alejados de la esfera gubernamental, se han desarrollado nuevos movimientos sociales y culturales con gran repercusión social, como es el caso de la ecología política, que contribuyen a la construcción de un mundo mejor para la humanidad.

Volviendo al tema de la crisis que atraviesa la democracia, parte muy importante es que quisimos que fuera representativa y estuvo bien que así fuera, sin embargo, actual-

mente es necesario identificar los intereses que son representables y asegurar que los dirigentes sean efectivamente representativos, más que de los intereses particulares o de su propio interés, del interés general que incluye el respeto y la protección de las minorías. Hay que decir que en ese terreno las democracias han retrocedido, porque las sociedades democráticas actuales ya no están divididas, a diferencia de la sociedad industrial, entre una minoría de dirigentes y una mayoría de trabajadores sean independientes o dependientes, porque en la sociedad postindustrial dominada por los intereses financieros y regidas por las políticas neoliberales, son cada vez mayores los sectores de la población desprotegidos y marginados. Por estas razones, una democracia participativa y renovada sería un primer paso en una buena dirección; hablamos de una democracia cuyo objetivo central sería defender a aquellos que no tienen nada, en nombre de los derechos de todos.

Por tanto, la refundación de la vida social se tiene que basar en individuos que tengan una orientación universal, o sea, capaces de construirse a sí mismos al mismo tiempo que reconocen a los otros individuos, con todas sus diferencias, así como los mismos derechos y la misma capacidad de convertirse a su vez en sujetos. En otras palabras, se trata de construir una sociedad concebida como una casa común, donde todos sus habitantes sean capaces de asociar el respeto de las diferencias con la construcción de una conciencia universalista de los derechos humanos fundamentales.

En este sentido, se trata de reconstruir al individuo haciendo que confluyan la conciencia privada y la acción pública. Nos alejamos así de la concepción del individuo egoísta que sólo piensa en sus propios intereses, en la acumulación y en el consumo.

Nuestro autor sostiene, haciendo eco a su propia reflexión que podemos encontrar en su libro *Critique de la modernité* (Fayard, 1992) y que fue editada en español con el título *Crítica de la modernidad*, que para alcanzar un mundo de tolerancia y la paz, es necesario reconocer los principios universales que definen al sujeto humano y la gran variedad de caminos a través de los cuales cada colectividad se transforma. En otras palabras, la modernidad es única pero hay una pluralidad de caminos a la modernización.

Resumiendo: la crisis es el resultado de la dictadura impuesta por el sector financiero. Por tanto para salir de esta crisis, necesitamos un proyecto de construcción de nuevas relaciones sociales y nuevas instituciones. Los financieros tienen el poder para hacer prevalecer sus intereses por encima de los de la mayoría de la población. Por eso es necesario construir una sociedad, en la cual los actuales dirigentes de la economía, sean obligados por el Estado a tomar en cuenta los motores del cambio que son la innovación y la producción, así como dar respuesta a las necesidades y los intereses de la gran mayoría de la población, sin olvidar que la protección de la naturaleza es imprescindible para la conservación de la vida en la Tierra.

Con el riesgo de ser reiterativo, mi conclusión principal de la relectura del libro de Alain Touraine es que para recrear una nueva vida social, debe estar sustentada en el reconocimiento de los derechos humanos, entendidos en forma integral, o sea, incluyendo los económicos, sociales y culturales; por lo que es necesario transformar también la organización política y social mediante reformas que produzcan cambios profundos en la redistribución del ingreso, y en particular la regulación del sector financiero por el Estado. Estas reformas constituyen la condición imprescindible para cualquier transformación significativa.

