

# Equidad social y parlamentarismo

Argumentos para el debate de una época



Instituto de Estudios para la  
Transición Democrática

**IETD**  
Instituto de Estudios para  
la Transición Democrática

# ÍNDICE

9	<b>PRESENTACIÓN</b>
11	<b>EQUIDAD SOCIAL Y PARLAMENTARISMO</b>
15	<b>VEINTE AÑOS</b>
29	<b>EL OLVIDO DE LA JUSTICIA Y LA EQUIDAD</b>
43	<b>DEL ESTADO PATRIMONIAL AL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO</b>

# PRESENTACIÓN

ESTE DOCUMENTO SURGIÓ COMO surgen las cosas importantes: casi sin querer.

En una de las sesiones mensuales del año pasado (2009), nos preguntábamos si después de tantas mutaciones en todos los órdenes era pertinente seguir con el mismo nombre que hace 20 años: “Instituto de Estudios para la Transición Democrática”. Era una cuestión de identidad sobre una comunidad de compañeros que son periodistas, académicos, intelectuales, funcionarios, políticos activos o ya no tanto, que comparten la curiosa costumbre de reunirse habitualmente para conocer y debatir los temas que les obsesionan de la economía, la política y la cultura. Fue a partir de esa simple introspección sobre nosotros mismos que comenzó un dilatado recorrido cuya conclusión acabó convertida en un balance de la época, un diagnóstico del presente mexicano, o más precisamente, lo que nosotros quisiéramos para el presente de México.

Nos propusimos celebrar varios encuentros temáticos tratando de escuchar y dialogar con las principales posiciones intelectuales y políticas de la actualidad. Y nuestra conclusión es esta: “Equidad y parlamentarismo”, es decir, dos reformas, sólo dos, que concentren todos los esfuerzos para modificar el rostro enmarañado y pesimista del país. Una reforma estructural explícitamente pensada para crear una red de protección social universal, incondicionada, sin excepciones. Y

un cambio de régimen político que preserve todo el espacio de libertades ganadas durante la última parte del siglo xx, asumiendo sin rodeos ni ambigüedades que el pluralismo es un dato de la realidad, un hecho consustancial a la modernidad mexicana.

Gran parte del mundo vive con toda fuerza los resultados reales del capitalismo de casino que instaló sus ideas y supersticiones en las mentes, las decisiones políticas, las escuelas, los medios de comunicación, creando por más de dos décadas un espejismo ideológico que ahora estalla bajo la forma de crisis, recesión y, para nosotros, la permanencia en una suerte de estancamiento estructural.

Como se afirma en el documento, es probable que México atraviese el periodo más pesimista de su historia moderna; y ese estado de ánimo —esa moral— se ha vuelto factor co-causal del propio estancamiento. Escapar de esa trampa, al mismo tiempo material y espiritual, supone sobre cualquier otra cosa, una forma nueva de política, con más apoyo popular, con acuerdos de largo alcance y de continuidad estratégica. Parte del problema es que la política mexicana ha estado presidida por la vana ilusión de gobernar al país, en solitario, a partir de obtener el tercio mayoritario de los votos. De ahí el roce constante, el aislamiento, la dificultad de sacar adelante iniciativas, las complicaciones en la gobernabilidad, la soledad del Poder Ejecutivo.

Por eso, en este texto hablamos de una política que se proponga explícitamente expresar y articular, en un gobierno, a la mayoría social y política, a la mayoría de sus partidos, corrientes, visiones e intereses, es decir, una obra que es condición típica del régimen parlamentario. No es un deseo, ni una inclinación electiva. Al comenzar nuestro debate no pensábamos así. Pero los meses de discusión, las varias propuestas hechas por actores relevantes en los últimos tiempos y la nueva ronda de desencuentros entre partidos y poderes públicos nos obligaron a ir más lejos. Si desde hace 13 años la realidad no hace sino insistir en votaciones cambiantes, siempre divididas, heterogéneas, desiguales —como el país mismo—, lo que necesitamos es una estructura que se ajuste a la realidad (y no al revés), un régimen político que recoja la diversidad, que requiera de las coaliciones y que se alimente del pluralismo. En una nuez: esa es la visión que anima estas páginas.

La obra requirió de la intervención, opinión y pluma de muchos integrantes de nuestro Instituto. La secuencia y el mérito son de los siguientes compañeros. En primer lugar estuvieron las ponencias vertebradoras de Enrique Provencio, José Woldenberg y Raúl Trejo Delarbre. Leonardo Lomelí y Ciro Murayama expusieron un texto importante que habían desarrollado meses antes al lado de un amplio grupo de economistas mexicanos: *Hacia un nuevo curso de desarrollo*.

Especialmente importantes fueron los comentaristas de las ponencias, integrantes o no del Instituto: Enrique Quintana, Mauricio Merino, Gustavo Gordillo y Rolando Cordera. Luego el documento fue engrosado y vitaminado con los argumentos de Luis Salazar y Luis Emilio Giménez Cacho. Además de los agregados de Rosa Elena Montes de Oca y Mauricio López Velázquez.

Antonella Attili fue la primera editora de la versión general, y se dio a la tarea de dar coherencia, corregir y mejorar la totalidad del texto. Luego, desde el circuito de los correos electrónicos, Adolfo Sánchez Rebolledo y Rollin Kent, uno en Morelos, el otro en Puebla, también enviaron redacciones precisas para ser incorporadas al texto.

Llegó un enjundioso debate en la sesión del 10 de abril de 2010 y en él participaron Jorge Javier Romero, Federico Novelo, Rolando Cordera, Sergio López Ayllón, Mauricio Merino, Óscar Guerra Ford, Luis Emilio Giménez Cacho, Mauricio López, Carolina Farías, Alejandra Pérez Rojas, Roberto Escudero y Javier Gil. Gilberto Guevara Niebla también realizó dos elocuentes apuntes sobre la dimensión intelectual del debate político en las últimas décadas y Mariano Sánchez desarrolló la redacción que describe la mecánica propia del parlamentarismo.

Así, la Junta de Gobierno del IETD conoció una nueva versión que corregía y ampliaba el texto con la discusión celebrada dos semanas antes. Pedro Salazar fue propuesto para desarrollar el tema y la agenda del Estado de derecho para que, finalmente, Ciro Murayama trabajara en la edición definitiva, podando las licencias estilísticas de los autores.

Creí importante reconocer esta trayectoria que nos llevó cinco meses, pues informa de una elaboración genuinamente colectiva, muy parlamentaria, en la que se pusieron en cuestión nuestras propias ideas para acercarnos a una visión común, ya no sobre un tema especializado, sino sobre una época de México: la nuestra. Y este es el resultado.

RICARDO BECERRA LAGUNA  
Presidente del Instituto de Estudios  
para la Transición Democrática

# EQUIDAD SOCIAL Y PARLAMENTARISMO

## INTRODUCCIÓN

Este es un documento que se propone participar en el debate mexicano del presente. Se trata de una posición compartida y comprometida de los integrantes del Instituto de Estudios para la Transición Democrática (IETD). El texto es, en primer lugar, un balance de las preocupaciones, proyectos y tesis que el IETD ha sostenido a lo largo de dos décadas, pero también es una interpelación a otras posiciones públicas sobre el cambio en la esfera del gobierno y en las estructuras económicas del país.

A 20 años de constituido, el IETD tenía que actualizar sus posiciones que, desde la ya larga experiencia de sus integrantes, se afirman hoy en la defensa del pluralismo como valor de la vida política, de la equidad social como imperativo impostergable del orden económico y del parlamentarismo como fórmula para profundizar la democracia mexicana.

El IETD fue fundado luego del agudo conflicto postelectoral de 1988. Ese tran-

ce —lleno de incógnitas y urgido de diagnósticos sobre lo que significaba la nueva era política— había mostrado que México era un país que no cabía, ni quería hacerlo, bajo el manto de un solo partido político, pero que no había construido aún ni las normas ni las instituciones capaces de asimilar, sin distorsiones o fraudes, los resultados que emergían de las urnas. 1988 fue así un momento plástico de las necesidades de una sociedad compleja y contradictoria que buscaba y construía referentes políticos diversos para su expresión.

Frente a las corrientes oficialistas que veían en las elecciones del 6 de julio un mero incidente menor y que apostaban a la recomposición de la añeja hegemonía unipartidista, y también frente a las pulsiones que esperaban una especie de colapso institucional luego del agudo conflicto, el IETD sostuvo la necesidad de impulsar una transición hacia un régimen democrático que sólo podía tener lugar si era pactada entre las principales fuerzas políticas del país.

Así lo dijimos hace casi 21 años:

Se concibe a la transición democrática como el periodo de sustitución pacífica y negociada de los viejos mecanismos verticales y autoritarios de control político, por un auténtico régimen de partidos plural, representativo, sustentado en elecciones libres, transparentes, capaces de devolver al elector el principal derecho del ciudadano: elegir a sus gobernantes[...] El proceso de transformación democrática[...] es factible en el ámbito de la legalidad vigente, esto es, en el amplio marco constitucional que, en sus capítulos esenciales, sigue siendo "norma y proyecto" para la nación mexicana[...] La reforma democrática mexicana plantea y nos plantea la necesidad de organizar a la diversidad de las tendencias políticas existentes en auténticos organismos permanentes, capaces de representar en forma cotidiana proyectos, programas y opciones estratégicas, apoyadas por grupos y sectores específicos de interés y, al mismo tiempo, de reformar las leyes que hoy favorecen o acentúan los rasgos autoritarios.

(México: para una transición democrática, Cuaderno núm.1, IETD, México, 1989).

Se trataba entonces de abrir cauce a la construcción de un auténtico sistema de partidos que expresara la pluralidad del país; de reformar las normas y de crear las instituciones para que la diversidad política pudiese tener su correlato institucional y pacífico en un nuevo Estado político democrático.

La otra pieza maestra de nuestro planteamiento era la cuestión social. Veíamos entonces, y vemos todavía, un país escindido, con "un descenso notorio en los ingresos de las mayorías y en la calidad de la vida" y "presa de una fractura social que deforma los lazos y la convivencia social toda". Jun-

to al cambio democratizador era necesario impulsar una política que tuviese como centro la justicia, la equidad social.

Se puede afirmar que si en el primer renglón los cambios promisorios se encuentran a la vista, en el segundo las realidades son extraordinariamente preocupantes. Mientras se ha abierto paso la coexistencia de la diversidad política en las instituciones del Estado, la economía apenas y crece al ritmo de la población, el empleo formal se genera a pautas que son un tercio de lo necesario, se expande la informalidad y las condiciones de vida de millones de familias se mantienen en la precariedad, lo cual se traduce en ciudadanos que no pueden hacer valer sus derechos y en una más que frágil cohesión social.

Mientras se ha abierto paso la coexistencia de la diversidad política en las instituciones del Estado, la economía apenas y crece al ritmo de la población.

Esa situación empieza a generar reacciones de muy diversa índole. Están aquellos que, agotados por la existencia de un pluralismo real y actuante, claman por una especie de vuelta al pasado. Otros insisten, contra toda evidencia, en la misma ruta de conducción económica a pesar de los resultados constatados por toda una generación. Y otros más no alcanzan a ver las adquisiciones reales, los espacios de libertad política alcanzados y, por tanto, desdeñan todo lo que la transición democrática trajo para México.

Frente a esas pulsiones queremos presentar nuestro propio diagnóstico: lo que ha sucedido en los últimos 20 años en México y llamar a construir otra política —política económica y política política— capaz de edificar un auténtico Estado social y democrático de derecho. Esas son nuestras coordenadas que se nutren de las discusiones y de las elaboraciones de los miembros del IETD.

El presente documento, lejos de tener una pretensión omniabarcante de la realidad mexicana, se concentra en dos pilares: a) la creación de un Estado y unas políticas económicas cuyo eje principal sea disolver la pobreza y la desigualdad social; y b) la construcción de un régimen de gobierno distinto, propiamente parlamentario.

Al presentar ante el escrutinio público el resultado de nuestro trabajo reafirmamos, una vez más, la convicción de que la solución a los grandes problemas nacionales, hoy como ayer, exige recuperar ese momento especial de crítica y reflexión colectiva que en el pasado marca los cambios de México. Ninguna urgencia coyuntural puede cancelar la necesidad de ir más allá del presente inmediato para comprender mejor el sentido general de la historia y las perspectivas del futuro. El fortalecimiento de la democracia y la aspiración a un régimen social justo estimulan el debate y la proliferación de ideas, esto es, el recurso de la inteligencia como herramienta indispensable para ganar las conciencias de la ciudadanía. En el México de hoy la transparencia intelectual también es un imperativo ético.

# VEINTE AÑOS

## MALESTAR EN DEMOCRACIA

Este documento intenta reconocer a la sociedad mexicana tal y como es: compleja, diversa, desigual, contradictoria y cambiante. La idea vertebral es que el cambio democrático ocurrido en México, la salida del autoritarismo, la histórica conquista de las libertades políticas, en síntesis, la transición, ocurrió en un contexto adverso que acentuó la vulnerabilidad y la precariedad social para la mayoría, aceleró la desintegración y minó las bases de la propia democracia, sobre todo para las generaciones que han empezado a ser adultas después del año 2000.

Esa sociedad es mayoritariamente urbana, cada vez más escolarizada y aún muy joven en términos absolutos. Alrededor del 78% de los mexicanos vive ya en ciudades. La tasa de natalidad ha disminuido de 46 nacimientos por cada mil habitantes en 1960 a solamente 18 en 2009. Los mexicanos entre 31 y 50 años, que en 1960 eran el 19% de la población, ahora son más del 25%. Los de 16 a 30 años, que en 1990 eran casi el 30%, ahora son menos del 27%. En 1960, el 24% de los mexica-

nos no sabía leer ni escribir; en 2005 eran menos del 9%, aunque hay estados, como Chiapas y Oaxaca, con mayores tasas de analfabetismo (21 y 19% respectivamente).

La sociedad mexicana está cada vez más comunicada e informada. En 2008 teníamos 70.4 teléfonos celulares y casi 20 líneas telefónicas fijas por cada 100 habitantes, aunque también en ese terreno existen marcadas desigualdades regionales. Casi el 29% de los mexicanos mayores de seis años son usuarios de internet y el 37% utiliza computadora. En más de 9.5 de cada diez hogares hay televisión.

Tenemos más educación e información, pero los contenidos de los medios de comunicación, casi todos comerciales y de mala calidad, ayudan poco a enmendar los muchos rezagos que padecemos en materia de cultura política —y de cultura, simplemente. La sociedad mexicana privilegia los valores laicos y liberales en el terreno de los derechos de las personas, pero mantiene zonas de fanatismo e intolerancia muy preocupantes. A fines de 2009, el 49% de los mexicanos estaba de acuerdo con que las muje-

res, cuando así lo desearan, ejercieran su derecho al aborto, y casi el 60% apoyaba la eutanasia. Sin embargo, el 75% (en una encuesta de 2007) estaba de acuerdo con la pena de muerte para sancionar delitos graves.

Vivimos así una era fluida, compleja, que hace a los valores cada vez más relativos, móviles y provisionales. Identidades múltiples, mestizaje cultural, mezclas poco elaboradas y poco consistentes de actitudes y de valores en diáspora. De las diversas matrices culturales se pueden extraer combinaciones diversas. Los mexicanos de hoy son personas que encarnan todas las combinaciones ideológicas imaginables y también las inimaginables, como si la cultura racional y laica viniera de regreso para tomar, aquí y allá, elementos de la superstición, el nihilismo y lo irracional.

No obstante, la mayoría de los mexicanos quieren tener confianza en sus instituciones políticas. Casi el 60% tenía algo o mucho de confianza en el presidente de la República y más del 41% en los legisladores, según la Encuesta de Cultura Política 2008, levantada por la Secretaría de Gobernación. Aunque apenas el 27% tenía esa opinión de los partidos políticos. Los recurrentes desencuentros de la así llamada "clase política", la exposición que hacen de ella los medios de comunicación, y la ausencia de espacios para una auténtica deliberación y una discusión ilustrada, nos conducen a una sociedad de estereotipos, en donde la imagen de la política y los políticos se desprecia y devalúa franca y consistentemente. Ante tal panorama, la actitud de la mayor parte de los ciudadanos tiende a ser de resignación, de repulsa y desánimo por aquello y aquellos que representan el espacio público.

