

# **EL ACERTIJO DE LA LEGITIMIDAD**

**Democracia, legalidad y desarrollo**

**Luis Rubio  
Edna Jaime**

“No hay nada más difícil de llevar a cabo, ni nada de más dudoso éxito, ni más difícil de conducir, que iniciar un nuevo orden de cosas. Porque el reformador tiene enemigos en todos aquellos que sacan provecho del antiguo orden y sólo distantes defensores en aquellos que se benefician del nuevo orden. Este distanciamiento proviene en parte del miedo a los adversarios, los cuales tienen la ley de su lado, y en parte de la incredulidad de la humanidad, que nunca cree realmente en algo nuevo hasta que no lo experimenta de verdad”

Nicolás Maquiavelo, El Príncipe (1513)

## **ÍNDICE**

**Presentación**

**Introducción**

**Capítulo I. La disputa por el poder sin reglas ni límites**

**Capítulo II. Un mundo de ilegalidad**

**Capítulo III. La ilegalidad y el Estado de derecho**

**Capítulo IV. ¿Qué hubiera dicho Rousseau sobre el México de hoy?**

**Capítulo V. Coordenadas para la reforma institucional**

**Capítulo VI. Instituciones, legitimidad y desarrollo**

**Capítulo VII. El qué del problema político en México**

**Capítulo VIII. El cómo del problema político en México: método y sustancia**

**Capítulo IX. Los problemas de México no son técnicos: se pueden resolver. El tema clave no es “qué” sino “cómo”**

**Colofón**

**Bibliografía**

## Introducción

“No es necesario cambiar...la sobrevivencia no es obligatoria”  
Edgard Demming

El saldo de la reciente contienda electoral resultó uno de los peores posibles, pues puso en evidencia el abismo institucional que enfrenta el país. Lo más grave del movimiento de protesta encabezado por Andrés Manuel López Obrador no reside en la protesta en sí, en los plantones o en la interrupción de las vías de comunicación, sino en la percepción de una parte importante de la sociedad mexicana de que se trata de una estrategia legítima de lucha política. La noción de que las urnas son el medio a través del cual se determina el ganador de una contienda electoral quedó sumida en el lodo de esta disputa por el poder.

La disputa por el poder fue el eje rector de la política mexicana por todo el siglo que siguió a la caída de Porfirio Díaz. Plutarco Elías Calles ideó un medio (en la forma del Partido Nacional Revolucionario) para institucionalizar la disputa por el poder entre las triunfantes facciones y grupos revolucionarios, proceso que, con altibajos, fue extraordinariamente exitoso en el curso de las siguientes décadas. Si bien la institucionalización política no resolvió los dilemas fundamentales de la disputa por el poder, sí permitió la pacificación del país, la creación de un contexto propicio para el crecimiento de la economía y el desarrollo gradual de la sociedad mexicana.

El mecanismo ideado por Calles tuvo el beneficio de forzar a los políticos a disputarse el poder dentro de las instituciones, en lugar de recurrir a la violencia y el asesinato como medio legítimo y normal de ascenso político. Aunque hubo momentos de violencia en las décadas en que el mecanismo de sucesión funcionó, no cabe la menor duda que el país gozó de años de paz y estabilidad. Desafortunadamente, el mecanismo inherente al PNR (y sus sucesivas derivaciones, el PRM primero y el PRI después) no resolvió en definitiva el tema subyacente: se institucionalizó la lucha por el poder, pero no se logró la legitimidad del proceso. Es decir, los políticos aceptaron la disciplina porque ésta se hacía cumplir con cualquier recurso que fuera necesario, incluyendo la “eliminación” del disidente o un “cañonazo” de dinero de corte obregonista, y no porque, en su fuero interno, estuvieran dispuestos a someterse a las reglas inherentes al proceso.

Las reglas “no escritas” de la vida política mexicana eran tajantes. Según el relato de Antonio Velasco Piña,<sup>1</sup> esas reglas no sólo fueron escritas, aunque permanecieran secretas, sino que su cumplimiento era draconiano. Pero hasta la reciente publicación de ese relato, todo el sistema político priísta operó bajo el principio de que se trataba de reglas implícitas y, más importante, que todo el andamiaje legal del país –desde la Constitución hasta la última ley reglamentaria– no era más que una mera formalidad que se podía violar a voluntad. Resulta evidente que es imposible construir y fortalecer la legitimidad de un sistema, incluyendo la aceptación de las reglas de la sucesión, cuando la

---

<sup>1</sup> Antonio Velasco Piña, *El círculo negro: el grupo detrás del poder en México*, México: Editorial Punto de lectura, 2005.

institucionalidad de un sistema político se sustenta en no más que reglas no escritas y un sistema legal que resulta una mera formalidad para los actores involucrados.

Más allá de las revueltas (mayores o menores), que se suscitaron dentro de la era del partido todopoderoso, como la de Saturnino Cedillo o la del general Miguel Henríquez Guzmán, el proceso de sucesión funcionó porque el presidente contaba con los recursos e instrumentos para hacerlo funcionar. Una vez que ese poder comenzó a resquebrajarse, la disidencia no se hizo esperar. Hay indicios que sugieren que Luis Echeverría logró superar un intento presidencial por descarrilar su candidatura. Y resultó evidente el rompimiento del PRI cuando, en el contexto de la nominación de Carlos Salinas a la presidencia de la República, se escinde la llamada “Corriente Democrática” encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas. Una vez resquebrajado, el sistema comenzó a “hacer agua” (notoriamente en la sucesión de Carlos Salinas), lo que tuvo como lamentable consecuencia el retorno de la violencia como medio de lucha por el poder.

En la medida en que la disputa por el poder rebasó el esquema del partido hegemónico al constituirse otros partidos y agrupaciones políticas y, paulatinamente, convertirse éstos en contendientes fuertes, creíbles y efectivos en los procesos electorales, los viejos mecanismos dejaron de ser operantes. No es sólo que de pronto se presentaran retos creíbles a las candidaturas priístas, sino que el propio mecanismo de nominación del PRI, el llamado “dedazo”, dejó de gozar de legitimidad, incluso dentro del propio partido. De esta forma la ilegitimidad del sistema se hizo evidente en todos sus frentes. Y las reacciones ante esto no se hicieron esperar. Por ejemplo, todas las elecciones comenzaron a ser impugnadas, al punto en que los partidos de oposición tendían a dedicar una parte importante de su presupuesto no a ganar el voto ciudadano, sino a alimentar los conflictos postelectorales. Así nacieron las llamadas “concertaciones”, que no eran otra cosa que un intento malogrado por salvar un proceso electoral fraudulento y corrupto. Las concertaciones terminaron por convertirse en el método para concluir, de manera individual, las disputas electorales, pero no resolvieron el problema de la competencia política ni mucho menos la legitimidad del proceso. En retrospectiva, esas negociaciones no hicieron sino agudizar la ilegitimidad de la política mexicana y fomentar el cinismo que caracteriza tanto a los políticos como a la población en general en esta materia, lo que en nada contribuye a lograr la paz política o a la resolución pacífica de conflictos.

Pero el tema importante es que las viejas reglas del sistema priísta dejaron de ser operantes. Dada la creciente erosión de los controles al interior del PRI, las fisuras internas (característica de origen del partido), adquirieron preeminencia, al grado en que se dieron no solamente rompimientos como el de la ya mencionada “Corriente Democrática”, sino también situaciones de indisciplina por parte de los perdedores que hubieran sido inconcebibles décadas atrás. Por su parte, en la medida en que a la disputa por el poder se incorporaron otros partidos políticos (actuando éstos, por supuesto, fuera de las reglas del PRI), dejó de ser relevante el viejo mecanismo de disciplina priísta constituido alrededor de la figura de los llamados “candidatos de unidad” a los que se

sumaban todos los grupos del partido, cada uno negociando sus intereses a lo largo del propio proceso electoral.

A partir del año 1988 y, sin duda, de 1994, el proceso electoral adquirió características novedosas. Aunque el proceso tradicional de nominación del candidato del PRI siguió sus mecanismos tradicionales, la contienda relevante dejó de concentrarse al interior del PRI y pasó a estarlo en la competencia de éste con los otros partidos. Durante esos años, se elevó el número de gobernadores provenientes de partidos distintos al PRI y los contingentes, tanto del PAN como del PRD, en el poder legislativo crecieron de manera sostenida. En este contexto, el aumento sistemático de conflictos postelectorales obligó a llevar a cabo una reforma de las leyes electorales, proceso que estuvo orientado a crear una cancha competitiva en la cual ningún candidato o partido gozara de ventajas en la contienda electoral.

Así las cosas, el entonces presidente Zedillo optó por una reforma electoral que fuera aceptable para los partidos de oposición y logró que su aprobación fuera por unanimidad. No obstante, la reforma que llevaría a la creación del IFE que hoy conocemos no fue un aliciente suficiente para que el propio Zedillo se abstuviera de conducir (o al menos mantener su poder de veto) en el proceso de nominación del candidato presidencial de su partido. Esa reforma electoral sufrió su primera prueba en las elecciones de 2000, comicios en los que triunfó el candidato del PAN. Dado ese resultado, es imposible saber a ciencia cierta cuál hubiera sido el devenir de esa elección de haberla ganado el PRI. El hecho de que este partido fuera derrotado, legitimó tanto a la elección como al Instituto Federal Electoral, así como a toda la estructura y legislación detrás de éste.

Las reformas electorales de los noventa habrían de subsanar las deficiencias inherentes a la vieja estructura de administración de los procesos electorales. Para comenzar, la activa participación de los partidos de oposición en la conformación de la nueva legislación ofrecía una garantía de imparcialidad; a lo anterior se sumó la integración de un consejo ciudadano para encabezar al IFE el cual, gracias a su independencia y autonomía, le confería garantías a todos los contendientes. En una palabra, el conjunto de reformas electorales que culminaron con la de 1996 lograron lo que apenas unos cuantos años antes parecía imposible: quitarle el control de los comicios al gobierno y su partido.

Sin embargo, lo que hoy resulta evidente para cualquier espectador es que ninguna reforma electoral podía, por sí misma, cambiar la naturaleza de la política mexicana. Lo que esas reformas lograron fue la creación de nuevas reglas de competencia equitativa para todos los partidos políticos, pero no cambiaron la percepción de ilegitimidad que caracteriza a todo el concepto de legalidad en el país. Es decir, el hecho de que se hayan aprobado nuevas reglas (escritas) de competencia política no alteró el ancestral rechazo a la noción de que los hombres deben supeditar sus impulsos a las reglas del juego. Es posible que, de no haber ganado un partido distinto al PRI en 2000 (o de no haber reconocido el PRI su derrota), esa falla se hubiera hecho evidente desde entonces, tal y como finalmente quedó al descubierto en 2006.

La derrota del PRI en el año 2000 cambió el partido en el gobierno, pero no alteró la irrelevancia del sistema legal en la mente de los actores políticos. Aunque la retórica en la política mexicana es rica en menciones a la legalidad, la Constitución y el Estado de derecho, la realidad plausible es claramente distinta. Además, aunque el “divorcio” entre el PRI y la presidencia terminó por enterrar las reglas “no escritas” que habían conducido la política y el control al interior de ese partido, el primer gobierno no priísta de la era moderna de México se rehusó a llevar a cabo una transformación institucional que, presumiblemente, podría haber incluido un amplio acuerdo político en torno a las nuevas reglas que regirían sobre el comportamiento tanto de partidos como de políticos.

Ahora, México debe enfrentar la dura realidad: cómo salir del atolladero en que se encuentra. Aunque el conflicto postelectoral de 2006 no tiene visos de resolución inmediata, es evidente que un país que aspira a un desarrollo integral y equitativo dentro de un esquema de modernidad no puede funcionar en ausencia de un marco legal que efectivamente rija sobre la ciudadanía y los procesos políticos. Y no sólo porque el gobierno cuente con la capacidad y disposición de hacerlo cumplir, sino porque *per se* goce de amplia legitimidad entre la población y los políticos. En otras palabras, el gran reto de México en la actualidad es el de llevar a cabo una reconstrucción institucional cuyo objetivo medular debe ser el de definir de manera consensual un conjunto de reglas que, a partir de ese momento, se conviertan en el marco legal con carácter obligatorio para toda la ciudadanía, en todo espacio de interacción.

El propósito de este libro es el de analizar esta problemática, situarla en su correcta dimensión y contexto y plantear líneas de acción que podrían contribuir a avanzar esa reconstrucción institucional.

## I. La disputa por el poder sin reglas ni límites

México aguanta un piano, pero quizá no dos  
Dicho popular

La disputa por el poder es un componente inherente a la naturaleza humana. Los hombres compiten por el poder como parte natural de su integración en una sociedad. El gran tema es qué lleva a que los hombres se organicen e introduzcan reglas para la vida en sociedad y, como parte integral de ésta, para acceder al poder. Hobbes fue quizá el primer estudioso de la naturaleza humana que identificó las motivaciones más fundamentales del comportamiento de los hombres y propuso una explicación de aquellos factores que llevan a los humanos a organizarse y actuar en un marco de reglas que les permita tanto convivir como lograr su sobrevivencia.

Para Hobbes, la cuestión más importante que debe resolverse es cómo puede el hombre salir de la violencia, la cual resulta inherente a la vida en el estado de naturaleza. De acuerdo con la visión que este autor desarrolla, el hombre natural vive en un entorno de violencia que impide la vida en sociedad. En función de lo anterior, el objetivo fundamental para Hobbes es evitar la violencia característica del mundo salvaje. En este sentido el contrato social que concibe este pensador no tiene mayor propósito que el de poner fin a la inseguridad que genera el estado de guerra que priva en el mundo de naturaleza. Es decir, los hombres se ponen de acuerdo para acabar con la inseguridad y construir un entorno en el que sea posible la convivencia humana.<sup>2</sup>

Nada de esto era obvio antes de Hobbes. Aunque es evidente que el filósofo de Malmesbury no inventó en modo alguno la realidad, su contribución al desarrollo de los arreglos políticos resulta monumental. La regla que normaba el comportamiento del hombre salvaje en Hobbes era la de la violencia. La población vivía en un entorno de permanente miedo, sufría los estragos de un mundo en el que la violencia era la única regla del comportamiento humano. No había regla que valiera ni límite a la violencia que unos hombres pudieran infligirle a otros como parte de su paso por los espacios humanos.

Hobbes y otros pensadores y tratadistas del contrato social<sup>3</sup> tienen mucho que aportarle al México de hoy. En capítulo IV se discutirá precisamente qué es lo que Rousseau y otros tratadistas nos pueden aportar a los mexicanos tanto para comprender mejor nuestros dilemas como para evaluar los cursos de acción que podrían facilitar la construcción de un nuevo orden político. Baste por ahora plantear el punto de partida: existe una amplia base teórica e histórica que sustenta un análisis del tipo de problemas y dilemas que enfrentamos hoy los mexicanos y que puede servir como fuente de comparación y discusión sobre las alternativas que tenemos frente a nosotros.

---

<sup>2</sup> Thomas Hobbes, *Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, México: Fondo de Cultura Económica, 1980.

<sup>3</sup> Piénsese en J.J. Rousseau, John Locke o David Hume, entre los más importantes.



No resulta exagerado decir que la vida política actual en México en ocasiones se asemeja al mundo hobbesiano. Los hombres, en este caso los políticos, se disputan el poder sin más límite que el del poder mismo. La elección que acabamos de sortear constituyó un fiel reflejo del dilema de poder que existe en el país. Los contendientes entran al proceso electoral bajo las reglas existentes, pero sólo las respetan en la medida en que éstas sirven a sus propósitos. Es decir, exactamente lo contrario a la intención expresa de un régimen fundamentado en reglas previamente consensuadas. El propósito de un régimen legal es precisamente el de normar las relaciones entre la ciudadanía; cuando un actor social desconoce las reglas implícitas en el régimen legal, todo el régimen resulta endeble.

Lo que hizo evidente el proceso de sucesión presidencial reciente es que muchos actores políticos, así como una porción significativa de la sociedad, ven al marco legal no como norma de comportamiento sino como un instrumento moldeable a los objetivos del caso. Es decir, la ley como instrumento y aspiración y no como marco normativo de cumplimiento obligatorio y sancionable. Este es el tema del presente libro y quizá el asunto público y político más álgido del país. El gran tema es cómo pasar de la situación en que estamos –muchas leyes sin su cumplimiento– a una de legalidad. El paso es complejo no sólo por el hecho mismo de que adoptar un marco normativo de carácter obligatorio y sancionable entraña una transformación radical de la naturaleza de una sociedad, sino además porque nuestro peculiar sistema político y su parafernalia retórica han construido la imagen de legalidad, las formas, como dicen los políticos, sin que de hecho ésta exista. Es decir, el desafío no sólo consiste en pasar de la ilegalidad a la legalidad, sino en cambiar percepciones profundamente arraigadas en la sociedad.

En esta perspectiva, Hobbes la “tenía fácil” como se dice coloquialmente: a final de cuentas, su hombre salvaje no pretendía vivir en un mundo de legalidad. El hombre primitivo hobbesiano vivía en la inseguridad y no existía marco normativo alguno. En México, el problema es pues doble, de realidad y de percepción. Como pudimos observar recientemente, la urgencia de atender el problema es evidente; la elección presidencial de 2006 evidenció no sólo las tensiones naturales de un proceso de esa naturaleza, sino los vicios y carencias que de por sí caracterizan a la sociedad mexicana y que complican una transición hacia la legalidad.

Quizá no existe proceso más complejo y difícil en cualquier sociedad que el de la sucesión política. Se trata del momento más delicado de la vida política de las sociedades, pues es el momento en el que se confrontan personas, ideas, proyectos y conceptos, además de intereses. Un proceso de sucesión política somete a cualquier sistema político a presiones tanto institucionales como de los actores involucrados. Por el lado institucional, el mero hecho de transferir la estafeta constituye una prueba de continuidad, de respeto y da cuenta de la existencia de normas y procedimientos que hacen posible esa continuidad. Por el lado de las personas existen intereses, expectativas y una propensión a mezclarlos con sus responsabilidades institucionales. Si estas tensiones son

palpables en sistemas políticos consolidados, es natural que sean mucho más importantes y trascendentes en sistemas que aun no han logrado consolidarse.

En las sociedades organizadas y estructuradas existen leyes y reglas que dan forma y establecen límites a los procesos de disputa por el poder y sucesión política, y todos los participantes las acatan. El ejemplo histórico de Al Gore en Estados Unidos (que, tras perder una elección disputada, acató inmediatamente el fallo de la Suprema corte una vez que éste fue emitido) es sugerente no sólo de la entereza de la persona, sino de la fortaleza de las instituciones. Es decir, a Gore jamás se le ocurrió disputar el fallo y, de haberlo hecho, se habría quedado solo.

Lo que México ha vivido recientemente muestra que no existe ese mismo grado de institucionalización. La disputa por el poder no se limita a los canales y conductos que establecen las normas legales, sino que la contienda electoral es concebida como uno de varios posibles medios para acceder al poder. Otros medios, como marchas, plantones y protestas son vistos como medios legítimos de disputa por el poder. Esto puede parecer paradójico en una sociedad en la que hace apenas una década se acordó y aprobó una legislación electoral por unanimidad, pero no deja de ser la realidad política que vivimos.

Pero el ejemplo de la reciente transición política es meramente una ventana que nos permite observar un fenómeno mucho más grande y trascendente: el de la ausencia de legalidad, la propensión a desafiar o romper con los marcos institucionales y la inexistencia de sanciones sociales para este tipo de comportamientos. El hecho tangible es que la sociedad mexicana no vive en un marco de legalidad, entendida ésta como un cuerpo de leyes que todo mundo acepta como legítimo y que es aplicado sin miramientos por el gobierno. La suma de estas ausencias –la legitimidad del marco normativo y la capacidad y disposición del gobierno de hacerlo cumplir porque esa es su función y así está legitimada por la sociedad– resume el desafío que tiene el país frente a sí.

### **Lo viejo y lo nuevo**

La historia de la disputa por el poder en México es larga y abultada. A lo largo del siglo XIX, la lucha por el poder fue permanente. El país vivió una sucesión de luchas, golpes, levantamientos, revoluciones y tomas de poder que respondían a la realidad de una sociedad no institucionalizada en la que la manera de acceder al poder, con excepción de algunos periodos cortos, no fue la de las elecciones. Aunque el país adoptó constituciones y contaba con un marco normativo formal, a lo largo de todo ese periodo no hubo capacidad alguna de establecer reglas efectivas para regular el comportamiento social. Gobiernos subían y gobiernos caían, pero por muchas décadas prácticamente ninguno fue capaz de establecer un basamento de estabilidad que garantizara la paz social y política en un entorno de reglas de comportamiento predecible.

Fue hasta el advenimiento de lo que luego se conocería como los “hombres fuertes” (o “caudillos”) que el país experimentó un primer periodo de pacificación. En ausencia de un marco legal que fuera conocido, aceptado y

reconocido como válido por toda la población, la pacificación del país (proceso que ocurrió en diversos momentos a lo largo del primer siglo de vida independiente) dependía de la capacidad del gobierno para mantener el control físico y político del país. Es decir, desde un principio, el país vivió temporadas de paz seguidas de periodos de inestabilidad y viceversa; todo ello dependiendo de la naturaleza y calidad de los líderes políticos y militares en turno. Fue la era de Antonio López de Santa Anna y de Benito Juárez, seguida por la dictadura de Porfirio Díaz. Aunque hubo una gradual construcción de un bagaje legal y de una estructura jurídica integral, el país nunca logró establecer los fundamentos de un gobierno de leyes, sólidamente anclado en una plataforma de legitimidad y funcionalidad derivada de ese marco normativo. Hubo gobiernos legítimos (los menos) y gobiernos funcionales (los más), pero una combinación de ambos atributos fue poco frecuente.

Porfirio Díaz fue el primer presidente que logró establecer un largo periodo de estabilidad política, mismo que se reflejó en el desarrollo económico del país. A diferencia de otros gobiernos previos, notablemente el de Benito Juárez y Sebastián Lerdo de Tejada, el gobierno de Díaz logró su legitimidad no en las urnas sino en la práctica cotidiana: en su capacidad para pacificar al país e imponer orden en todo el territorio. Díaz estableció reglas de interacción política y mantuvo un férreo control que le permitió lograr décadas de paz social y la primera etapa de crecimiento económico sostenido en toda la era independiente del país. Visto en retrospectiva, resultan interesantes los paralelismos entre aquella era y los tiempos actuales. Con todos sus contrastes, no fue del todo distinta la forma en que Porfirio Díaz asumió el poder: impuso lo que se llamó la paz porfiriana y luego acabó colocando al país en la antesala de una guerra civil.

La era de Díaz ilustra fehacientemente los dilemas institucionales que enfrenta el país. Al igual que en la era priísta que le sucedió, México experimentó años o décadas de estabilidad política y paz social, pero no de un marco de legalidad que fuera percibido como legítimo por la población. Una vez que el natural e indeclinable transcurso del tiempo acabó con el Porfiriato o que las contradicciones y limitaciones del sistema priísta dieron de sí, el país se quedó sin instituciones confiables y sin un sistema legal aceptado como legítimo y al que toda la sociedad se sometiera.

Díaz pacificó el país, trajo una era de prosperidad inusitada y sentó las bases de lo que hoy podríamos denominar como la primera era de modernización. Pero el régimen porfirista, como los que habrían de seguirle hasta nuestros días, nunca logró sedimentar un arreglo político capaz de darle coherencia y consistencia al desarrollo del país. Ciertamente: Díaz pacificó a México pero la certidumbre que logró se limitaba al actuar de su propio gobierno y, por lo tanto, fue una legitimidad pasajera, atada a la persona y su desempeño y no a una institución perdurable.

A lo largo de sus primeros cien años de vida independiente, el país experimentó todo tipo de gobiernos y revueltas, gobiernos buenos y malos, pero ningún ejercicio exitoso de construcción de un basamento legal que toda

la población aceptara como legítimo. Ese legado de sombras nos sigue persiguiendo hasta la fecha.