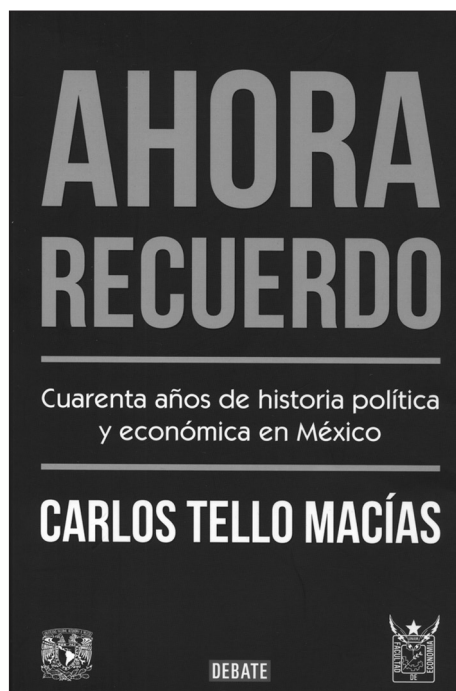
Un memorioso e indispensable recuento

Carlos Tello Macías, *Ahora recuerdo. Cuarenta años de historia política y económica en México*, México, Facultad de Economía, UNAM-Debate, Random House Mondadori, 2013.

Ahora recuerdo. *Cuarenta años de historia política y económica en México*, de Carlos Tello Macías, ofrece un largo y complejo viaje de una vida a través del Estado moderno mexicano, sus transformaciones y desvíos. Se trata de un recuento indispensable, para la reconstrucción de la memoria mexicana contemporánea, de sus agudas y nocivas crisis económicas y financieras, de los empeños desde el Estado por avanzar en el cumplimiento de los derechos fundamentales y de los muchos proyectos de transformación social y económica emprendidos desde el Estado mismo.

Carlos Tello ha sido un actor protagónico de este ya largo e inconcluso tránsito y un observador privilegiado. En sus palabras: "Mirando en retrospectiva, mi experiencia en el gobierno puede resultar útil para aquellos interesados en la política, en el funcionamiento de la administración pública y en el quehacer de un profesionalista formado en las ciencias sociales.

"Entre otros asuntos... se pone de relieve la importancia que tiene la tarea de negociar, de sumar voluntades y, asimismo, de escuchar y entender el argumento del otro. Lo anterior en un sistema conformado por múltiples intereses, prioridades e ideologías, en el que algo tan simple como una nota bien redactada —síntesis y sintaxis— puede inclinar la decisión de un funcionario público en un sentido o en otro... *Ahora recuerdo* busca transmitir de manera accesible ese fascinante proceso de aprendizaje, así como las memorias de diversos sucesos en los que participé activamente —desde la tarea de programar la actividad del sector público hasta mi estancia en Cuba, pasando por la nacionalización de la banca—, y que en su momento resultaron trascendentes para la vida nacional".

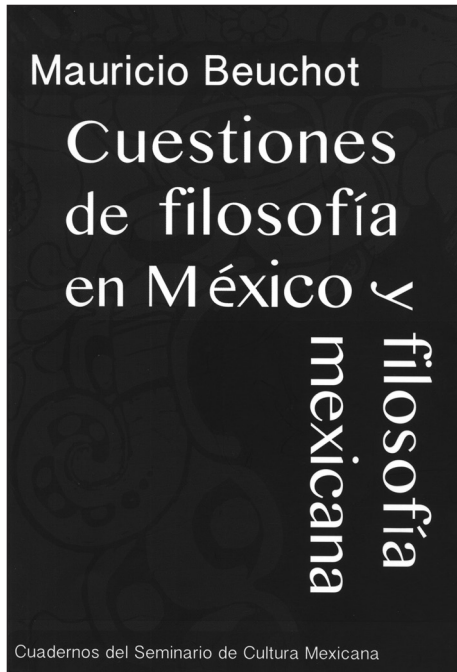


La memoria de Carlos Tello se pone al servicio de lo mejor del quehacer histórico-político del México democrático, a la vez que ostensiblemente injusto.

Por una filosofía que salga a la calle

Mauricio Beuchot, *Cuestiones de filosofía en México y filosofía mexicana*, México, Cuadernos del Seminario de Cultura Mexicana, 2013.