Los datos reiterados, el humor mismo de nuestra vida pública advierten todos los días de una fractura profunda en la moral

de la sociedad mexicana. No hay muchas razones que contribuyan para trascenderla. Ni siquiera los ánimos celebratorios inspirados por las dos fechas centenarias parecen capaces de superar el peso y la extensión del pesimismo nacional, marcado por las palabras desempleo, inseguridad, migración, desconfianza. La precariedad material y la difícil experiencia de millones, que dura ya casi 30 años, confirma la certeza masiva de que esta generación cruza por una extraña era de estancamiento continuo.

México, más que todos los países de América Latina, exhibe su decaimiento en el ánimo público y un preocupante desencanto con la democracia. Según la información más reciente que aporta el Latinobarómetro (el amplio estudio de los humores públicos en 18 países del subcontinente de 2009), el 62% de los habitantes de la región dicen que no es probable que se produzca un golpe de Estado en su propio país. Pero los países que se autodeclaran "más vulnerables al golpe, donde se cree más probable que suceda", son Ecuador (36%), Brasil (34%), Venezuela (30%), Guatemala (29%) y, para nuestra sorpresa, México (27%).

En la región, el aprecio por la democracia sigue creciendo, pero en tres países disminuye. Comparando las cifras de 1996 y de 2009, México pasa del 51 al 42% (nueve puntos menos); se trata de la caída más acentuada de todas (Ecuador lo hace seis puntos y Argentina, cuatro). El 62% de los mexicanos contestó que la democracia puede tener problemas, pero es el mejor sistema de gobierno; no obstante, ese índice es el más bajo de América Latina, donde el promedio alcanza el 76%.

Al cuestionamiento sobre si "los gobiernos democráticos están más preparados para enfrentar las crisis", México se sitúa en penúltimo lugar, sólo por encima de Paraguay; en la región el promedio fue de 54%. A

la afirmación de que “sin Congreso Nacional no puede haber democracia”, en México la mitad exacta (50%) contestó que sí, colocándonos de nuevo por debajo de la media (57%), y muy lejos de Uruguay (80%). En nuestro país el 51% de los entrevistados respondió afirmativamente a la siguiente frase: “en una democracia el sistema económico funciona bien”. Sin embargo, el promedio en la región es de 62% y por debajo de México sólo apareció Argentina (41%). Lo cual evidencia que el respaldo que la población brinda a la idea de democracia se diluye cuando se indaga en el aprecio ciudadano a las propias instituciones de la democracia. De esta forma, lo que significa e implica la vida democrática está lejos de ser asimilado, o incluso comprendido, en el tejido social mexicano.

Los datos reiterados, el humor mismo de nuestra vida pública, advierten todos los días de una fractura profunda en la moral de la sociedad mexicana.

Visto de otro modo: el 44% de los latinoamericanos están satisfechos con la democracia, aunque en México sólo el 28%; Perú es el único país más insatisfecho que nosotros (22%). El 33% de los latinoamericanos afirma que los gobiernos actúan por el bien de todos, pero en México estamos por debajo del promedio (21%). En la región, el 51% de las personas está de acuerdo con la afirmación de que “la democracia permite solucionar los problemas”, pero en México el porcentaje apenas llega a 41%; y mientras que en los

18 países latinoamericanos el 45% de los ciudadanos cree que las elecciones son limpias, en México sólo el 23% tiene esa opinión, retrocediendo a percepciones que hace diez años parecían superadas. De entre ese alud pesimista es posible hallar una sola buena noticia: la proporción que cree que existe la oportunidad de que lleguen al poder sus ideas políticas es del 53%; en México es del 59%.

Es de capital importancia la percepción sobre la vida material: mientras que en América Latina el 36% de las personas cree que sus respectivos países están progresando, en México sólo comparte la idea el 14%. Al tiempo que en toda la región el 29% se siente satisfecho con la situación económica, en México ese porcentaje baja hasta el 15%. Si bien el 21% de la población regional cree que la distribución de la riqueza es justa, en México sólo el 15% comparte esa apreciación.

El Latinobarómetro del año 2009 muestra que sólo 31 de cada 100 mexicanos cree que la situación económica será mejor este año, mucho menos que el 68% de Brasil, el 65% de Paraguay, el 64% de Panamá y, correlativamente, el 87% de los mexicanos considera que la crisis y sus efectos destructivos “van para largo”.

No es un estado de ánimo coyuntural, viene de lejos. El mismo estudio de hace cuatro años mostraba ya una pendiente sostenida hacia la desmoralización: entre los años 2006 y 2007, el 74% de mexicanos estimaba que la situación material de su familia “no mejoraría” y en el mismo lapso, el país vio caer su optimismo 13 puntos porcentuales, pues sólo el 26% creía que el desempeño económico podía mejorar (un año antes el indicador se situaba en 39%). La misma tendencia era notoria ya en los informes similares de los años 2003 y 2004. Puede decirse de otro modo: la desconfianza empezó a ensombrecer la

vida pública incluso antes de la crisis. La depresión es profunda, el malestar flota en el ambiente y la desesperanza también. Posiblemente nuestra sociedad atraviesa la etapa más pesimista de su época moderna. A ello se agrega una profunda desconfianza hacia las instituciones jurídicas y hacia las autoridades responsables de su vigencia. La igualdad ante la ley, en los hechos, no es mucho más que una promesa y la vigencia de los derechos fundamentales es precaria a lo largo y ancho del territorio nacional. Las personas, en México, son titulares de derechos sólo desde una perspectiva formal, ya que las instituciones de procuración e impartición de justicia, así como los entes de garantía no jurisdiccionales, se han mostrado ineficientes a la hora de realizar las delicadas tareas que tienen encomendadas. Esto se traduce en una realidad en la que los privilegios y los poderes pueden más que los derechos y en la cual la impunidad es la regla, lo cual incrementa la molestia y el pesimismo sociales.

Con independencia de los indicadores de medición que se utilicen, la población mexicana enfrenta un sentimiento de fracaso generalizado que se derrama hacia casi todas las áreas de la vida nacional, la económica, la política y, aun, la actividad cultural. Tales condiciones, a la vez materiales y morales, estructuran ahora mismo muchas de las conductas y de las decisiones de millones en México: abstenerse de invertir; cancelar proyectos para tiempos mejores; incursionar en los circuitos de la informalidad o la ilegalidad; marcharse del país; entregarse a conductas anómalas; abstenerse de tomar riesgos; una difundida conciencia de la exclusión propia; una moral social cargada de valores negativos y proclives al conservadurismo o, incluso, a la superstición; la admisión de un retroceso de los valores laicos; todas ellas son posturas, decisiones y reac-

ciones que responden a ese ambiente que en nuestro caso expresa y suma un cambio masivo en el carácter de las personas. Es un círculo vicioso que alimenta permanentemente la desconfianza de los ciudadanos en sus dirigentes y en las instituciones políticas y constituye el nutriente fundamental de la duda y del riesgo que representa el presente y el porvenir.

### **EL PAISAJE DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL**

Correlativamente, la vida material ofrece un panorama que está muy lejos de ser positivo. Los años de mayor crecimiento de la población en edad de trabajar han coincidido con una baja capacidad de la economía mexicana para generar empleo. Si se compara el número de habitantes en edad de trabajar que existen en México al finalizar la primera década del siglo *xxi*, con aquellos que había 15 años atrás, se cuentan casi 18 millones de personas adicionales —es posible que este dato no refleje exactamente la cantidad de mexicanos que alcanzaron la edad de trabajar, en buena medida por la emigración, pues las cifras se refieren a personas contabilizadas en el territorio nacional. La expansión de la oferta de trabajo en México, de acuerdo con el Consejo Nacional de Población, se explica en gran medida porque durante las tres décadas finales del siglo *xx* la mayor parte del incremento poblacional se concentró en las personas mayores de 16 años (en edad de trabajar), mismas que representan prácticamente dos terceras partes del crecimiento total; ello implicó un aumento absoluto de 1.3 millones de personas tocando las puertas del mercado laboral cada año.

El aumento de la población económicamente activa (PEA) mexicana supera los 12 millones de individuos en el periodo,

lo cual significa un incremento acumulado del 35%. De esos 12 millones, el 46% (cinco millones 600 mil personas) han engrosado las filas de la población inactiva. Los ocupados entre 1993 y 2006 —antes de comenzar el presente sexenio— aumentaron en 10.5 millones de personas, pero la expansión en la ocupación se dio a una velocidad inferior que la de la PEA. Ese hecho, necesariamente, hace crecer el desempleo y agudiza las inseguridades y la precariedad del trabajo.

Si se toma en cuenta la dinámica de los últimos cuatro años (considerando el crecimiento de la PEA), se observa una ampliación de 1.3 millones de personas por año. Si se quiere simplemente evitar que el desempleo crezca sería necesario generar ese volumen de puestos de trabajo anuales. De acuerdo con las estimaciones del INEGI, en los últimos cuatro años sólo se han generado 817 mil nuevos empleos con prestaciones (incluyen acceso a instituciones de salud), lo que implica apenas 204 mil nuevos empleos por año. Los datos en la crisis vuelven a ser extremadamente áridos: México tiene un déficit de 1.1 millones de empleos formales por año en lo que va del sexenio.

Una de las características más decisivas y distorsionantes en la sociedad mexicana es que a partir de 1982 existe un desequilibrio estructural de la fuerza de trabajo. Esto es: el crecimiento del empleo formal ha estado muy por debajo de las necesidades de la PEA, y esta situación no se ha corregido ni siquiera en los distintos momentos en que la economía ha vivido una expansión moderada del crecimiento. Por el contrario, se ha profundizado.

El déficit en la creación de empleos formales en México en los últimos tres quinquenios se comprueba al contrastar la ampliación de los ocupados (diez millo-

nes y medio de personas) con los nuevos trabajadores asegurados en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), cuya cifra es inferior a los cuatro millones. Lo anterior significa que por cada empleo formal se ha creado un empleo y medio en el sector informal.

Este era uno de los más graves problemas de México aun antes de que iniciara la crisis económica de 2008, cuyo sombrío impacto agrava la situación general, al destruir altos volúmenes de empleo (más de 600 mil entre octubre de 2008 y los primeros dos trimestres de 2009, cifra que todavía no se recupera en el primer tercio de 2010). De esa suerte, a la severa incapacidad para crear nueva ocupación formal se le suman los efectos negativos de la crisis. México cuenta, como nunca, con jóvenes en edad de trabajar y producir, pero atraviesa por un largo periodo de exclusión y carencia de empleo que hacen que lo que pudo ser una excepcional oportunidad productiva se empiece a tornar en una tensión social de consecuencias imprevisibles.

México cuenta, como nunca, con jóvenes en edad de trabajar y producir, pero atraviesa por un largo periodo de exclusión y carencia de empleo.

La educación es otra base trunca de nuestro desarrollo moderno. El acceso de los jóvenes a la educación media superior y superior en México se ha ampliado de forma sostenida en las últimas décadas, pero a ritmos inferiores a la demanda de estos servicios educativos; ello significa que

la exclusión juvenil que ocurre en materia de empleo también tiene lugar —e incluso comienza— en el sistema educativo.

Al finalizar la primera década del siglo XXI, en México hay más de 32 millones de alumnos. De ellos casi 25 millones son niños que cursan la educación básica y representan el 77% del total. Los jóvenes en la educación media superior son tres millones 658 mil (el 11.3% de los educandos en el país) y los de educación superior se acercan a los dos millones y medio (el 7.6% del total).

Vivimos un retroceso en el bienestar desde antes de la crisis y se exagera la polarizada distribución de la riqueza.

Si se toma en cuenta el número de mexicanos de entre 15 y 18 años, es decir, los que potencialmente podrían estar cursando el bachillerato, tenemos un total de ocho millones 392 mil jóvenes. De ellos, sólo el 43% se encuentra incorporado a la educación media superior. Con esta tendencia, seis de cada diez jóvenes en edad de ir al bachillerato no lo consiguen.

La cobertura en educación superior es aún menor. De los casi diez millones de jóvenes entre 19 y 23 años en 2008 (nueve millones 692 mil 116 personas) sólo el 25%, la cuarta parte, tuvo cabida en la educación superior. Así, tres de cada cuatro jóvenes en edad universitaria no acceden a ella. Estamos hablando de siete millones 250 mil jóvenes. Esa es la magnitud de la exclusión educativa uni-

versitaria que se ha acumulado en México. Y si además se toma en cuenta que cada año sólo se generan 204 mil nuevos empleos formales, puede tenerse una idea aproximada de la difícil situación que enfrenta el bienestar de los jóvenes en nuestro país.

La desigualdad y la pobreza tampoco han sido revertidas. Tras la superación de la crisis de mediados de la década de los noventa la pobreza disminuyó en términos reales; no obstante, para regresar a los porcentajes previos a la crisis el país tardó casi siete años. Hacia 2006 se registra el menor porcentaje de incidencia de la pobreza: 13.8% de pobreza alimentaria (lo cual significó que 14.4 millones de personas la padecieran); 20.7% de pobreza de capacidades (21.7 millones de personas); y 42.6% de pobreza de patrimonio (44.7 millones). Esto es, aun en el año en que la pobreza se contuvo de mejor manera, una población de 44 millones de personas se encontraba en una situación que no le permitía cubrir sus gastos de alimentación, educación, vestido, salud, vivienda y transporte.

El descenso de la pobreza alimentaria entre 1994 y 2008, es decir, antes de la crisis financiera global, fue de tres puntos porcentuales; la de capacidades, de 4.9; y la patrimonial de cinco puntos. A ese ritmo, y sin crisis de por medio (si no hubiese incrementos en el número de pobres), le tomaría a México 90 años terminar con la pobreza extrema.

Más preocupante todavía es que previo a la crisis (2008), el INEGI daba cuenta de una contracción en el ingreso de los hogares: 1.6% entre 2006 y 2008. Ello a pesar de que creció el número de receptores de ingresos por hogar: en 2006, en promedio 2.1 personas aportaban al ingreso de cada familia, y en 2008 lo hicieron 2.3, lo que indica que más miembros del

hogar deben trabajar y, aun así, el ingreso familiar resultó menor.

La caída en el ingreso no fue homogénea, pues los hogares de los dos deciles de mayor ingreso mejoran o se mantienen igual, pero la pérdida del ingreso se reduce en los más pobres (el decil de menor ingreso perdió 8%). Además, los hogares ubicados en localidades de menos de dos mil 500 habitantes, es decir, familias rurales que partían ya de una situación de pobreza sufrieron una dramática reducción de 16.3% de su ingreso. La conclusión es clara: vivimos un retroceso en el bienestar desde antes de la crisis y se exagera la polarizada distribución de la riqueza.

Las cifras de incremento de la pobreza absoluta y relativa en el país configuran también un escenario de enorme preocupación. De acuerdo con las mediciones oficiales del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), los mexicanos en pobreza alimentaria pasaron de 14.4 millones a 19.5 millones entre 2006 y 2008 (de 13.8 a 18.2%), esto es, cinco millones de pobres extremos más en sólo dos años y sin contar todavía el efecto envolvente de la crisis financiera internacional.

La pobreza de capacidades afectó en 2008 a 26.8 millones, por 21.7 millones en 2006 (pasó de 20.7 a 25.1% de la población). En una situación de pobreza patrimonial hubo 50.5 millones de mexicanos en 2008 (creció de 42.6 a 47.4%), 5.8 millones más que en 2006. No sólo vivimos en un país más desigual sino también más pobre.

Los datos más recientes, que incorporan los efectos de la crisis económica, aportados por la CEPAL, indican que en 2009 se sumaron nueve millones de personas a la pobreza en América Latina, de los cuales el 40% corresponde a México. Así, el número de pobres mexicanos aumentó en 3.6 millones durante el año

pasado, lo que hace esperar un universo de 54 millones de pobres para este año, casi exactamente la mitad de la población (108 millones en 2010, según Conapo).

## **DEMOCRACIA SIN BIENESTAR, DEMOCRACIA SIN CRECIMIENTO**

Puede decirse que el desencanto o la desafección a la democracia no es un fenómeno exclusivo de México. En esta edad del mundo, casi todas las naciones democráticas expresan descontento con sus instituciones y su sistema político. Sin embargo, el amplio malestar asimilado por nuestra sociedad no es del mismo tipo ni tiene las mismas causas que desilusiones similares vividas en otras latitudes.