Como ilustra Roger Hansen en el libro que lo hizo famoso como estudioso de la historia política mexicana<sup>4</sup>, en una perspectiva un tanto cínica, pero realista, de nuestra historia, el gran éxito de los regímenes postrevolucionarios residió no en su democracia o legitimidad apuntalada en las urnas o en las leyes, sino en el hecho de que se replicó el modelo de desarrollo que había inventado e instaurado Porfirio Díaz, pero de una manera institucional. En esta visión, la creación del PRI y sus predecesores (el Partido Nacional Revolucionario y el Partido de la Revolución Mexicana), no fue otra cosa que la institucionalización de la estrategia porfiriana de control político. En lugar del sistema porfirista unipersonal, para Hansen el éxito del régimen priísta residió en la habilidad para construir un sistema político igual de unipersonal pero limitado en el tiempo. Es decir, el gran éxito del PRI consistió en que construyó una plataforma institucional de gobierno (la “monarquía sexenal no hereditaria”, el inmortal término de Daniel Cosío Villegas), cuya genialidad residía en el límite absoluto del tiempo en el poder. El presidente priísta gozaba de vastos poderes, pero su límite absoluto era el del régimen sexenal.

Los regímenes priístas se distinguieron por la paz social que lograron, la institucionalización del conflicto y el desarrollo de la economía. En franco contraste con otras naciones del hemisferio en ese mismo periodo, el éxito de la era del PRI se puede apreciar tanto en las tasas de crecimiento económico que experimentó el país, como en sus implicaciones sociales (comenzando por el crecimiento de una sociedad urbana de clase media), y en el hecho de que la pacificación del país fue efectiva y exitosa, lo que evitó escenas violentas y golpes de Estado como los que por décadas proliferaron en el sur del continente.

### **Y luego de la era priísta ¿qué?**

Al igual que el Porfiriato, la era priísta fue exitosa si se mide en sus logros: se estabilizó el país, se creó un sistema de control político, se lograron tasas de crecimiento elevadas por muchos años y, sobre todo, se logró el desarrollo de una clase media pujante. Cualquiera que sea la razón por la cual llegaron a su término esas dos eras de la historia de México, el hecho tangible es que demostraron la posibilidad de construir una institucionalidad y la capacidad de la sociedad mexicana de vivir con ella. También demostraron que sólo una institucionalidad basada en leyes, y no en controles políticos y el comportamiento voluntario de los involucrados, puede ser permanente. Luego del Porfiriato, el país experimentó una década de violencia y destrucción. El fin de la era del PRI ha estado igualmente asociado a la violencia, la destrucción institucional y el estancamiento económico. Si bien no hay comparación posible en la naturaleza y, sobre todo, en la dimensión de la violencia de ambas eras, nada garantiza que el futuro acabe siendo distinto.

---

<sup>4</sup> Roger Hansen, *La Política del desarrollo mexicano*, México: siglo XXI editores, 1991.

La pregunta es pues cómo romper con la inercia de los vestigios de la institucionalidad priísta sin generar una crisis de violencia y construir a la vez una plataforma de legalidad fundamentada en una sólida legitimidad. Una plataforma de esa naturaleza consistiría en un marco normativo que toda la población acepta como válido y que el gobierno pueda hacer cumplir (tanto por la vía legal como haciendo uso de la violencia legítima) porque goza de esa legitimidad. Esta visión no tiene mucha dificultad como planteamiento, al menos en concepto, pero no hay muchos precedentes históricos exitosos que ilustren cómo se puede llevar a la práctica. Las dificultades que ha mostrado la antigua Unión Soviética para transitar hacia la democracia son ilustrativas del mismo fenómeno, independientemente de que las características específicas sean distintas.

Si uno mira hacia el pasado, resulta que en México nunca se dio un pacto como el teorizado por Hobbes. No hubo una escena como la imaginada por el pensador inglés en la que los habitantes de nuestro territorio, luego de vivir en un entorno de violencia e inseguridad, llegaran a la conclusión de que sólo organizándose y entrando en un pacto podrían vivir en paz. Más bien, nuestra historia está saturada de ejemplos que muestran que fue un poder externo, superior, el que impuso sus condiciones y su paz. La estabilidad política en el país se logró más bien como imposición desde el poder y eso fue lo que hizo funcional al país y su economía.

Como en el siglo XIX y principios del XX con el Porfiriato, tan pronto se agotó ese poder externo en nuestra era, el dominio del PRI, se acabaron la paz y las reglas de institucionalidad que se derivaban de ese régimen. De esta manera, las últimas tres décadas han evidenciado un deterioro constante y sistemático del poder centralizado e imponente de la presidencia y, en la medida en que ese deterioro avanzó, crecieron también las ambiciones de los individuos dispuestos a procurar cualquier medio para llegar al poder. Es importante recordar que el desafío a la autoridad presidencial (autoridad sacrosanta en la era priísta), comenzó años –de hecho, décadas– antes de que el PRI perdiera la presidencia en la elección de 2000.

### **El fin de la paz priísta**

Aunque la era del PRI tuvo muchas semejanzas a la paz porfiriana, sus diferencias son fundamentales para entender el momento actual de la vida institucional y política del país. El reino unipersonal de Porfirio Díaz se vino abajo y, con éste, la estabilidad del país. No así con el régimen priísta, cuyas estructuras y formas adquirieron perfiles institucionales que duraron décadas. Los priístas, y la población en general, podían creer en la ideología priísta o no, pero actuaban de acuerdo con las reglas de la disciplina que el sistema imponía: éste contaba –o contó por muchas décadas, hasta 1968– con la indisputada legitimidad para hacerlas cumplir. Como sistema impuesto y no acordado (como supondrían los tratadistas del contrato social), el régimen priísta gozó de la legitimidad del que tiene las armas bajo su mando, pero no la de un compacto social que lo sustentara.

El PRI no necesitó de alguien como José Stalin, el dictador soviético, que le ilustrase sobre la legitimidad y el uso de la fuerza. Pero en una ocasión, el personaje ruso dio una lección de poder cuando, presionado por uno de sus asesores en el sentido de que no debía emprender un determinado acto de represión en virtud de que el Papa se lo había pedido, respondió con una pregunta: “¿El Papa? ¿Y cuántas divisiones militares tiene a su disposición?”. La legitimidad del Papa emana del contrato social al que accede todo católico cuando acepta el catecismo y sus reglas, que aunque no sean las del poder civil, son aceptadas por todos sus adeptos. En sentido contrario, la fuerza del poder de Stalin, como la del PRI, podía estar revestida de toda la parafernalia ideológica que uno quisiera, pero al final del día residía en el monopolio del uso de la violencia.

Desde 1968, el régimen priísta perdió la legitimidad para el uso de la fuerza y, gradualmente, perdió tanto el monopolio ideológico como el del uso de la violencia. Todo esto ha terminado por dejar a los mexicanos al borde de un abismo institucional: un gobierno sin sustento de legitimidad, sin el monopolio de la violencia y sin una estructura legal que sea percibida por todos como legítima. Como ilustró la reciente contienda electoral, lo grave y riesgoso de la situación actual del país reside en la percepción que tiene un amplio segmento de mexicanos de que el actuar fuera de los marcos legales o institucionales constituye una estrategia legítima de lucha política. La noción de que las urnas son el medio a través del cual se determina al ganador de una contienda electoral quedó sumida en el lodo de esta disputa por el poder.

La paz de Calles, la paz fundada en la institucionalización del poder (en sus palabras “pasar del poder de los hombres al poder de las instituciones”) logró la estabilidad, pero no resolvió los dilemas fundamentales de la disputa por el poder. Esto es, aunque permitió la pacificación del país, la creación de un contexto propicio para el crecimiento de la economía y el desarrollo gradual de la sociedad mexicana, no logró establecer una estructura institucional legítima. Una vez que el régimen perdió su legitimidad (y, sobre todo, su capacidad para imponer la fuerza), todas sus estructuras se vinieron abajo. A partir de ese momento era simplemente cuestión de tiempo para que el PRI perdiera las elecciones y, quizá, nunca se pudiera recuperar como partido o sistema hegemónico.

El mecanismo ideado por Calles tuvo el beneficio de forzar a los actores políticos a disputarse el poder dentro del marco de las instituciones, en lugar de recurrir a la violencia y el asesinato como medio legítimo y normal de ascenso político. Aunque hubo momentos de violencia en las décadas en que el mecanismo de sucesión presidencial funcionó<sup>5</sup>, no cabe la menor duda que el país gozó de años de paz y estabilidad. Desafortunadamente, el mecanismo inherente al PNR-PRM-PRI no resolvió el tema subyacente: se institucionalizó la lucha por el poder, pero no se logró la legitimidad del proceso. Es decir, los políticos aceptaron la disciplina porque ésta se hacía cumplir con cualquier recurso que fuera necesario, incluyendo la “eliminación” del disidente o un

---

<sup>5</sup> por ejemplo, los casos de Vasconcelos, de Henríquez y de Almazán, por citar algunos de los más representativos.

“cañonazo” de corte obregonista, y no porque, en su fuero interno, estuvieran dispuestos a someterse a las reglas inherentes al proceso.

Pero las reglas del juego que los priístas aceptaron como norma para el ascenso político tenían una característica excepcional que ahora, en la era posterior al PRI, ha creado una peculiar situación de perversidad. Aunque todo en el PRI se revestía de la forma de la legalidad, en la práctica los priístas aceptaban la ley del más fuerte, el presidente. Incluso, iban un paso más allá: las reglas ni siquiera eran conocidas pues se trataba de reglas “no escritas”. Los políticos de la época tenían que interpretar la voluntad del poderoso y actuar en consecuencia. En ocasiones acertaban y en otras cometían errores que, a la postre, podían ser devastadores. Es decir, navegaban en la oscuridad, pero pretendían que las reglas eran evidentes para todos. Esta contradicción entre la incertidumbre inherente a una regla que nadie conoce y la pretensión de que las reglas son evidentes para todos, nos ha arrojado un legado especialmente pernicioso.

Cuando uno no sabe cuál es la regla que aplica a una determinada situación, la probabilidad de errar es enorme. En la vida práctica, por ejemplo, los priístas tenían que determinar si podían meter la mano en la caja de una empresa paraestatal, es decir, si les habían dado un determinado puesto como premio o como castigo. Cuando se trataba de un premio, el propósito del nombramiento traía implícito el permiso de robar; cuando se trataba de un castigo, cualquier paso en falso implicaba la aplicación implacable de la ley presidencial. Peor para los priístas, las reglas cambiaban y una persona podía estar del lado bueno de la regla que desconocía en un momento dado, para pasar súbitamente al otro sin conocer la causa. El punto significativo es que la sociedad mexicana se pasó décadas viviendo en un entorno permanentemente contradictorio: había muchas leyes escritas y conocidas por todos, pero las relevantes se intuían porque sólo el presidente las conocía y adaptaba.

Las reglas “no escritas” de la vida política mexicana eran tajantes y fulminantes. Según el relato de Antonio Velasco Piña, esas reglas no sólo fueron escritas, aunque permanecieran secretas, sino que su cumplimiento era draconiano. Durante décadas todo el sistema político priísta operó bajo el principio de que se trataba de reglas implícitas y, más importante, que todo el andamiaje legal del país –desde la Constitución hasta la última ley reglamentaria– no era más que una mera formalidad que se podía violar a voluntad. Las leyes escritas se empleaban para justificar o legitimar las reglas no escritas y su uso frecuentemente berrinchudo.

Resulta evidente que es imposible construir y fortalecer la legitimidad de un sistema político, incluyendo la aceptación de las reglas de la sucesión, cuando la institucionalidad del sistema en su conjunto se sustenta en no más que reglas no escritas y un sistema legal que es una mera formalidad. En este contexto, no es casualidad que la disidencia dentro del régimen priísta comenzase casi inmediatamente después de que el presidente perdiera la capacidad de imponer su voluntad. Ahí están, como muestras, los gritos en el poder legislativo, los precandidatos perdedores que se rebelan, los

movimientos guerrilleros que cobran fuerza en formas que hubieran sido inconcebibles en la era de hegemonía del PRI.

Más allá de las revueltas, mayores o menores, que se suscitaron dentro de la era del partido todopoderoso, como la de Saturnino Cedillo o el general Miguel Henríquez Guzmán, el proceso de sucesión funcionó porque el presidente contaba con los recursos para hacerlo funcionar. Una vez que ese poder comenzó a resquebrajarse, la disidencia no se hizo esperar. Hay indicios que sugieren que Luis Echeverría logró superar un intento presidencial por descarrilar su candidatura y es evidente el rompimiento del PRI cuando, en el contexto de la nominación de Carlos Salinas a la presidencia de la República, se escinde la llamada “Corriente Democrática” encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas. Esa disidencia sería la primera de otras varias, aunque distintas y cada una hecha a su manera y propósitos: desde la rebelión zapatista hasta la disidencia de un candidato al perder la nominación priísta en 1994, seguida del asesinato del candidato elegido. Una vez resquebrajado, el sistema comenzó a “hacer agua” por doquier, lo cual resultó notorio en la sucesión de Carlos Salinas, en la que retornó la violencia como medio de lucha por el poder.

La sucesión de Carlos Salinas sería la última en operar bajo las viejas reglas del régimen priísta. La suma del gradual colapso de la legitimidad del sistema, las crecientes disputas electorales y la escalada de violencia –igual la originada en la política o en la delincuencia y el narcotráfico, en ocasiones todas éstas vinculadas– llevó a que surgiera una vigorosa oposición política demandando cambios en la legislación electoral. La disputa por el poder dejó de concentrarse al interior del PRI para volverse un fenómeno del sistema político en su conjunto. Las viejas reglas de la disciplina priísta pasaron al olvido, abriéndose una nueva caja de Pandora: a partir de ese momento, en ausencia de un actor capaz de imponer la disciplina, la estabilidad del país pasaría a depender de la responsabilidad de los actores políticos en lo individual.

En la medida en que la disputa por el poder rebasó el marco del PRI al constituirse otros partidos y agrupaciones políticas en contendientes fuertes, creíbles y efectivos en los procesos electorales, los viejos mecanismos dejaron de ser operantes. No es sólo que de pronto se presentaran retos creíbles a las candidaturas priístas, sino que el propio mecanismo de nominación del PRI, el llamado “dedazo”, dejó de gozar de legitimidad, incluso dentro del propio partido. La ilegitimidad del viejo régimen comenzó a hacerse evidente en todos sus frentes.

A partir del inicio de los noventa, fue rara la elección (local, estatal o federa) que no fuese impugnada, al punto en que los partidos de oposición comenzaron a dedicar una parte importante de su presupuesto no a ganar el voto ciudadano, sino a fortalecerse de cara al conflicto postelectoral. Así nacieron las llamadas “concertaciones”, que no eran otra cosa que un intento malogrado por salvar un proceso electoral fraudulento y corrupto. En términos etimológicos, el neologismo “concertación” suma dos vocablos: concertar y ceder. Los priístas, aferrados al poder por encima de cualquier valor, habían gozado por décadas del monopolio del poder en el país y consideraban que era imposible (inaceptable es un mejor término) cualquier pérdida electoral. Sin



embargo, ante la presión real que comenzaron a ejercer los partidos opositores, particularmente el PAN, y frente a un sistema electoral corrupto, oscuro y diseñado para ganar por cualquier medio, el gobierno de Salinas llevó a cabo negociaciones que los priístas de inmediato asociaron con “cesiones de poder”.

Así, las concertaciones sirvieron para concluir, de manera individual, las disputas electorales, pero no resolvieron el problema de la competencia política ni mucho menos la legitimidad del proceso. En retrospectiva, esas negociaciones no hicieron sino agudizar la ilegitimidad de la política mexicana y fomentar el cinismo que caracteriza hoy en día tanto a políticos como a la población en general y que en nada contribuye a la paz política o a la resolución pacífica de conflictos. No menos importante, la noción de negociar un resultado electoral y la percepción de que una negociación podría modificar o revertir el resultado, llevó a la disputa que, ya bajo otras reglas del juego, se dio en 2006.

Además de preservar una duda sobre la honorabilidad de los procesos electorales, las concertaciones tuvieron el efecto de aniquilar cualquier negociación política. Es decir, se deslegitimó la esencia de la política. En suma, en aras de la preservación del poder priísta se fortaleció una cultura de cinismo e incredulidad y se sentaron las bases para el vacío institucional que hoy padecemos.

El tema importante en todo el cuadro anterior es que las viejas reglas del sistema priísta dejaron de ser operantes. Debido a la creciente erosión de los controles al interior del PRI, las fisuras internas, característica de origen del partido, adquirieron preeminencia, al grado de darse rompimientos como el ya mencionado de la “Corriente Democrática”, pero también situaciones de indisciplina por parte de los perdedores que hubieran sido inconcebibles décadas atrás. Por su parte, en la medida en que a la disputa por el poder se incorporaron otros partidos políticos (actuando éstos naturalmente fuera de las reglas internas del PRI), dejó de operar el viejo mecanismo de disciplina priísta en la forma del “candidato de unidad”, propuesta a la que se sumaban todos los grupos del partido, cada uno negociando sus intereses a lo largo del propio proceso electoral.

A partir del año 1988 y, sin duda, de 1994, el proceso electoral adquirió características nuevas. Aunque el proceso tradicional de nominación del candidato del PRI siguió sus mecanismos tradicionales (incluso en 2006), la contienda relevante dejó de estar contenida al interior del PRI para concentrarse en la competencia con otros partidos. En el ínterin, se elevó el número de gobernadores provenientes de partidos distintos al PRI y los contingentes tanto del PAN como del PRD en el poder legislativo crecieron de manera sostenida. En este contexto, el sistemático incremento de conflictos postelectorales obligó a la reforma de las leyes electorales, proceso orientado a crear una “cancha competitiva” en la cual ningún candidato o partido gozara de ventajas en la contienda electoral.

El presidente Zedillo optó por una reforma electoral que fuera aceptable para los partidos de oposición y logró que su aprobación se llevara a cabo por unanimidad. Aún así, la reforma que crearía al IFE que hoy conocemos no fue aliciente suficiente para que el propio Zedillo se abstuviera de conducir (o al menos mantener su poder de veto) en el proceso de nominación del candidato de su partido. Esa reforma electoral sufrió su primera prueba en las elecciones de 2000, comicios en los que triunfó el PAN. Dado ese resultado, es imposible saber a ciencia cierta cuál hubiera sido el devenir de esa elección de haber ganado el PRI. El hecho de que éste perdiera legitimó tanto a la elección como al Instituto Federal Electoral, así como a toda la estructura y legislación detrás.

Las reformas electorales de los noventa habrían de subsanar las deficiencias inherentes a la vieja estructura de administración de los procesos electorales. Para comenzar, la activa participación de los partidos de oposición en la conformación de la nueva legislación era garantía de imparcialidad; a lo anterior se sumó la integración de un consejo ciudadano para encabezar al IFE que, por su independencia, ofrecía garantías a todos los contendientes. En una palabra, el conjunto de reformas electorales que emprendió el país desde finales de los setenta y que culminó con la de 1996, logró lo que apenas unos cuantos años antes parecía imposible: quitarle el control de los comicios al gobierno y su partido. Pero, como hoy sabemos, todas esas virtudes no resolvieron el problema de la legitimidad y no lo hicieron porque la ley sigue siendo vista como un instrumento y una aspiración, en lugar de ser entendida como una camisa de fuerza, como en todos los países civilizados y democráticos.

Lo que hoy resulta evidente es que ninguna reforma electoral podía, por sí misma, cambiar la naturaleza de la política mexicana. Lo que las reformas de los noventa lograron fue la creación de nuevas reglas de competencia equitativa para todos los partidos políticos, pero no cambiaron la percepción de ilegitimidad que caracteriza a todo el concepto de legalidad en el país. Es decir, el hecho de que se hayan aprobado nuevas reglas escritas de competencia política, no incidió sobre el ancestral rechazo a la noción de que los hombres deben supeditar sus impulsos a las reglas del juego. Es posible que, de no haber ganado un partido distinto al PRI en 2000, esa falla se hubiera hecho evidente desde entonces, tal y como se evidenció en 2006.

La derrota del PRI en 2000 cambió el partido en el gobierno, pero no alteró la irrelevancia del sistema legal en la mente de los políticos y de la mayor parte de la población. Aunque la retórica en la política mexicana es rica en alusiones a la legalidad, la Constitución y el Estado de derecho, la realidad plausible es claramente distinta. Además, independientemente de que el “divorcio” entre el PRI y la presidencia terminó por enterrar las reglas “no escritas” que habían conducido la política nacional y el control al interior de ese partido, es necesario destacar un elemento adicional: el primer gobierno no priísta de la era moderna de México se rehusó a llevar a cabo una transformación institucional que, presumiblemente, podría haber incluido un amplio acuerdo político en torno a las nuevas reglas que regirían sobre el comportamiento tanto de partidos como de políticos.

Así las cosas, México se encuentra ante una dura realidad: cómo salir del actual atolladero. Aunque el conflicto postelectoral de 2006 no tiene visos de resolución inmediata, es evidente que un país que aspira a un desarrollo integral y equitativo dentro de un esquema de modernidad no puede funcionar en ausencia de un marco legal que efectivamente rija sobre la ciudadanía y los procesos políticos no sólo porque el gobierno cuenta con la capacidad y disposición de hacerlo cumplir, sino porque goza de amplia legitimidad entre la población y los actores políticos. En otras palabras, el gran reto de México en la actualidad es el de llevar a cabo una reconstrucción institucional cuyo objetivo medular sea definir de manera consensual un conjunto de reglas que, a partir de ese momento, se conviertan en el marco legal con carácter obligatorio para toda la ciudadanía, en todo espacio de interacción.

La complejidad del desafío es enorme, pues no se refiere sólo a la formalidad (¿a qué te refieres con formalidad?), sino que incluye el comportamiento general de la población. Ciertamente, el impacto de la disidencia de un político (o agrupación política) tiende a ser mayor que el de un individuo común y corriente y éste es el tema crucial para cualquier discusión sobre la lucha por el poder. Sin embargo, la lucha por el poder es tan sólo un lado de la moneda: el otro es el de la legalidad. No se puede esperar que los políticos acepten y se comprometan a cumplir un conjunto de reglas, además de reconocer como legítima la acción policíaca del Estado, si todo el resto de la población no lo hace en su vida cotidiana. Dicho de otra forma, en términos estrictos, no hay diferencia alguna entre la persona que no respeta un semáforo (es decir, viola una ley) y aquella que rechaza un resultado electoral. Ambas están violando un mismo principio: el que la ley se aplica a todos y que el fallo de un tribunal de última instancia es definitivo.

La sociedad mexicana tiene el enorme reto de transitar de la era de la institucionalidad priísta (hoy prácticamente desaparecida), hacia un Estado de derecho fundamentado en la aceptación de un marco normativo igual para todos. Es decir, de la paz de Calles a la paz de la legalidad y de la violencia política y criminal al monopolio de la fuerza encarnado en un gobierno legítimo. De la imposición del viejo régimen a los derechos ciudadanos, empatados éstos con las obligaciones que se derivan de la vida en sociedad. La pregunta es cómo llevar a cabo semejante transformación.

## **II. Un mundo de ilegalidad**

En México la única ley que se aplica es la de la gravedad, y no siempre  
Anónimo

El mundo de ilegalidad en que vive México no es producto de la casualidad. Tiene toda una historia que se deriva de la naturaleza del sistema político y del marco normativo que se construyó para hacerlo funcionar.

Desde hace tres décadas, el país experimenta un inusitado y creciente número de conflictos políticos a lo largo y ancho de su territorio. Aunque las características específicas de cada conflicto varían –desde invasiones de tierra hasta protestas, marchas, plantones y levantamientos– su naturaleza es la misma: no existe un apego al sistema legal o a un conjunto de reglas reconocidas como esenciales para la convivencia pacífica. En países con una larga tradición de legalidad no tendría sentido alguno discutir un tema como éste. Las policías de países como Suiza, Alemania o Estados Unidos habrían impedido cualquier manifestación ilegal y habrían encarcelado a los infractores. Pero en México esto no sucede así.

Por mucho tiempo, a lo largo de la era “dura” del sistema político priísta, el concepto dominante de legalidad era el que se derivaba de la fortaleza real y percibida del gobierno. En numerosas ocasiones, el gobierno mostró su capacidad y disposición a mantener el orden, lo cual afianzaba la percepción de que sometería a la ley y el orden cualquier comportamiento no institucional. Esto comenzó a cambiar a partir de 1968. Este capítulo se adentra en la discusión de lo que cambió, sus causas y lo que revela de las fuentes actuales de ilegalidad en el país.