El Seminario de Cultura Mexicana, creado en 1942, ha estado integrado por hombres y mujeres mexicanos comprometidos con los campos de la ciencia, las letras, el arte y otras expresiones de la cultura y con la intención de compartir su amor por el conocimiento. Entre sus diversas actividades publica la *Revista del Seminario*, cuya aparición es mensual, así como libros como del que ahora se da cuenta de Mauricio Beuchot, quien es miembro de las academias mexicanas de Historia y



de la Lengua y del Seminario de Cultura Mexicana, doctor honoris causa por la Universidad Anáhuac del Sur e investigador en el Instituto de Investigaciones Filológicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

En *Cuestiones de filosofía...*, Beuchot aborda el desarrollo de la filosofía en México así como su función; también el papel de la hermenéutica, herramienta conceptual para reflexionar sobre los problemas de nuestro país y de América Latina. En su opinión es necesario que la filosofía recupere sus espacios y su cometido, ya que es precisamente esta ciencia la que nos permite a los humanos tener ciertos límites en nuestro comportamiento tanto personal como social.

En su libro, Beuchot da cuenta de algunos problemas teóricos e históricos de la filosofía y plantea posibles soluciones. Su ensayo distingue entre filosofía en México y filosofía mexicana, esta última es la que específicamente se hace desde un contexto y pensada para el mismo. El autor borda en relación con la historia de la filosofía en nuestro medio en todas sus épocas, sobre todo en la actual; menciona algunas corrientes así como a representantes de las mismas.

Su recorrido lo lleva a afirmar: “desembocamos en la hermenéutica, la cual es ya uno de los paradigmas de la filosofía actual y, además, en una hermenéutica analógica, la cual nos asegura un equilibrio proporcional que nos saque

ya de esta discusión sin salida entre absolutismos universales y relativismos particularistas, hacia la construcción de una filosofía mexicana bien consciente de su inserción en la mundial. Nuestra cultura filosófica es notable, bien calificada y competente... Hay que conocerla y, sobre todo, cultivarla”.

La lectura del libro nos permite valorar la filosofía y la necesidad de que ésta “salga a las plazas”, más aún en épocas tan confusas como las actuales, impidiendo que voces discordantes aleguen la futilidad de una disciplina como la filosofía.

La importancia del diagnóstico

Jaime Ros Bosch, *Algunas tesis equivocadas sobre el estancamiento económico de México*, México, El Colegio de México-UNAM, 2013.

En siete bien fundamentados capítulos y una muy amplia y sugerente lista de referencia bibliográficas, Jaime Ros hace una serie de propuestas sobre política económica para salir del estancamiento: “El argumento central que expongo es que gran parte de la actual agenda de reformas no va a servir de mucho para salir del estancamiento y que hacerlo demanda cambiar la agenda. Lo que se opone a este cambio no son tanto los intereses creados sino las ideas que inspiran un diagnóstico equivocado de la realidad” (p. 11).

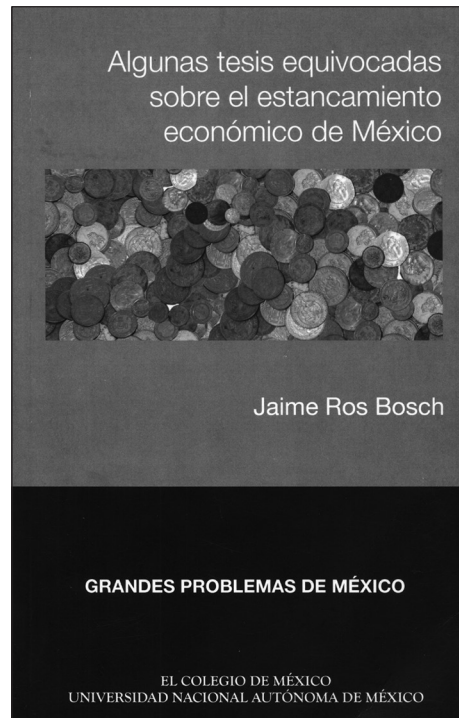
Inicia su detallado recorrido en 1980 cuando “México era un país con un ingreso medio alto. Su PIB per cápita era alrededor de la mitad del promedio de los países de ingresos altos de la OCDE... nunca, desde principios o mediados del siglo XIX, había estado México tan cerca de los niveles de ingreso de los países ricos como en 1980... Para 2011 el ingreso por habitante de México había caído a menos de 40% del promedio de la OCDE... El PIB per cápita de México también ha disminuido y, de manera aún más pronunciada, en relación con el promedio de los países de ingreso medio alto... pasando de 73% por arriba a menos de 30%” (p. 15).