De hecho, uno de los rasgos definitorios de la transición mexicana ha consistido justamente en desarrollar las condiciones para una vida libre y pluralista, sin que en paralelo se haya construido una red social de seguridad material para los ciudadanos. Toda la experiencia de las transiciones democráticas europeas después de Segunda Guerra Mundial consiste precisamente en haber resuelto en el mismo tiempo histórico estas dos grandes tareas: condiciones democráticas y Estado de bienestar, con lo que la ciudadanía no sólo tenía la certeza de haber escapado de la oscura noche del totalitarismo sino que, además, asociaba a la democracia en marcha con su seguridad económica y con una vasta red institucional de protección, o sea, conquistaron el horizonte de una vida más libre, más igualitaria y mejor.

La transición mexicana no tuvo esa suerte. Su democracia, por el contrario, ha sido construida en uno de los periodos de mayor inestabilidad y precariedad económica desde la posrevolución. Ningún diagnóstico de la época puede omitir este dato fun-

damental y toda propuesta comparativa, política e histórica, debe señalar que las transiciones del fin de siglo en México (la demográfica, la económica y la política) tuvieron lógicas y desenlaces muy distintos, inconexos y frecuentemente contradictorios. Esa experiencia explica muchos de los problemas centrales de la época.

### LOS TRES TRÁNSITOS HISTÓRICOS ENTRE DOS SIGLOS

Nuestro diagnóstico parte del reconocimiento de tres grandes procesos fundadores, constitutivos, que han ocurrido en la sociedad mexicana en los últimos 30 años:

- 1) *un cambio en la dinámica poblacional*, cuya inflexión se sitúa en los primeros años setenta, y que dos décadas después tuvo (y tiene) a México en uno de sus paréntesis de oportunidad más esperanzador: el "bono demográfico";
- 2) *un cambio de "modelo económico"* pensado para emprender un viaje en la globalización y para modernizar las estructuras productivas, el Estado y la empresa, negando activamente casi todas las tradiciones básicas de la economía política posrevolucionaria, y
- 3) *una transición política* que ajustó los viejos mecanismos autoritarios a una sociedad plural, pavimentando el acceso y la distribución del poder a una vida electoral libre y que modificó sustancialmente la operación y la toma de decisiones del Estado nacional. La transición hacia la democracia, de hecho, vino acompañada con la edificación o rediseño de las instituciones propias del Estado constitucional, formalmente orientadas hacia la garantía

de los derechos de las personas. La Suprema Corte de Justicia se convirtió, desde 1994-95, en un Tribunal Constitucional; se creó un Tribunal Electoral especializado y adscrito al Poder Judicial de la Federación; y se crearon instituciones no jurisdiccionales de garantías (comisiones nacional y locales de los derechos humanos), básicamente. Todo ello impactó de manera significativa la dinámica entre las instituciones (por ejemplo, al combinarse la pluralidad institucionalizada con instrumentos de control constitucional como las acciones y las controversias constitucionales, que han llevado a la arena judicial disputas y controversias de carácter fundamentalmente político). Sin embargo, lo anterior no ha significado un cambio sustantivo para ofrecer garantías a los derechos de las personas (lo que se explica, entre otras razones, porque no se han modificado instituciones de garantía elementales como el amparo).

Estos tres tránsitos históricos dibujan el perfil mexicano al inicio del siglo XXI, aunque su ritmo, su contenido y su éxito son muy diferentes.

Gracias a las políticas de planificación familiar (disminución de la fecundidad) emprendidas en 1973, la sociedad mexicana cuenta hoy con una de las oportunidades estructurales (irrepetibles) más importantes en la historia de un siglo, pues la masa de jóvenes en capacidad de producir, trabajar y generar riqueza es la más grande que jamás haya tenido el país. Su aprovechamiento podría cambiar para siempre la estructura y la riqueza de los hogares y el estado de desarrollo nacional. Justo en el año 2010, la pirámide poblacional es más gruesa en los grupos

que van de los 15 a los 24 años, pero es también en este año cuando el número proporcional de jóvenes comienza a reducirse en relación con las demás capas de la población; el bono demográfico empieza a diluirse sin que hayamos producido el empleo necesario para aprovecharlo. Si no se modifican estas condiciones, en el año 2030 México será ya un país de viejos, pero sin jamás haber podido convertirse en un país desarrollado y próspero.

Si no se modifican estas condiciones, en el año 2030 México será ya un país de viejos, pero sin jamás haber podido convertirse en un país desarrollado y próspero.

Por su parte, la transición política que comenzó en 1977 tuvo un desenlace razonable y venturoso, pues nunca en la historia de la República el país había podido transmitir el poder político de manera institucional, sin violencia y sin despeñarse en la inestabilidad social. Al amparo de la transición democrática, la nación admitió su pluralidad. En su marcha produjo activos ciudadanos y sólidos contingentes de interpelación, dio cauce y legitimó una amplia movilización social que reclamó su lugar en muchas de las decisiones fundamentales, construyó grandes partidos políticos, cambió el funcionamiento del Estado, reequilibró los poderes de la República y puso a andar todos los dispositivos del diseño constitucional.

Mientras todo eso ocurría, la transición económica se desplegaba entre nosotros.

Iniciada abruptamente en 1982, luego de una crisis colosal en el modelo corporativo y proteccionista, puede decirse que su curso es mucho más sombrío y decepcionante. De 1982 a 2010, el país ha producido un crecimiento del producto anual que ronda el 2.1%. Es decir, cada 11 años la riqueza de nuestro país crece 23%, justo en el periodo de tiempo en el que más mexicanos han tocado la puerta del mercado laboral por primera vez, lo cual explica en buena medida el estancamiento del ingreso *per capita* (un crecimiento de 1.2% al año).

En los últimos cinco lustros México generó sólo una vez, en un solo año, el número de empleos que demandó su mano de obra: en los restantes 14, el empleo fue totalmente insuficiente, con siete años de pérdidas laborales netas. En esas circunstancias los ingresos por persona no se han podido recuperar en comparación con los estándares alcanzados en 1981, cuando comenzó el “cambio de modelo”: en promedio nos volvimos una sociedad 8% más pobre, sin poder cuantificar aún los efectos reales del *crack* financiero propagado desde finales del año 2008.

En esas tres décadas vivimos momentos de aceleración del crecimiento, pero resultaron eventos fugaces, que duran muy poco para luego sumir a toda la estructura económica en una crisis destructiva o en un pasmo recesivo.

A nuestro modo de ver, estos son los trazos gruesos que configuran la dura modernidad mexicana. Aunque distintos, los procesos se imbrican, chocan y se yuxtaponen, pero de modo general la transición política y el tránsito demográfico —que como describimos más arriba, trajeron noticias fundadoras al nuevo siglo mexicano—, han estado también permanentemente desafiados, erosionados y vulnerados por el tamaño del fracaso económico

instalado entre nosotros durante toda una generación.

### EL ACCESO A LA GLOBALIZACIÓN SIN DESARROLLO

En el cruce de los años ochenta, el mundo estaba atravesando una crisis mayor, un trastocamiento de todo lo que había sido "normal" por casi 30 años: se multiplicaron los precios del petróleo, se endurecieron las políticas monetarias de los países industrializados acreedores, se incrementó la deuda externa a partir del aumento de las tasas de interés (casi 50%), disminuyeron los precios de las exportaciones de los países deudores, ocurrió un cambio radical en los flujos de capital (los recursos se iban de los países pobres a los países ricos). ¿Resultado? Un deterioro profundo de la solvencia de los Estados, déficit en las balanzas de pagos, estancamiento, inflación galopante: una gran cantidad de gobiernos del mundo subdesarrollado, incluyendo a México, entraron en una profunda e histórica crisis fiscal.

Ese contexto dio lugar a un cambio profundo en el diseño de las políticas económicas y en la interpretación misma de la economía y el desarrollo. Fue el auge de la corriente conocida en todo el orbe como neoliberal: sus diagnósticos parecían cuadrar con la realidad; lo que es más, eran ellos los que hacía años venían advirtiendo sobre los peligros de los Estados grandes, de las estrategias proteccionistas, de la excesiva regulación, del endeudamiento y del excesivo gasto de los gobiernos. Ese pensamiento ofrecía una explicación a lo que estaba pasando, y mejor, tenía recetas para remediarlo.

Así, en América Latina y en los Estados Unidos se fermentó y se expandió una discusión política e intelectual que tuvo un momento cumbre: en 1990, en

Washington D. C., representantes de organismos internacionales, académicos y funcionarios de América Latina y el Caribe se reunieron en un foro auspiciado por el Instituto de Economía Internacional para evaluar el progreso económico de la región. No era un encuentro sectario: había economistas estructuralistas, keynesianos, incluso marxistas. Sin embargo, lo que demostró la reunión es que la hegemonía intelectual (los informes, evidencias y, sobre todo, el apoyo de los organismos internacionales) había pasado al bando liberal.

Ese cónclave produjo un recetario de política económica que prometía, en definitiva, sacar de su profunda crisis a los países latinoamericanos. Los asistentes en su amplia mayoría, neoliberales y no, estuvieron de acuerdo en las recomendaciones. Por eso John Williamson, un entusiasta economista promotor de esa reunión, la llamó "Consenso de Washington". Es importante no perder de vista las fechas: el Consenso de Washington era más una sistematización de lo que se estaba haciendo sobre la marcha que una formulación previsoramente del futuro económico.

Con todo, los resultados de esa reunión orientaron programas de estabilización y reformas económicas estructurales más allá de América Latina. Los efectos de su aplicación fueron inevitablemente duros: desempleo, reducción de salarios reales, cierre de empresas, disminución del consumo y la demanda. El Consenso de Washington no ocultaba que sus recetas inyectarían, "temporalmente, sangre, sudor y lágrimas" a las sociedades en terapia, pero luego, decían, vendrá la recuperación del crecimiento.

A partir de ese momento, el mundo económico, lo mismo el material que el de las ideas, durante las últimas tres décadas ha sido dominado por ese espíritu: el neoliberal. Se trata de una doctrina cohe-

rente, autoconsistente, militante, porque está decidida a cambiar el mundo a su imagen y semejanza.

Un análisis realista y no ideológico debe partir del balance de lo que ocurrió en México tras las múltiples reformas estructurales, de su pertinencia, ventajas, beneficios, costos y pérdidas.

¿A qué se debe su hegemonía? La respuesta es inequívoca: la realidad material obligó al pensamiento económico a ajustarse, a reinterpretar el mundo que se transformaba muy rápidamente. Unos cuerpos teóricos estaban mejor capacitados para asimilar y apoyar ese cambio, otros se resquebrajaron y otros planteamientos, en la década de los ochenta, entraron en revisión y reconstrucción de sí mismos (como la CEPAL en América Latina y la socialdemocracia en Europa).

Dos tendencias decisivas cambiaron la manera de funcionar de la economía planetaria: la liberalización de los capitales financieros y la expansión y multiplicación del comercio mundial. El control de la economía se volvió cada vez más difícil porque muchas de las decisiones económicas más importantes ya no se tomaron dentro de las naciones, sino en una multitud de centros financieros, empresas, consultoras y Estados distintos y distantes.

Quienes toman esas decisiones (alzas o bajas en las tasas de interés, destino y oportunidad de las inversiones, tamaño de la exportación de capitales, préstamos, etcétera) más allá de los Estados y las naciones se adhieren —por conveniencia— al

esquema neoliberal. Su fuerza no es teórica, sus manuales y supuestos no son más refinados y verificables que otros. Lo que ocurre es que los inversionistas institucionales, esos que ponen en marcha miles de millones de dólares todos los días y en todas partes, desde hace casi tres décadas toman sus decisiones apoyados en esa ortodoxia, mueven el capital hacia economías que cumplen los requisitos de sus mismas recetas: el resguardo celoso de los equilibrios macroeconómicos, Estados que gastan “sólo lo necesario”, que controlan su inflación y mantienen una deuda razonable. Los demás pueden y deben ser ignorados por situarse fuera del canon.

El problema es que ningún poder mundial podía ya sustraerse a las consecuencias de esas decisiones y que ellas se fundamentan, precisamente, en el rosario del nuevo pensamiento. Su ventaja decisiva es que les proporciona las herramientas para predecir cómo se comportarán los mercados, esencialmente los financieros. Ese escenario impone límites muy reales a la acción de los gobiernos. Antes de la globalización financiera, una sociedad podía salir de las crisis recurriendo al déficit público, aumentando el gasto, devaluando su moneda o imponiendo barreras a las importaciones para animar el mercado interno y recuperar el consumo de la sociedad. Así operó la economía mundial, con un impresionante éxito durante 30 años, pero ahora esas propuestas de política económica son “castigadas” porque el país en cuestión puede ser “descalificado” y, en una estampida financiera, los capitales se moverían hacia otras partes del mundo, consideradas seguras y prudentes. El premio no es a la formulación intelectualmente correcta, sino a la conducta financieramente rentable.

Por todo eso, la edad del neoliberalismo no ha propiciado para México (y para

gran parte del mundo) un presente más próspero ni más estable. Por el contrario, ha creado un mundo más peligroso porque le ha quitado a los Estados, a la política, a la voluntad colectiva y a las democracias capacidades para gobernar la economía. Las crisis financieras globales, extraordinariamente caras y destructivas como la que transcurre ante nuestros ojos, no son sino las consecuencias prácticas de la razón neoliberal.

Ahora bien, el “neoliberalismo” no es sólo un espejismo: su programa y su ambición tenía como trasfondo una crisis profunda de la estrategia proteccionista e interventora de los Estados. Su crisis fiscal, su anquilosamiento productivo, su endeudamiento extremo y su falta de innovación tecnológica fraguaron un quiebre económico que legitimó la toma de decisiones: la globalización debía considerarse como opción porque el viejo formato ya no podía, ya no tenía recursos materiales, económicos ni institucionales para mantenerse en pie.

La globalización dejó de ser opción para convertirse en obligación para el mundo, pero sus decisiones, formas, tiempos y secuencias dependían (y dependen) de las naciones, sus gobiernos y sus propios intereses locales. En nuestro caso, sin embargo, la inserción en la economía mundial, el ingreso a la globalización, se sometió casi enteramente al nuevo canon, aprovechando los controles políticos que ofrecía el antiguo régimen. Casi como ningún otro país y sin fijar plazos, condiciones de cohesión, coherencia, equidad y mínima justicia, México se convirtió en un modelo ejemplar de “ajuste y cambio estructural”. Así, en aras de escapar del pasado proteccionista e interventor, la globalización fue para México más un imperativo de la época que una estrategia de desarrollo nacional.

## LAS MÚLTIPLES REFORMAS ESTRUCTURALES

Una tesis dominante —que no compartimos— en la discusión pública sobre México pretende explicar el estancamiento y la ausencia de desarrollo a partir de la idea de que el régimen político ha cristalizado una trampa de atasque que mantiene a la sociedad en la indecisión, lo que a su vez nos inhabilita a acometer los cambios pertinentes, las “reformas estructurales” que el país necesita. La historia contemporánea, sin embargo, arroja evidencias muy distintas a esos espejismos y, por el contrario, muestra que México ha sido sometido a una larga terapia de reformas estructurales que redefinieron el papel del Estado en la economía y el lugar del país en la economía global. La siguiente recapitulación no es exhaustiva pero sí elocuente de lo que queremos decir.

Dentro del sexenio de Miguel de la Madrid se instrumentó la primera ronda de venta de empresas estatales y el ingreso de México al GATT (1986). Durante la presidencia de Carlos Salinas los cambios fueron los siguientes: renegociación de la deuda externa; reclasificación de la petroquímica básica y secundaria para permitir la inversión privada; un amplio programa de privatizaciones que concluyó hasta 1993 (proceso que incluyó la venta de aerolíneas, el grupo Dina, compañías mineras, complejos industriales, siderúrgicas, Teléfonos de México y la banca); se modificó el artículo 28 de la Constitución, que reservaba al Estado la prestación del servicio público de banca y crédito y nació el Comité de Desincorporación Bancaria; se permitió la participación extranjera en el capital social de los bancos y hasta el 49% en el capital de las compañías de seguros, afianzadoras, almacenes de depósito y arrendadoras; se permitió a extranjeros, sin

restricción alguna, la compra-venta de renta fija y acciones de voto en algunas compañías a través de inversión de cartera; se privatizaron 18 instituciones bancarias; se abrió el sistema ferroviario a la inversión privada; fue creada una nueva Ley de Competencia Económica, más abierta y permisiva; se reformó el artículo 27 constitucional para generar un mercado de tierras en la agricultura ejidal; se reformaron los artículos 13, 28 y 123 constitucionales para otorgar autonomía al Banco de México y para circunscribirlo al objetivo único de control inflacionario; y entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Con Ernesto Zedillo el Estado convirtió en deuda pública los pasivos financieros privados, se emitió la Ley de Protección al Ahorro Bancario y se creó el Instituto para la Protección del Ahorro Bancario; se estableció una nueva Ley de Seguridad Social, se abrió el mercado para que la iniciativa privada distribuyera gas natural y se volvió a ampliar la participación de la inversión extranjera hasta 49% en bancos, casas de bolsa y grupos financieros; entró en funcionamiento un nuevo esquema de pensiones y retiro a través de las Afores; se reformó la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social a partir de la cual se redujeron significativamente las contribuciones privadas al sostenimiento de la principal institución de seguridad social en el país; inició la participación de empresas extranjeras en telefonía de larga distancia; se creó el Fondo de Estabilización Petrolera; quedó firmado el Acuerdo Comercial con la Unión Europea y una multiplicidad de otros acuerdos arancelarios con naciones de América Latina y con Japón. Por su lado, Vicente Fox estableció la Ley para la Creación del Banco del Ahorro Nacional; se aprobó la Ley de Inversiones, las leyes del Mercado de Valores y la Comisión Na-

cional Bancaria y se abrió paso a otra regla de oro de la estabilización económica con la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Cada una de estas reformas merece una evaluación puntual, pues la índole, profundidad y resultados de cada una son muy distintos. No todas significaron lo mismo y, sin embargo, el cuadro general resultante da cuenta de una realidad muy diferente a la tesis de la “inmovilidad” que domina el debate, pues reformas estructurales en México ha habido —y muchas— desde 1986, y con gobiernos de muy distinto signo político, ideológico y partidista.