A partir de 1968, la estructura de control que por décadas utilizó el sistema priísta (y por la cual aseguró la estabilidad política y económica) se comenzó a erosionar y prácticamente se colapsó, al menos a nivel federal, a partir de la elección presidencial del 2000. Esto no es culpa del gobierno que tomó las riendas del país a partir de ese momento, pero es claro que éste no hizo nada por construir una nueva fuente de institucionalidad y legalidad.

### **El corporativismo de origen**

A grandes rasgos la historia del México del siglo XX es la historia del corporativismo y el corporativismo mexicano no fue ni es democrático. Sus restos y consecuencias son observables en todos los ámbitos de la vida nacional. Fenómeno del siglo pasado, el corporativismo sigue siendo una realidad viva en sindicatos y cámaras industriales, caudillismos y procesos electorales. Sin embargo, mucho ha cambiado en el contenido de ese corporativismo, fiel reflejo de las tendencias profundas de la política nacional.

El corporativismo mexicano fue creado para ejercer el control desde el poder. Su objetivo era asegurar el control político de las masas, proceso que se articuló a través de la creación de los sectores del PRI (Confederación Nacional Campesina, CNC, Confederación de Trabajadores de México, CTM, y

Confederación Nacional de Organizaciones Populares, CNOP). La clave del funcionamiento del sistema residía en la mancuerna PRI-presidencia. Era la piedra de toque que hacía funcionar a ese conjunto centralizador y concentrador del poder.

Pero los mecanismos de control del PRI no eran estáticos y, de hecho, experimentaron un cambio dramático en los setenta, cambio que marcó la naturaleza de la política nacional. El viejo sistema político funcionó sobre la base de mecanismos de control y participación que permitían intercambiar disciplina y lealtad a cambio de beneficios para los liderazgos de organizaciones dedicadas a ese control. Con el colapso gradual que experimentaron esos mecanismos, el sistema fue convirtiendo (y pervirtiendo) dichos mecanismos, transformándolos en intercambios de extorsión y chantaje: beneficios a cambio de la no desestabilización. Esa transición arrojó como resultado un sistema precario, propenso a hacer crisis, pero por ello menos útil para el control de grupos políticos y su manipulación para fines electorales.

En la última década hemos asistido a la destrucción del viejo sistema, más no a la de sus formas y objetivos. Hemos vivido el fin de la presidencia del PRI y apenas comenzamos a otear sus consecuencias. Sin embargo ahora comienza a ser claro que el sueño de la democracia nacida “como por acto de magia” de un proceso meramente electoral es nada más que eso: un sueño. Las estructuras fundamentales de la política nacional no son democráticas y, en muchos casos, siguen respondiendo a una lógica corporativista, aunque ahora un tanto más descentralizada y bastante más libre.

El nuevo corporativismo mexicano es muy distinto al de antaño. El viejo era un instrumento del poder para mantener el control en aras de avanzar el desarrollo económico del país. El nuevo se ha convertido en un mecanismo de negociación y extorsión que impide el desarrollo económico y político del país.

### **La descomposición del viejo sistema**

La evolución reciente del país en materia política es reveladora. En franco contraste con la era del priísmo duro en el que nada se movía sin autorización, las formas de hacer política han cambiado radicalmente. Hoy los instrumentos reales de negociación política son las invasiones de tierras, las marchas, los plantones, la violencia y la extorsión, desplazando a la negociación política y las instancias judiciales. Desde una perspectiva analítica, el cambio es meramente de táctica y circunstancia, toda vez que pasamos de una era de imposición y negociación “tras bambalinas” a una era de activismo social y político en las calles. Se trata de dos modalidades de hacer política, ninguna de ellas democrática. Pero las consecuencias de ese cambio sí resultan importantes porque lo que hoy tenemos no conduce hacia la construcción de un sistema político moderno y transparente. Implica, de hecho, la parálisis en los procesos de decisión política y, en consecuencia, riesgos para el crecimiento económico por la falta de reformas que conduzcan a una mayor productividad, atraigan inversión privada y eleven los niveles de empleo.

En un sistema político democrático, fundamentado en reglas del juego a las que los actores políticos reconocen como válidas, es decir, que gozan de legitimidad, el gobierno tiene no sólo la facultad, sino la obligación de emplear la fuerza para mantener el orden y asegurar una convivencia pacífica en la sociedad. Pero el corporativismo y su creciente propensión a la violencia evidencian la fragilidad de nuestra democracia. Si bien los avances en materia electoral son plausibles, el país está aún muy lejos de haber logrado la institucionalización del poder y la consolidación de un Estado de derecho, ambos componentes indispensables de una democracia moderna. Las razones por las cuales esto no se ha logrado son muchas, pero resulta indiscutible que ésa es la realidad y que bajo ese rasero debe ser analizada.

La derrota del PRI en 2000 complicó el problema que ya existía, además de exacerbarlo. Lo exacerbó porque con la alternancia desaparecieron los últimos mecanismos de control que quedaban en manos del gobierno federal y lo complicó porque se multiplicaron los demandantes y peticionarios, se dislocó la relación entre el gobierno federal y los estatales, y se incorporó al gobierno federal un número elevado de funcionarios sin experiencia política en temas y sectores eminentemente políticos. Es decir, con el “divorcio” del PRI y la presidencia, el país súbitamente pasó de un sistema más o menos coordinado de control a uno en el que los controles al viejo estilo ya no eran posibles.

La democracia electoral rindió un fruto inmediato en la forma de una presidencia disminuida y sin capacidad de imposición, pero no en la forma de un mejor sistema de gobierno o de renovados mecanismos de participación y representación política. Lo que los mexicanos experimentamos fue la desaparición del viejo sistema, pero dejando vivos todos sus mecanismos de control y participación, sólo que ahora en manos de líderes sindicales, caciques y gobernadores.

En este contexto, quizá el fenómeno más importante para la política mexicana, y el factor clave en el proceso electoral de 2006, ocurrió en el Distrito Federal: a partir de la derrota del PRI en 1997, todo el aparato del viejo PRI en esa entidad pasó a manos del PRD. Tanto los perredistas que llegaron al poder en la capital del país como los priístas que abandonaron su partido para sumarse a la ola que llegó con el gobierno perredista, hicieron suyos los antiguos mecanismos de organización y control del PRI, convirtiéndolos en su plataforma de gobierno. Lo único que cambió con la llegada del PRD al gobierno de la ciudad fue el nombre del dueño y fuente de control de las estructuras corporativistas ya existentes.

De esta manera, el país entró en un proceso de cambio acelerado en el que se desarticulaban las líneas de control desde la presidencia y el PRI. Pero en lugar de que el corporativismo que había sustentado al viejo sistema se colapsara, éste simplemente evolucionó. Los grandes sindicatos que antes habían vivido bajo el yugo del poder presidencial adquirieron vida propia y enormes márgenes de libertad, constituyéndose en poderes reales (poderes “fácticos” como se les ha dado por llamar) y con liderazgos carentes de contrapeso o sujetos a requerimiento alguno en materia de transparencia en su gestión. Al mismo tiempo, muchas de las organizaciones sociales y políticas que eran el

corazón del PRI se desbandaron, pero muchas más quedaron en poder de nuevos intereses: el gobierno del Distrito Federal, algunos gobernadores, el PRD, e inclusive el PRI. Muy pocas acabaron democratizándose.

### **El cambio en la lógica del control**

Vale la pena echar una mirada retrospectiva porque mucho de lo que hemos presenciado en los últimos años, y en particular en el reciente conflicto postelectoral, se remite al cambio de lógica en el control político que ocurrió en los setenta, como resultado indirecto del movimiento estudiantil de 1968.

Por décadas luego de su creación, la lógica y mecánica del sistema de control del PRI, su *modus operandi* tradicional, era el de la integración de todas las organizaciones existentes en el país dentro del partido. En un sinnúmero de casos, fue el partido mismo el que creó u organizó a grupos diversos con el objeto de integrarlos en una estructura institucional en la que se les pudiera controlar y disciplinar. Una gran diversidad de grupos e intereses acabaron siendo cooptados, disciplinados, sometidos e institucionalizados: algunos de ellos representaban actividades o sectores “legítimos” (como los sindicatos, agrupaciones campesinas y sociales), en tanto que otros representaban actividades “ilegítimas”, ilegales y con frecuencia violentas. El objetivo era sumar a todos ellos, independientemente de su origen o naturaleza, en una estructura disciplinaria.

La modalidad y dinámica de la integración fue cambiando a lo largo del tiempo. En un principio, durante la primera etapa de integración del partido, la lógica era absoluta: lo que se buscaba era el control de grupos y sectores con el fin de consolidar el poder político de los gobiernos posrevolucionarios. En este sentido, los gobiernos de los treinta estuvieron dispuestos a emplear cualquier medio para alcanzar sus objetivos. Esto explica por qué se recurrió a medios tan contrastantes como la corrupción (a la bien conocida manera obregonista: “nadie resiste un cañonazo de cincuenta mil pesos”), el asesinato o el sometimiento por la fuerza (como en el caso del general Saturnino Cedillo en San Luis Potosí o el del general Francisco Serrano en la carretera a Cuernavaca), pero la preferencia fue siempre por el intercambio de disciplina y lealtad al presidente y al sistema a cambio de beneficios en la forma de acceso al poder y a la riqueza. El objetivo era sumar, disciplinar e institucionalizar. Normalmente la mera amenaza de violencia era suficiente para disciplinar, pero el sistema siempre prefirió la cooptación.

El éxito de la estrategia integradora seguida por el PNR primero y el PRM y PRI después, residió en buena medida en su capacidad de sumar organizaciones. Desde luego, una vez consolidado el régimen, la necesidad de recurrir a la violencia disminuyó de manera drástica: la lógica del sistema había sido establecida y no había razón alguna para que alguien se opusiera (mejor estar dentro que fuera del sistema). Esta fue la manera de proceder hasta que llegó el movimiento estudiantil de 1968.

El movimiento estudiantil cimbró los cimientos del sistema tradicional. Hasta ese momento, todos los retos que el sistema había enfrentado a lo largo de los

años habían proveniendo de grupos o sectores cuya dinámica era política (partidos y grupos interesados en acceder al poder) o económica (sindicatos y organizaciones gremiales). El movimiento estudiantil supuso un desafío sin precedentes porque ponía en entredicho la legitimidad misma del sistema. Los estudiantes y sus líderes no disputaban el actuar gubernamental (ni siquiera las instituciones del gobierno). Lo que ponían en duda era la lógica misma del sistema, al cual consideraban corrupto, autoritario e inaccesible.

Para el gobierno, el movimiento estudiantil representaba un reto inmanejable. Nada en su historia lo había preparado para lidiar con personas sin raíces grupales, sectoriales o territoriales. Las negociaciones que se establecieron con el liderazgo estudiantil nunca prosperaron. Se trataba de dos lógicas incompatibles. Eso fue lo que, a final de cuentas, llevó a un gobierno desesperado a actuar de manera violenta. En última instancia, esa manera de operar le había resultado exitosa en otros de los casos más difíciles a los que se había enfrentado en el pasado. Sin embargo, como resulta evidente en retrospectiva, la forma en que se dio fin al movimiento estudiantil tuvo consecuencias fundamentales, de esencia, para el sistema político en su conjunto.

A partir de ese momento, el sistema cambió en dos vertientes paralelas. Por una parte, el gobierno renunció tácitamente al uso de la fuerza pública como medio para resolver conflictos políticos. Por otro lado, inició una nueva era que fluctuó entre el reclutamiento (o, por lo menos, el intento de hacerlo) y la tolerancia hacia el nuevo tipo de organizaciones que el movimiento estudiantil había evidenciado. El propósito era resguardar la legitimidad del gobierno y del sistema, pero el gobierno nunca imaginó las implicaciones de su nueva manera de actuar. Estos dos cambios traerían consigo consecuencias inesperadas.

En la lógica histórica del control, el relajamiento de la disciplina partidista y, sobre todo, el abandono del uso de la fuerza para someter a organizaciones o personas tuvo el efecto de incentivar el uso de la violencia para resolver problemas que, anteriormente, encontraban salidas dentro de los marcos institucionales o formales del propio partido. De esta manera, el gobierno no sólo abandonó su función tradicional de control político por medio del uso de la violencia legítima de que todo gobierno goza, sino que aceptó en sus filas a un sinnúmero de organizaciones cuyo propósito y *modus operandi* eran incompatibles con el objetivo histórico de mantener el control. El propio gobierno sembró las semillas de su destrucción. A la par, el gasto público se incrementó de manera concomitante: si no se podía someter al inconforme, al menos se podía comprar su lealtad. No es casualidad que muchas de las más costosas prestaciones sindicales, por citar el ejemplo más obvio, fueran concedidas en los setenta. En adición y como consecuencia de lo anterior, el gobierno no modernizó a las fuerzas policíacas, lo que produjo el estancamiento –el congelamiento en el tiempo– de la fuerza pública, mientras crecía, al mismo tiempo, el potencial de violencia en el Distrito Federal y en el país en general.

Por su parte, el relajamiento de la institucionalidad –sobre todo de la disciplina partidista como objetivo primario del desarrollo del sistema– motivó el



surgimiento de organizaciones cuya lógica era radicalmente distinta a lo que había sido la norma a lo largo de las décadas de desarrollo del sistema. Por primera vez en su historia, el partido estaba no sólo admitiendo, sino incluso favoreciendo, la creación de organizaciones y actividades ilegales: la invasión de tierras, las guerrillas, los sindicatos disidentes, el bloqueo de vías de comunicación, el narcotráfico. Esto fue producto, primero, de la renuncia al uso de la fuerza pública por parte del gobierno y, segundo, de su afán por evitar la inestabilidad. De esta manera, la tolerancia y la corrupción permitieron el crecimiento y desarrollo de la ilegalidad y la ausencia de institucionalidad que hoy son paradigmáticas y que atentan directamente contra el desarrollo de la economía y de la democracia en el país.

Es decir, el giro que dio el gobierno en 1968 fue mucho más profundo de lo aparente. Aunque el gobierno siguió incorporando e incluyendo a una inmensa variedad de entidades, organizaciones y grupos en su seno, la lógica de la inclusión cambió de manera radical. Mientras hubo capacidad económica para repartir, el sistema pudo ser incluyente; cuando ésta se disipó (por la caída en los precios del petróleo, el endeudamiento excesivo, las crisis recurrentes, etc.), la tolerancia se instituyó como política para evitar retos a su legitimidad y viabilidad, aunque a la larga implicaran inestabilidad. Antes, la lógica había sido la de sumar (repartiendo beneficios) y disciplinar; ahora la lógica consistía en incorporar con el objeto de que nadie retara al sistema, así fuera un enemigo a muerte del mismo. Ya que la disciplina no se impondría con el uso de la fuerza pública, se optó por privilegiar otro medio de control: la permisividad a cualquier modo de actuar a cambio de que no se retara al sistema. Esto fue lo que llevó a una militancia sindical exacerbada (lealtad a cambio de beneficios) y a una tolerancia infinita a cualquier tipo de actividad o nivel de radicalismo, siempre y cuando no se retara la esencia. Desde luego, ese esquema acabó mermando al sistema y lo orilló a la quiebra. Sin embargo, mientras perduró, sirvió al propósito principal, consistente en no encarar ningún desafío.

El resultado fue que el PRI cambió radicalmente su naturaleza: dejó de ser un partido dedicado a la institucionalidad para convertirse en una organización dedicada a mantener el poder. Mientras que antes era una organización caracterizada por reglas claras (aunque muchas de ellas fueran informales), a partir de entonces se convirtió en un sistema sin reglas y cada vez más adaptable. Esa adaptación y tolerancia a los disensos y la indisciplina partidista erosionó las reglas tradicionales. En el camino se crearon organizaciones cuyo objetivo ulterior era la destrucción del propio partido, lo que agudizó su pérdida de legitimidad. Esa pérdida de legitimidad del sistema tradicional tuvo otra consecuencia significativa: produjo un desconcierto social generalizado, una ausencia general de puntos de referencia social, moral, ética y política, lo que creó situaciones perversas, sobre todo en el sentido en que diversas formas de ilegalidad adquirieron legitimidad social.

## **Dos pistas**

El resultado neto de esta situación es que hoy coexisten en el país, por así decirlo, dos pistas políticas diferentes: una, la institucional, a través de la cual se procesan las iniciativas de ley, se debate y se discute; y otra, la de los

intereses reales y los grupos organizados, que no se someten a la ley o a las reglas que rigen, en lo esencial, al resto de la sociedad. La parte formal o institucionalizada del sistema político tiene una dinámica propia que le hace funcionar de acuerdo a mecanismos legalmente establecidos. Puede haber diferencias y confrontaciones, pero éstas se resuelven por los cauces formales e instituidos. La parte “no institucional” del sistema se guía por la regla del poder, la intimidación y la imposición. Los costos de la existencia de este componente no institucional los paga la ciudadanía en la forma de impedimentos al tránsito por las manifestaciones en la vía pública o la ausencia de nuevas vialidades (un aeropuerto, por ejemplo), pero sobre todo en la imposibilidad de avanzar hacia un Estado de derecho, lo que produce una economía enclenque, con pocas oportunidades de crecimiento y creación de empleo.

La pista no institucional de la política mexicana tiene décadas de existir. Pero es a partir del cambio de postura gubernamental que esa pista comenzó a convivir con la sociedad institucionalizada, al grado de abrumarla. Más importante, en numerosas localidades, la pista no institucionalizada sostiene al gobierno, como ocurre en el Distrito Federal, en tanto que en otras, como ilustra el caso de Oaxaca a lo largo de los últimos meses, es su principal fuente de oposición. Las organizaciones y los partidos operan bajo una lógica de mutua conveniencia: las organizaciones avanzan sus intereses a cambio de presionar a favor de las causas de algún político o partido, pero fuera de los marcos institucionales.

De esta forma, en el curso del tiempo, todas estas organizaciones no institucionales acabaron logrando una legitimidad fundamentada en la defensa de intereses particulares, independientemente de que su origen o realidad hubiera sido ilegal. Muchas de esas organizaciones mantienen vínculos formales con el PRI o con el PRD y la mayoría tiene contactos directos o indirectos con políticos en lo individual que las usan para su beneficio político personal a cambio de la promoción de sus propias causas. En la mayoría de los casos es imposible distinguir entre el grupo que realiza actividades ilegales o no institucionales, los partidos respectivos y los “padrinos” políticos. El caso del PRD en el DF es paradigmático.

Como se ha argumentado, la “pista institucional” es hija del viejo sistema de control político y se apega a sus reglas y características. Es decir, se trata de una forma institucional, más no democrática, de hacer política: se respetan las instituciones y jerarquías, pero sobre todo las formas establecidas de hacer las cosas. La otra pista, la de la política no institucionalizada, ha adquirido características muy específicas que hoy definen a la política nacional.

En primer término, las características comunes de muchas de las organizaciones que hoy conforman el entorno político son la ilegalidad y la impunidad: invasores de tierra, taxis ilegales o tolerados, grupos de choque, guerrillas y narcotráfico. El sistema político institucionalizó la ilegalidad, dado lo cual no existe costo alguno de infringir la ley. En lugar de crear una fuerza pública moderna que se ganara la legitimidad, un gobierno tras otro abandonó toda posibilidad de sujetar a esas organizaciones dentro de los marcos

institucionales. En el colmo del absurdo, en algunos casos la fuerza pública se ha convertido en fuente de seguridad para tales organizaciones.

En segundo lugar, la actividad económica, sobre todo aquella no relacionada con empresas formales de mayor peso, pasó a desarrollarse en un entorno de creciente informalidad, sin los fundamentos legales que les permitiera a esas empresas crecer y desarrollarse. Además, en la medida en que la economía informal crece en capacidad de influencia política, disminuye el incentivo para los gobernantes de eliminar las causas que la producen, afectando así la perspectiva de lograr el crecimiento de una economía moderna y competitiva.

En tercer lugar, la trasgresión de la ley constituye un vehículo percibido como legítimo para avanzar cualquier causa: desde la extorsión hasta el secuestro, la violencia y la deslegitimación del gobierno, el sistema electoral, etc. Se premia lo ilegal, se exalta el desafío a la autoridad y se legitima la trasgresión sistemática de la ley. Los delincuentes acaban siendo héroes populares.

## **El dilema**

La existencia de dos pistas, una institucional y otra propensa a ser antisistémica, resume la naturaleza de la política mexicana en las últimas décadas. En la lógica de control que caracterizó al viejo sistema político, es fácil entender las circunstancias que llevaron a integrar a organizaciones no institucionales (frecuentemente violentas y siempre en la ilegalidad) dentro del proceso político: cualquier político, en cualquier país, prefiere tener a la disidencia cerca, pero bajo algún grado de control o influencia, que fuera golpeando de manera sistemática. El problema en México es que ese proceso, sumado a la descentralización política del país, ha llevado no sólo a paralizar la toma de decisiones, sino a condicionar cualquier decisión a las preferencias de esas organizaciones. Uno podría argumentar que, en una democracia, la mayoría debe decidir. Sin embargo, esas organizaciones tienden a ser marginales pero muy influyentes por su uso eficaz de la amenaza de disrupción y violencia. Es decir, no son mayoritarias y a la vez impiden el desarrollo de una sociedad democrática y participativa.

Hay muchas y buenas razones que explican la ilegitimidad del sistema político y sus consecuencias en términos de la ausencia de Estado de derecho y un gobierno funcional. Pero eso no cambia el hecho de que la realidad política sea una de dos pistas que compiten entre sí y que impiden el desarrollo de una democracia. En este contexto, es evidente que México requiere un nuevo arreglo político, uno que reúna a las fuerzas políticas en un ejercicio por definir las reglas del juego y, al conferirles legitimidad plena, haga posible una transformación del gobierno y, por lo tanto, de nuestra fragilidad institucional.

## **¿Hacia dónde?**

Al comienzo de la administración Fox, en el contexto de la alternancia de partidos en el gobierno, hubo la posibilidad, al menos en teoría, de marcar una diferencia tajante respecto al viejo régimen. Esto habría implicado diferenciar a

uno de los otros en términos del uso legítimo de la fuerza en una democracia. Sin embargo, al no hacerlo, el gobierno se hizo heredero automático de las formas y procedimientos de sus predecesores, asumiendo con ello todos los costos del viejo sistema político. Es decir, el gobierno de Vicente Fox no se asumió públicamente como un gobierno legítimo y, por lo tanto, arropado de otros valores y facultades, especialmente en los ámbitos vinculados con la aplicación de la ley. El resultado es que los grupos e intereses no institucionales que existen en el país siguen presionando como si nada hubiera cambiado. En realidad, para ellos, nada había cambiado.

Si uno acepta la premisa de que toda sociedad funciona a partir de los incentivos que orientan el comportamiento de los individuos que la componen, entonces lo que sería necesario para revertir las tendencias actuales es transformar la dirección de los incentivos que existen hoy día. Esto quiere decir que habría que invertir la lógica que hoy caracteriza al país en un sinnúmero de frentes. Específicamente, habría que premiar la responsabilidad y castigar –de manera sistemática– el comportamiento no institucional, así como fortalecer el actuar ciudadano y desacreditar el comportamiento corporativista, todo ello en un contexto democrático. La gran pregunta es cómo se tendría que instrumentar un cambio de esta naturaleza y magnitud.

### III. La ilegalidad y el Estado de derecho

“Obedézcase que en cuanto a cumplir ya veremos lo que conviene a los intereses de su majestad”  
Hernán Cortés

Las narrativas que se construyen desde el poder son componentes inherentes al desarrollo de la legitimidad de todo sistema político. Son parte del proceso de construcción ideológica que le da forma y contenido a un sistema de gobierno, pero también a las formas del poder y a la identidad de un país. El régimen priísta fue afanoso en la construcción de su narrativa y, como en todas las narrativas, sus objetivos eran los del poder, lo que no siempre implicó que fueran particularmente escrupulosas con la verdad histórica. En el tema que nos atañe, el de las instituciones y la legalidad, el régimen del PRI fue generoso en las formas pero parco en los contenidos.