Los datos anteriores dan poco margen, si es que lo hacen, para seguir sustentando una visión de las cosas como el camino correcto y único; por ello, para Ros no hay duda alguna de que la causa del decepcionante y mediocre crecimiento de la economía mexicana está basado en diagnósticos equivocados. En su libro da cuenta

de la relación entre productividad y crecimiento; de las razones que han contribuido al crecimiento explosivo de la informalidad; de los desajustes y las rigideces en y del mercado del trabajo; de la falta de competencia y de innovación; también de la falta de capacitación humana; de las fallas institucionales, y, en medio del desastre, de cuáles son o pueden ser, las perspectivas para salir del hoyo económico.

“Combinación de políticas fiscal y monetaria contracíclicas, el aumento de la inversión pública acompañado de una reforma fiscal redistributiva y una política de cambio real competitivo y estable... En particular, la necesaria reorientación de la política monetaria para enfatizar objetivos de crecimiento” (pp. 141 y 142).

Algunas de sus tesis centrales son: la falta de crecimiento de la productividad como causa del deficitario crecimiento de la economía; los incentivos a la informalidad, que generan y reproducen un sector informal de baja productividad que hace que ésta crezca lentamente; las rigideces en y del mercado de trabajo, y cómo ciertos sectores de insumos no comerciales inciden en los sectores que no están “expuestos” a la competencia internacional (por ejemplo la banca y las telecomunicaciones) donde hay estructuras de mercado muy centradas y que podrían explicar por qué la innovación y la productividad crecen lentamente en estos sectores. Asimismo, entre los temas que Jaime Ros aborda está el de la falta de capacitación e innovación, uno de los dramas del México actual.



En un libro con las características de las reflexiones contenidas en *Algunas tesis equivocadas...* no podía faltar el señalamiento de la necesidad de superar la debilidad institucional del Estado mexicano, debilidad que se expresa no sólo en la falta de diagnósticos claros, de injerencia en la economía, sino en la sumisión ante los poderes fácticos.

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

Francisco Javier Alejo
Carmen de Araujo
Hugo Andrés Araujo
José Blanco
Antonio Bolívar
Elsa Cadena
Felipe Cazals
Carmen Cordera Campos
Alfonso Fernández Cruces
Margarita Flores
Antonio Franco
Jesús Galindo
Javier Garcíadiago
Renward García Medrano
Luis Emilio Giménez-Cacho
Eduardo Goycoolea
Jesús de Hoyos
Eugenia Huerta
David Ibarra Muñoz
Julio Labastida
Rosa Elena Montes de Oca
Maricruz Mora Arjona
Paloma Mora Arjona
Federico Novelo
José Andrés de Oteyza
María de los Ángeles Pensado
David Pantoja
Virginia Pérez Cota
Jacqueline Peschard
Enrique Rubio Lara
Pablo Ruiz Nápoles
Hortesia Santiago
José Sarukhán
Carlos Tello Macías
Ramón Carlos Torres
Ricardo Valero
José Woldenberg
Alicia Ziccardi
y otros amigos-donantes anónimos
y asistentes-contribuyentes
a nuestras reuniones