Pensar limitadamente en “generaciones sucesivas de reformas”, que un día terminan, es una falacia y un autoengaño que la sociedad acaba pagando demasiado caro.

No se trata de eventuales hipótesis teóricas, sino de un largo ciclo de cambios profundos en la economía política cuya experiencia concentra casi un cuarto de siglo, que debe ser medido en sus resultados y evaluado en sus consecuencias. Por lo tanto, un análisis realista y no ideológico debe partir, obligadamente, del balance de lo que ocurrió en México tras las múltiples reformas estructurales, de su pertinencia, ventajas, beneficios, costos y pérdidas mensurables que han traído al país.

Es importante constatar que a pesar de las reformas económicas (o quizá también debido a ellas) México se encuentra estancado desde hace casi tres décadas, con to-

dos los efectos distorsionantes asociados: pobreza indisoluble, polarización social, migración masiva, multiplicación de la informalidad, cancelación de la movilidad social. Toda una generación ha escuchado la misma promesa que se repite hoy: “tan pronto como pongamos en marcha las reformas estructurales necesarias, México tomará la senda de la prosperidad”. Con esa convocatoria dio inició el interregno del “cambio de modelo” hace 28 años y los resultados están a la vista.

A la distancia, el resultado general ha sido la reducción de los márgenes de libertad en la política económica (en nombre de la “responsabilidad macroeconómica”) y una reducción en el número y la calidad de los instrumentos disponibles para crecer. El corolario no ha sido el crecimiento sostenido, sino un aumento de la vulnerabilidad, un débil desempeño que no logra hacer frente a las necesidades sociales, que se ve cruzado por recurrentes brotes de inestabilidad económica.

Muy pronto, la política económica se convirtió en una nueva rutina, de burocracia, imposición y, a menudo, secretismo. Incluso, varias de las reformas que catapultaron el crecimiento cuando entraron en vigor (como el TLCAN, gracias a la apertura del mercado estadounidense, pero también por la profunda devaluación del

peso en 1995), al no haber sido revisadas o acompañadas por políticas de fomento se convirtieron en su contrario: un simple mecanismo de transmisión de la crisis, pues en 2009 las exportaciones mexicanas se redujeron 21% y todos sus principales rubros cayeron: petróleo (-39%), actividades extractivas (-25%) y manufacturas (-18%).

Existe evidencia que respalda la idea de que las reformas estructurales (sean apertura comercial, privatización, desregulación, etcétera) pueden permitir elevar la productividad en el momento en el que adquieren vigencia. Pero esos cambios —como señala ahora el propio Banco Mundial— deben ser parte de un proceso continuo de mejora tecnológica, aprendizaje e incremento del rendimiento que México no ha cursado. Las reformas estructurales valen si se monitorean en un proceso vigilante de constante actualización, e incluso de modificación, para adaptarse a los nuevos tiempos, a las nuevas tecnologías, los nuevos procesos de producción, la innovación en los contratos sociales y, por supuesto, si están en sintonía con los objetivos sociales que deben ordenar a toda la acción pública. Pensar limitadamente en “generaciones sucesivas de reformas”, que un día terminan, es una falacia y un autoengaño que la sociedad acaba pagando demasiado caro.

# EL OLVIDO DE LA JUSTICIA Y LA EQUIDAD

## SIN EQUIDAD EL CRECIMIENTO ES IMPOSIBLE

Los datos y la experiencia de largo plazo informan de un fallo epocal y sistémico: no se trata de una mala racha ni de una adversidad coyuntural debida a factores externos; son el tipo de inserción en el mundo y el tipo de políticas, prácticas, instituciones y concepciones económicas los que han demostrado —a costa de una generación— su impotencia en la realidad del país.

En la base de esa concepción económica ha presidido una idea que debe ser superada: que la justicia o la equidad son un factor normativo, externo al funcionamiento económico. La igualdad es pensada como un subproducto de la eficiencia y la eficacia económicas. Por el contrario: lo que demuestra la experiencia mexicana es que la igualdad y la distribución son *condición* del crecimiento, no su resultado. Sin reparto efectivo —en los salarios, el empleo, el ingreso— el crecimiento acaba estancado entre los muchos círculos viciosos de una economía que a fuerza de “reformas estructurales” se quedó sin motores internos. Un solo dato actual resulta elocuente: la salida de la crisis no podrá sostenerse

con la fuerza de la demanda interna. Los salarios reales en promedio no subirán este año y la expectativa de creación de puestos formales de trabajo es de 359 mil. De modo que la masa salarial real, la que determina el poder de compra, crecerá apenas 1.6%. Por su parte, no crecerá el crédito y la inversión pública no alcanzará (tal y como la aprobó el Congreso) para una reactivación del crecimiento capaz de mitigar los efectos de la crisis en los últimos dos años. Así las cosas, aun considerando el mejor de los escenarios para 2010 terminaremos el año con una economía cuya producción es menor en 1.7% respecto de la que teníamos en el 2006.

Los datos apuntados aquí muestran que no estamos ante una apuesta teórica: son los propios mercados y las empresas quienes reconocen esa realidad y toman sus decisiones (o se abstienen de ellas) por la precariedad y desigualdad internas. En la encuesta sobre las expectativas de los empresarios levantada por el Banco de México en enero de 2010 se muestra que no es la falta de reformas estructurales sino la

debilidad de los mercados internos (48%) el obstáculo central a la inversión y a la innovación nacionales.

Más allá del axioma “crecer para después distribuir”, y luego de tres décadas de profusos cambios estructurales, ¿es posible un crecimiento sostenido sin una redistribución razonable del ingreso?

Por eso deben ser invertidos los términos de la cuestión. Más allá del axioma “crecer para después distribuir”, y luego de tres décadas de profusos cambios estructurales, debemos preguntarnos seriamente: ¿es posible un crecimiento sostenido sin una redistribución razonable del ingreso? Hasta hoy se ha colocado al “equilibrio macroeconómico”, como fase previa a las políticas de equidad, mismas que deben siempre esperar a que llegue el momento del reparto. Los mexicanos han comprobado que los programas de desarrollo; la mejora en las condiciones de vida, ingreso, educación y salud, se han visto pospuestos en aras de políticas de ajuste a su costa, tanto cuando crece la economía (“hay que esperar”) como cuando entra en recesión (“es imposible la redistribución”). Con tal concepción, la economía interna no ha mejorado, los mercados no se han fortalecido, la mayoría de las empresas no son más relevantes. Por eso es indispensable una reflexión distinta, como la que aquí proponemos.

Sostenemos que el problema de la justicia social es tan económico como el del crecimiento. Sin circuitos internos fuertes, sin un reparto del ingreso que mejore la

capacidad de compra de la mayoría, México no encontrará la salida hacia el desarrollo. En esa ruta, el aseguramiento de un ingreso mínimo; la educación y la formación; la atención sanitaria y la vivienda; así como el desarrollo de las infraestructuras y los servicios forman parte del paquete redistributivo imprescindible. Es imposible sostener el crecimiento sin fortalecer la economía interna, redistribuyendo el ingreso desde el principio del ciclo. No estamos ante un problema moral solamente, sino ante un desafío socioeconómico que tiene repercusiones de enorme alcance. Nuestra convicción es que la redistribución del ingreso, incluso cuando no es posible hacerlo salarialmente, es viable junto con un mercado abierto y competitivo, con reglas previsibles y equilibrios definidos para el largo plazo.

En nuestra historia reciente el Estado mexicano ha decidido renunciar a cualquier corrección; a usar la política presupuestal en aras de la “responsabilidad” macroeconómica (como si el crecimiento, el empleo y la inversión no fueran parte central de la ecuación). En nuestra opinión el crecimiento mexicano no aparecerá si perviven estos dogmas, que ningún país del mundo desarrollado practica con tal fruición. No apostamos, claro está, a que el Estado se desate en una espiral voluntarista de gasto incontrolado; mucho menos porque el déficit sea utilizado para engrosar la burocracia o el gasto corriente; decimos, sí, que el déficit es un instrumento de política económica y que debe usarse siempre con responsabilidad y en atención al ciclo económico, impulsando prioritariamente la inversión en la infraestructura, ampliando las posibilidades de crecimiento del conjunto de la actividad del país y en atención expresa a las necesidades de la sociedad. No es lo mismo el gasto corriente que el gasto en inversión,

es decir, el gasto para las bases del crecimiento futuro. Sostenemos que es obligado reintroducir una visión más moderada y pragmática, que le devuelva a México un instrumento de acción pública: la política presupuestaria.

Hasta hoy, se han reformado múltiples leyes, prácticas, instituciones e ideas en la economía nacional y el resultado es más bien decepcionante. El problema no se resolverá con más reformas en el mismo sentido, confiadas sólo en la acción de las fuerzas del mercado; quizás lo correcto sea precisamente lo contrario: colocar en el centro el crecimiento del ingreso, y procurar una batería de cambios centrados en la equidad para que las reformas recuperen su credibilidad. Es deseable, además, que los costos de una eventual nueva ronda de cambios no recaigan en los mismos actores: los trabajadores, los sindicalizados, los desempleados y los pensionados. Por paradójico que suene, las propias reformas liberalizadoras en México necesitan de un relanzamiento del Estado, para crear las instituciones universales del bienestar, para que sean soportables y defendibles, pues ningún modelo económico puede alcanzar apoyos ni ofrecer resultados si a su paso siembra y multiplica tanta incertidumbre y tanta inseguridad.

### **FALSAS PROMESAS DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES**

En perspectiva histórica, el virtual estancamiento económico del país comenzó antes que nuestra vida democrática y se explica por razones propias. Es cierto que el régimen de gobierno pluralista ha hecho más compleja y densa la elaboración política; es cierto que desde 1997 debe incluir más visiones e intereses en su construcción; es verdad que los cambios deben discutirse

públicamente; que los contrapesos legislativos, judiciales y regionales se multiplican y gravitan a cada paso, y es cierto que todo ello ha complicado el gobierno y la toma de decisiones esenciales. A todo lo cual, dicho sea de paso, debemos agregar la existencia de nuevas instituciones creadas para ofrecer protección y garantía a derechos fundamentales, como las comisiones de derechos humanos, los institutos de transparencia y acceso a la información, las comisiones para prevenir y combatir la discriminación, etcétera, las cuales, a la vez que refuerzan la tesis de que en este país sí ha tenido lugar un proceso importante de creación y renovación institucional, están destinadas a limitar y fiscalizar la gestión de las autoridades. En buena parte, de eso se trata la vida democrática.

Sin embargo, en modo alguno la división de poderes y la vida pluralista han producido a la realidad de nuestra economía estancada. Son las propias ideas y políticas que presiden el pensamiento económico dominante, las principales responsables de nuestro decepcionante estadio material.

Se trata de una idea económica ortodoxa que ha contribuido a generar un sentido común conservador contrario a lo público, a lo estatal, a los impuestos, a los sindicatos, a los partidos políticos, a las instituciones públicas, al interés general, a la política que implica la negociación abierta y explícita con intereses distintos, a lo racional, incluso a lo científico. Buena parte del triunfo de estas fobias en la discusión pública de México tiene causas universales: una hegemonía de derechas que comenzó en Inglaterra y en Estados Unidos en los años setenta y que supo desarrollarse e implantarse en México, vehiculando la transición política y aprovechando el enorme desprestigio y el quiebre de la herencia "revolucionaria" del régimen autoritario.

El cambio económico de México tuvo ese sustrato de corte neoliberal y su basamento intelectual ha gobernado nuestra política económica al menos desde 1985, con gobiernos provenientes de distintas corrientes, generaciones y partidos, y ha contagiado también a parte de la izquierda nacional. Los resultados están a la vista y su balance debe ser el fundamento de toda propuesta de reformas, políticas o estructurales.

Este diagnóstico sobre el peso ideológico de los diagnósticos es relevante porque, una vez más, se hacen llamados a una nueva ola de reformas de corte conservador en las materias política y económica que buscan legitimarse a través de culpabilizar a la estructura política de la inviabilidad del cambio y del avance económico. Antes de y durante (aún no podemos decir que después) la crisis financiera, tres oleadas del debate nacional se han empalmado por convocatorias desde el Senado de la República, con la idea —a veces subyacente, a veces explícita— de que las reformas estructurales pondrán fin al largo estancamiento y son la condición para rescatar la ilusión democrática. Aunque la realidad dice lo contrario: los últimos 30 años muestran muy claramente que la política económica y la política democrática son dimensiones diferentes (aunque no independientes) fechadas en tiempos distintos, con un desarrollo propio, seguido por una cauda de decisiones asumidas bajo premisas diferenciadas. Por eso no es lógica ni históricamente sostenible la idea de que el sistema político ha devenido ahora en el cuello de botella que explica el estancamiento nacional.

El tránsito económico comenzó en 1986; la transición política casi diez años antes, en 1977; pero mientras ésta se desarrollaba con una lógica incluyente, merced a pactos y compromisos sucesivos que incorporaban

cada vez a más y más actores e intereses, el tránsito económico se desplegó “encapsulando las decisiones fundamentales”, en deliberaciones cupulares y asegurando la menor participación social posible para así garantizar su pureza técnica. La transición política fue negociada desde el principio; por el contrario, el cambio económico fue impuesto desde su origen.

En un primer momento, las reformas económicas fueron catapultadas por las estructuras corporativas y por las instancias estatales aún controladas por una Presidencia todavía omnímoda (1982-1988). Luego, en los años de la exultante hegemonía del ideario neoliberal (especialmente luego de la caída del socialismo real) una mayoría plural del Congreso (PRI y PAN) propició otras tantas transformaciones en el mismo sentido (1988-1991). Un paréntesis de tres años permitió, de nuevo, que el presidente acelerara su programa liberalizador, pero a partir de 1994 y especialmente en 1997, la transición democrática modificó las condiciones del juego y obligó a formas mucho más incluyentes de elaboración de las decisiones económicas. Desde entonces, un lamento reiterado en los círculos del *stablishment* es que las nuevas realidades de la democratización (el Congreso plural, la activación de los contrapesos políticos en el Estado nacional) han complicado la fortuna y la instalación de las nuevas y más profundas reformas estructurales. La democratización afectó así las condiciones, las costumbres y el clima mental en las que se intentó instrumentar los cambios estructurales. La democracia intensificó la deliberación, la interpelación, la movilización social que cuestiona la razón de esas reformas y, en determinados momentos, efectivamente, ha detenido cambios que en un escenario de autoritarismo presidencial podrían haber avanzado, como fue el caso

de la reforma energética en este sexenio. La democratización, que dio lugar a una real y efectiva división de poderes, también ha permitido que el Poder Judicial intervenga en aquellas decisiones que, construidas sobre argumentaciones de búsqueda de

A partir de la inexistencia de una mayoría absoluta en el Congreso de la Unión, en 1997, la implementación de toda reforma se complicó y se expuso a la inspección, al debate, al peritaje, a la prueba por medio de múltiples canales.

eficiencia económica, respondieron a los intereses de poderes fácticos y de grandes grupos de poder económico, como ocurrió en 2007 con las reformas a las leyes de medios y telecomunicaciones que la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó eran contrarias a la letra constitucional.