Como se ha argumentado en los capítulos anteriores, la legalidad no fue el elemento clave del desarrollo histórico del país. Aunque hubo diversos intentos por avanzar la legalidad a lo largo del primer siglo de vida independiente, fue hasta el afianzamiento del régimen priísta, al final de la primera mitad del siglo XX, que la legalidad como vocablo político comenzó a adquirir relevancia, al menos discursiva. A partir de ese momento, las formas adquieren una trascendencia descomunal, al grado de frecuentemente convertirse en la sustancia de la política. El dicho famoso de don Jesús Reyes Heróles en el sentido de que en política “la forma es fondo” no nació en un vacío, sino en la realidad concreta de un país para el que las formas eran, precisamente, el fondo.

El sistema político mexicano de la era priísta ya consolidada, fue encabezado y liderado por abogados que le atribuían una enorme trascendencia al cumplimiento de la letra de la ley y, por lo tanto, se preocupaban permanentemente por las formas. El cumplimiento de las formas (seguir los pasos establecidos en los procesos, respetar las instancias y los tiempos) se convirtió en un fetiche. Podía haber leyes contradictorias y se podían violar derechos civiles o humanos fundamentales, pero mientras se cubriera el expediente al pie de la letra de la ley, todo el mundo quedaba satisfecho porque se había cumplido con la legalidad. Tal confusión entre legalidad y forma nos persigue hasta nuestros días.

Lo importante es que la política mexicana a lo largo del siglo XX nunca vio a la legalidad como una camisa de fuerza que limitara al gobierno y normara el comportamiento de la sociedad, el funcionamiento de la economía o la interacción en el mundo político, sino como un instrumento de legitimación, un *fait accompli*. Mientras los políticos se apegaran a las formas, es decir, a cumplir la letra, independientemente del espíritu de la ley o de la función de la legalidad como mecanismo de protección del ciudadano frente al gobierno, asumían que habían cumplido con la legalidad y, paso seguido, podían pretender que los mexicanos vivíamos en el marco de un Estado de derecho.

Este capítulo se propone situar el tema de “las formas” en su dimensión histórica y política, para luego entrar en la sustancia de la legalidad. El punto de partida son dos preguntas: ¿qué es la legalidad? y ¿hemos vivido y gozado de la legalidad?

## **Las formas y la historia**

México tiene casi doscientos años de vida como una nación independiente. Como se discutió en el primer capítulo, este tiempo se puede dividir en varios periodos: los años de inestabilidad del siglo XIX, el Porfiriato, la revolución, la era del PRI y el fin del régimen priísta. A partir de 2000, México entró formalmente en una nueva era política bajo el primer gobierno no priísta de la historia moderna. Cada uno de estos periodos tuvo sus características, dinámicas propias y desenlace. Por ejemplo, a pesar de la inestabilidad política que lo caracterizó, el siglo XIX fue fundamental en la definición de la naturaleza del país que México habría de ser, en la conformación de estructuras y formas políticas que son el sustento de la Constitución de 1917. El régimen porfirista, primer periodo en el que se logra un asentamiento económico, dio la pauta para el tipo de régimen que habría de gobernar al país en los años sucesivos. El régimen priísta no sólo institucionalizó la lucha por el poder político, sino que logró la permanencia de un sistema que hizo posible, con todas sus distorsiones y limitaciones, el desarrollo de una sociedad de clase media.

La derrota del PRI en 2000 cambió muchos parámetros de la política mexicana y de la vida nacional en general. El mero hecho de que la presidencia y el liderazgo del PRI como sistema de control político se bifurcaran transformó la realidad del poder. Independientemente de las atribuciones constitucionales de la presidencia, el poder político se encontraba concentrado esencialmente por el vínculo que existía entre el poder ejecutivo y el partido a través de la figura del presidente. La suma de ambos poderes entrañaba una capacidad enorme de acción e imposición. Con el “divorcio” que se sobrevino como consecuencia de la derrota del PRI, desapareció la antigua presidencia fuerte, para ser reemplazada por una presidencia cuya fortaleza se limitaba a sus atribuciones constitucionales por un lado y a la habilidad política del presidente por el otro. El poder presidencial dejó de ser automático.

Así, la presidencia de Vicente Fox constituyó un rompimiento radical de la vida política en el sentido de que el PRI dejó de ser parte del gobierno y con ello desapareció la naturaleza de este partido como instrumento del poder. Sin embargo, a pesar del cambio de partidos en el gobierno y del cambio en la naturaleza del PRI, es válido preguntarse si realmente ha perecido el viejo régimen. Al no emprender una transformación institucional importante, una reforma que modificara las estructuras del poder y sentara las bases para una interacción efectiva y funcional entre poderes públicos –sobre todo el ejecutivo y el legislativo– en calidad de iguales, el antiguo régimen continuó existiendo pero ahora sin la funcionalidad de antaño.

El régimen priísta se colapsó y no fue sustituido por una nueva organización institucional que respondiera a las nuevas realidades políticas. Cambió la realidad del poder, pero se mantuvieron incólumes las instituciones

responsables de administrarlo. No menos significativo fue el hecho de que el gobierno del presidente Fox mantuvo una narrativa esencialmente presidencialista a lo largo de su periodo. Es decir, ni siquiera se preocupó por construir una nueva legitimidad democrática que lo distinguiera de sus predecesores. En este sentido, a pesar de la creciente erosión (quizá hasta colapso) del régimen priísta, todo se mantuvo como si nada hubiera cambiado.

Es importante entender los periodos exitosos que ha vivido el país al igual que sus periodos de crisis para poder construir mejores concepciones de lo necesario para el futuro. De los periodos que caracterizan la era independiente del país, dos son los que se distinguen por el hecho de que lograron periodos relativamente largos de paz y estabilidad, desarrollaron un marco legal y político que guió su comportamiento y construyeron una narrativa que le confirió legitimidad al régimen en su conjunto.

Pero, por desgracia, ni el Porfiriato ni el régimen priísta construyeron una legalidad liberal. Independientemente de la letra de las leyes y procedimientos que se adoptaron en ambos periodos de nuestra historia, el marco normativo se construyó para servir a los objetivos del régimen en cada uno de esos momentos, independientemente de los deseos, el potencial o los beneficios que demandaba la sociedad. En otras palabras, la ley en México ha sido siempre la normatividad que construye el gobierno para guiar su acción, como si se tratara de un plan de vuelo, pero no un elemento central de las relaciones políticas entre los propios ciudadanos y entre éstos con el gobierno, como sugerirían los tratadistas del contrato social. Lo anterior no implica que la ley no sea obligatoria para los miembros de la sociedad, sino que no existe un régimen de legalidad que establezca, como se propondrá más adelante en este capítulo, un marco de protección de los derechos ciudadanos donde la letra de la ley es más que una guía para convertirse en la esencia de la interacción de los miembros de una sociedad.

La legalidad que se construyó en aquellos momentos era parte integral de la narrativa política y su objetivo era lograr la lealtad de la ciudadanía hacia el gobierno, así como el afianzamiento de una identidad colectiva, más no limitar la capacidad de acción de los gobernantes. La legalidad de esos dos regímenes era, en pocas palabras, un instrumento del poder para mantener el control de la población. La narrativa procuraba que ese instrumental y esos controles fueran a su vez percibidos como legítimos y, por lo tanto, aceptables o tolerables por parte de la ciudadanía. Es decir, la legalidad no era liberal, sino parte de una narrativa construida para conferirle legitimidad al régimen. La diferencia entre ley y legalidad tendrá que definirse y ser resuelta para que el país pueda reconformar su pacto social.

El PRI no sólo construyó la narrativa que legitimó su reino (desde los episodios histórico-épicos como el de los niños héroes, hasta los discursos en torno a la exaltación de la soberanía petrolera, la democracia y la legalidad del régimen), sino que incluso logró articular una mitología del poder fundamentada no en la democracia, sino en un conjunto de reglas “no escritas”. Como se discutió con anterioridad, en el país no sólo no existió un régimen de legalidad, sino que las leyes “reales” y efectivas eran desconocidas excepto para quien o quienes

tenían la capacidad de definir las y hacerlas cumplir. Todos los demás debían actuar bajo el supuesto de que había un poder último que decidiría si el comportamiento de cada individuo era apropiado, “legal” o no. No muy distinto, aunque sí más elegante y menos violento, que otros regímenes de la misma época imperantes en el sur de Europa, la Unión Soviética y el sur del continente americano.

Pero vale la pena reparar sobre las implicaciones de un régimen fundamentado en leyes no escritas e, incluso peor, un régimen que combinaba un sistema legal escrito (que no era el verdaderamente importante, pero sí servía para satisfacer los deseos del presidente en turno) con uno que nadie conocía, pero que era el verdaderamente relevante. Si esto parece confuso, no debería serlo. Ningún actor que participara en la vida pública mexicana, igual en los circuitos económicos que en los políticos, ignoraba que el sistema político, judicial y legal era adaptable a las necesidades del momento. Y esto funcionaba en dos direcciones: tanto para el gobernante cuando cambiaba de opinión, como para el individuo en lo personal que enfrentaba al gobierno en una situación ya de conflicto, ya en torno a un delito, o bien referente a un diferendo sobre el cumplimiento de un contrato. Es decir, el sistema operaba bajo la premisa de que las reglas eran cambiantes y que las mismas se podían modificar ya fuese por una decisión del presidente o por corrupción de los niveles medios bajos de la burocracia.

Quizá no sea difícil explicar los rezagos que experimenta el país, y su subdesarrollo en general, dado este sistema caprichudo que servía para gobernar y normar la interacción social. Cuando lo relevante para la toma de decisiones son reglas no escritas, ningún actor sabe bien a bien a qué atenerse. Eso implica, por ejemplo, que un ahorrador dude de la solidez de los bancos y le tenga recelo a los banqueros; que un inversionista no se comprometa más que por periodos limitados e invierta en proyectos de muy rápida maduración y que los políticos vivan preocupados por los cambios de humor de quien decide las reglas que van a ser relevantes ante un cambio de circunstancias. Ante este panorama, parece bastante lógico que el país funcione de una manera tan inconstante y poco comprometida como lo hace.

Pero tal vez el peor daño que sufrió el país como consecuencia de la era de las reglas no escritas es que nadie puede creer en las leyes escritas en la actualidad. En lugar de ver a una ley como una norma de carácter obligatorio, el mexicano la ve como una guía, cuando no como una aspiración. Nadie se siente obligado a cumplir con la ley, máxime cuando observa que muchos otros no lo hacen y que, en la peor de las circunstancias, siempre puede “negociar” la aplicación de la ley. En pocas palabras, en México no ha habido legalidad. Pero la historia no termina allí. .

Las reglas no escritas permitían afianzar la concentración del poder y servían como medio de control y disciplina tanto de la población como de los políticos. Dada su naturaleza de “no escritas”, las reglas resultaban ser desconocidas por la mayoría de los habitantes del país. Los ciudadanos, pero especialmente los políticos, tenían que inferirlas. Como todo sistema normativo, el de las reglas no escritas tenía sus limitaciones. Un sistema de esa naturaleza funciona



mientras las reglas no se abusan (es decir, no cambian con frecuencia y de manera caprichosa) y cuando logran resultados consistentes y satisfactorios para la población en general. Parece evidente que el periodo del desarrollo estabilizador responde bien a esta caracterización: a pesar de descansar en reglas no escritas, el sistema funcionaba y sus resultados en términos de crecimiento económico, generación de empleo y movilidad social fueron patentes.

Pero este sistema se vino abajo cuando las aspiraciones de la población resultaron ser más ambiciosas de lo que aquel podía ofrecer. Los mexicanos adultos de los cincuenta o sesenta comparaban los resultados observables con sus experiencias de las décadas revolucionarias y de inestabilidad política. Frente a eso, una economía que crecía al 7%, generaba una situación de casi pleno empleo y permitía un rápido ascenso social, representaba casi un paraíso. Pero no así para la siguiente generación, cuyas aspiraciones tenían más que ver con acceso a la toma de decisiones, representatividad política y libertad personal. En este contexto, no es difícil situar el conflicto estudiantil de 1968, primera gran interrupción de la “pax priísta”, dentro de las limitaciones inherentes a un sistema político fundamentado en la disciplina, el control y la ausencia de libertad política, derivado todo ello de tales “leyes no escritas”

El presidencialismo mexicano no fue un sistema político liberal, sino más bien un esquema eficiente y funcional de control político. Su mayor virtud fue, sin duda, la institucionalización del poder (y de la disputa por el poder) pues eso permitió la paz social y el desarrollo económico. En contraste, su mayor deficiencia residió en su inviabilidad en el largo plazo. Aunque hay muchos mitos respecto al presidencialismo, sobre todo en el sentido de que se trataba de un poder omnímodo y absoluto, no cabe la menor duda de que la institucionalización era más amplia y completa de lo aparente. Ciertamente, el presidente contaba con vastos poderes para hacer avanzar sus proyectos y preferencias, pero también es claro que existían mecanismos de contrapeso que limitaban sus peores excesos. Lo que es relevante para esta discusión es que el fundamento legal del sistema presidencialista no era liberal y, por lo tanto, todos sus mecanismos, explícitos o *de facto*, nunca tuvieron la intención ni fueron diseñados para servir y proteger al ciudadano de la acción del gobierno. Es en este punto que se establece su naturaleza iliberal.

El tema crucial es que el mexicano nunca ha vivido bajo un esquema de reglas conocidas y predecibles que incluyan recursos de protección al ciudadano, es decir, derechos y obligaciones, ambos como parte de una concepción integral de la relación gobierno-ciudadano. Explicar por qué fue así es relativamente fácil. Lo complejo es imaginar formas en que se pueda romper el círculo vicioso que el sistema político de antaño nos ha legado. Esto es particularmente importante a la luz de la contradicción inherente al respeto a las formas pero no al fondo de las leyes, sobre todo porque la narrativa priísta sigue siendo un componente central de la perspectiva ideológica que comparte una gran parte de la población y que sigue diseminándose aún hoy, lo mismo en el discurso público que en los libros de texto oficiales.

En suma, el sistema político mexicano no fue liberal y, por lo tanto, no construyó un sistema legal que respondiera a la concepción del contrato social en la cual el ciudadano se suma a la colectividad en un ejercicio de intercambio de libertad natural por libertad civil a cambio de vivir en una sociedad con derechos y obligaciones perfectamente delimitados. Esta primera conclusión no entraña un juicio de valor sobre lo existente, sino un reconocimiento tanto del origen de la legitimidad del sistema político priísta como de sus limitaciones. Esas limitaciones se han convertido en amenazas fundamentales al desarrollo del país en el largo plazo.

Tan importantes son esas amenazas que el propio gobierno, en reconocimiento implícito de las limitaciones existentes, en los años noventa se abocó a procurar algún medio para compensar esas limitaciones o, al menos, atenuarlas. El Tratado de Libre Comercio de Norte América (TLC) fue, en una perspectiva política, mucho más importante como elemento de compensación de las limitaciones legales y políticas del régimen priísta que como instrumento económico o comercial. Es decir, el objetivo medular del TLC no era regular los flujos comerciales y de inversión a través de un régimen negociado, sino el de conferirle garantías a los inversionistas de la permanencia de sus inversiones por medio de un mecanismo legal externo. Al firmar el TLC, el gobierno mexicano no sólo reconocía la invalidez (e ilegitimidad) del sistema legal mexicano, sino que recurría a mecanismos externos –un tratado respaldado por otras dos naciones– que serviría como medio generador de confianza en la viabilidad de la resolución de disputas. Puesto en otros términos, el gobierno mexicano “pidió prestado” un sistema legal paralelo para remover la reticencia de inversionistas a invertir sin garantías.

En retrospectiva, si bien la adopción del TLC constituyó un factor generador de estabilidad económica, también evidenció las limitaciones del sistema político mexicano. Por ejemplo, sólo pueden acceder a los mecanismos de resolución de disputas inherentes al TLC, inversionistas del exterior o empresas mexicanas con inversionistas de los otros países signatarios. Aun cuando sea posible entender esta lógica e incluso defenderla, resulta paradójico que los mexicanos acabemos teniendo menos derechos que los extranjeros cuando se trata de proteger un patrimonio.

Por supuesto, lo que está mal no es el TLC, sino todo el sistema político y legal que resulta hoy ser inadecuado y disfuncional. El gobierno logró resolver, al menos en parte, las limitaciones legales en el campo de la inversión extranjera (que es indispensable para el desarrollo económico), pero no tuvo la capacidad, interés o visión de avanzar un esquema similar para la interacción económica o de cualquier otra naturaleza entre los propios ciudadanos mexicanos. Fue peor: ni siquiera se propuso comenzar un proceso de modernización legal, ni mucho menos llevó a cabo el menor intento de construir un nuevo consenso nacional en torno al desarrollo, para no hablar de una ambiciosa construcción democrática. Incluso cuando llegó el momento de legislar en 1993 y 1996 en materia electoral, sin duda el tema más básico de la democracia, el ejercicio se limitó estrictamente al ámbito inmediato electoral. Nunca se planteó la necesidad de involucrar a la ciudadanía en el proceso de

desarrollo económico o de avanzar el régimen de garantías efectivas a la población en general.

La legalidad en México acabó siendo como un chicle que se estira y adapta a cualquier situación. Todo mundo habla de la ley, pero nadie se siente obligado a cumplirla y hasta se ofende cuando un policía, en una situación de tránsito por ejemplo, osa levantar una infracción o señalar una falta. Para una población que por años vivió subordinada a los vicios del presidencialismo, la legalidad no es más que lo que debe aplicarse a otros.

### **Alternancia sin cambio de régimen**

Al llegar el primer gobierno de un partido distinto al PRI a la presidencia de la República, el país requería de una refundación institucional. Resulta evidente que el viejo sistema político giraba en torno a la presidencia, independientemente de que la estructura organizacional formal equiparara los poderes y responsabilidades entre los tres poderes públicos. Todo mundo sabía que la presidencia era el corazón del sistema y que todo funcionaba en torno a ésta. Pero, como se argumentó al inicio de este capítulo, la alternancia de partidos en la presidencia constituyó una modificación en la esencia de las estructuras de poder real, lo cual demandaba la construcción de una nueva estructura institucional que nunca se dio.

Surge entonces la paradoja: el primer gobierno no priísta de la era moderna del país no constituyó el fin del régimen priísta. El gobierno del presidente Fox optó por montarse en las instituciones existentes y preservarlas, incluyendo la narrativa que las acompañaba. Pero Fox heredó las instituciones, más no los mecanismos de control que hasta ese momento las habían hecho funcionar. En retrospectiva, es claro que fue la combinación de las instituciones públicas (sobre todo la presidencia) con los mecanismos de control y disciplina del PRI lo que hacía que funcionara el régimen. La victoria de Fox separó al PRI de la presidencia y, con ello, rompió el vínculo crítico que hacía funcionar al sistema político y, por lo tanto, al país.

De esta manera llegamos al momento actual. Seguimos teniendo el conjunto de las viejas instituciones, una narrativa cada vez más gastada y menos creída por la población, pero todavía dominante en el discurso y debate públicos, y una total ausencia de legalidad. En esta época, ya ni las formas son relevantes, lo que distancia todavía más el mundo de la política respecto de las leyes formales que existen. La naturaleza del problema se pudo observar a plenitud en dos momentos críticos del sexenio foxista: el desafuero y el conflicto postelectoral. La razón por la cual el desafuero se tornó en una brutal derrota del gobierno y de la presidencia no fue que el entonces jefe del gobierno del Distrito Federal no hubiera violado un mandato judicial, sino que ningún mexicano razonable podía aceptar ese cargo como relevante o imparcial. Para una nación sujeta permanentemente a la incertidumbre legal, a las contradicciones entre lo escrito y lo no escrito, pero sobre todo a los caprichos del gobernante, una acusación aparentemente tan menor fue interpretada no sólo como trivial, sino como una imposición desde el poder. Es decir, tal y como ocurría en los viejos tiempos.

El conflicto postelectoral creó una ventana singular para observar otra faceta de la misma realidad: un candidato que, a pesar de haber entrado en la contienda bajo las reglas existentes, se rehusó a aceptar el resultado y una significativa porción de la población indispueta no sólo a respetar a la autoridad electoral, sino también a aceptar la validez de las instituciones como mecanismo para dirimir diferencias. Se trata de otra versión del mismo fenómeno: las instituciones en general y la ley en particular son aceptables siempre y cuando arrojen el resultado o veredicto de mi preferencia.

En este contexto, parece una verdad de Perogrullo afirmar que no se puede pedir que los actores políticos se comporten de acuerdo con un marco normativo que no consideran suyo, al que no conocen y que no les confiere derechos, obligaciones y mecanismos judiciales de protección.

Hemos pasado de la disciplina del presidencialismo, disfrazada de reglas no escritas, pero siempre con el uso caprichudo y a modo del gobernante de las leyes escritas y todo dentro de un manejo siempre impecable de las formas, a la desaparición del respeto no sólo a la legalidad, sino incluso de las formas. Al menos en el plano político, en México ya no existe una legalidad aceptada por todas las partes, ni siquiera en su aspecto formal. Esto representa una severa amenaza a la viabilidad del país como sociedad organizada.

El México de las formas llegó a su fin en algún momento de las últimas décadas. Hay innumerables indicadores de esto: desde el lenguaje de los jóvenes hasta las groserías de los políticos; la informalidad del presidente y la total ausencia de reconocimiento ya no de la inexistente legalidad, sino incluso de sus protocolos y formas. Aunque sería fácil encontrar elocuentes ejemplos de cada una de estas afirmaciones (comenzando por la tristemente célebre frase “¿y yo por qué?” del presidente Fox), lo significativo es que el país ha llegado a un verdadero *impasse* en términos de legalidad.

La falta de visión del gobierno del presidente Fox, su incapacidad para apreciar la urgencia de llevar a cabo una transformación institucional, llevó a que su gobierno navegara en un limbo legal donde persistieron las formas del viejo sistema, pero sin el poder asociado a la presidencia. En el camino, tanto por las limitaciones del sistema como por los errores del propio gobierno, el país llegó a aniquilar todo vestigio de legalidad asociado al gobierno. En consecuencia, el nuevo gobierno tendrá que lidiar no sólo con los desafíos inmediatos a su presidencia que se produjeron como resultado de la elección, sino con la urgente transformación institucional que no llevó a cabo su predecesor y en condiciones mucho menos propicias.

### **El ciudadano y la ley**

La presente discusión se ha concentrado fundamentalmente en el entorno de ilegalidad que impera en el mundo político. En ese espacio es evidente que el país ha llegado a un límite y que no podrá prosperar de no llevarse a cabo cambios medulares en la estructura y naturaleza de las instituciones

responsables de administrar el poder. Por desgracia el problema no se limita al mundo de la política.

En cierta forma, y por muchas décadas, México vivió en una especie de “mundo esquizofrénico” en donde la política operaba bajo ciertas reglas (las no escritas) en tanto que el resto de la sociedad vivía sujeta a códigos y leyes perfectamente identificables. Había leyes y normas para todo: para el comercio y para la inversión, la radio y la televisión, las comunicaciones, el trabajo, las profesiones, las herencias. El mundo de las leyes es vasto y de larga tradición. Las personas y las empresas operan e interactúan dentro del marco normativo inherente a todo ese edificio legal y eso ocurre literalmente desde que una persona nace, va a la escuela, compra un bien, se emplea, resuelve un diferendo frente al juez o reclama una herencia. Todo está normado y funciona de manera natural. La pregunta clave es si ese edificio de leyes constituye un régimen de legalidad.

Dicha pregunta es importante por al menos tres razones. Primero que nada, más allá de la perspectiva o visión de los abogados, es evidente que para el mexicano común y corriente no existe la legalidad. Cuando le toca confrontarse con una autoridad, sabe bien que lo que cuenta es menos la letra de la ley que la actitud del burócrata, sea éste un funcionario público, un policía o un juez. El número de ciudadanos que ha sufrido atropellos es tan monumental que la ley no goza de legitimidad alguna. Al mismo tiempo, las leyes sirven para que cualquier persona que tenga el patrimonio o la capacidad de agenciarse a un abogado competente, pueda derrotar al gobierno no por falta de culpabilidad, sino por un uso más efectivo e inteligente de los resquicios legales. Imposible asumir la credibilidad del sistema legal cuando la población observa la realidad de corrupción en su vida cotidiana o tiene frente a sí la forma en que los privilegiados evaden la justicia por otro tipo de corrupciones.

En segundo lugar, las leyes son observadas en su forma, más no en su contenido. Tanto los abogados como los políticos son propensos al seguimiento estricto de las formas, independientemente del contenido o espíritu de las leyes. La situación empeora cuando el cuidado de las formas adquiere calidad de fetiche, haciendo imposible una distinción entre lo que es la ley y lo que es forma. Particularmente difícil es discutir con un abogado temas de esta naturaleza donde se combinan formas de hacer las cosas con leyes y reglamentos redactados no en función del ciudadano al que van a afectar, sino de las necesidades o preferencias del legislador o, como con frecuencia ocurre, de los intereses que influyen para que así se apruebe. Es decir, la ley en México con frecuencia responde a necesidades del momento o de un interés particular, pero luego adquiere vida propia y en esa medida se torna en un impedimento para el funcionamiento normal de una sociedad, la competencia en la economía o el desarrollo del país.

Finalmente, la tercera y más importante razón por la cual el tema de legalidad es crucial es de orden filosófico, aunque sus implicaciones son fundamentales para la vida cotidiana. Desde el punto de vista de un ciudadano, la legalidad no tiene que ver con las leyes, sino con la defensa de los derechos de las personas frente al abuso del gobierno. En este sentido, el problema de la

legalidad en nuestro país no tiene que ver con las leyes por sí mismas, sino con el paradigma que gobierna las relaciones entre las personas y el gobierno, es decir, la esencia de la interacción entre sociedad y gobierno. México ha vivido bajo un sistema legal que parte del principio de que el gobierno, en su acepción más amplia, lo que los abogados llamarían el Estado, está por encima de los ciudadanos y que éstos acuden ante sus representantes para resolver sus diferendos. Esta filosofía choca naturalmente con la esencia de la filosofía liberal, donde a través de la legalidad el ciudadano obtiene protección frente al gobierno para evitar que abuse de él.

El paradigma liberal es central al desarrollo económico. Ningún país moderno puede prosperar bajo un régimen de ilegalidad (o ausencia de legalidad) y en la medida en que ésa sea la característica del México de hoy, el país enfrentará problemas fundamentales. Por ello es necesario adentrarnos en la esencia, en la definición de legalidad bajo un paradigma liberal.

El cuidado de las formas, eso que es la esencia de nuestra legalidad en la actualidad, nada tiene que ver con el Estado de derecho y, por lo tanto, con la legalidad. En esencia, el Estado de derecho implica "que el gobierno en todas sus acciones se encuentra sujeto a reglas fijas y anunciadas de antemano, reglas que hacen posible prever con suficiente certeza la forma como la autoridad usará sus poderes coercibles en determinadas circunstancias".<sup>6</sup> El énfasis en la legalidad no significa, sin embargo, que si todas las acciones del gobierno están autorizadas por la legislación se preserve con ello el Estado de derecho.<sup>7</sup>

En las economías planificadas, como bien lo ha sostenido Hayek, no existía un Estado de derecho a pesar de que la ley se llegara a respetar. Ello se debía a que la legislación otorgaba poderes arbitrarios y discrecionales a las autoridades dejando en sus manos la decisión de aplicar o no la ley al caso concreto, haciendo referencia a lo que se consideraba "justo" o conforme a "el bien público". Cuando la legislación se escribe de esta manera se mina el principio de igualdad formal ante la ley e implica que el gobierno puede, con mayor facilidad, otorgar privilegios legales en favor de sus grupos de apoyo. Curiosamente la estructura legal mexicana es análoga a la de los antiguos regímenes comunistas; es común encontrar leyes y reglamentos escritos en términos discrecionales que hacen referencia a lo que en el momento el gobierno considera como el bien común. Las facultades discrecionales vuelven impredecible el actuar del gobierno mexicano no sólo porque son ambiguas y manipulables, sino también porque resulta sumamente difícil que el poder judicial limite o controle este tipo de actos de gobierno debido al formalismo del derecho mexicano y la jurisprudencia de su Suprema Corte.

¿Por qué es crítico el Estado de derecho? Desde el punto de vista de la ciencia económica, el Estado de derecho es un elemento fundamental para el desarrollo y funcionamiento eficiente de los mercados, que son la esencia de la interacción humana en su vida cotidiana. En efecto, el conjunto de instituciones

---

<sup>6</sup> Friedrich Hayek, *The Road to Serfdom*, Chicago: The University of Chicago Press, 1944, p.72

<sup>7</sup> Douglass North. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

legales que integra al Estado de derecho logran garantizar que los ahorradores, empresarios, inversionistas o personas en lo individual no serán expropiados, que sus opciones de cómo y dónde actuar en el terreno de su vida diaria –qué compran, en qué gastan, cómo se relacionan con la autoridad– serán respetadas y que los contratos que signan con otras personas serán cumplidos.

La certidumbre o incertidumbre que el sistema legal ofrece se ven reflejadas en todas las actividades: si el que trabaja no tiene garantía de que su salario se le va a pagar, su trabajo reflejará esa falta de seguridad; si el que invierte puede ser expropiado en cualquier momento, sus decisiones de inversión tendrán como prioridad lograr rentabilidad muy elevada en el menor plazo, en lugar de orientarlas a proyectos de más larga duración, que al tiempo de ser rentables generan los mayores beneficios sociales; si un candidato a cualquier puesto de elección popular no cuenta con la certeza de que el voto será respetado y de que todos los contendientes aceptarán los resultados, dejará de tener incentivos para procurar el voto y preferirá utilizar cualquier recurso político a su alcance para lograr su propósito.

En nuestra realidad cotidiana se contrastan las disparidades en la forma en que se conducen los asuntos públicos, sean estos en materia económica o política, con el impresionante rezago que arrastra el país en la esfera de la reforma legal e institucional. La falta de un sistema legal claro y sistemático y de un poder judicial efectivo hacen que los costos de transacción en todos los ámbitos sean muy elevados. Más aún, los arreglos constitucionales existentes permiten que el gobierno mexicano, si la necesidad política lo ameritara, confisque las inversiones o altere los derechos de propiedad a favor propio; viole impunemente los derechos humanos de los ciudadanos; acceda al poder por medio del fraude electoral; y aplique discrecionalmente la ley, de forma tal que un importante sector de la población no cuente con acceso efectivo a la justicia mientras que ciertos grupos privilegiados se encuentren por encima de las leyes.

Con este panorama de por medio, entonces tiene que ser muy claro el objetivo de cualquier intento por establecer en el país el Estado de derecho. El primer paso tiene que consistir en el establecimiento de un conjunto de reglas del juego que todas las fuerzas políticas estén dispuestas y se comprometan a cumplir. De ese primer paso se derivaría un conjunto de definiciones igualmente precisas y determinadas que entrañaría el establecimiento de límites a la acción gubernamental: el concepto mismo de Estado de derecho se transformaría, abandonando la noción de que es meramente un conjunto de normas que se cambian a conveniencia para volverse un cuerpo dedicado a proteger expresamente al ciudadano. En tercer lugar, a partir de los dos pasos anteriores, el gobierno adquiriría la legitimidad, en paralelo con la obligatoriedad, de hacer cumplir las reglas que adoptaron las fuerzas políticas y la ciudadanía. El conjunto de todo esto se construiría con la práctica cotidiana hasta el punto en que la sociedad entera se sintiera no sólo parte integral del acuerdo político, sino que percibiera la obligatoriedad de cumplir la ley. De esta manera, la suma de las percepciones individuales y el actuar enérgico y claro del gobierno traerían, con el curso del tiempo, el Estado de derecho

Para finalizar y en conclusión, México vive en un mundo permanentemente contradictorio. La definición implícita de legalidad que caracteriza el actuar de nuestro gobierno y también el de los profesionales del derecho choca con las percepciones de la población y con las demandas del mercado. Aunque no hay la menor duda de que el sistema legal se ha colapsado de manera total en el ámbito político, la fachada de legalidad persiste en todo el resto de la vida del país. La pregunta es cuánto puede durar este deterioro y la contradicción que entraña para el país. Como ilustró la reciente contienda electoral, la situación actual es insostenible en el ámbito político. Por lo que toca a la sociedad, tenemos la opción, al menos en teoría, de mantener la ficción de que el país puede prosperar con el sistema legal actual o intentar llevar a cabo una transformación.

La diferencia es grande por una razón muy sencilla. En la transformación institucional que se avecina, los políticos mexicanos se van a enfrentar a una disyuntiva muy clara: tendrán que decidir si responden ante la ciudadanía o si, como en el pasado reciente, se limitan a realizar una serie de acuerdos “tras bambalinas” que únicamente los involucre a ellos mismos. Involucrar a la ciudadanía implicaría construir un nuevo contrato social, definir la relación entre gobernante y gobernado y precisar los derechos ciudadanos, junto con las obligaciones que de éstos se derivan. De ser exitoso un planteamiento de esta naturaleza, el país no sólo saldría de su letargo, sino que su sociedad entera se habría transformado. La alternativa es un acuerdo más, una componenda nueva, una ley de corta vida que no haga sino comprar tiempo (y, sin duda, algunas voluntades), pero sin resolver el problema de esencia.

La gran interrogante es entonces cómo llevar a cabo la transformación integral.



#### IV. ¿Qué hubiera dicho Rousseau sobre el México de hoy?

“El más fuerte no es nunca lo bastante fuerte para ser siempre el amo,  
si no transforma su fuerza en derecho y la obediencia en deber.”  
Juan Jacobo Rosseau

Al inicio de su obra más conocida, *El Contrato Social*, el pensador ginebrino Juan Jacobo Rousseau se plantea analizar “si hay posibilidad de establecer una forma legítima y segura de administrar las relaciones entre los hombres”.<sup>8</sup> No sería exagerado afirmar que si Rousseau estuviera meditando sobre el México de hoy se habría hecho una pregunta muy similar. El gran tema del México actual es cómo crear condiciones que hagan propicias las relaciones de los hombres dentro de un marco preestablecido que le confiera certidumbre y confiabilidad a toda la sociedad.

Si bien los clásicos del contractualismo trabajaron en épocas muy distintas a la nuestra, sus planteamientos y visiones nos permiten elucubrar sobre las diferencias y similitudes entre aquellos tiempos y los actuales. No es imposible que de sus percepciones sea posible derivar algunas lecciones aprovechables para nuestra era.

Cada uno de los tres tratadistas del contrato social más conocidos, a saber, Thomas Hobbes, J. J. Rousseau y John Locke, vivió en un momento distinto y distintivo de la historia del desarrollo humano y sus percepciones, observaciones y planteamientos respondían nítidamente a su momento histórico. Thomas Hobbes escribe al inicio del siglo XVII, en una era de inestabilidad política previa a la guerra civil inglesa. Sus escritos causaban furor, lo que le obligó a pedir apoyo a uno de los bandos para protegerse de los otros. Un entorno propicio para hablar de un estado de la naturaleza lleno de incertidumbre e inseguridad. John Locke escribe apenas unas décadas más tarde que Hobbes, pero su perspectiva era totalmente distinta. Él vivía en la Inglaterra que había surgido de la guerra civil y conocía la experiencia de primera mano. Era la era de Newton y Descartes, del desarrollo científico y la plenitud de la Ilustración. Por su parte, para cuando Juan Jacobo Rousseau escribe, en los albores de la Revolución Francesa, en la segunda mitad del siglo XVIII, Europa vivía la guerra de los siete años entre Gran Bretaña y Francia, en que mucho de lo que estaba en disputa eran los territorios de América. Inglaterra había pasado la revolución de Cromwell, la guerra civil que crea la Cámara de los Comunes en el parlamento e inicia el desarrollo político de la Inglaterra moderna. Es la era de la lucha entre la Edad de la Fe y la Edad de la Razón y Rousseau se coloca en un umbral excepcional para observar y meditar sobre las implicaciones de los cambios políticos y las guerras para la vida del hombre en sociedad. Aunque la distancia en el tiempo entre Locke y Rousseau fue relativamente pequeña, sus perspectivas reflejan dos mundos radicalmente distintos. No es casualidad que sus planteamientos difieran en puntos fundamentales.

---

<sup>8</sup> J. J. Rousseau, *El Contrato Social*, Edición XXXX, pag. XXX

Hobbes vivió una era de conflicto, guerras e inseguridad y ése es el punto de partida de su análisis. En el estado de naturaleza hobbesiano, los hombres viven aterrorizados. Lo único que hacen es cuidarse de sus semejantes porque la violencia es permanente y persistente. La única manera de acabar con esa situación de guerra e inseguridad es aceptando reglas del juego nuevas que den lugar a un gobierno capaz de mantener el orden. En ese sentido, el *Leviatán* de Hobbes (su concepción del estado) no es ni una democracia ni un estado liberal. Su único objetivo es solucionar la violencia que viven los hombres en el estado de naturaleza.

Pero el Estado de Hobbes no hace su aparición de la nada ni es producto de una casualidad fortuita. Son los hombres, acosados por el miedo, quienes aceptan sumarse en un contrato a través del cual intercambian esa libertad natural en la que apenas pueden sobrevivir (y donde todos tienen derecho a todo y eso los hace vivir con miedo porque nada es seguro) por la vida en sociedad donde una entidad artificial (el gobierno) tiene el monopolio de la fuerza, antes perteneciente a cada uno de los hombres en solitario. Para Hobbes, un acuerdo que no entraña la capacidad de hacerse cumplir son meras palabras y por ello el contrato es fundamental. Ese contrato representa una transferencia mutua de derechos donde el individuo cede su derecho a todo y obtiene la garantía de paz por parte del gobierno. Es decir, al entrar en el contrato, la gente resuelve su principal preocupación. Vivir en el estado que propone Hobbes implica la imposición de límites a la libertad individual, donde el hombre acepta cumplir las leyes y los convenios dictados por el Leviatán a cambio de abandonar la condición miserable que entraña el estado de la naturaleza sin reglas.

Por su parte, Juan Jacobo Rousseau vivió tiempos muy distintos a los del pensador inglés. Por principio de cuentas, el hombre natural de Rousseau no vive en un estado de inseguridad, pero tampoco goza de la libertad debido a que no cuenta con las ventajas de la vida en sociedad. “El hombre más fuerte nunca es suficientemente fuerte para ser siempre dueño de sí mismo, a menos de que transforme su poder en derecho y la obediencia en obligación”.<sup>9</sup> En la visión desarrollada por Rousseau, el contrato social que celebran los hombres consiste en el intercambio de la libertad natural por la libertad civil. Para él, sólo la libertad civil tiene valor porque ésta es mucho mayor que la suma de las libertades individuales de los hombres que se incorporan al contrato social. A través del contrato, los hombres ganan libertad civil, acceso a la propiedad y la certeza que sólo es posible obtener en una sociedad organizada en la que existe una autoridad.

Para el tercero de los pensadores arriba mencionados, el inglés John Locke, todos los hombres son iguales en el estado de naturaleza y ése es el fundamento de sus obligaciones y respeto de unos a otros. Es decir, el estado natural es un estado de libertad, pero no uno de licencia: el hombre tiene derecho a sus bienes pero no a autodestruirse. El hombre de Locke entra en un contrato social para garantizar sus derechos naturales, no para intercambiarlos (o para obtener otros como en el caso de Rousseau). El gobierno civil de Locke

---

<sup>9</sup> J. J Rousseau, *El Contrato Social*, Ibid,

es un remedio a los inconvenientes del estado de la naturaleza (incertidumbre, falta de autoridad que dirima diferendos, etc.). Los hombres se ponen de acuerdo para contar con una estructura institucional que evite caer en el estado de guerra y proteja su propiedad. En la visión de Locke, el objetivo de la ley no es abolir o restringir al hombre, sino preservar y ampliar su libertad, porque para Locke no puede haber libertad sin leyes y una estructura gubernamental que la haga efectiva. El gobierno de Locke no es superior a la suma de los hombres como en el caso de Rousseau, sino un mero mediador entre los derecho de la sociedad. La razón por la que los hombres se suman al contrato es para preservar su vida, su propiedad y al mismo tiempo, ampliar su libertad.

Sin embargo, algo que resulta común a los tres modelos propuestos por los pensadores citados es que, una vez que el individuo entra en el contrato social (cualquiera que sea su motivación para hacerlo), el pacto celebrado se vuelve obligatorio y todos sus integrantes deben obedecer las reglas que de aquel puedan derivarse. Pero no puede dejarse de lado el hecho de que las motivaciones sí resultan importantes, sobre todo a la luz de la existencia de posturas contrapuestas, tales como las que hoy tienden a caracterizar el conflicto político en el país.

El hombre de Hobbes cede su miedo a la muerte, su derecho a hacer cualquier cosa para protegerse, el derecho de firmar otros contratos, la igualdad natural y la vida en el estado de la naturaleza. A cambio de eso, obtiene seguridad, un gobierno soberano, la libertad de expresarse frente al soberano, leyes civiles que definen su propiedad y una definición de lo que es legal e ilegal. En una palabra, el hombre de Hobbes cede poco a cambio de la seguridad que le garantiza el gobierno soberano.

El hombre de Rousseau cede la característica de ser su propio dueño, la libertad natural, su ilimitado derecho de hacer lo que mejor prefiera, la desigualdad física y, en general, todo aquello que trae consigo de origen. A cambio de estas cesiones, obtiene igualdad frente al resto de los hombres; obtiene también un gobierno general que define la moralidad de la sociedad, la libertad civil y la igualdad frente a la ley. El hombre de Rousseau deja todos sus atributos originales y obtiene a cambio la libertad civil, cuyo punto de partida consiste en que “la obediencia de una ley autoimpuesta es la libertad”.

El hombre de Locke abandona su libertad de hacer lo que le plazca, cede su característica de juez y ejecutor de las leyes de la naturaleza y el derecho de hacer lo que considere necesario para su autopreservación. A cambio de eso gana un gobierno con autoridad, seguridad física y patrimonial, la protección de sus bienes y de su vida, una definición del bien y del mal, un conjunto de reglas de convivencia que son comunes a todos los hombres e igualdad frente a la ley. El hombre en el sistema de Locke no renuncia más que a su derecho a hacer lo que quiera, pero preserva sus derechos y libertades originales, dentro del marco de la legalidad que entraña el gobierno civil.

De acuerdo a estos pensadores del contrato social, el hombre entra en sociedad a través de un contrato por medio del cual cede algunos o todos sus derechos para obtener algo a cambio. Pero existen diferencias notables en

cada una de los sistemas propuestos: Uno, Hobbes, garantiza lo esencial que es la seguridad física. Otro, Rousseau, construye un gobierno que tiene todos los derechos y se coloca por encima de la colectividad. El tercero, Locke, crea un mecanismo de regulación de la vida entre los hombres, pero éste no los suplanta ni sustituye. Se trata, pues, de tres maneras muy distintas de concebir la vida, las relaciones humanas y la naturaleza del gobierno. Pero, sin duda, lo que los tres modelos logran es legitimidad tanto de las reglas del juego como del ejercicio de la autoridad y del gobierno.

El objetivo de esta discusión no es revisar la historia o la filosofía que da origen a los contratos sociales, sino aportar una perspectiva en torno a la naturaleza del debate que caracteriza al México de hoy. No sería difícil localizar ejemplos en el debate mexicano que muestran que las tres perspectivas están presentes en la manera de concebir al gobierno y la vida en sociedad. Preocupados por los problemas de criminalidad, por ejemplo, muchos mexicanos se plantean el problema del gobierno en términos que recuerdan a lo escrito por Hobbes. Su objetivo no es el desarrollo de largo plazo, sino resolver el problema inmediato de delincuencia. En esa misma perspectiva se puede localizar la discusión sobre la pena de muerte, aunque Rousseau también la habría abrigado (al menos) como idea.

Más allá de los temas más elementales de seguridad, la sociedad mexicana se divide entre aquellos que perciben, como Rousseau, al gobierno como entidad superior dotada de la responsabilidad de guiar los destinos del país, frente a aquellos que, como Locke, conciben al gobierno como una entidad dedicada meramente a resolver los diferendos entre las personas y a asegurar la propiedad y la libertad. Resulta interesante notar que estas diferencias de perspectiva cruzan las líneas sociales: igual hay empresarios que esperan del gobierno indicaciones sobre qué hacer y subsidios que las acompañen, que campesinos pobres que toman la iniciativa de enfrentar sus propias carencias y no quieren saber nada del gobierno. Y viceversa: grupos sociales que esperan que el gobierno los subsidie y les garantice la existencia, frente a filósofos de la utopía que no creen en la existencia de un gobierno.

Toda la discusión anterior está encaminada a tratar de responder una pregunta: ¿es posible recrear en México las condiciones que hagan posible un tratado social, un pacto fundacional que establezca las reglas del juego y se convierta en un punto de partida para el desarrollo de la sociedad? La pregunta no es ociosa. En todas las sociedades hay perspectivas filosóficas contrastantes sobre la naturaleza de la sociedad y del gobierno. Pero algo que diferencia a las que son funcionales de las que no lo son es el hecho de contar con un gobierno legítimo con el monopolio de la autoridad y del uso de la fuerza. Independientemente de la perspectiva filosófica que uno prefiera adoptar, lo relevante es determinar si es posible lograr esa legitimidad y cómo hacerlo. Es decir, ¿es posible articular un contrato social en México?

Un contrato social implicaría lograr un consenso, al menos en una ocasión. Es decir, un acuerdo para modificar las reglas del juego (o sancionar las existentes) y aceptar la obligatoriedad de su cumplimiento a partir de ese mismo momento. En un país en el que la palabra consenso ha sufrido de un

permanente abuso, vale la pena preguntar si el consenso es posible o incluso deseable. Para ejemplificar, en términos pragmáticos, no cabe la menor duda de que el consenso es posible. Baste observar el funcionamiento del poder legislativo: mientras que muchas iniciativas de ley se estancan y marginan, típicamente las más sonadas y debatidas en público, hay literalmente cientos, y en ocasiones miles, de iniciativas que se aprueban con relativa facilidad. Más allá de su contenido, es evidente que el consenso es posible. Sin embargo, el consenso en el país refleja típicamente una de dos circunstancias: la desidia, que es probablemente el factor más importante que explica el enorme número de iniciativas que se aprueba (es decir, se aprueban porque nadie se toma la molestia de siquiera enterarse de su contenido). Más significativo es el recurso, infrecuente pero no excepcional, a los legisladores para que aprueben una determinada legislación bajo el pretexto de que se trata de una legislación de enorme trascendencia, a pesar de que, con frecuencia, no se trata más que de un acto simbólico que muchas veces no contiene los instrumentos requeridos para lograr el objetivo propuesto.

Lo peculiar de nuestro sistema político es que la población, comenzando por sus legisladores, percibe que el cumplimiento de la ley y de cualquier obligación que de ésta se derive es algo voluntario. Esto, desde luego, no es relevante en sociedades en las que nadie pone en tela de juicio la noción misma de la ley, pero es vital en nuestra sociedad precisamente porque la ley no constituye una regla del juego obligatoria para todos, independientemente de las preferencias de cada quien en lo individual: el no cumplimiento es relevante solo en esos casos. Por eso el tema central en México no es si los legisladores o partidos tienen la voluntad de participar en determinada negociación legislativa, sino el de crear reglas del juego que obliguen a todos a cumplir las leyes y a aceptar la autoridad gubernamental como legítima en su responsabilidad de hacer cumplir esas leyes.

Volviendo al contrato social, la pregunta central es cómo lograr un consenso no sobre una legislación de importancia secundaria, sino sobre el hecho mismo de la legalidad. Cómo, en otras palabras, sumar a toda la población en un ejercicio de adopción de un contrato social por medio del cual la población intercambie, al menos, su inseguridad y derecho a autopreservarse por cualquier medio, por un gobierno legítimo capaz de ejercer la autoridad y hacer cumplir las reglas inherentes a ese contrato social.

Como los tratadistas de hace algunos siglos, hay muchas lecciones que el México de hoy puede derivar de su perspectiva y aprendizaje. Sin embargo, no son muchas las guías que nos dan esos pensadores sobre cómo lograrlo. El tema que México tiene frente a sí nos remite a la esencia de la política: cómo se puede persuadir a la población y por qué. Se trata de la parte “práctica” de la política, pero en realidad tiene que ver con la esencia del poder. Los teóricos del contrato social no trabajaron mucho sobre este tema de esencia: explicaron, teorizaron y describieron tanto el estado de naturaleza como el resultado de adoptar el contrato, pero no se dedicaron al tema crítico: cómo pasar del estado de naturaleza al del gobierno civil. Uno puede inferir que el “gran legislador” de Rousseau cuenta con el poder para construir un consenso, pero no hay una explicación cabal de ello.