A partir de la inexistencia de una mayoría absoluta en el Congreso de la Unión, en 1997, la instrumentación de toda reforma se complicó y se expuso a la inspección, al debate, al peritaje: a la prueba por medio de múltiples canales. En este sentido afirmamos que el proceso democratizador se desarrolló paralelo, con momentos de tensión y de retroalimentación, al proceso de cambio económico.

## LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA COMO HECHO HISTÓRICO

Contra casi todos los pronósticos, el país logró que la diversidad política ingresara a las instituciones estatales. Después de largos años de monopartidismo fáctico y gracias a movilizaciones y conflictos recurrentes, ocurrieron las reformas normativas e institucionales que permiten hoy la presencia del pluralismo político tanto en las esferas del gobierno como en los espacios legislativos. Se trató de un proceso tenso, complicado, pero venturoso en sus consecuencias, porque sintonizó a los circuitos estatales con una sociedad moderna, cada vez más globalizada culturalmente, compleja y profundamente desigual.

Cualquiera que compare el mundo de la política de hoy y el de hace 20 o 30 años notará las diferencias: asentamiento de la diversidad, un grado de libertad mucho mayor, contrapesos en las instituciones estatales, coexistencia de la pluralidad, ejecutivo acotado, federalismo real, mayor publicidad de las decisiones y rendición de cuentas.

No obstante, ese proceso democratizador se encuentra erosionado, desgastado, porque como se ha señalado, en muchos otros terrenos de la vida social las realidades son mucho más oscuras. El tránsito democratizador ha sido acompañado no sólo por un crecimiento magro, sino también por una persistente desigualdad social así como fenómenos de exclusión asociados a ella, como el incremento notorio de la delincuencia, la reproducción de mundos paralelos que escinden a los ciudadanos, un frágil y contrahecho Estado de derecho, una vida pública estridente e ininteligible y, en suma, una escasa cohesión social.

Son fenómenos, todos, que llevan años entre nosotros. Organismos internacionales, gobiernos, partidos, académicos, po-

nen el acento en la posibilidad de que lo que fue motivo de esperanza se convierta en fórmula de desencanto. Luego de trágicas dictaduras militares o de la persistencia de gobiernos autoritarios como el nuestro, el horizonte democrático en México y América Latina pareció concitar las más amplias adhesiones. Izquierdas y derechas convergieron en esa apuesta y millones de ciudadanos se sumaron a esos esfuerzos. No obstante, concluido aquel primer ciclo, a partir del inicio del siglo el entusiasmo por la democracia se desvanece y desgasta todos los días.

Cierto que no existe un modelo de gobierno alternativo que cuente con suficiente apoyo social, pero el desencanto con la democracia (sería mejor decir con sus instrumentos) es vasto y se ensancha; una y otra vez la gran ilusión aparece defraudada.

Ello tiene que ver con las expectativas irreales que se desataron durante los periodos transicionales, aunque es un débil consuelo analítico. Lo cierto es que no sólo se ofreció a la democracia como el régimen que permite la convivencia de la diversidad política, que construye candados para acotar a los poderes constitucionales y que potencia los márgenes de libertad; además se la idealizó como una estación casi mágica en la que se encontraría una sociedad reconciliada y sin fisuras.

Más al fondo el problema está en que el desencanto no es fruto sólo de las perspectivas desbordadas, sino en mayor medida de las realidades existentes. Esta es la fuente fundamental de los abatidos humores públicos, del coraje contra la política, del rechazo tan amplio a partidos y órganos de representación. No son buenas noticias, por supuesto, pero preocupan más por la inercia autorreferencial en la que se reproduce la política nacional. Como si de nuevo los puentes entre representados y

representantes pudieran ser dinamitados sin consecuencias graves para todos.

El nuevo horizonte de la política no puede desentenderse de los fenómenos que corroen la convivencia en común. Frente a la crisis financiera que comenzó en 2008 y que nos llevó al retroceso productivo más importante en 77 años, con su drástica destrucción del empleo formal, con el regreso a la pobreza de millones, en un mundo marcado por la ancestral desigualdad, los comicios del 2009 se realizaron en un ambiente cargado de ansiedad. Ese "rasgo estructural" de la sociedad mexicana es el que se tiene que empezar a remontar si se aspira a escapar del deterioro.

Es un tema de ayer y de siempre en México, pero hoy, por primera vez en nuestra historia, tiene que ser asumido en un contexto democrático, es decir, en la coexistencia de la pluralidad en el entramado estatal. El reto mayor de la naciente democracia mexicana es reproducirse en un ambiente adverso, cargado de malos presagios y pésimos humores. Para hacer sustentable a la democracia se requiere de un horizonte compartido, que no puede ser otro que el de la forja de una ciudadanía capaz de apropiarse de sus derechos y de ejercerlos, para lo cual un piso básico de condiciones materiales de vida y de satisfactores culturales —especialmente la educación— es imprescindible.

Si la democratización del país fue posible gracias a los esfuerzos conjuntos de gobiernos y oposiciones, en los que coadyuvieron organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación, académicos e intelectuales, etcétera, hoy se requiere de un esfuerzo similar para edificar una casa común que logre trascender el archipiélago de clases, nuevas castas, grupos, tribus y pandillas en el que se está transmutando el país. Es hora de emprender una "segun-

da transición”, ahora desde la democracia, hacia una sociedad igualitaria de derechos.

## DEMOCRACIA INCIPIENTE Y DÉBIL

La democracia mexicana se mueve a contrapelo de dos problemas de distinta naturaleza pero que convergen en su erosión: los problemas de la “debilidad ciudadana” que acosan a casi todas las democracias en América Latina y la correlativa, precaria, cohesión social.

El informe sobre el desarrollo de la democracia en América Latina, publicado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 2004, subrayó que “existe el peligro en el ejercicio de explorar lo que falta, de olvidar lo que tenemos”, es decir, que al llamar la atención sobre los problemas que gravitan sobre la democracia olvidemos el significado profundo de haber dejado atrás “la larga noche del autoritarismo”, “la historia de los miedos, los asesinatos, las desapariciones, las torturas y el silencio aplastante de la falta de libertad. La historia donde unos pocos se apropiaron del derecho de interpretar y decidir el destino de todos”.

La fortaleza de la democracia, apunta el PNUD, dependerá de la fortaleza de la ciudadanía, entendida como la capacidad real de los ciudadanos para ejercer el conjunto de sus derechos (políticos, civiles y sociales). Porque la paradoja mayor de nuestro continente parece ser la de una ciudadanía construida a medias, que ha logrado ejercer un buen número de derechos políticos pero carente de la posibilidad de apropiación real de los derechos cívicos y sociales.

Las coordenadas dentro de las cuales se reproduce la vida en común en el continente latinoamericano están cargadas de

tensiones. Mientras nuestros índices de participación electoral se encuentran a mitad de camino entre los de Estados Unidos (por debajo de la media latinoamericana) y los de Europa (por encima), el porcentaje de pobres es abrumadoramente superior entre nosotros (42.2% contra 15% en Europa y 11.7% en Estados Unidos) y una monumental desigualdad cruza a todos nuestros países. O para decirlo con palabras del informe: “por primera vez en la historia, una región en desarrollo y con sociedades profundamente desiguales está, en su totalidad, organizada políticamente bajo regímenes democráticos. Así se define en América Latina una nueva realidad sin antecedentes: el triángulo de la democracia, la pobreza y la desigualdad”.

La paradoja mayor de nuestro continente parece ser la de una ciudadanía construida a medias, que ha logrado ejercer un buen número de derechos políticos pero carente de la posibilidad de apropiación real de los derechos cívicos y sociales.

En el año 2009 la región contaba con 250 millones de habitantes cuyos ingresos los situaban por debajo de la línea de la pobreza. Los datos para México vuelven a ser paradigmáticos: en 2010, según estimaciones de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), habrá alrededor de 57 millones de mexicanos en situación de pobreza (en 1996 había 64 millones y en 1988 41.3 millones). Es decir: en México habita la quinta parte de todos los pobres de América Latina. Así estaban las cosas, pero luego de la crisis económica se prevé

que cuando menos la mitad de los mexicanos estará en la pobreza, a pesar de que los recursos destinados al gasto social han crecido considerable y sistemáticamente.

Ese es el penoso triángulo que produce democracia precaria y ciudadanos inconclusos, incompletos, que ejercen sus derechos con dificultad y muchos de ellos incluso se encuentran excluidos del ejercicio de las prerrogativas básicas. Mientras en todos los países de América Latina se reconoce el derecho universal al voto, se eligen a las autoridades, y los fenómenos de alternancia se vuelven recurrentes, la discriminación persiste, el acceso a la justicia es desigual y limitado para la mayoría (derechos civiles), la pobreza regresa con la crisis, se extiende y segrega; y el trabajo informal se multiplica y se erosiona la inclusión social (derechos sociales).

Esa situación no sólo genera conflictos múltiples, sino también un malestar y desafecto hacia la política que es el caldo de cultivo para reacciones adversas a la democracia, a la legalidad y a la vida en común. Como afirma el informe del PNDU: llegado a este punto, quizás la pregunta más importante sea ¿cuánta pobreza y cuánta desigualdad toleran las democracias?

El segundo tema crítico de nuestra democratización es el de la cohesión social, sobre el que ha llamado la atención la CEPAL, es decir, los lazos que crean obligaciones en los individuos y que los hacen sentirse incluidos en un proyecto común. El empleo, la educación, la titularidad de derechos, las políticas de fomento a la equidad, el bienestar, la protección, son mecanismos que, cuando funcionan, crean y recrean la cohesión social. Y de su eficacia dependen las valoraciones y los comportamientos de los individuos que podrán asumir un sentido de pertenencia, una evaluación positiva de las instituciones, una aceptación de las nor-

mas que regulan la convivencia o, por el contrario, sentirse ajenos a todo ello.

Entre nosotros, la cohesión social se vulnera todos los días y no sólo por los bajos niveles de crecimiento y la persistencia de la desigualdad. Conspiran contra la cohesión la reproducción sistemática y escalada de la informalidad; la dificultad de acceder a los "activos materiales y simbólicos"; la negación de sus derechos plenos a grupos marcados por la diferencia racial, étnica, cultural; el individualismo que se expande a costa del resorte solidario y que complica la construcción del "nosotros"; la fragmentación de los actores sociales; el debilitamiento de los grandes contingentes ideológicos, políticos o gremiales para dar paso a un archipiélago organizativo disperso y con escasos puentes de comunicación; la corrupción pública y privada, la falta de transparencia en las decisiones, la fuerza de los poderes fácticos en casi todas las áreas importantes de la vida económica y la inveterada brecha entre la ley y los hechos; el divorcio "entre la titularidad formal de derechos y la ineficacia del sistema judicial". La persistencia de un "nosotros" frágil, endeble, que no sólo arroja un inconsistente sentido de pertenencia, sino una valoración negativa de la vida pública, de las instituciones políticas y del sistema democrático.

El empleo, la educación,  
la titularidad de derechos,  
las políticas de fomento  
a la equidad, el bienestar,  
la protección, son mecanismos  
que, cuando funcionan, crean  
y recrean la cohesión social.

## EL LUGAR DEL TRABAJO EN LA DEMOCRATIZACIÓN

Si en algún ámbito de la vida social mexicana el déficit del ejercicio de derechos es especialmente notorio es en el del universo de las relaciones obrero-patronales. La transformación democrática de las últimas tres décadas dejó deliberadamente intocado el régimen del derecho laboral mexicano que alguna vez fuera orgullo de la ideología del derecho social mexicano y que décadas de autoritarismo corporativista convirtieron en instrumento de sometimiento político y social de los trabajadores.

El ostensible impulso liberal de las reformas económicas no tuvo en el mundo del trabajo el mismo acento innovador que pretendía para las medidas económicas antiestatales. Así, las relaciones obrero-patronales siguen estando regidas por leyes, normas e instituciones que suponen un arreglo corporativista que resulta pura ficción legal en el entorno actual de pluralismo político y de división de poderes. En el periodo más intenso de la reforma económica, el uso de las facultades discrecionales que la legislación laboral concede al Poder Ejecutivo en materia de registro de sindicatos y depósito de contratos colectivos se convirtió deliberadamente en instrumento de atracción de la inversión extranjera; todo bajo la promesa oficial de conjurar ficticias amenazas a la "paz laboral".

Así, en pleno proceso de modernización económica se expandió de un modo casi escandaloso, por un designio no partidista, sino gubernamental y con avales empresariales, el mecanismo de simulación conocido como de "contratos colectivos de protección", que impide el ejercicio libre de los derechos de asociación y contratación colectiva de los trabajadores.

Junto a este fenómeno de adaptación perversa de las leyes laborales a la liberalización económica contemporánea, las viejas estructuras de control político de las organizaciones de trabajadores mantienen artificiosamente cerrado el espacio para la expansión de los derechos fundamentales y libertades de los trabajadores subordinados en el ámbito laboral cotidiano. Del mismo modo, los derechos colectivos de organización, contratación colectiva y huelga permanecen sujetos a requisitos procedimentales que en última instancia interponen un inaceptable arbitrio gubernamental para su libre ejercicio.

La consolidación de la democracia implica poner definitivamente en el centro del escenario al ciudadano capaz de ejercer a plenitud sus derechos políticos y sociales. No obstante, el déficit en materia de derechos laborales, en un entorno de reformas económicas, implicó la casi desaparición de las organizaciones de asalariados como agentes representativos en la sociedad de la parte débil de las relaciones productivas. No resulta difícil demostrar la asociación entre este déficit de representación social con al menos algunas de las facetas más graves de la inequidad en la distribución del ingreso nacional. Un solo dato histórico muestra el resultado material de esta relación asimétrica: en los últimos 40 años, desde 1970, el salario medio creció 4 mil 619 veces, mientras que los precios al consumidor lo hicieron en 5 mil 746 veces, lo que arroja un deterioro general del 19.6% en el salario real. Tal es el resultado neto de las reformas liberalizadoras más la preservación del corporativismo en el mundo laboral.

Por eso, las relaciones entre empleadores y empleados en México requieren de una reforma progresiva, amplia y radical que clausure definitivamente las premisas corporativistas en los sindicatos y en todo

el derecho del trabajo. Para ello es indispensable la ubicación de la justicia laboral en el ámbito del Poder Judicial y la eliminación de los componentes legales que hoy restringen la plena libertad de asociación de los trabajadores y el ejercicio de los derechos de huelga y contratación colectiva en términos de los convenios y estándares internacionales. La libertad sindical en un contexto democrático exige organizaciones capaces de conjugar la solidaridad y la promoción de los derechos colectivos con el respeto pleno a los derechos individuales de sus miembros.

La democracia misma produce sus propios enemigos y este es un hecho del cual los mexicanos estamos muy poco conscientes.

México necesita crear las condiciones para un nuevo pacto social, moderno, que exigiría, entre otras cosas, representaciones laborales genuinas, independientes y provistas de la legitimidad indispensable para influir en las decisiones legislativas y de política pública. Un pacto social que implica, entre otras cosas, superar un viejo concepto del antagonismo obrero-patronal histórico, irreductible y catastrófico, para sustituirlo por uno en el que la aceptación de la plena personalidad e iniciativa de las partes posibilite la concertación productiva en las empresas y en el ámbito de la política económica.

La expansión de la protección social para los ciudadanos, en una perspectiva universal, demanda necesariamente la ruptura con los patrones de compartimentación de los

derechos entre empleados formales e informales; entre asalariados de los sectores privado y público; así como la revisión de varias de las premisas del derecho a la salud, a la vivienda y a la protección en el desempleo y el retiro laboral. Este es uno de los vacíos claves en el periodo de modernización excluyente de las últimas tres décadas.

### LA DEMOCRACIA DESAFIADA POR SÍ MISMA

La democracia no sólo es desafiada por los problemas que provienen de su contexto. La democracia misma produce sus propios enemigos y este es un hecho del cual los mexicanos estamos muy poco conscientes. La democracia ejerce sobre sí una crítica perpetua, un permanente cuestionamiento respecto de lo que ella es y hace. La tierra prometida que se desprende de algunos discursos ingenuos o desinformados no existe en ninguna parte. En realidad, estamos frente a un arreglo político-institucional que permite la coexistencia y competencia de la diversidad política (lo cual es vital), pero en medio de un buen número de balanzas y equilibrios, de una forma de gobierno que asume que la soberanía debe ser permanentemente renovada y que el poder debe ser distribuido, vigilado y controlado de múltiples formas. La democracia tiene que lidiar con la desconfianza que se alimenta de dos nutrientes: uno de origen liberal, y el otro de matriz democrática.