Lo que está claro es que el contrato social requiere del consenso de origen: todos los que entran en el contrato lo aceptan y se someten a las reglas inherentes a éste a partir de ese momento. La gran pregunta es entonces cómo articular ese contrato y construir el andamiaje que lo haga posible.

Quizá no sea sorprendente que los Hobbes, Rousseau y Locke hayan estado preocupados de otras cosas. Los tres estaban trabajando en contextos muy distintos al nuestro, donde lo importante era ir más adelante de las monarquías de su era y no tenían concepción alguna de los gobiernos populares que vendrían en los siglos subsecuentes. Un consenso en esa época seguramente no habría implicado la presencia más que de una parte relativamente pequeña de la sociedad. En su tratado intitulado *El espíritu de las leyes*, Montesquieu construye la esencia de la separación de poderes y da forma a un complejo institucional que hace más fácil la construcción de un consenso, pero tampoco resuelve el problema de fondo. Lo que es evidente es que el contrato no se produce a la manera de un acto de magia, sino que tiene que ser construido; y esa es la esencia de la política. México va a requerir de un constructor de consensos para poder transformar al país.

En su acepción legal, un contrato siempre involucra un intercambio recíproco. Rousseau y Hobbes proponían que los integrantes del pacto entregaran todo a cambio de obtenerlo todo y más, cada uno a su manera. En la política los acuerdos típicos no son de todo por todo, sino específicos en su alcance y el constructor del consenso tiene que contar con fichas para poder repartir a cambio de sumar adeptos y generar lealtades. Se trata de algo mucho más sutil que lo avizorado por los tratadistas. Al proponer que cediera todo a cambio de todo, el hombre hobbesiano obtiene seguridad frente a la alternativa de vivir una vida miserable y corta. A la luz de sus opciones, el acuerdo tiene sentido, aun si pierde libertad. El hombre roussoniano demanda un mayor número de satisfactores porque está cediendo mucho más: por naturaleza ya cuenta con un grado de seguridad, así que espera no sólo seguridad, sino también un gobierno capaz de satisfacer de manera proactiva sus otras expectativas. Por su parte, el hombre de Locke que construye el contrato quiere la protección de sus libertades y no su rendición. En cada uno de estos casos se trata de una negociación y el ciudadano mide qué puede ganar a cambio de lo que cede. Cuando se llega al punto en que ambos lados pueden actuar, el contrato es factible y todos aceptan vivir bajo sus reglas.

La mayor parte de los ciudadanos de un país podrían participar en un proceso de negociación dentro de las líneas descritas en el párrafo anterior, pues su único interés es lograr un acuerdo que les permita vivir en sociedad y maximizar sus oportunidades de desarrollo. La pregunta compleja es cómo se suma a los actores que tienen intereses contrapuestos a los del resto de la sociedad, como pueden ser los criminales, los narcotraficantes, las mafias sindicales o los intereses políticos y empresariales que viven cómodamente bajo el *statu quo*. Desde la perspectiva aquí analizada, la pregunta es qué se les puede dar para que entren al contrato y, por ese medio, abandonen sus derechos previos a cambio de una vida legítima en sociedad. Quizá la forma de atacar a esos intereses reside en convertirlos en el hombre prototípico

planteado por Hobbes, es decir, forzarlos a vivir bajo el terror. Terror de que van a ser perseguidos, atacados y cercados, hasta ser encarcelados o aniquilados. Es decir, tienen que ser persuadidos, por cualquier medio posible o necesario, de que la protección inherente a la vida en sociedad es mucho más atractiva que su "libertad" actual para depredar a la sociedad o vivir de la violencia y criminalidad.

Una alternativa podría ser la de sobornar esos intereses para que se sumen, pero esta manera de proceder no haría sino acentuar la inequidad e implicaría premiar una conducta ilegal, un mal principio para una sociedad que pretende construir un marco de legalidad. En virtud de lo anterior, ese tipo de actores no deben tener más alternativa que la cárcel o una amnistía y la presión tiene que ser suficiente, incluyendo la amenaza creíble de que la cárcel es una opción realista, para forzarlos a optar por la vida en sociedad frente a una permanente inseguridad. Evidentemente, la precondition para que funcione un esquema de esta naturaleza es que el gobierno tenga instrumentos reales y creíbles, además de la disposición para usarlos con esos fines. Sin esa amenaza creíble, no hay factibilidad de lograr la reciprocidad esperada.

Esta concepción sugiere que esos intereses –ilegales, depredadores, criminales o, simplemente, abusivos– no necesariamente se incorporarían al contrato a partir de sus condiciones actuales. El constructor del consenso, el gobierno, tiene que administrar y manipular las condiciones, de tal suerte que los ciudadanos potenciales comprendan que el contrato, el Estado de derecho, es su mejor opción frente a su realidad actual o sus prospectos futuros. El gobierno logra este objetivo al incorporar al narcotraficante, disidente, monopolista o depredador en el contrato, y le confiere ciudadanía a través de esa manipulación, que no es otra cosa que el ejercicio efectivo del poder.

El consenso no se forja en un instante ni para todos de golpe. El consenso se construye en ocasiones por grupos o partidos, en otras ciudadano por ciudadano. En algunos casos se tiene que desarrollar una amplia y ambiciosa estrategia para forzar a un actor individual a entrar en el proceso; tal sería el caso de los narcotraficantes o actores cuyo poder desborda a cualquier autoridad en lo individual. Esto no es distinto al esfuerzo que se realiza en el poder legislativo para conseguir votos para una determinada iniciativa o el proceso que sigue una autoridad para perseguir a un criminal. La diferencia aquí reside en que todos tienen que sumarse al proceso y, una vez adentro, acatar las nuevas reglas. Ese es el concepto de lograr el consenso de una sola vez: para lo importante y como fundamento del desarrollo integral de una sociedad.

La sustancia del consenso es la obediencia a la ley. El consenso constituye la aprobación de un marco normativo (que puede ser el existente o un conjunto de normas que se adopta para este objetivo) y la aceptación del monopolio del uso de la violencia, así como de la legitimidad del gobierno como actor encargado de hacer cumplir ese marco normativo. Sócrates afirmaba que la razón de ser del Estado es la obediencia de las leyes. Michael Walzer - escribiendo sobre otra materia, el residente extranjero- afirmaba que aunque no sea un ciudadano que conscientemente se sumó al consenso, acepta la

obediencia a las leyes por el hecho de vivir en ese entorno, un tema que John Rawls profundizó hasta convertirlo en una filosofía en sí misma. Al final del día, el ciudadano acepta ser gobernado. A cambio de esa aceptación, en un sistema democrático, participa en el proceso de gobierno, adquiere todos los derechos para competir por el poder y gobernar si gana el voto popular. Henry David Thoreau dejó de pagar sus impuestos en protesta por la invasión estadounidense a México (la llamada “guerra mexicana” en la historia de ese país); cuando lo fue a visitar el escritor Ralph Waldo Emerson le preguntó “¿Qué haces ahí adentro?”, a lo que Thoreau respondió “La pregunta importante es qué haces tu ahí afuera”. Thoreau sabía que al dejar de cumplir la ley (pagar sus impuestos) estaba violando la legalidad porque había aceptado las reglas del juego ya ahora se atenía voluntariamente a las consecuencias.

Visto desde esta óptica, el movimiento postelectoral encabezado por López Obrador representó un repudio del contrato porque su derecho a participar en el proceso político y de disputar el liderazgo nacional estuvo siempre sujeto a su aceptación de las reglas y leyes de la contienda política y de las autoridades electorales responsables de su administración y calificación. Un actor en esas circunstancias puede alegar que esas autoridades usurparon el poder de la autoridad administrativa pero, en la tradición socrática, de todas maneras estaría obligado a cumplir las reglas.

En sus estudios sobre los disidentes (sobre todo aquellos individuos que optaron por desertar del ejército estadounidense en la época de Vietnam), Walzer plantea una manera de romper con el amarre socrático. Para el residente extranjero de Walzer la alternativa a ceñirse a las reglas es aceptar nunca disputar el poder. Es decir, tiene que cumplir con las leyes y sujetarse a la obligatoriedad que éstas entrañan, aun cuando no necesariamente las endose. (esta última oración no alcanza a explicar bien la oración anterior) Sin embargo, una vez que uno vota o participa de cualquier forma en un proceso político, uno tiene que aceptar su resultado porque ha consentido las reglas y se ha beneficiado del derecho de participar, aun perdiendo. El compromiso contractual es aceptar el resultado, y la sociedad tiene el derecho de exigir su lealtad al contrato mismo.

En suma, la gente se adhiere al contrato porque calcula los beneficios que puede generarle contra los costos que pudiera soportar. El contrato tiene que ser lo suficientemente atractivo como para que, a final de cuentas, la vida en sociedad acabe siendo por lo menos tan atractiva como lo que el ciudadano tiene que ceder por participar. En el caso de los poderosos, los disidentes, los criminales y otros actores que se benefician desproporcionadamente del *statu quo*, la solución es hacerles la vida tan difícil que la vida en sociedad resulte un respiro.

La perspectiva teórica del desafío que enfrenta el país es transparente y permite imaginar una oportunidad efectiva de construir un consenso capaz de sumar a toda la sociedad. Las claves de un proceso de esa naturaleza residen en cuatro elementos: a) el contenido del contrato, que debe ser suficientemente atractivo para que todos puedan caber; b) la capacidad del constructor del



consenso para elaborar, administrar y manipular los procesos que sumen a unos y fuercen a los otros a unirse al consenso; c) contar con una amenaza creíble, paso por paso, para ir forzando a los criminales y depredadores; y d) la capacidad de organizar y administrar la fuerza del Estado y la disposición para emplearla de una manera inteligente y proactiva

## V. Coordinadas para la reforma institucional

“Pero qué es el gobierno en sí, si no el mayor reflejo de la naturaleza humana.  
Si los hombres fueran ángeles, no se necesitarían ningún gobierno.  
Si los ángeles fueran el gobierno, no se necesitaría un control externo ni interno.  
Al formar un gobierno que será administrado por hombres sobre hombres,  
la gran dificultad yace en esto: primero se debe permitir al gobierno que controle a los  
gobernados; y en segundo lugar obligarlo a controlarse a sí mismo”.

James Madison *El Federlista no 51*

El capítulo anterior se hace la pregunta de si es posible crear en México las condiciones que hagan propicio un contrato social, un pacto fundacional que establezca las reglas del juego y se convierta en un punto de partida para el desarrollo de la sociedad. Un marco legal aceptado por todos que confiera certidumbre, dirima conflictos e institucionalice la autoridad y la disputa por el poder.

La idea de este pacto ha rondado la discusión pública desde hace años. Ante la inminente erosión de la institucionalidad priísta, no pocos argumentaron la necesidad de un nuevo pacto político orientado a establecer nuevas reglas del juego que dieran cabida a pluralidad política que entonces emergía. Ese pacto nunca se concibió ni convocó. No serían los gobiernos priístas los que llamaría a su propia sepultura. En su lugar, se dio un proceso de reformas incrementales, un ejercicio de presión-cesión que culminó con una reforma electoral que despojó al PRI de su control sobre el proceso electoral. En ello se concentró la reforma a la política mexicana hasta culminar con la alternancia de partidos en el poder. Así creímos sellar nuestro tránsito a la política competitiva.

Visto en retrospectiva, la ruta del gradualismo reformista quizá era la única posible para México dado el balance de fuerzas, intereses y estrategias de las fuerzas políticas en disputa. El PRI no anticipó su derrota, mucho menos prepararía el terreno para esa eventualidad. Si accedió a reformar las reglas electorales, lo hizo porque consideró que la alternativa era más cara y calculo, sin acierto, que podría mantener el poder aún en un entorno de competencia electoral creciente. Durante el gobierno de Carlos Salinas, las reformas electorales incipientes buscaron contener los conflictos postelectorales que aparecieron con recurrencia y virulencia en el país. También fueron una forma de corresponder al PAN por su apoyo a reformas constitucionales de gran significado para la agenda modernizadora del gobierno salinista. La lógica de la reforma electoral subsiguiente, a la que se llamo la “reforma definitiva”, no puede sustraerse del fatídico 1994, cuando la violencia política reapareció en el país en la forma de asesinatos políticos y un movimiento guerrillero que desafió con las armas al Estado mexicano. Las reformas electorales mexicanas surgieron del conflicto y la contraposición de intereses. No emanaron de la mente de prominentes constructores de instituciones, sino de la negociación, de acuerdos y pactos parciales. Esta ruta, sin embargo, no generó frutos en la administración pasada. En los seis años del gobierno de la alternancia, no hubo avance sustantivo. No se reabrió el expediente de lo electoral, pero tampoco se avanzó en el replanteamiento de las instituciones políticas del Estado.

Parecería que las fuerzas políticas impulsoras de la reforma electoral encontraron el edén una vez que obtuvieron el acceso a las rentas que antes eran exclusivas del partido de Estado. Hasta ahí llegó su ímpetu reformador.

La pregunta es cómo salir del impasse en el que nos encontramos. Si bien hay quienes festinan la muerte del viejo animal político, no hay más que observar las líneas de continuidad entre el presente y el viejo estado de cosas para moderar el entusiasmo. La ausencia de legalidad, los débiles mecanismos de rendición de cuentas, la nula representatividad del sistema político son tan patentes hoy como lo fueron en el pasado. Por ello resulta tan difícil distinguir el antes y después y definir esa marca sea un tema acalorado entre académicos. Es evidente que nos faltaron los actos simbólicos y todo el oropel con el que viene asociado un cambio de régimen, pero también las instituciones que son consustanciales a una democracia desarrollada. No debe sorprendernos que el problema de legitimidad se sostenga hasta el presente, que corra por la misma línea de nuestra insuficiente transformación institucional.

Puestos en la situación en la que estamos no se vislumbra fácil retomar la ruta de la reconstrucción institucional. La distribución de poder en la actualidad es muy distinta a la que predominara cuando las primeras reformas electorales tuvieron lugar. Son múltiples las instancias y personas que detentan y disputan el poder, son mayores las fuentes de vetos y muy variados los intereses en disputa. Una disputa que, además, se dirime en dos pistas: la de los márgenes imperfectos de nuestra estructura política formal y la de la ilegalidad. Esta pluralidad de intereses, de diferencia de opiniones, de posturas encontradas que en ocasiones se llegan a extremos violentos, son inherentes a la condición humana y éstas se multiplican en la medida en que las sociedades se hacen complejas. El reto para todo sistema político es coordinar estos intereses, acotarlos y minimizar sus efectos perniciosos. En palabras de un teórico de la política<sup>10</sup> el reto consiste en domesticar la violencia intrínseca que surge de este juego en el que los intereses se confrontan. De eso trata la institucionalización política y del éxito o fracaso en la consecución de ese cometido depende el desarrollo.

El reto que tiene México frente a sí es fenomenal: debe inscribir la multiplicidad de intereses en disputa dentro de reglas que sea acatado por todos y conducirlos y estructurarlos a través de instituciones de manera que no expolien a la sociedad sino promuevan su desarrollo. Fútil e indeseable sería pretender acallar la diversidad que distingue a la sociedad sostenía James Madison en uno de los artículos que conforman el texto de los federalistas; fútil pretender unanimidades cuando lo que existe son contraposiciones. En sus palabras, el remedio no es suprimir la libertad, causa última de toda diferencia, sino poner a raya sus efectos perniciosos a través de reglas, instituciones. Justamente esa es la encrucijada que enfrenta el país.

A las sociedades políticamente desarrolladas les ha costado años llegar a los arreglos institucionales que les han permitido ese equilibrio entre libertad y progreso. El siguiente capítulo aborda el rico y extenso debate sobre

---

<sup>10</sup> Esta es la línea argumentative de Robert Bates en *Prosperity and Violence. The Political Economy of Development*, Nueva York: W.W. Norton & Company, 2001.

institucionalización y desarrollo. La pregunta para México es qué reformar y cómo avanzar esa transformación. Este capítulo no ofrece receta alguna, tan sólo una perspectiva de la política que se centra en las instituciones, desde la perspectiva de la elección pública y desde la visión neoinstitucional. El objetivo es ofrecer mapas conceptuales robustos que puedan orientar la reforma institucional tan mencionada y necesaria. También se detiene en el debate del cambio institucional, de las explicaciones que dentro del enfoque de la elección racional -paraguas bajo el cual coexisten corrientes diversas- se da al proceso evolutivo de las instituciones y de cómo éstas deben reflejar un equilibrio político para que sean observadas y acatadas, para que sean efectivas en su propósito de restringir el comportamiento humano y en esa medida generar la certidumbre más básica en la convivencia humana. Se concluye haciendo una reflexión de todo lo que esto implica para la realidad política del México de hoy.

### **Si los hombres fueran ángeles...**

Esta es una frase reconocida a James Madison, uno de los arquitectos de la Constitución norteamericana quien dejó plasmado su pensamiento sobre la política y las cuestiones públicas en una serie de artículos que conformarían los textos de los federalistas. La frase, inocua en apariencia, condensa una manera de concebir al individuo y sus motivaciones y, en consecuencia, toda una filosofía de la política y sus mecanismos de operación. Los hombres no son ángeles, sostenía Madison, sino individuos que actúan movidos por intereses concretos, por el ánimo de maximización. Es por ello que requieren de un gobierno que controle o coordine esos ánimos, que establezca o acote las reglas de lo posible y las haga cumplir. Pero era precavido al alertar sobre los riesgos de que el Estado adquiriera tal autonomía que se impusiera y abusara de los gobernados. Justamente por ser un gobierno formado por hombres sobre hombres es que requería de mecanismos para controlarse a sí mismo. Difícil no escuchar a Madison en el momento actual del país.

Como solución a esta problemática, Madison plantea un sofisticado mecanismo de pesos y contrapesos que debería acotar la voracidad de las ambiciones de los políticos y de los intereses en disputa y de esta manera proteger a los ciudadanos del abuso. Un esquema que debería tener la virtud de alinear los intereses de las personas con los intereses de los cargos o del puesto cualesquiera fuera éste dentro de la estructura estatal. Para Madison las “buenas reglas” son la respuesta a “las bajas pasiones”.

En este planteamiento, es evidente, los individuos son modelados para comportarse de tal manera que maximizan utilidades subjetivas ante las restricciones que enfrentan. Este postulado conceptual es parte de la herencia intelectual de la teoría económica, y la verdad de las cosas es que ha servido bien a los economistas. Proviene de las contribuciones originales de los economistas clásicos, cuyo gran descubrimiento fue que los individuos que actúan movidos por interés propios pueden generar, sin advertirlo, resultados que sirvan al interés global “social” dada una red apropiada de leyes e instituciones. De estas raíces del siglo XVIII, del postulado del *homo economicus*, los economistas y la economía analizan el comportamiento de las

personas que participan de distintas maneras en los mercados y, mediante esto, analizan el funcionamiento de las instituciones de mercado mismas. Trasladado a la política, de esto es lo que trata la teoría de la elección pública.

La teoría de la elección pública es una perspectiva de la política que surge de una extensión y aplicación de las herramientas y métodos de los economistas a la toma de decisiones públicas o colectivas. Adopta, por un lado, el postulado del *homo economicus* tal como ha sido descrito y, por el otro el enfoque de la economía como intercambio (*catalexis*) que era el enfoque privilegiado también por los economistas clásicos antes de que la ciencia económica se centrará más en cuestiones de asignación de recursos y la eficiencia y en tantos modelos matemáticos. De esta manera, tanto los mercados como el Estado son mecanismos a través de los cuales la cooperación se organiza y se hace posible. Ambos constituyen redes de instituciones que permiten el intercambio en donde cada individuo persigue su propio interés.

En la medida en que las interacciones políticas entre las personas se modelen como un proceso complejo de intercambio, en el cual las entradas sean evaluaciones o preferencias individuales y el proceso mismos se conciba como el medio a través de la cual estas preferencias posiblemente divergentes se combinen o amalgamen de alguna manera para conformar patrones o resultados, se vuelve más o menos necesario que la atención se dirija hacia el proceso de interacción mismo y no hacia los resultados en sí mismos. ¿Cómo se hace mejorar un mercado? Lo que se hace es facilitar el proceso de intercambio, mediante una reorganización de las reglas de intercambio, contrato o acuerdo. Lo mismo aplica para la política: para mejorarla es necesario reformar las reglas en la cual el juego de la política se desarrolla. No se quiere sugerir que esta mejoría resida en la selección de individuos moralmente superiores quienes emplearán sus facultades de alguna manera a favor del interés público. Un juego se define por sus reglas, y la única manera de producir un juego mejor es cambiando esas reglas. De esta manera, la teoría de la elección pública permite analizar regímenes constitucionales alternativos o conjuntos de reglas y discutir el funcionamiento predecible de arreglos constitucionales distintos. Como afirmaba uno de los principales exponentes de la elección pública si se desea mejorar la política, debemos observar las reglas, debemos observar la constitución misma<sup>11</sup>.

Cuando el postulado del *homo economicus* del comportamiento humano se combina con el paradigma de la política como intercambio surge una teoría económica de la política. Al modelar a las personas como poseyendo intereses propios tal y como sucede en otros aspecto de su comportamiento, el desafío es diseñar y construir las instituciones básicas o reglas que limiten al máximo posible el ejercicio de tales interese de modo expoliador y que dirijan esos intereses a favor del interés general. Así pues no debe sorprendernos descubrir las raíces de una perspectiva de la elección pública en los escritos de los fundadores de los Estados Unidos, y sobre todo en las contribuciones de James Madison a los *Federalist papers*.

---

<sup>11</sup> Estas ideas se pueden encontrar en J.Buchanan y G. Tullock, *El cálculo del consenso*, Barcelona: Planeta, 1993.

Si seguimos estos planteamientos, es difícil esperar un cambio en el comportamiento de los actores en la política mexicana sin cambiar las reglas en la que estos interactúan. Podemos hacer exhortos hasta el infinito para que los políticos se sometan a la ley o que los políticos actúen con responsabilidad respondiendo al interés del ciudadano. Estos no serán efectivos si el marco institucional, si las reglas del juego, no se transforman en un sentido que promuevan ese tipo de resultado o solución.

Estos planteamientos también nos alertan sobre lo extraviado de nuestro discurso y de nuestras discusiones en torno a la reforma del Estado. La mira ha estado puesta en los lugares incorrectos. En lugar de enfocarnos en las reglas que rigen la multiplicidad de intercambios que ocurren cotidianamente en los distintos espacios de la política nacional, lo que podríamos llamar los microprocesos de la política, y hacer un mapeo que ubique dónde están los problemas institucionales para proponer cambios (ya sea sustantivos o en el margen) que podrían darle solución, nos hemos concentrado en propuestas de cambio radical, en modelos macro que al no reparar en procesos y sus dolencias, podrían dejarnos incluso peor de lo que estamos en la actualidad.

Discutiendo sobre el diseño de reglas constitucionales, un politólogo norteamericano alertaba sobre los riesgos de imponer modelos constitucionales extraños a las realidades y problemáticas que se pretendían resolver. Conminaba a “conocer a fondo la nación para la que se está construyendo; de lo contrario, el producto final, por excelente que sea en sí mismo, resultaría imperfecto al ponerlo en la práctica, sobre todo si la nación ya está formada, con sus gustos, sus costumbres, sus prejuicios y sus deficiencias, demasiado profundamente arraigados para que los nuevos injertos puedan llegar a sofocarlas”. En nuestra discusión sobre la reforma de las instituciones políticas, pareciera que hemos adoptado el camino contrario. Que busquemos injertos más que soluciones.

Las instituciones importan, porque tanto en política como en economía, determinan el resultado. Explican la evolución de una sociedad, su ímpetu o su estancamiento. Lo mismo que la existencia del Estado de derecho o la de un Estado pretoriano. Este tema es particularmente sensible para nosotros que hemos dado por cierto que la falta de legalidad es tan propia de nuestra idiosincrasia que será difícil sino es que imposible desterrarla. La ausencia de del estado de derecho, más que cuestión de identidades culturales, es un problema de instituciones inadecuadas.

Adman Przeworski, y otros autores adscritos a la escuela de la elección racional, han reconocido que el estado de derecho requiere de una extensa red de instituciones para hacerse efectivo. Se puede convocar a la observancia de la ley, a través de un pacto, de un acto fundacional, pero necesitan existir las instituciones adecuadas para su sostenimiento en el largo plazo. Afirman que el imperio de la ley logra autoimponerse cuando los actores –gubernamentales o sociales- concluyen que acatar el imperio de la ley les resulta conveniente o, en su defecto, cuesta -y caro- no observarlo. Por parte de la autoridad es necesaria que de ella emane una amenaza creíble de castigo o sanción a quien la incumpla, pero el vigilante a su vez requiere de vigilancia. Para que la

violación de la ley resulte costosa, debiera también existir esa amenaza de castigo para el gobierno infractor.

Para Weingast, imponer costos al gobierno infractor resulta complejo dado el enorme problema de coordinación que enfrentan los ciudadanos al actuar de manera descentralizada. “Las dificultades para coordinar las acciones descentralizadas de los ciudadanos afectan sus posibilidades de imponer costos cuando los gobernantes no cumplen la ley”<sup>12</sup>. Según Weingast, dado que las violaciones de los gobernantes al imperio de la ley tiene consecuencias distributivas desiguales, el gobernante puede ganar el apoyo o consentimiento de aquellos grupos que se beneficien de esas transgresiones. Estos efectos distributivos diferenciados evitan la coordinación de acciones y la imposición de costos. Przeworski<sup>13</sup>, en cambio, confía en que buenos mecanismos institucionales pueden dar garantía de protección a los derechos de los ciudadanos, un indicador inequívoco de la existencia de un Estado de derecho.

Mecanismos horizontales de separación de poderes y de pesos y contrapesos, protegerían al ciudadano de un Estado arbitrario; en tanto que los mecanismos verticales, las elecciones, permitirían al ciudadano ejercer control sobre el gobierno, castigarlo en caso de haber infringido la ley. En ambos niveles, la complejidad es enorme. En cuanto al diseño de mecanismos de pesos y contrapesos, estos deben ser tan comprensivos como sea posible. En palabras del autor, no debe quedar instancia del gobierno libre de tener un auditor o contrapeso. En cuanto a las elecciones, estos son mecanismos tan imperfectos, tan ocasionales, que difícilmente sirven con eficacia en su propósito de controlar al gobierno. Con todo es el instrumento más poderoso con el que cuenta el ciudadano para ejercer ese control y mandar las señales correctas a los gobernantes. Ambas vertientes, que al fin y al cabo se resumen en factores institucionales, promueven las condiciones para el imperio de la ley.

### **Las instituciones cuentan**

Este es el grito de guerra con el que diversos estudiosos entraron al campo de batalla del análisis histórico y económico convencional para reivindicar el papel de las instituciones en el devenir de las sociedades. La crítica que hacía Buchanan al referirse que la ciencia económica había relegado el enfoque del intercambio, lo retomaba en otro sentido Douglas North al advertir que la teoría económica se había convertido en más y más matemática... con capacidad de precisar cada vez menos y menos.

Como historiador económico, North señala las enormes lagunas del pensamiento económico convencional, a saber, la explicación económica a lo largo del tiempo, el papel crucial de las instituciones, de los incentivos económicos, de las normas formales e informales (la mayoría de estas últimas de carácter cultural) en las interacciones políticas y económicas, claves para entender el ascenso, estancamiento y declinación económica de los países. A North le interesa explicar los grandes determinantes del desempeño económico

---

<sup>12</sup> Barry Weingast, “Political Foundations of Democracy and the Rule of Law” en *American Political Science Review*, vol. 91, 1997, pp. 245-263.

<sup>13</sup> Adam Przeworski, “El Estado y el ciudadano” en *Política y Gobierno*, 1998.

en largos períodos históricos. En esa indagación, descubre la rica interacción entre, por un lado, la innovación, el conocimiento y las habilidades orientadas al mejoramiento productivo y la cultura, y por el otro, las instituciones y los costos de transacción y transformación, para concluir afirmando “que las instituciones proporcionan la estructura de incentivos de una economía; a medida que esa evoluciona, modula la dirección del cambio económico hacia el crecimiento, el estancamiento o la declinación”.

Para entender el planteamiento de North es importante entender la mecánica de su razonamiento. En principio, define a las *instituciones* como "las reglas del juego en una sociedad"<sup>14</sup>. Éstas, afirma, nunca operan en el vacío, sino que están incorporadas en las *organizaciones*, de las cuales, las más importantes son parte de lo que generalmente identificamos como "el Estado". La distinción que hace Douglas North entre instituciones y organizaciones es conceptualmente importante, porque trata de hacer una separación entre las reglas que restringen el comportamiento humano y los agentes que personifican tales reglas y que influyen en ellas. Las instituciones (entre ellas, la Constitución, la conformación del Banco Central, los atributos legales de los ministros del Poder Ejecutivo, el código electoral o los procedimientos para nominar candidatos de un partido político) no se ciñen a reglas que estén, por así decirlo, "grabadas en piedra", sino que los actores que pertenecen a organizaciones específicas (tales como los diputados de una Asamblea Nacional, los funcionarios de un Banco Central, un ministerio de educación, un Instituto Electoral o un Partido Demócrata Cristiano) las tratan de modificar para lograr algunas ventajas; mientras que otros actores que se benefician del *statu quo* predominante tratan de conservar las instituciones y asegurarse de que se apliquen estrictamente.

Por lo tanto, la continuidad de las instituciones y, al mismo tiempo, su posibilidad de transformarse dinámicamente llegan a ser compatibles, si uno considera las instituciones y las organizaciones como criaturas diferentes. Las instituciones dan un sentido de permanencia (estructura), en tanto que las organizaciones que las personifican siempre están en movimiento (cambios), porque los diferentes actores que las constituyen tratan de modificar o conservar sus rutinas, lineamientos, posturas legales y hasta las "culturas" que caracterizan a cada organización.

En la práctica, organizaciones e instituciones están entrelazadas: es muy difícil separarlas cuando se estudian ejemplos concretos de cómo las instituciones por sí solas afectan el desempeño económico. A pesar de estas dificultades, de aquí en adelante se mantendrá la distinción entre instituciones y organizaciones. Esto se hace porque las organizaciones nos permiten mantener el problema de la acción al frente de la discusión: las instituciones no "actúan" por sí solas; son los individuos que las conforman, con metas comunes o en conflicto, los que actúan. Las organizaciones (y los empresarios que las conforman) son los agentes del cambio institucional.

---

<sup>14</sup>Douglas North, *Institutions. Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990, p. 3.



Las instituciones son intrínsecamente políticas, porque se ocupan de la asignación de recursos y de poder. Es más, las organizaciones luchan por ejercer influencia política en las instituciones y dejan la huella de sus éxitos y fracasos en el marco institucional. Por consiguiente, las instituciones no pueden ser "neutras", en el sentido de desprenderse de las organizaciones políticas que las rodean. Siempre son resultado de un proceso político. Desde luego, las instituciones pueden y, con frecuencia, deben asignar recursos o poder de manera justa y sin sesgos; pero esto no niega que esa objetividad y equidad sean producto de convenios y equilibrios políticos que, en primer lugar, vuelven viables y respetadas a tales instituciones. Si se acepta esto, resulta que un análisis institucional del Estado debe ser político, en cuanto a poder discernir cuáles configuraciones de poder, intereses e instituciones son las que le permiten a un Estado fomentar el desarrollo económico y social, mientras que otra configuración no lo hace.

En sus estudios sobre las organizaciones, y más precisamente sobre sus posibilidades de acción colectiva en la consecución de un fin de determinado (un bien colectivo, en la jerga que utiliza el autor), Mancur Olson nos ofrece un análisis privilegiado para entender cómo es que las organizaciones operan y cuáles son las condiciones para que la acción colectiva se pueda presentar. En una de sus obras seminales, *El ascenso y decadencia de las naciones*<sup>15</sup>, Olson expone las razones por las que organizaciones que enarbolan intereses particulares acaban siendo más efectivas en sus propósitos que aquellas que abrazan intereses más incluyentes. Su explicación estriba justamente en la capacidad de éstas últimas de organizarse para promover un bien colectivo, mismo que puede traducirse en una regulación que imponga barreras de entrada a una actividad, o bien una regulación que permita extraer rentas económicas en detrimento del desarrollo económico y del interés general, por citar dos ejemplos evidentes. En este sentido las instituciones no son neutras. Tal como lo sostenía North, las organizaciones buscarán incidir en la definición de las reglas para su propio beneficio. Justamente, la manera en que una sociedad procese estos intereses y den salida a los problemas de acción colectiva de tal forma que se mitigue la asimetría entre la capacidad de organización de aquellos individuos con intereses particulares *versus* el resto de la sociedad, determina en buena medida la capacidad de desarrollo en el largo plazo. Ejemplos históricos de naciones prósperas que acabaron declinando por efecto de estos intereses, son ampliamente documentadas en la obra tanto de Olson como de North.

Visto desde esta perspectiva, cuánta razón tenían los padres fundadores de la nación vecina del norte al sostener que era necesario crear mecanismos de pesos y contrapesos en la estructura política de aquel país. La fórmula que combina separación de poderes con mecanismos de pesos y contrapesos fue concebida no sólo para proteger al ciudadano del gobierno, sino para prevenir la tiranía de aquellos intereses que, en la terminología de Olson, cuentan con una capacidad desproporcionada de acción colectiva *vis a vis* el resto de la sociedad. Si bien no hay recetas aplicables a nuestra realidad, al menos

---

<sup>15</sup> Mancur Olson, *The Rise and Decline of Nations*, New Haven: Yale University Press, 1982.

conceptualmente puede trazarse la ruta de hacia dónde debe encaminarse nuestra reconstrucción institucional.

### **Las instituciones como equilibrios políticos**

Dicho lo anterior, la pregunta relevante, la cuestión que este libro busca indagar es cómo establecer (y arribar) a un marco institucional que a la vez que promueva el desarrollo del país, sea legítimo. Como se mencionaba líneas arriba y por lo que se expone en este capítulo y en posteriores, no es difícil elucubrar sobre el qué de nuestra reforma institucional. El tema complejo es cómo iniciar y conducir un proceso que nos lleve al arreglo deseado.

La reconstrucción institucional que el país requiere no es un trabajo de escritorio en los que eruditos en materias diversas plasmen sus buenas intenciones. La construcción de instituciones es un producto de la política, de la negociación entre actores, de la confrontación -pero también conciliación- de intereses y posturas. Un marco institucional se convierte en referencia para los jugadores y una restricción efectiva a su comportamiento, cuando éstos lo sancionan, cuando se llega al punto en que “todos” consideran que es más conveniente ceñirse a sus dictados que actuar al margen de ellas. En otras palabras, cuando el marco institucional crea el espacio para que los actores puedan avanzar sus intereses es que se arriba a un consenso institucional. Justamente, afirma Przeworski, la democracia genera una expectativa intertemporal: el derrotado de hoy puede ser el ganador del mañana. Esta expectativa es un poderoso aliciente para jugar conforme a las reglas establecidas.

Si miramos a nuestro pasado, el reciente y el remoto, podemos constatar que los consensos institucionales han sido escasos, sino es que inexistentes en nuestro país. El siglo XIX es vivo ejemplo de la incapacidad de las fuerzas políticas de entonces para arribar a arreglos institucionales en los que todos tuvieran cabida. Las diversas constituciones promulgadas en el siglo, reflejaban o bien los intereses del grupo triunfante (ya fueran éste de liberales o conservadores) y por tanto no representaban un equilibrio perdurable, o eran una calca de una constitución extranjera (la norteamericana principalmente) que se adoptaba como una forma de tregua frente al caos. El divorcio entre la letra de la ley y la realidad siempre fue patente.

El régimen de la posrevolución, por su parte, si bien logró imponer sus reglas por medio de las balas (como afirmaba don Fidel Velásquez) o del dinero, no pudo sostenerse cuando la correlación de fuerzas políticas y la sociedad cambió. La falta de legitimidad acabó por enterrarlo.

La pregunta relevante en nuestros días es si la sociedad política y civil mexicanas están en condiciones de arribar a ese consenso institucional. Ciertamente, como se mencionaba en el capítulo anterior, requeriremos de un constructor de consensos: ningún arreglo o consenso se dará por generación espontánea, pero vale preguntarnos si hay indicios, condiciones, que nos permitan tan sólo especular qué tan lejos o cerca estamos de un eventual

consenso institucional. Al final de cuentas la mera intención no podrá fructificar si no encuentra las condiciones adecuadas.

Adam Przeworski se ha dado a la tarea de reflexionar sobre el tipo de condiciones políticas que hace factible o no el consenso institucional. Sus hipótesis son sugerentes y aplicables a la realidad mexicana de hoy y ayer. En su primera hipótesis, Przeworski plantea que una correlación de fuerzas igualitaria que además es reconocida como tal por los actores, arroja una situación en extremo hostil para arribar a un consenso institucional; cuanto y más si las preferencias que las partes profesan son intensas y contrapuestas (centralistas vs. federalistas, por citar un ejemplo de nuestro pasado). En este caso todo puede pasar, incluso la guerra civil. Tal como ocurrió a lo largo de nuestro siglo XIX.

Una segunda situación está dada por una correlación de fuerza claramente desigual y esto es conocido por las partes. En este caso, argumenta Przeworski, las constituciones tienden a diseñarse para servir los intereses de un grupo, partido o alianza. Lejos de ser documentos imparciales y neutrales, que representen verdaderos *acuerdos* en los que cada una de las partes ceda ciertas cosas para obtener otras tantas a cambio, los arreglos institucionales que emanan de esta configuración de fuerzas buscan asignar el poder para servir los intereses del grupo que ha salido victorioso de la lucha política. Estas constituciones, según dicho autor, durarán hasta que la configuración de fuerzas existente se mantenga. El México postrevolucionario cabe perfectamente en esta categoría.

En una tercera situación, Przeworski plantea que los actores políticos no conocen cuál es el balance de fuerzas políticas existente, esto es, no conocen qué actor será fuerza mayoritaria o qué actor o actores serán fuerzas minoritarias en la democracia. Este es el mejor escenario posible para el establecimiento de un equilibrio constitucional óptimo y estable a lo largo del tiempo. Según el autor, en este caso cada una de las fuerzas políticas buscará instituciones que den garantías en contra de la adversidad política temporal, en contra de ciclos de opinión desfavorables, en contra de cambios de alianzas contrarias a sus intereses. Así, los actores políticos calcularán que existe cierta probabilidad de que cada uno resulte ser una fuerza minoritaria en un momento dado, por lo que tendrán incentivos para introducir en las constituciones reglas que aumenten el poder de negociación de las minorías y diversos pesos y contrapesos constitucionales que debiliten el poder de las mayorías. ¿Estamos en esta situación?

Un optimista embriagado con los cambios recientes quizá nos ubique en este tercer supuesto; un pesimista convencido de la idea de que el país está fracturado irremediablemente, con seguridad nos colocaría en el primero. Con esta aparente ambigüedad es difícil responder a la pregunta con que abrió este capítulo. ¿Es posible articular un pacto político o arribar a un consenso institucional? la respuesta no puede ser contundente. Depende de los incentivos e intereses de los políticos que deben empujarlo y/o de la posibilidad manipular las condiciones para moverlos en esa dirección. Capítulos posteriores abordan estos puntos con más amplitud.

## VI. Instituciones, legitimidad y desarrollo

"Los cambios pueden tener lugar despacio.  
Lo importante es que tengan lugar"  
Confucio

México no es el primer país que enfrenta el reto de lograr una institucionalización política plena. De hecho, son pocas las naciones que logran crear condiciones políticas e institucionales conducentes al desarrollo desde su nacimiento. Cualquier observador podrá apreciar que los países que comúnmente son denominados como desarrollados comparten ciertas características que, con todas sus diferencias, entrañan una clara institucionalidad. Ciertamente, ninguno de esos países nació desarrollado. Los siglos que les tomó a Francia o Inglaterra arribar a la estabilidad de que gozan sus sociedades hablan por sí mismos. Pero lo que sin duda diferencia a los países desarrollados de aquellos que se quedaron rezagados en el camino es la estructura institucional que le da forma a su gobierno, les permite dirimir disputas y articular la participación social.

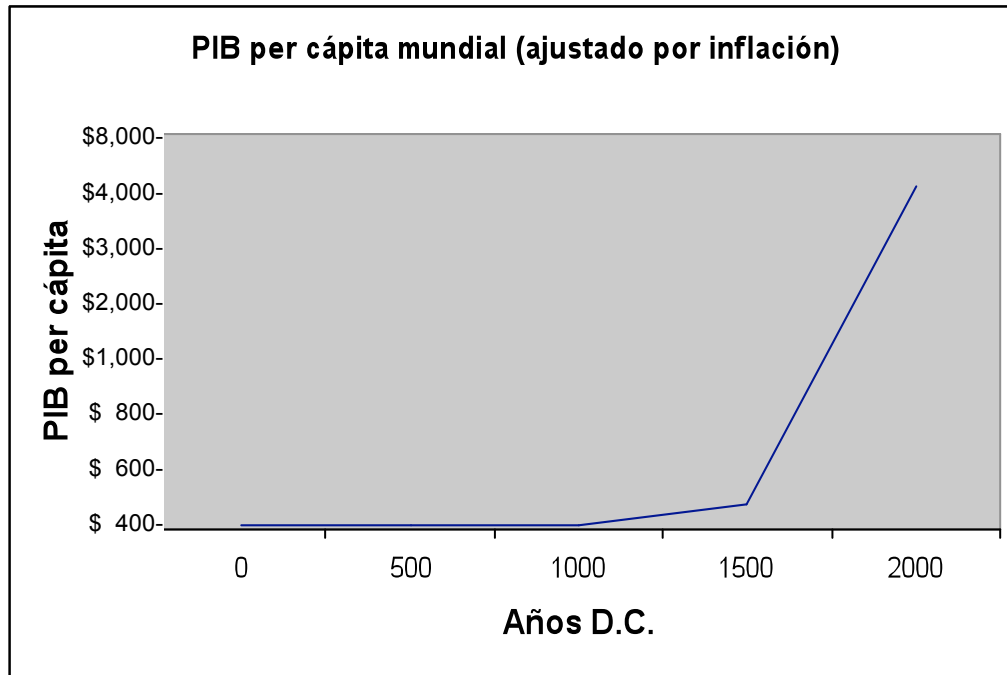
Este capítulo plantea el problema del desarrollo, revisa someramente la literatura de los procesos de modernización económica y de las transiciones a la democracia que se han dado en las últimas décadas, todo ello como un preámbulo para acercarnos al tema crítico: ¿qué se requeriría para desarrollar instituciones que nacen con legitimidad y den forma a un gobierno capaz de hacer cumplir la ley, amén de contar con legitimidad plena para hacerlo?

### Desarrollo vs. subdesarrollo

El concepto de desarrollo, como parte de la discusión sobre el avance de una economía o de un país, es algo relativamente reciente. Si uno se acerca a la historia de la Edad Media puede percatarse de un hecho interesante: las economías no experimentaban crecimiento. Las personas hacían lo mismo todos los años y mantenían constantes sus muy bajos niveles de vida. Dado que no existía el concepto de productividad, eran pocos o nulos los esfuerzos por mejorar significativamente la tecnología empleada en los procesos productivos. No es difícil imaginar a un peón trabajando en un señorío feudal por ahí del año 500 de nuestra era, empleando la misma tecnología que su descendiente quinientos u ochocientos años más tarde. Al menos en un sentido económico, el ritmo de cambio en el mundo seguía patrones muy distintos a los que conocemos en la actualidad.

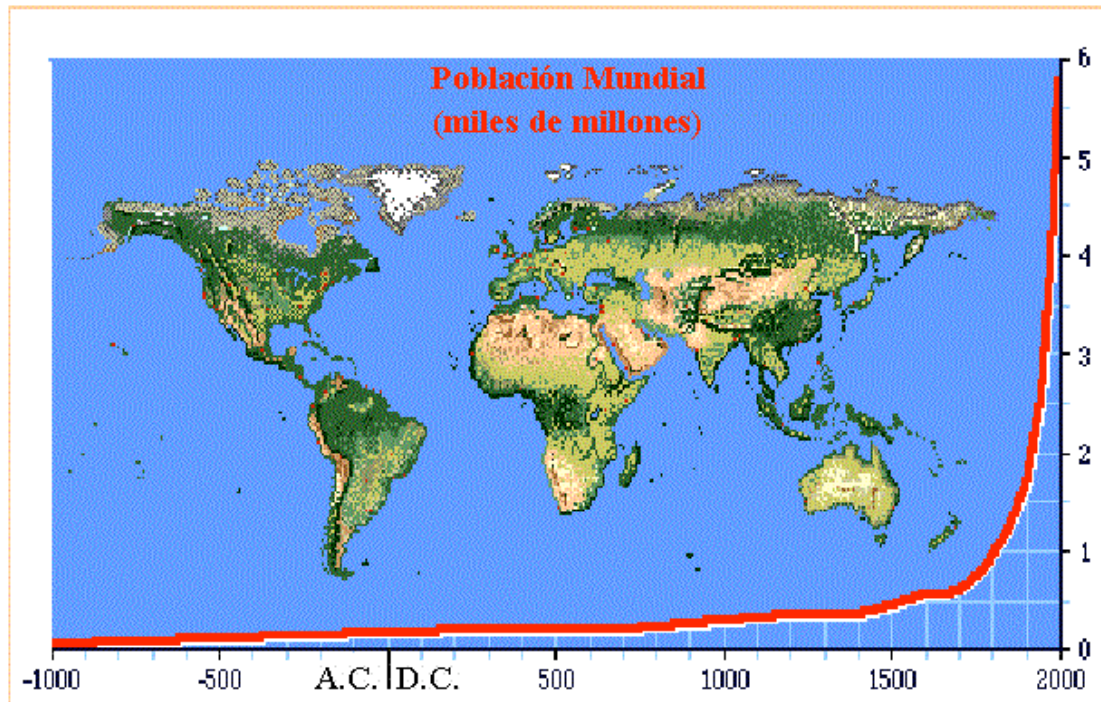
Las economías del mundo comenzaron a experimentar cambios notables con la aparición de lo que luego habría de conocerse como la *Revolución Industrial*, transformación histórica en buena medida coetánea de la llamada Ilustración. Ambos procesos sociales liberaron poblaciones y abrieron espacios donde antes parecían no existir. Algunos de sus subproductos, como ilustra la Inglaterra retratada magistralmente por la pluma de Charles Dickens, fueron poco encomiables, pero sin duda constituyeron transformaciones decisivas en la historia de la humanidad.

Cualquier persona que haya observado las estadísticas de crecimiento económico a lo largo de los siglos, va a encontrar que la economía del mundo no cambió mucho en cientos de años. La gráfica siguiente es sugerente de la forma en que el mundo se transformó a partir del momento en que el conjunto de mejores maneras de hacer las cosas, nuevas tecnologías y los avances en el conocimiento científico estuvieron al alcance de las personas comunes y corrientes.



Fuente: Maddison, The World Economy: A Millenial Perspective, p.264

Algo similar ocurrió con el crecimiento demográfico. Luego de vivir en condiciones paupérrimas por milenios, el crecimiento de la población empató al de las economías. Una economía en crecimiento permitió dar cabida y sustento a más personas y eso ocurrió en el contexto de una significativa mejoría en los servicios de salud e higiene básica, todo ello vinculado también a los avances científicos. La gráfica que sigue muestra una pendiente prácticamente indistinguible, al menos en tendencia, a la del crecimiento económico.



Fuente: <http://www.ac.wvu.edu/~stephan/webstuff/demographs/world.html>

Sin embargo, los patrones de comportamiento económico y demográfico no fueron los mismos en todo el mundo. Al menos en los últimos doscientos años, resulta evidente que éstos han sido radicalmente distintos en los países europeos y sus excolonias que los observados en prácticamente el resto del mundo. Algunos autores explicaron el fenómeno como efecto de la relación que denominaban como “centro-periferia”, concepto que luego daría sustento a la teoría de la dependencia, que procuraba explicar el subdesarrollo como efecto del hecho, un tanto tautológico, de la existencia del desarrollo. O sea, unos eran subdesarrollados porque los otros les impedían desarrollarse y no por sus propias razones.