Desde sus inicios la pulsión liberal teme a la acumulación de poder, y por ello rescata el propósito de proteger al individuo frente a las invasiones del poder público. Se trata de garantizar una esfera en la cual el Estado no pueda intervenir de tal forma que las libertades individuales puedan desplegarse sin interferencias.

Se teme a la expansión de los poderes, a su fortalecimiento a costa de las personas; se desconfía del gobierno y la virtud aparece del lado de los ciudadanos. Tales temores y desconfianzas están en el código genético de la democracia y sin esas condiciones esa forma de gobierno es imposible. No obstante, se trata de una tensión que gravita en todo momento sobre la propia reproducción del sistema. La suspicacia respecto de las autoridades es una mácula permanente.

Por otra parte, tenemos a la preocupación democrática, cuyo resorte también es la desconfianza pero de un tipo diferente, que consiste en asegurarse de que la democracia sea tal, a partir de la cual se despliegan poderes de control y el contrapoder judicial.

Una vez que los gobernantes son electos, una vez que la soberanía popular decide entre las diferentes opciones, se teme —y con razón— al mal funcionamiento de las autoridades. Y se ha encontrado, por lo menos retóricamente, que el gran antídoto es la vigilancia permanente del pueblo sobre las instituciones. Se trata de una serie de mecanismos y rutinas que vigilan, denuncian, califican e inciden sobre la reputación de quienes ejercen el poder público. Es una sombra consustancial y necesaria que acompaña el hacer de las instituciones, una fórmula de control (en ocasiones difuso) que modula y modela sus acciones.

Por definición las sociedades democráticas son pluralistas. Y quienes gobiernan suelen encarnar las aspiraciones de sólo una franja de esa sociedad. Territorios significativos de ese magma al que llamamos sociedad no se identifican con sus respectivos gobiernos. Ese caldo de cultivo es el que hace atractivo el resorte de la obstrucción. A los proyectos, de manera natural, le siguen los rechazos, y ello está en la base misma del arreglo.

Por todo esto, la movilización social debe ser vista de otro modo y no como un elemento ajeno al universo democrático. Las libertades políticas esenciales —de conciencia, de expresión y de manifestación— se materializan en los recurrentes movimientos sociales, por lo visto incansables, que brotan una y otra vez del suelo de la sociedad mexicana con las más disímbolas demandas.

Normalmente, la discusión académica y el debate político en México han querido ver en estas manifestaciones de organización y descontento (sectoriales, cívicas o territoriales) la expresión de problemas emergentes que necesitan ventilarse con urgencia (crisis, exclusión, decisiones impopulares, precariedad, abusos, catástrofes ecológicas, etcétera), o de una evolución sofisticada de identidades singulares que desean afirmarse públicamente (cuestiones de derecho y dignidad individual, discriminación, identidad sexual, etcétera). Sin embargo, nuestra comprensión de la vida política pluralista debe aprender a ver a la movilización social en su función propiamente democrática, es decir, en su papel general de control, vigilancia, denuncia y calificación del curso y de las decisiones de la vida pública.

No todas las movilizaciones pueden alcanzar el mismo nivel ni juegan el mismo papel o merecen el mismo reconocimiento político; pero es signo de atraso el credo elitista difundido en México, según el cual se descalifica a la movilización social so pretexto de proteger a la democracia. Justo al contrario: las movilizaciones son un elemento imprescindible de todas las democracias, antiguas y modernas, y su objeto consiste en tratar de denunciar y llamar la atención sobre situaciones específicas más que en congregar grupos estables o representar proyectos concretos (la función de los partidos por antonomasia). No buscan el poder, sino influenciar en sus decisiones.

Esto, por supuesto, constituye una pieza más de la complicada e ineludible anatomía de las democracias modernas.

Y finalmente, por su lado, ese sí institucionalizado, en el interior mismo de la vida democrática se constituye también otro poder constitucionalmente erigido que dificulta el ejercicio del poder democrático: la capacidad de apelar las decisiones de la soberanía o de los gobiernos a través de la vía judicial. En esta etapa de la historia mexicana lo vivimos con toda fuerza: las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, junto con los amparos, son legítimos recursos para dirimir diferencias entre poderes, para declarar inválidas legislaciones, para proteger derechos individuales o intereses particulares, aunque esas instituciones no han arrojado los resultados que se espera de las mismas. Y lo cierto es que en este proceso de la participación social, necesaria y legítima, tiene enorme relevancia el funcionamiento del aparato de justicia y de gestión y aplicación del derecho. Las instituciones de procuración y de administración de justicia deben garantizar las condiciones que permitan que las transformaciones sociales sean posibles a través del derecho y no a pesar del mismo. Convertir al derecho en un instrumento transformador y progresista y no en una herramienta conservadora tendente a mantener el *status quo* es un reto que no podemos dejar de lado si queremos que la movilización social sea un factor de consolidación de nuestra forma de gobierno. Para que esto sea posible las personas deben confiar en sus instituciones y apostar por su utilización, pero ello sólo será así cuando los titulares de dichas instituciones demuestren, en los hechos, su compromiso con los derechos de las personas y les ofrezcan garantías efectivas.

Como se ve, vivimos entre una serie de candados que hacen naturalmente com-

plejo el funcionamiento de la democracia a partir de los propios principios que ella misma pone en acto. No se trata de elementos ajenos, de apariciones impostadas, sino de fórmulas propias de un régimen de gobierno que intenta conjugar la representación legítima y la vigilancia permanente sobre los gobernantes. Por eso, la vida democrática es consuetudinariamente compleja, desafiante, crítica, e incluso ríspida, al contrario de la vida autoritaria, por definición lineal, vertical, obediente, orgánica y aparentemente "fácil".

### LA DIFICULTAD DE GOBERNAR LA PLURALIDAD

En la democracia el trabajo político se ha convertido en un oficio más denso y mucho más arduo, pero ello no exime de responsabilidades a los partidos, a sus dirigentes, a los gobernantes y legisladores, quienes han mostrado también una escasa preparación para actuar en el nuevo régimen político. No nos referimos sólo ni principalmente a la estructura y funcionamiento patrimonialista y clientelar de buena parte de las instituciones del Estado en México; ni nada más al hecho de que esas estructuras y prácticas reales se han pluralizado, adaptándose a la actual competencia partidista, carcomiendo los hábitos y las costumbres de todos los partidos (en cierto modo, la cultura del viejo régimen no fue removida por la transición política, sino metabolizada en el conjunto de partidos y de actores).

Nuestro diagnóstico reconoce el hecho fundamental de la modernidad mexicana: la pluralidad de intereses, visiones, sensibilidades y racionalidades. Múltiples posturas que no pueden ser unificadas por un solo discurso y que todos los días se materializan en instituciones diversas que

necesitan interactuar entre sí. La democracia surge y se afirma por esa necesidad, aunque el pluralismo político que arrojó la transición haya producido organizaciones y actores más bien decepcionantes, que no han estado a la altura de su propia aventura.

El pluralismo realmente existente debe ser criticado por su falta de aliento, por la ausencia de ideas relevantes, por su reiterada incapacidad para la deliberación genuina e ilustrada, por lo que tiene de excluyente de otras expresiones, por el narcisismo de los partidos, por la creencia de que el control de los aparatos burocráticos arroja impunidad, por su ceguera o por su propensión a la discusión irrelevante.

El pluralismo realmente existente debe ser criticado por su falta de aliento, por la ausencia de ideas relevantes, por su reiterada incapacidad para la deliberación genuina e ilustrada.

No obstante, el problema mayor de los actores políticos está en otra parte: en esa ingenua expectativa que espera su triunfo "contundente" en la siguiente ronda comicial (sea por méritos electorales o mediante artificios legales). La nostalgia por las mayorías —o mejor, por su mayoría sectaria— sigue gobernando las mentalidades de políticos, intelectuales y comentaristas, convencidos de que México no puede cambiar si no es conducido por un monolitismo en el Estado; que no puede

governarse si no es mediante la erección de un bloque que se imponga sobre los demás, y que por tanto no puede avanzar si antes no suprime su pluralidad política. Así, lo que es el fruto de la democracia y del pluralismo ha sido, ahora, mediante una regresión intelectual, convertido en el gran defecto de nuestro sistema.

No es nuestra impresión. Lo que varios politólogos han definido como "gobierno dividido" expresa una realidad social de nuestra modernidad y no una convención, mucho menos un artificio constitucional. México está parcelado en por lo menos tres grandes polos políticos y electorales y en un archipiélago de sensibilidades y visiones genuinas que deben expresarse en los órganos del Estado. Cuando en 1996 se mejoraron las normas electorales y se halló una fórmula para una más precisa integración de los poderes, especialmente del Congreso, emergieron los continentes políticos que habían estado inhibidos, precisamente, por reglas artificiales o inequitativas. Y por esa misma razón, la democracia se instaló, las libertades políticas se consolidaron, México pudo desenmohecer sus mecanismos constitucionales y el ejercicio del poder presidencial se complicó. De esa manera abandonamos el autoritarismo.

Desde la segunda mitad del mandato de Ernesto Zedillo, y durante los sexenios completos de Vicente Fox y Felipe Calderón, el ganador de las elecciones presidenciales, no obtiene, simultáneamente, la mayoría absoluta del Congreso. En automático se hace más difícil su gobierno, pues las oposiciones en el Congreso hacen lo posible por contrastar, disminuir, matizar o complicar el proyecto político del mandatario en funciones. Así es precisamente como se cumple el objeto y el principio de la arquitectura constitucional democrática: mediante la efectiva división de poderes.

Desde entonces —desde hace 13 años— el gobierno de la República se transformó realmente: se volvió más compleja su operación, se enfrentaron nuevas dificultades reales porque la máquina constitucional del gobierno se ha pluralizado. Mientras el país real, no el inventado, siga dividido en lo fundamental en tres grandes continentes electorales, las transformaciones profundas sólo podrán ser fruto de una alianza entre al menos dos de esas corrientes. Ese es el verdadero *quid* de la política mexicana desde el término de su transición democrática. El partido ganador de las elecciones presidenciales no ha podido obtener —por una, dos, tres, cuatro, cinco veces— la mayoría legislativa.

Los casi tres lustros de democracia política no han hecho más que sancionar y

profundizar esa realidad: la pluralidad siguió avanzando y siguió dividiendo a la representación nacional, para hacerla un caleidoscopio irregular.

Aunque formalmente somos un país de régimen presidencial y, por lo tanto, la elección del primer mandatario corre por una vía distinta a la aprobación del Parlamento, la verdad es que desde 1997 quedamos obligados a formar coaliciones de gobierno para tener un Poder Legislativo que sea acompañante del presidente y no su principal complicación. Este es el rezago más importante, el principal pendiente, el mayor obstáculo mental que no ha sabido superar la política contemporánea en México.

# DEL ESTADO PATRIMONIAL AL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO

## LA CULPA NO ES DEL PLURALISMO

El malestar en y con la democracia no es el resultado ni de una supuesta parálisis política ni de la representación plural que ha hecho imposibles aquellas mayorías abrumadoras del viejo sistema de partido prácticamente único. Este pluralismo, con todos sus defectos debiera, por el contrario, considerarse una adquisición democrática de nuestra transición, en la medida en que puso fin al hiperpresidencialismo autoritario y, en consecuencia, a los abusos y arbitrariedades que caracterizaron dicho sistema. Por eso, pretender restringir el pluralismo para forjar mayorías artificiales mediante dudosas reglas electorales, para fortalecer un presidencialismo supuestamente capaz de sacar adelante, sin problemas, las célebres pero discutibles “reformas estructurales”, es olvidar de dónde venimos —de un sistema que precisamente garantizaba mayorías automáticas para un presidencialismo sin contrapesos—; es, además, apostarle a una solución que en realidad sólo conduciría a mayores polarizaciones y a una menor legitimidad democrática de los gobiernos sustentados en esas mayorías. Sería, una vez

más, apostar por el gobierno de los hombres y no por el gobierno de las leyes; ignorar la mayor lección que se puede derivar de las alternancias que se han producido en los más distintos niveles de gobierno, a saber: que nuestras mayores dificultades no derivan de quién gobierna (el PRI, el PAN o el PRD), sino de cómo se gobierna. Pues el mayor problema de nuestra democracia no es “la ingobernabilidad”, como se sostiene por tantos, sino el mal gobierno. Y el mal gobierno no es sólo consecuencia de la mayor o menor incompetencia o carisma de los gobernantes, sino del modo o la lógica patrimonial con la que funcionan las instituciones públicas, es decir, de la naturaleza, fortaleza y legitimidad del Estado.

La gran asignatura pendiente de nuestra transición concierne precisamente a esta cuestión que hasta ahora ha sido soslayada por todas las fuerzas políticas, sea porque comparten una visión de los problemas claramente antiestatista, sea porque derivan sus privilegios y su fuerza de la naturaleza patrimonialista y de la debilidad institucional del Estado mexicano.

Es cierto que la experiencia del Estado mexicano en el siglo xx no admite una caracterización fácil; no la admite hoy, y no la admitió ayer, en su época postrera, ni durante su esplendor desarrollista. A contrapelo de la leyenda negra, la burocracia estatal mexicana fue la protagonista indiscutible del desarrollo nacional, mediante su peculiar combinación de hegemonía cultural, legitimidad revolucionaria de origen, políticas populares, formación de clientelas satisfechas y autoritarismo endémico. Fue ese “ogro” casi inclasificable el que, exhausto, agotó históricamente su formato político y sus rendimientos económicos en el último cuarto del siglo xx.

Así, de un Estado cuya constitución material se configuró sobre la base de arreglos y compromisos que deformaron e incluso pervirtieron a buena parte de las instituciones públicas, desde los cuerpos policíacos y los órganos encargados de procurar y administrar la justicia, hasta las relacionadas con la educación y la salud públicas. Bajo la hegemonía del partido único, ese Estado parecía fuerte porque daba lugar a gobiernos monolíticos sustentados en las reglas no escritas de una disciplina autoritaria y clientelar. Sin embargo, con las transiciones arriba señaladas se puso de manifiesto su enorme debilidad institucional, su carencia de verdadera legitimidad legal, así como su naturaleza de botín en disputa por los más diversos poderes fácticos: económicos, financieros, mediáticos, e incluso sindicales y populares.

Es esta naturaleza patrimonialista y clientelar del funcionamiento de la mayor parte de las instituciones estatales lo que ayuda a explicar que, pese a la alternancia en todos los niveles de gobierno, el ejercicio real del poder siga siendo tan autoritario, ineficiente y opaco como antes. Prueba de ello es la resistencia tenaz y multiforme opuesta a los organismos que, como el IFAI, la CNDH,

el Conapred o el propio IFE, intentan hacer efectivos los derechos fundamentales constitucionalmente reconocidos. Y permite entender también que no obstante sus supuestas diferencias programáticas, en el mediano plazo todos los partidos asumen prácticas clientelares y patrimonialistas similares.

Prácticas que capitalizan la vulnerabilidad y las necesidades de amplios sectores populares en beneficio de “hombres o mujeres fuertes” que intercambian prebendas por lealtad personalizada. Prácticas que convierten a las instituciones públicas y sus recursos en patrimonio exclusivo de grupos que pueden así privilegiar o sancionar discrecionalmente a determinados sectores sociales. Prácticas, en fin, que desprestigian radicalmente a la propia idea de lo público, de lo estatal, al volverla sinónimo de lo ineficiente, de lo corrupto, de lo que inexorablemente funciona peor que lo privado (aunque en muchas ocasiones eso sea completamente falso).

Tenemos un Estado débil, carente de la legitimidad básica no sólo para hacer efectivo el imperio de la legalidad, de la seguridad, de los derechos ciudadanos sino para recaudar y establecer impuestos.

Buena parte de los innegables avances democráticos arrojados por la transición no han conducido a mayor capacidad estatal y buen gobierno, sino a una utilización de todos estos mecanismos al servicio de la reintegración de las oligarquías políticas sectoriales o locales. Hoy, los gobernantes (y directivos de distintas instituciones del sector público) cumplen formalmente con

los requisitos de transparencia, evaluación y rendición de cuentas, pero también es cierto que han aprendido a administrar estos criterios formales proyectando una imagen de "gobernantes modernos", sin mejorar sustantivamente la sensibilidad gubernamental a las demandas sociales genuinas ni su capacidad para resolver los problemas públicos. El caso de la seguridad pública es hoy el más claro ejemplo de ese fracaso.

Por su parte, los poderes de las entidades federativas, si bien han incrementado su autonomía y su papel como poderes de contrapeso al federal, también han ganado en discrecionalidad y opacidad en nombre del federalismo. Los gobiernos estatales sólo cumplen superficialmente con criterios racionales de presupuestación, gasto y evaluación. Los sistemas políticos locales están cada vez más atados a oligarquías político-empresariales que parecen inamovibles, mientras que el pluralismo político efectivo es sólo una aspiración remota, todavía, en buena parte de las entidades federativas. Es aquí donde el Estado de derecho, la transparencia, la rendición de cuentas muestran sus máximos rezagos, y es en esa dimensión donde se desarrolla la vida y el trabajo de la mayor parte de los mexicanos.

Tenemos un Estado débil, carente de legitimidad básica no sólo para hacer efectivo el imperio de la legalidad, de la seguridad, de los derechos ciudadanos, sino incluso para recaudar y establecer impuestos. Es esto y no el pluralismo político lo que da cuenta del fracaso reiterado de todo intento de realizar una verdadera reforma fiscal, esa sí, reforma estructural que México necesita desde hace medio siglo. Y lo que explica igualmente la tentación populista —sea de izquierda o de derecha— de apelar a líderes providenciales, a salvadores de la patria o a mayorías ficticias, confundiendo legitimidad con popularidad

y política democrática con populismo mediático. Las campañas electorales, entonces, se transforman en competencias entre supuestas personalidades carismáticas, que en lugar de propuestas programáticas representan, si acaso, las fobias y las filias de un electorado reducido a espectador pasivo de *spots*, de intercambios de invectivas, y de promesas y amenazas delirantes.

### HACIA UN AUTÉNTICO ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO

En este sentido la gran tarea de nuestra incipiente democracia no consiste en restringir el pluralismo político —lo que en todo caso la volvería aún más frágil, más precaria y expondría ante nuevas pulsiones violentas a la propia democracia ganada— sino en transformar al Estado en un Estado de derecho capaz no sólo de reconocer, sino de garantizar universalmente, las garantías fundamentales de todos los mexicanos, rompiendo así los círculos viciosos del clientelismo y del patrimonialismo. Como lo prueba toda la experiencia histórica y a pesar de las leyendas antiestatistas en curso, sólo un Estado fuerte, eficaz y eficiente crea las condiciones de una sociedad civil fuerte, exigente y organizada, así como una verdadera y cabal ciudadanía. Sólo un Estado que garantiza universalmente los derechos sociales hace posible el ejercicio igualitario de los derechos de libertad, de los derechos civiles y de los propios derechos políticos. Y sólo un Estado legitimado por su capacidad de garantizar esos derechos puede regular con eficacia y eficiencia los poderes fácticos que inevitablemente surgen en una sociedad abierta y plural. En esto último la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su papel de Tribunal Constitucional, tiene

una responsabilidad mayúscula porque de sus interpretaciones y decisiones depende que los derechos sociales sean, finalmente, reconocidos como derechos fundamentales que guardan una relación de interdependencia con los derechos de libertad y con los derechos políticos. Y, sobre todo, que puedan ser exigibles y deban ser garantizados ante el Estado y ante los poderes privados que tradicionalmente los han amenazado.

La construcción de un verdadero Estado social y democrático de derecho parece exigir la discusión del reemplazo del régimen presidencial por un régimen parlamentario.

Se trata, como es evidente, de una tarea de largo aliento que requiere de esfuerzos y compromisos sostenidos y que no puede reducirse a modificaciones legales puntuales. Lo que sin duda requiere de la formación de coaliciones y mayorías capaces de trascender intereses puramente electorales y de coyuntura, pero no de mayorías al servicio del presidente en turno, sino de verdaderos gobiernos de coalición sustentados en acuerdos públicos y transparentes y en proyectos de largo plazo. Y en este sentido el mayor obstáculo, otra vez lo subrayamos, no es el pluralismo político sino un presidencialismo que a lo largo de toda la historia mexicana ha mostrado sólo ser eficaz cuando se vuelve autoritario. Cesarismo, bonapartismo y populismo son, han sido y serán las patologías inevitables de un régimen que identifica la jefatura del Estado con la de gobierno. Y la personalización de

la política, hoy agravada por los modernos medios de comunicación, es también una consecuencia inevitable de los sistemas presidenciales. Por todo ello, la construcción de un verdadero Estado social y democrático de derecho, garante efectivo de los derechos fundamentales de todos los mexicanos, parece exigir la discusión del reemplazo del régimen presidencial por un régimen parlamentario, que entre otras cosas haga posible distinguir claramente a los gobiernos y sus mayorías contingentes del Estado y sus funciones permanentes.

### PARLAMENTARISMO AHORA

Realizar esta operación —que bien podríamos llamar histórica— requiere de un salto cultural y político de la mayor importancia. Las bases sociales de los partidos no parecen preparadas para encarar ese desafío, pero tampoco las dirigencias, líderes y, menos aún, los candidatos. Hacia las elecciones del 2012, cuando la democracia mexicana haya cumplido 15 años, el único vaticinio cierto es éste: ninguno de los partidos obtendrá mayoría congresual. Gobernar sin mayoría volverá a ser el dato estructural, y para resolver el acertijo será preciso arriesgar un tipo de gobierno de coalición inexplorado en nuestra historia política. Y si los actores políticos no son capaces de extraer las lecciones básicas de la post-transición, viviremos una nueva versión —más o menos frustrante, más o menos paralizada— de los sexenios previos, sea cual sea el partido que resulte ganador.

Ahora bien, si el país es capaz de abandonar el libreto de la era política anterior, entonces México sería testigo de un proceso inédito, pluralista, más propiamente democrático: la forja de una mayoría legislativa entre partidos diferentes o hasta en-

frentados para poder gobernar. Allí está el cambio más importante, el hecho político que ante los ojos de todos abriría una nueva época en México: compartir el poder. Esa construcción política, absolutamente inexplorada en nuestra historia, tendría tres requisitos:

- 1) El acercamiento serio, sistemático y programático entre el partido en el gobierno y alguno de los grandes partidos opositores.
- 2) Una vez iniciado el acercamiento, redefinir de manera conjunta las prioridades y el programa mismo de gobierno.
- 3) Asegurar los votos de los diputados del o de los partidos aliados, comprometiendo al mismo tiempo determinadas carteras en el gobierno federal.

Típicamente ésta es la fórmula bajo la cual funcionan los gobiernos pluralistas: una alianza legislativa con reflejo en el gabinete que impulsa un programa de gobierno común. No hay popularidad ni capital político que valga si no se sabe crear esa coalición. En ausencia de esa operación, México seguirá dando tumbos sin atreverse a salir de su adolescencia democrática (contestataria, dividida); sin que despegue su crecimiento económico; sin mejorar la distribución de la riqueza, ni la reforma del Estado, ni las grandes obras de actualización en los muchos campos necesarios. Ahora bien, adentrarnos de lleno en la experiencia del buen gobierno democrático implica dejar atrás el discurso y la ideología de "la transición" y estar dispuesto a vivir un escenario de alianzas a profundidad, negociaciones y pactos públicos entre fuerzas normales, legítimas e iguales después del momento electoral.

Experiencias exitosas de esa índole han ocurrido en múltiples casos europeos, cuyos

regímenes son parlamentarios (Alemania, Reino Unido, España, Bélgica, Holanda, Dinamarca, etcétera) y en los cuales la construcción de una coalición resulta ineludible. Si no la hay, si nadie tiene mayoría en el Parlamento, el gobierno es imposible.

Es decir: el "sistema" induce a los acuerdos. Este tipo de pactos se presuponen como naturales en un gobierno parlamentario: si no hay mayoría en el Congreso no hay gobierno. Sin embargo, en nuestro sistema presidencial se produce el espejismo de que se puede gobernar sin mayoría en el Congreso, porque la elección del presidente tiene su propia vía, su propia campaña, su propia boleta y, al final, su propia agenda.

En otras palabras: en un régimen presidencial como el nuestro la arquitectura constitucional permite que tengamos un presidente electo en su propia pista y lógica, y un Congreso conformado en otra, a veces completamente distinta (especialmente durante las elecciones intermedias). Dado que el gobierno presidencial no depende del Congreso, dado que sus fuentes de legitimidad —las elecciones— suelen ser simultáneas pero independientes, los gobiernos presidenciales resultan legítimos y legales aun si no cuentan con la mayoría en el Legislativo. De tal suerte que no se siente la necesidad de construir una mayoría absoluta en el Congreso como de manera natural, inmediata y obligada se plantea en un régimen parlamentario.

Por eso, cuando escuchamos a los partidos, a los candidatos —a los de ahora y a los del pasado— siempre e inmediatamente reconocemos un discurso taumáturgico: como si al llegar a la Presidencia pudieran impulsar un proyecto de gobierno sin necesidad de alianzas, sin cortapisas ni complicaciones pluralistas; como si vivieran en otro país, con otro régimen, con otro sistema de partidos, con otra estructura social y electoral.

Las recientes iniciativas legislativas, presentadas por los grandes partidos (PRI, PAN y PRD), tienen una indiscutible virtud: por primera vez estamos arribando a la discusión acerca de la "forma de gobierno", y estamos abandonando —por fin— el reiterado debate sobre las piezas electorales. Lo malo es que en casi todos esos planteamientos se acude a "salidas mixtas" que no encauzan ni resuelven el acertijo esencial: la existencia de la pluralidad política. Y algo más: se recurre a fórmulas ingeniosas (segunda vuelta con elección congregual) o a fórmulas artificiosas (cláusulas de gobernabilidad) que la democracia mexicana alguna vez abandonó precisamente porque adulteraban la expresión política legítima del país real.

Por el contrario, creemos que ha llegado la hora de repensar el arreglo institucional en su conjunto, y que el formato que debe ser imaginado y ensayado para resolver el problema de gobierno y la ecuación pluralista en México es el parlamentarismo. Ese régimen necesita de coalición cuando ningún partido en singular tiene la mayoría absoluta de escaños; coalición para formar gobierno sin desplazar o abatir los intereses y las visiones distintas que necesitan ser representadas.

Tarde o temprano, la trayectoria de nuestra transición política tenía que ponernos de cara a la cuestión de la "forma de gobierno". Ya lo está. El problema es que mientras hemos dedicado muchos esfuerzos, elaboración y creación políticas a la esfera electoral y a otros debates asociados, no habíamos hecho lo mismo con la esfera del gobierno; no estábamos preparados de la misma manera para enfrentar la nueva situación política en el terreno de los poderes del Estado. El fenómeno se instaló antes que la reflexión intelectual y antes que la previsión política.

Por primera vez en la agenda de los partidos y en la discusión pública el asunto ha tomado el lugar que merece: algunos se conforman con los cambios ya ocurridos, con un presidencialismo acotado ya por la realidad; otros vislumbran una serie de reformas en el marco constitucional para dar paso a una fórmula típica de América Latina: la segunda vuelta modificada; otros más imaginan para México un semipresidencialismo y otros trabajan por el regreso de dispositivos que ofrecieran una mayoría gratuita, una que la voluntad de la sociedad real no otorgó.

Tarde o temprano, la trayectoria de nuestra transición política tenía que ponernos de cara a la cuestión de la "forma de gobierno".

Por la experiencia comparada y por la historia de nuestra propia democracia nosotros creemos que es posible ensayar en México un régimen parlamentario con plena proporcionalidad. Sus ventajas radicales son seis:

- 1) Las mayorías son previas al gobierno; ellas son las que producen naturalmente al gobierno y no hay que construirlas mediante trucos institucionales.
- 2) Fuerza la negociación y la naturaliza, la hace parte del paisaje, la normaliza en el Congreso y en el gobierno.
- 3) No necesita desplazar o cancelar al pluralismo real; por el contrario, lo admite y lo incorpora en su propio funcionamiento.

- 4) Evita la permanencia de gobiernos “zombis”, es decir, los gobiernos que ya no tienen mayoría, que no tienen la pericia o la capacidad para seguir ocupando la dirección estatal y, por ello, son naturalmente desplazados.
- 5) Despresuriza y normaliza el momento electoral, pues lo importante es la votación por partido (no por la persona) y es la negociación congresual la que resuelve el dilema de quién ocupará la primera cartera.
- 6) Separa claramente la representación del Estado de la jefatura del gobierno.

Además, sus reglas fundadoras son simples: el partido más votado (si no cuenta con la mayoría absoluta) tiene derecho a comenzar una exploración de los socios que lo acompañarán en el gobierno; elabora un programa público; llega a acuerdos de gabinete y, por tanto, constituye el nuevo gobierno. Esta fórmula constituiría, por sí sola, una palanca poderosa de modernización del propio Congreso mexicano, hoy por hoy tan rezagado en sus prácticas deliberativas y en su funcionamiento como órgano colegiado.

La característica distintiva de los sistemas parlamentarios es el origen común de los poderes Legislativo y Ejecutivo (en contraste con la elección separada del Ejecutivo). El Ejecutivo es, así, una especie de “comisión” del Legislativo, en la cual se delegan las funciones del gobierno. La formación del gobierno se ata a la distribución de asientos: el Parlamento elige al primer ministro, que es normalmente el líder del partido mayoritario, y éste arma su gabinete. Ambos poderes tienen un arma apuntando hacia el otro: el Ejecutivo tiene la amenaza última de disolver el Parlamento y éste, a su vez, puede retirar al gobierno a través de un voto de desconfianza.

Una regularidad de los sistemas parlamentarios es que el grueso del trabajo legislativo lo constituyen las iniciativas del Ejecutivo. El gobierno es claramente el que controla la agenda legislativa. La oposición critica, debate, cuestiona, pero no tiene el control de la agenda. Forma y deshace gobiernos, pero en el inter prácticamente carece de poder frente a un Ejecutivo poderoso y claramente dominante que se yergue sobre los hombros del Congreso.

La clave está en admitir y encauzar la realidad del presente y del futuro: la política partidista. El rol de los partidos es absolutamente central, pues ellos controlan el Parlamento y, con ello, la formación y sostenimiento de gobiernos.

Típicamente, el gobierno parlamentario asume al pluralismo como lo que es, como un valor de las sociedades democráticas, y no se propone —como condición *sine qua non*— la restricción artificial a nuevas opciones en las elecciones subsecuentes (obsesión arbitraria y excluyente, adobada en la última reforma electoral) sino que, por el contrario, el régimen parlamentario trasciende las resistencias en contra de la llegada de partidos, personajes, organizaciones o idearios a la contienda y los asimila como parte natural de su propia naturaleza y operación plural.

Una última anotación importante: los gobiernos de minoría son poco frecuentes, pero históricamente han llegado a suceder y no es despreciable su estabilidad. Es decir, el gobierno puede ser minoritario, mantenerse vivo, a pesar de que el partido o partidos que lo integran sean minoría en el Parlamento. Esto sucede cuando la oposición no logra coordinarse para unir fuerzas en contra del gobierno. El parlamentarismo exige y ofrece a la vez precisamente eso: conversación entre adversarios; la naturalización del acuerdo; políticas de coalición, las prácticas y los

valores ausentes en la realidad política de México.

Para arribar a ese escenario, para armar una coalición para y en el Parlamentarismo, se requiere superar el primer obstáculo, el que arrastra nuestra propia cultura: imaginar que es posible, legítimo y necesario pactar un gobierno de compromiso entre fuerzas bien distintas, es decir, se requiere de las insustituibles virtudes y destrezas de la política y los políticos. Aunque no cambiase el formato presidencial, aunque no transitáramos a un régimen parlamentario, de todos modos el futuro de nuestra democracia va a depender, cada vez más, de saber gobernar en coalición, de compartir el poder con un aliado a menudo incómodo.

## EQUIDAD AHORA

Equidad social y parlamentarismo son las palabras clave que pueden resumir este documento. Son ideas que pueden vertebrar un programa mirando, por fin, más allá de la transición. Aunque lograda la democracia representativa y el pluralismo efectivo, alcanzada la alternancia, logrados tantos y tan significativos propósitos que costaron décadas de luchas políticas, las expectativas y las ideas democráticas, como vimos, han empezado a decaer por el prolongado y luego acelerado deterioro del contexto material mexicano, que ha tornado a la vida social más insegura, vulnerable, desesperanzada, y a la política más desprestigiada y menos creíble como vía para cambiar y mejorar.

El estancamiento de largo plazo, sus consecuencias sociales y sus implicaciones para el desarrollo democrático hacen incuestionable la necesidad de reformas de gran calado como las que proponemos aquí. No obstante, con todo y lo profundo de la crisis actual

no parece haberse modificado la creencia convencional y gubernamental en el valor de las pasadas dos generaciones de reformas (de 1985 en adelante); reformas fatigadas y que no han dado, ni lejanamente, los resultados prometidos. El propio apoyo a las reformas se debilita por los resultados magros, por las malas expectativas y, a menudo, no tienen que ver sólo con la falta de acuerdos parlamentarios.

Con todo y lo importante que sea el régimen político resulta ilusorio creer que sólo con cambios procedimentales, o con reglas nuevas en la esfera gubernativa, se recuperará un aliento desarrollador sin entrar, por primera vez en serio, en una recuperación social, equitativa, garantista de los derechos materiales, centrada en la protección social.

Y la sociedad mexicana ya ha dejado de tener tiempo. En las dos últimas décadas, de 1990 al 2010, la población ha aumentado en 24.5 millones de personas, y en las próximas dos aumentará en unos 12 millones más. La transición poblacional sigue madurando y el bono demográfico se está perdiendo ante la falta de inversiones y la escasa generación de empleos. No es casual que en la última década hayan emigrado alrededor de 450 mil mexicanos en promedio anual, echando mano de una de las pocas válvulas de escape del estancamiento que conoce esta generación.

Concluida la primera década del siglo XXI, creemos que no hay nada más importante que emprender una serie de reformas para la cohesión social duradera; que el cambio en los niveles de equidad, de seguridad y de bienestar. En estas circunstancias el cambio fiscal se presenta como la reforma económica decisiva, no sólo ante el riesgo previsible de un deterioro acelerado de las finanzas públicas en México, sino también, y sobre todo, porque allí está la clave de la creación de

la red de seguridad social y de los mecanismos de redistribución del ingreso que tantas veces ha pospuesto el país.

Las grandes coaliciones políticas —naturales en el parlamentarismo— pueden enfrentar mejor los desafíos y las resistencias de los poderes fácticos.

Lejos de lo que los exorcistas del pluralismo afirman, el parlamentarismo y los gobiernos de coalición han demostrado estar mejor equipados para enfrentar tales cambios. Según la experiencia histórica, contada por la propia OCDE en un estudio reciente, siete de las diez mayores consolidaciones fiscales llevadas a cabo en los países desarrollados desde 1970 se han producido bajo gobiernos de coalición. Alemania, articulada permanentemente en gobiernos de coalición, es la economía más fuerte de Europa, la que ha perdido menos empleos y la de la más rápida recuperación; mientras que Grecia, por el contrario, ha caído en un atolladero fiscal sin precedentes por gracia de sus gobiernos mayoritarios de un solo partido. Las grandes coaliciones políticas —naturales en el parlamentarismo— pueden enfrentar mejor los desafíos y las resistencias de los poderes fácticos que tradicionalmente constituyen el principal freno a las reformas fiscales.

Del mismo modo, y como lo ha argumentado un grupo de economistas mexicanos en el documento *Hacia un nuevo curso de desarrollo*, la reforma fiscal es la reforma articuladora de otras reformas, la que puede abrir las compuertas a todas las demás. El objetivo es un sistema

de seguridad único y universal, capaz de brindarle a cada mexicano acceso a servicios de salud de alta calidad y a un ingreso mínimo indispensable que lo incluya en el consumo, el mercado y el ejercicio de sus derechos, en una versión actualizada, global, redistributiva, universal y eficaz de la economía mixta.

Una profunda reforma fiscal junto a un replanteamiento de las políticas y los derechos sociales, es decir, un proyecto serio de igualdad social, que sepa reconocer todo lo que la sociedad mexicana ha cambiado y que, por tanto, acepte que ya no puede seguir recurriendo a fórmulas heredadas del pasado. Históricamente, la ruta para la protección de la salud y el acceso a la seguridad social se concibió a través de instituciones (IMSS o ISSSTE) que entran en acción en tanto que la persona ya ha establecido un vínculo laboral. El problema es que nuestra economía no genera esos vínculos, crece escasamente y durante lustros sólo ha generado un tercio de los empleos necesarios. Una vez más: se trata de un círculo vicioso que condena a estar fuera del trabajo, del mercado, del consumo y de las redes de seguridad social a millones de personas.

Parte imprescindible del paquete de este puñado de reformas detonantes es la reformulación seria del gasto público. Un dato hace evidente esta necesidad: al finalizar el sexenio de Ernesto Zedillo, el gasto corriente del sector público era de 705 mil millones de pesos. En 2008 fue de un billón 166 mil millones de pesos (a precios constantes del 2000), el 65% más. Esto es: el gasto corriente adicional creció más de 400 mil millones de pesos en ocho años. Mucho más de lo que preveían alcanzar las distintas reformas fiscales de esos mismos ocho años. La multiplicación injustificada del gasto se vuelve a demostrar con la existencia de casi mil

programas sociales dispersos, yuxtapuestos, creados por gobiernos de todo tipo y nivel, y que en conjunto apenas y atienden algunas de las necesidades clave, siempre en riesgo de convertirlas en clientelas. Por eso, sin una reforma a la estructura del gasto público no habrá reforma fiscal que valga la pena.

El Estado debería recuperar y profundizar el papel que históricamente ha tenido como promotor de la cultura en México.

En nuestra opinión, la dispersión e incoherencia de la política social debe corregirse colocando a la salud como el eje de la oferta, al lado de un seguro de desempleo que amortigüe los efectos perniciosos de la economía dual generada por la liberalización y la globalización, haciendo económicamente viable y socialmente soportable la existencia de un sector ampliamente desregulado y precario del mercado de trabajo. La reforma fiscal, profunda y recaudadora, pospuesta ya durante medio siglo, encuentra aquí una oportunidad: como el fundamento indisoluble de una reforma estructural pensada explícitamente para la igualdad.

## UNA REFORMA CULTURAL Y MORAL

Existe un componente en la crisis que es de carácter moral: la falta de confianza para salir adelante.

Por eso, y más allá de la desigualdad social y económica, pero no desligada de ella, nuestro país necesita también de cambios

promotores de un nuevo horizonte moral y cultural, ético, cambios que revitalicen y actualicen las ideas y las concepciones que México tiene sobre sí mismo y sobre lo que puede hacer en el mundo. A menudo, condescendencias y corporativismos han dificultado mirar con franqueza las dimensiones de ese rezago cultural, y en esta materia hay también asignaturas ineludibles. Destacamos sólo las siguientes:

- 1) *Aprovechar, intensa y extensamente, las opciones que ofrece la información digital.* Aunque ha tenido un avance significativo en ese terreno, todavía más de dos terceras partes de la sociedad mexicana se mantienen al margen de internet y de las posibilidades de información y conocimiento, así como de entretenimiento y deliberación, que existen en la red. En ese aspecto, México sigue sin tener una política nacional, que incluya tanto medidas para abatir la brecha digital con conexiones de calidad, como para promover el uso y la colocación de contenidos en línea.
- 2) *Destruir el desarrollo de la educación básica.* La dirigencia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, usufructuaria de numerosos cuan ilegítimos privilegios, se ha constituido en un obstáculo cotidiano y ostensible para la evaluación, la calidad y el desenvolvimiento de la enseñanza básica. Al país le resulta indispensable terminar con ese impedimento. Los profesores tienen derecho a contar con una organización sindical que los represente y que defienda sus intereses laborales, pero éstos no debieran ser motivo para frenar el desarrollo educativo. La escuela es la unidad básica del cambio mental, científico, laico e igualitario que necesita el país, y más

allá del gremialismo, los profesores mexicanos deben ser convocados a esa nueva misión cultural.

- 3) *Liberar al sistema educativo en su conjunto, y no sólo a la educación básica, de sus ataduras corporativas tiene la mayor importancia para el cambio cultural de México.* La educación superior pública —las universidades estatales y la amplísima red de institutos tecnológicos— representan activos vitales, pero están políticamente articulados a sistemas de intereses políticos que siguen limitando su desarrollo. Las universidades públicas estatales están cada vez más imbricadas con los poderes y sistemas políticos a nivel de los estados. Y los institutos tecnológicos federales están centralmente dominados por una antigua red corporativa cuyo centro es la Dirección General de Educación e Investigación Tecnológica de la SEP cuando, por el contrario, deberían de contar con la autonomía para ligarse estrechamente con empresas de su localidad. Esta contradicción de fondo en su diseño y forma de gestión ha limitado siempre a los institutos tecnológicos que, en otro esquema, habrían hecho contribuciones importantes al desarrollo nacional y a la inclusión social de los más jóvenes y los más pobres. Los temas de educación superior, ciencia y tecnología no son sólo asuntos de importancia interna sino que forman parte explícita de una diferente inserción mundial de México, de su política exterior, tanto en materia de colaboración para la producción científica como para la solución de problemas planetarios.
- 4) *Diversidad y calidad en los medios.* Unas cuantas empresas siguen acaparando frecuencias, recursos y audiencias comunicacionales. Hace falta pro-

mover la competencia y la calidad en la radiodifusión con medidas como éstas: crear nuevas cadenas de televisión nacional (al menos una de ellas de televisión no comercial); respaldar el desarrollo de los medios públicos y otros de índole no comercial; impulsar observatorios y organizaciones de consumidores de medios; establecer normas para, sin demérito alguno de su libertad, regular la clasificación de sus contenidos y para que la publicidad se ajuste a parámetros de claridad y respeto a las audiencias.

- 5) *Abrir y diversificar opciones culturales.* El Estado debería recuperar y profundizar el papel que históricamente ha tenido como promotor de la cultura en México. No debe ser la única fuente de sostenimiento, pero sí la más importante para respaldar proyectos e instituciones que de otra manera no existirían porque sus fines no son lucrativos. Ampliar, fortalecer, garantizar y abrir espacios culturales de toda índole —museos, salas de exhibición, circuitos de distribución de audiovisuales, academias, talleres, publicaciones, etcétera— con criterios de diversidad y calidad es parte de una indispensable tarea civilizatoria que se ha quedado rezagada en las prioridades del Estado y la sociedad.
- 6) *Un nuevo contexto para la deliberación.* A la sociedad mexicana le hacen falta espacios de encuentro, cotejo y deliberación de ideas. Nuestras universidades públicas suelen permanecer ensimismadas ante los problemas del país. La prensa, crecientemente dominada por el escándalo y la veleidad, dedica segmentos cada vez menores al análisis de los asuntos públicos. En los medios electrónicos, a la reflexión de esos temas por lo general

se la confunde con el intercambio de frases hechas o con la propagación de los prejuicios de las propias empresas. Reivindicar la discusión pública es redimir la diversidad y la tolerancia, pero también el ejercicio crítico que resulta indispensable para aminorar inercias y complacencias. Sostenemos que la práctica de escuchar los puntos de vista opuestos es esencial para la ciudadanía digna de ese nombre y para cualquier proyecto serio de educación cívica.

- 7) *Una nueva cultura de la legalidad inspirada en los principios e ideales del constitucionalismo democrático*, que contribuya a generar una sociedad más honesta, más dispuesta a la interacción y a la participación corresponsable y, sobre todo, más consciente del sentido y valor de los derechos fundamentales de todas y todos. Esa sociedad es condición necesaria para generar un contexto de exigencia efectivo y responsable a los gobiernos, legisladores, jueces, etcétera, en turno.

## EL MENSAJE IGUALITARIO DE LA DEMOCRACIA

En suma: Estado social y democrático de derecho, equidad social y parlamentarismo es la fórmula que nuestra discusión como Instituto de Estudios ha concebido para la discusión sobre el futuro de México.

Intencionalmente no hemos hecho desfilar un elenco amplio de propuestas en todas direcciones o en todos los campos porque queremos concentrar el debate en lo más importante: crear esa amplia red de inclusión y protección social al tiempo que profundizamos nuestra vida democrática. Ambas son las bases inexcusables para un Estado de derecho eficaz.

Hasta ahora, ni la política democrática, y mucho menos la política económica, han reconocido en todas sus consecuencias el problema de la desigualdad. Tal vez por eso México quedó entrampado en los corredores de la globalización, pagando altos costos sociales en el nombre de su impostergable modernización. Una multitud de reformas estructurales convencionales buscaron la inserción al mercado mundial y la competitividad económica; pero ninguna de ellas abordó y atendió el problema económico de la desigualdad.

Si no logramos cambiar la estructura del ingreso en la década que comienza, México habrá dejado de ser un país de jóvenes sin empleo para convertirse en una nación de viejos empobrecidos y sin seguridad ante la vida.

La revisión teórica y práctica en favor de la redistribución como condición del crecimiento ha empezado en el mundo desde hace algunos años, incluso para los que premeditadamente la ignoraron, y es urgente incorporarla en nuestro propio debate reformador.

Estamos convencidos de que una parte de la agenda de reformas planteadas en varios espacios y por varios actores políticos e intelectuales son imprescindibles; también, creemos que faltan otras tantas y que hay un abuso en la proyección de pretendidos "escenarios" y en la culpabilización del Congreso. Aunque para hacerlas viables hay que hacerlas sentir como importantes, hay que incorporar a su agenda temas nuevos, los del bienestar —siempre pospuesto a la espera del "goteo"—, un

aliento moral que propicie el compromiso y la movilización de sectores sociales, organizaciones y partidos, precisamente porque arrojará beneficios en plazos precisos, de manera equitativa, y no sólo a los hombres de negocios.

La agenda de las reformas pendientes está trabada porque se concibió y se presentó como un frío catálogo de áreas para atraer inversión, y nada más. Porque no incluyó la idea de los objetivos nacionales a largo plazo, porque no intentó generar una coalición —suma de visiones e intereses— con un modelo de sociedad que explícitamente, y por primera vez, quiere ser menos desigual. Las reformas estructurales de ese tamaño y de esas consecuencias no pueden concebirse como el inventario de faltantes para una administración, sino como el compromiso histórico de un país.

Por fin México está enfrentando una discusión seria sobre el régimen político que nos está ayudando a salir de la concepción minimalista de la democracia (el puro procedimiento electoral), para colocarnos en un horizonte más vasto y de consecuencias mayores para el futuro del país. Por nuestra parte, creemos que la realidad demuestra que el pluralismo no podrá ser exorcizado mediante tecnicismos constitucionales o sucesivas rondas electorales. El pluralismo es un hecho social y cultural propio de una sociedad tan grande, moderna, y tan cruzada por desigualdades como la mexicana. Incluso más allá, el pluralismo es un valor en sí mismo, como la libertad de expresión, como el derecho a votar y a ser votado, el pluralismo es un derecho fundamental, porque en su ausencia el sistema democrático deja de existir. Por eso ha merecido una protección constitucional desde 1977 y en buena medida, fue el *leit motiv* de nuestra transición democrática.

Concluida la primera década del siglo, caracterizada ya como una época de “estancamiento inestable”, es seguro que no todos hayamos aprendido lo mismo, pero las lecciones están ahí. Por nuestra parte no queremos ignorar esas lecciones y creemos ver que el nombre y el contenido de los derechos sociales mantienen su validez civilizatoria, aunque las formas concretas que debe adoptar su apuesta (por la modernidad, por el progreso, por la solidaridad, la justicia y el reparto), esas formas sí han cambiado, por lo que se deben tomar riesgos teóricos y prácticos aprendiendo de la experiencia propia y la del mundo. Ante las evidencias de su fracaso, la apuesta económica ya no puede ser la de mayores privaciones momentáneas que aumentarían la eficiencia y el crecimiento para luego repartir los frutos. La apuesta democrática e igualitaria consiste en encontrar *qué tipo de sistema económico será capaz de traer el máximo beneficio para la mayor cantidad de gente en todos los momentos del ciclo.*

Todo parece indicar que por primera vez en la historia estamos obligados a resolver los problemas de la pobreza y de la desigualdad en democracia. Es una oportunidad y un desafío que tienen plazo: si no logramos cambiar la estructura del ingreso del país en la década que comienza, muy probablemente México habrá dejado de ser un país de jóvenes sin empleo, para convertirse en una nación de viejos empobrecidos y sin seguridad ante la vida. La riqueza para preparar y sostener a esa generación y a ese futuro debe ser creada y distribuida desde ahora, creciendo, echando mano de lo que tenemos y hemos producido en las transiciones del nuevo siglo: márgenes de libertad y pluralismo como nunca los tuvimos, pero escuchando, ahora sí, el mensaje igualitario de la democracia.