El hecho indiscutible es que mientras algunas naciones lograron trascender la condición de pobreza (o, como hoy se diría, de subdesarrollo), otros más se quedaron en el mismo lugar, con el agravante además de que aquellos avances científicos y de salud que contribuyeron al crecimiento poblacional en el ámbito de los países ricos, hicieron lo mismo en el resto del mundo. Es decir, mientras que unas naciones crecieron tanto en su economía como en su población, otras lo hicieron mucho más en la población que en la economía, lo que acentuó la pobreza que hoy los caracteriza.

La gran pregunta que innumerables estudiosos han intentado responder a lo largo de los últimos cien años (pero sobre todo en la época posterior a la Segunda Guerra mundial), es por qué se dieron esas diferencias; específicamente, qué factores contribuyeron a que unas naciones se desarrollaran y otras no. Cada nación tiene su historia y ésta refleja procesos peculiares y específicos. Históricamente, algunas lograron arribar a lo que hoy

llamamos desarrollo, en tanto que otras fracasaron. La evolución comparativa de Francia e Inglaterra, dos naciones que hoy sin duda pertenecen al desarrollo, resulta por demás sugerente.

Visto en retrospectiva, es evidente que Francia e Inglaterra tenían todo para ser igualmente ricos y desarrollados, pero su proceso de evolución fue todo menos lineal. Se trataba de naciones con historias paralelas, gran interacción a lo largo del tiempo y características físicas fundamentalmente indistinguibles. Sin embargo, su proceso de desarrollo no fue paralelo y sí muy distinto. Con la Revolución Industrial, Inglaterra elevó su tasa de crecimiento de una manera dramática, lo que le hizo destacar de inmediato, algo que le tomó décadas a Francia empatar. Por el lado político, Francia experimentó un largo proceso de ajustes y desajustes, violencia y toda clase de intentos por consolidar un sistema político funcional, pero no fue sino hasta la década de los cincuenta de este siglo –180 años después de su revolución– en que acabó de darle forma a una estructura institucional y un sistema de gobierno que le confirió la trascendencia que hoy tiene. Inglaterra también tuvo sus experimentos y revoluciones a lo largo de varios siglos hasta que afianzó el sistema parlamentario que hoy la gobierna.

Lo que ambas naciones lograron, el factor que explica su desarrollo actual, fue construir instituciones propias, adecuadas a su realidad y apropiadas a sus circunstancias. Esas instituciones y formas de gobierno en ocasiones pueden parecer similares, pero son distintas y generalmente no son transferibles. Por ejemplo, Australia, como otras excolonias británicas, heredó el sistema parlamentario de gobierno, pero sus formas particulares son claramente distintas. Mientras que Francia acabó mezclando formas parlamentarias con presidencialistas, Inglaterra desarrolló un sistema político peculiar que no funcionaría en Francia, y viceversa.

La gran lección que se desprende de todo ello para el caso de México es que no existe tal cosa como las “recetas aplicables”. Si bien pueden existir metodologías y formas políticas idóneas para crear un entorno propicio para la institucionalización y adopción de una forma de gobierno adecuada para nuestra realidad actual, los mexicanos tendremos que forjarlas a partir de nuestras circunstancias y capacidades.

Una manera útil para comenzar a entender los parámetros de lo posible es revisar la literatura sobre el desarrollo, la modernización y las transiciones políticas. La literatura no es, en modo alguno, un sustituto de la práctica política, pero sí permite establecer un punto de referencia conceptual e histórico que puede ser útil para la discusión posterior sobre la construcción de una nueva institucionalidad con legitimidad. En el capítulo IV se dio una primera discusión sobre las aportaciones de los tratadistas del contrato social. Lo que sigue es una revisión de la literatura más reciente, de las últimas décadas, sobre los cambios económicos y políticos que han caracterizado al mundo subdesarrollado.

## **Los teóricos**

La teoría de la modernización nace en la década de los cincuenta cuando, en el entorno de la posguerra, se crean toda clase de instancias internacionales y multilaterales (como el Banco Mundial, las Naciones Unidas y la Comisión Económica para América Latina, CEPAL) dedicadas a la promoción del desarrollo político. Los estudiosos de la modernización, igual politólogos como Kart Deutsch y Daniel Lerner, que economistas como Walt Whitman Rostow y Simon Kuznets, comenzaron por tipificar las características de las sociedades tradicionales para compararlas con las modernas. Típicamente, sus estudios identificaron la modernidad con el desarrollo económico y todo lo que lo acompaña (niveles de escolaridad, analfabetismo, distribución del ingreso, características físicas de las viviendas y sus servicios). La perspectiva que destacaban era la del cambio estructural que caracterizaba la transición de una economía agrícola hacia una industrial y urbana y las implicaciones políticas de esos cambios. Seymour Martin Lipset fue el primero que vinculó las dinámicas económica y política al establecer correlaciones entre el nivel de ingreso *per cápita* y la probabilidad de avanzar hacia la democratización política.<sup>16</sup> Su hipótesis de partida era que en la medida en que se elevara el ingreso *per cápita*, la población sería cada vez menos tolerante hacia los gobiernos y sistemas represivos. En otras palabras, para Lipset existía una correlación entre el ingreso y la transición hacia la democracia.

Al trabajo original de Lipset le siguió un enorme número de estudios dedicados a analizar estas correlaciones para intentar explicar los casos anómalos: aquellos que mostraban avances en un sentido distinto al que pronosticaba la hipótesis original. Barrington Moore encontró una correlación entre el crecimiento de la democracia y el desarrollo de las clases medias.<sup>17</sup> El propio Rostow preparó casi una prescripción, un conjunto secuencial de pasos que, de seguirse, llevaría ineluctablemente a una sociedad del atraso al desarrollo. Pero pronto la teoría se vio enfrentada con la realidad de un súbito ascenso en el número de conflictos civiles, gobiernos militares y dictaduras que comenzaron a proliferar en los sesenta.

La realidad vino a cimbrar la discusión entre los analistas de la modernización, para quienes, en buena medida, la premisa implícita había sido que las sociedades agrarias eran inherentemente inestables, en tanto que las desarrolladas eran por naturaleza políticamente estables. Sin embargo, los procesos de desarrollo económico experimentados a partir de la Segunda Guerra mundial habían conducido en una dirección distinta a la anticipada. La discusión sobre la modernización prácticamente terminó cuando, en 1969, un debate entre Samuel Huntington y P. R. Brass llevó a la conclusión de que el factor determinante de la inestabilidad política no es la sociedad agraria ni la desarrollada, sino el proceso mismo de modernización que, al afectar estructuras e instituciones tradicionales, introduce elementos de conflicto que la sociedad no tiene capacidad de procesar.

En los años setenta se inaugura un nuevo tema de discusión: lo importante ya no es la modernización y sus implicaciones políticas, los cuales habían

---

<sup>16</sup>S. M. Lipset, *Political Man*, Nueva York: Doubleday, 1960.

<sup>17</sup>Barrington Moore, *Social Origins of Dictatorship and Democracy*, Boston: Beacon Press, 1966.



dominado la discusión académica en las dos décadas anteriores, sino los procesos de transición hacia la democracia. A diferencia de los sesenta, década en que un sinnúmero de países en África, América Latina y Europa había experimentado golpes de estado y gobiernos militares, lo que destaca en los setenta es la democratización que inician sobre todo España y Portugal y que luego seguirían otras naciones latinoamericanas.

Juan Linz, Alfred Stepan, Philippe Schmitter y Guillermo O'Donnell son pioneros en el estudio de las transiciones hacia la democracia, procesos que van categorizando para poder hacer factible la comparación entre distintos países. En una serie de estudios conceptuales y regionales, estos autores van construyendo los cimientos de una teoría que da cuenta de la transición política. La discusión involucra factores centrales de un proceso de transición que van desde la ruptura del régimen anterior, la conformación de procesos de nueva institucionalización, la consolidación democrática y el rompimiento de regímenes democráticos. Es decir, la discusión sobre las transiciones comprende todo el proceso que podría estar involucrado en el paso de un régimen autoritario a uno democrático, incluyendo su propia destrucción.

Para Linz y Stepan, en su obra titulada *Problemas en la Transición y Consolidación Democrática*<sup>18</sup>, hay tres tipos de procesos críticos para la consolidación que se acumulan en capas: el de comportamiento, actitudes y procesos legales o constitucionales. Para estos autores, cuando las tres capas se consolidan se genera una situación política en la que la democracia se convierte en el único proceso posible (*the only game in town*). Desde luego, una definición tan abstracta se presta a interminables disputas, como la que ha caracterizado a México en los últimos años, sobre cuándo comienza y cuándo termina un proceso de transición política.

El *factor actitudinal* que incorporan estos autores es particularmente problemático, toda vez que las actitudes son cambiantes y nunca hay una sola que caracterice a toda la población. Linz y Stepan plantean un conjunto de medidas para determinar las actitudes respecto a la democracia, muchas de ellas sugerentes de la dificultad inherente a una medición objetiva de estos temas. Por ejemplo, muchas de sus conclusiones están ancladas en mediciones sobre variables un tanto vagas e imprecisas que reflejan más actitudes que fortalezas institucionales. Dos de las preguntas que integran sus cuestionarios son sugerentes de la dificultad para determinar actitudes. Por un lado, preguntan si “es preferible la democracia a otro tipo de régimen”; pero, por otro, buscan saber si “no hay grupos significativos en la sociedad intentando derrocar seriamente al gobierno democrático o iniciar una secesión”, todo ello a partir de mediciones de actitudes. El propio Juan Linz, en un estudio anterior<sup>19</sup> insistía en que la oposición más peligrosa de una democracia con frecuencia está integrada por actores que se conciben a sí mismos como demócratas y que están convencidos de que su actuar está orientado a salvarla o mejorarla, no a destruirla. Parece imposible concluir que una democracia se

---

<sup>18</sup>J. Linz y A. Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1978.

<sup>19</sup>J. Linz, *The Breakdown of Democratic Regimes*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1978.

puede apuntalar en meras actitudes. Es allí donde radica la importancia de las instituciones.

Philippe Schmitter concentró más su atención en los acuerdos en torno a los procedimientos y el funcionamiento cotidiano de las democracias incipientes. Criticando el trabajo desarrollado por Linz y Stepan, Schmitter argumenta que lo crucial de una democracia no son sus formas o actitudes, sino el proceso por medio del cual los actores logran un acuerdo respecto a las reglas del juego que habrán de regular y regir sobre la competencia y cooperación. El punto es crucial. Lo importante de una democracia es su funcionamiento y éste está determinado menos por las actitudes y los comportamientos, que por los hechos consumados en la práctica cotidiana. En la medida en que los actores políticos se convierten en parte del proceso político y quedan, de hecho, atrapados, por las reglas que ese proceso ha adoptado, la democracia comienza a ser posible. Es decir, lo que hace funcionar una democracia no es el hecho de que haya un acuerdo sobre las reglas del juego, sino el que los actores sientan que no tienen alternativa alguna respecto a su cumplimiento. Cuando esos actores se sienten “atrapados”, la democracia comienza a florecer.

Para la mayoría de los estudiosos de las transiciones, lo fundamental de un proceso de democratización no reside en el voto o el componente electoral de una democracia, por más que éste sea crucial, sino en las instituciones que le dan forma. En sentido contrario a Samuel Huntington y Adam Przeworski, Linz, Stepan y Schmitter argumentan que los procesos electorales son necesarios, pero no suficientes. Más importante para ellos son los acuerdos sobre las reglas que permiten ir afianzando las formas democráticas de hacer política. Esas reglas pueden referirse a cosas tan mundanas, pero críticas, como el orden de participación en un debate público, hasta otras tan complejas y fundamentales como la aceptación de la integridad territorial de una nación. A final de cuentas, la principal lección que arroja la teoría de las transiciones es que es la capacidad transparente de procesamiento de las demandas de una sociedad lo que hace posible la supervivencia de una democracia. El gran tema es cómo construirla.

En los años noventa dio inicio una nueva era en torno a la discusión de las transiciones políticas. Esta era fue inaugurada en buena medida por el trabajo de Adam Przeworski. Para este autor y su grupo, la modernización, entendida como incremento en el ingreso *per cápita*, no es un factor causal en el proceso de democratización. Su argumento central es que existe una correlación entre el nivel de ingreso *per cápita* y la permanencia de las formas democráticas (el nivel de ingreso constituye un freno al posible rompimiento de una democracia ya establecida), pero que todas las sociedades, independientemente de su nivel de ingreso promedio, pueden lograr acceder a la democracia. Esa conclusión pasó a convertirse en una especie de verdad revelada en los medios académicos hasta que un grupo encabezado por David Epstein y Robert Bates demuestra que la democracia no es una categoría que se pueda determinar en términos blancos o negros (se es democrático o no), sino que existe otra categoría relevante (denominada como “democracias parciales”) que altera las correlaciones identificadas por Przeworski. En una palabra, este

grupo de académicos argumenta que es posible llegar a cualquier resultado cuando se reduce la realidad a categorías excesivamente abstractas.

Para Epstein y Bates, entre otros, una “democracia parcial” cuenta con algunas de las características que se asocian con una democracia, pero se comportan de maneras muy distintas a las democracias consolidadas. Fareed Zakaria, en su libro titulado *Democracias no liberales*, argumenta que las democracias parciales son propensas a la inestabilidad política porque no cuentan con estructuras institucionales que protejan a los ciudadanos y funcionen como contrapeso frente a los políticos. La discusión sobre las democracias no liberales de Zakaria o parciales de Epstein y Bates tiene implicaciones fundamentales. Por ejemplo, para un gobierno que está intentando la democratización de su país, hay variables que adquieren un significado de enorme importancia. Las correlaciones entre ingreso y democracia, al igual que las carencias institucionales de las democracias parciales se convierten en piedras de toque para una transición exitosa.

Esta discusión es crítica para el avance de reformas económicas y políticas y muchos estudiosos han intentado determinar si hay relaciones de causalidad respecto a la democracia. Independientemente de si las hay, no cabe la menor duda de que la solidez de las instituciones que existen en el momento en que se inicia un proceso de democratización es determinante para el resultado. Un país con fuertes tradiciones judiciales, como suelen ser las excolonias británicas, tiende a tener una mayor probabilidad de lograr una transición exitosa que aquellas que no heredaron instituciones similares. Para aquellos que no las heredaron, la pregunta es entonces cómo construirlas y desarrollarlas.

La literatura académica ofrece algunas perspectivas interesantes sobre la construcción institucional. Por ejemplo, Robert Putnam se dedicó a explicar las diferencias existentes entre el sur y el norte de Italia. Su punto de partida fue el evidente contraste que presentan ambas regiones en términos de su desarrollo político y económico. Cómo es posible, se pregunta, que un mismo país, con una historia similar, arroje dos resultados tan dramáticamente distintos: un norte desarrollado, democrático y exitoso frente a un sur subdesarrollado, sin instituciones funcionales y con una economía que no guarda semejanza alguna a la del norte. El análisis que ofrece Putnam para explicar los contrastes tiene que ver con dos historias distintas de desarrollo institucional, el tipo de relaciones que caracterizan a la gente en cada región y, sobre todo, la fortaleza de las organizaciones de la propia sociedad. Las conclusiones de Putnam son dos muy claras: una democracia sólo puede ser exitosa en la medida en que existe una sociedad activa y organizada. Es decir, que un gobierno débil y corrupto actuando en el contexto de una sociedad que no se participativa tiende a generar más pobreza y menos riqueza. Al mismo tiempo, su segunda conclusión es que un gobierno enclenque y no representativo crea condiciones propicias para que crezca la corrupción y la criminalidad.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup>Robert Putnam, *Making Democracy Work*, Princeton: Princeton University Press, 1994.

Forzosamente, cualquier revisión de la literatura relativa a temas como el desarrollo económico o la institucionalización política va a ser parcial e incompleta. Cada autor escoge los textos que considera relevantes a la discusión específica e ignora aquellos que pueden plantear una visión distinta que no contribuye a su objetivo particular. Reconociendo ese factor, también es necesario ser imparcial en un elemento central de la realidad que nos ha tocado vivir: unos países se desarrollan y otros no. En temas como el del desarrollo, la literatura tiende a dividirse en dos grandes campos: aquellos que analizan, explican o promueven una visión del desarrollo enmarcada en la globalización y aquellos que son críticos de esa perspectiva, lo que les lleva a propugnar por modelos alternativos y desafíos al orden económico y/o político imperante. Si bien ambas perspectivas son enteramente respetables, parece evidente, casi de Perogrullo, que tiene mucho más sentido tratar de imitar modelos y esquemas probados por su éxito que aquellos cuya racionalidad es la de probar alternativas sin ningún parangón exitoso que mostrar. Es decir, tiene mucho mayor sentido intentar duplicar éxitos como el de las naciones europeas o norteamericanas, como han hecho todos los países exitosos que no pertenecen a esas regiones (como Corea, Chile y, en muchos sentidos, hasta la India y China), que emular las acciones de aquellos que pretenden desafiar las leyes de la economía y aun al sentido común.

Dentro de esta manera de ver al mundo, destaca el libro de David Landes (*La riqueza y pobreza de las naciones*<sup>21</sup>) en que, siguiendo el hilo de la historia, se aboca a analizar la distribución de la riqueza en el mundo. Landes argumenta que la manera en que cada nación respondió ante la Revolución Industrial determinó su nivel relativo de pobreza o riqueza en el mundo. Aquellas naciones que asumieron la industrialización y adaptaron sus estructuras tanto económicas como políticas de manera consecuente, acabaron siendo extraordinariamente prósperas. Landes analiza los factores que acabaron siendo determinantes en la diferenciación de las naciones en este punto de quiebre y, luego de repasar aquellos relacionados con el clima, los recursos naturales y la geografía, concluye haciendo su propia proposición: la capacidad para llevar a cabo una revolución económica depende de un conjunto de factores culturales sin los cuales la industrialización es imposible. En su perspectiva, esos rasgos culturales –como trabajo, ahorro, honestidad, paciencia y tenacidad– contrastan con los de las naciones que nunca se transformaron y esa ausencia explica el atraso permanente (y creciente) que sufren.

Otro análisis digno de mencionarse es el realizado por William Bernstein en su obra *El origen de la abundancia*. Más que explicar el pasado, el autor busca analizar los factores que sustentan el crecimiento económico en la actualidad y la forma en que se perfila el desarrollo económico del futuro. Para Bernstein, el desarrollo depende del marco en el cual los seres humanos piensan, interactúan y llevan a cabo transacciones económicas. Ese marco se reduce a cuatro elementos clave: los derechos de propiedad, el método científico, los mercados de capital y las comunicaciones. Aunque el texto examina la evolución de cada uno de estos elementos institucionales en el curso de la

---

<sup>21</sup>David Landes, *The Wealth and Poverty of Nations*, Boston: W.W. Norton, 1999.

historia, su enfoque dirige la vista hacia el futuro: las naciones que cuentan con estos factores prosperarán, en tanto que aquellas que no los logren establecer como mecanismos esenciales de la interacción humana fracasarán. Partiendo de estas premisas, Bernstein se aboca a explicar qué hace posible el crecimiento y cómo se han desenvuelto las naciones que han sido incapaces de adoptar esas cuatro instituciones o estructuras centrales. Con respecto a América Latina, sostiene que la historia muestra una gran propensión a imponer “engorrosas, odiosas y devastadoras regulaciones” que no hacen sino matar el potencial económico. De particular importancia para un mundo que rápidamente se orienta hacia los servicios como fuente de riqueza, Bernstein enfatiza que los derechos de propiedad se tornan cada vez más determinantes para desarrollo y que es crucial que estén debidamente definidos. Asimismo plantea que el Estado de derecho es mucho más importante que la justicia social, porque la segunda es inconcebible sin lo primero. Las instituciones, concluye, son el factor medular del desarrollo de una nación y esas instituciones no son las que preocupan a los políticos, sino aquellas que regulan el funcionamiento de los mercados, las reglas del juego, la igualdad ante la ley y las libertades civiles.<sup>22</sup>

Una conclusión evidente del análisis que construye Bernstein es que resulta muy fácil pretender que el *statu quo* de una nación sea permanentemente sostenible, cuando en realidad las naciones tienden a diferenciarse de una manera acelerada en función de la existencia de los elementos clave para su desarrollo. En su texto, utiliza el ejemplo de la potencia de la época de Miguel de Cervantes para ilustrar lo que ocurre cuando una nación se confía demasiado. Como observó Miguel de Cervantes respecto a la batalla de Lepanto, “se desengañó el mundo y todas las naciones del error en que estaban, creyendo que los turcos eran invencibles”<sup>23</sup> Lo mismo se puede decir de una economía y su potencial de desarrollo: aquella nación que no cuente con las instituciones capaces de hacer posible el desarrollo tiende a perder.

## **Instituciones y legitimidad**

Durante los años noventa, en México se llevó a cabo una larga discusión en torno a la llamada reforma política, cuyo contenido fue exclusivamente electoral. En retrospectiva, lo que hubiera permitido una transición política más tersa, y con mayor probabilidad de éxito en el caso mexicano, hubiera sido una reforma más amplia que incluyera una transformación institucional capaz de darle forma a la nueva democracia, así como capacidad para procesar los conflictos y ajustes que inevitablemente vienen asociados a esos procesos. Aun así, como sugiere la rápida revisión de la literatura, incluso la más tersa de las transiciones políticas no hubiera resuelto problemas centrales del desarrollo económico. En este sentido, resulta evidente que la legitimidad en nuestro país tendrá que provenir no sólo de la existencia de instituciones políticas idóneas, sino también de aquellas capaces de hacer posible un desarrollo económico sostenido y equitativo.

---

<sup>22</sup>William Bernstein, *The Birth of Plenty*, Nueva York: McGraw Hill, 2004.

<sup>23</sup> Miguel de Cervantes, *El ingenioso hidalgo don Quijote de la Mancha*, Barcelona: Iberia, 2001, capítulo XXXIX.

Las instituciones son el corazón tanto de la legitimidad como del desarrollo. Como se discutió en el capítulo anterior, las instituciones no son edificios austeros y elegantes en los que despachan funcionarios excepcionales, sino sistemas de participación política y regulación social y económica diseñados para darle cauce al desarrollo de una sociedad. Lo importante de una institución no es el edificio en que se aloja o las personas que la administran, sino su contenido y permanencia. Baste señalar que muchas instituciones ni siquiera tienen edificios o personal. Es decir, debe entenderse por institución un conjunto de reglas primarias que dirimen y guían el comportamiento de distintos actores en un contexto dado (a la manera del desarrollo teórico expuesto por Douglas C. North <sup>24</sup>).

Independientemente del pasado, que ya está dado, cualquier país puede cambiar su futuro. Un buen lugar para comenzar sería transformando su modelo institucional. En los próximos capítulos se proponen algunas líneas de discusión que podrían servir para una ambiciosa transformación institucional. Sin embargo, como ilustra el texto de Bernstein, las instituciones más importantes para el desarrollo de un país no suelen ser las que motivan más a los políticos y, sin embargo, su impacto sobre las personas y el crecimiento de la economía es enorme. Es decir, para que México logre un acelerado crecimiento de su economía apuntalado éste en los sectores más dinámicos y de mayor valor agregado (es decir, los que generan mejores empleos y niveles de ingreso) es necesario que construya primero el marco institucional relevante para ello (sobre todo lo relativo a un Estado de legalidad y derechos de propiedad).

Pero ningún país puede aspirar a construir semejantes instituciones si no ha logrado primero estabilizar su estructura política, alcanzado plena legitimidad entre todos los actores políticos que integran el sistema y garantizado los derechos de la ciudadanía. Es decir, es imposible constituir un Estado de derecho y cualquiera de sus derivados, como los derechos de propiedad, si no existe un reconocimiento pleno entre los actores políticos de los derechos ciudadanos o de los límites a su marco de acción. Si bien existen muchos individuos que en lo personal, y por su propia concepción de la responsabilidad política y moral, actúan como si existieran esos marcos y límites, ninguna nación puede funcionar correctamente mientras la operación política, ciudadana, gubernamental, económica y social en general dependa solamente de la buena voluntad de los individuos. Para que un país pueda funcionar debidamente y propicie el desarrollo integral de las personas y de la economía es necesario que las personas estén limitadas por las instituciones y no al revés.

Contrario a lo que se discute con gran frecuencia en el país, lo crucial no es la arquitectura política que caracteriza a las instituciones y su interacción, sino la legitimidad con que cuentan. Una universidad de reciente creación puede copiar los temarios y materiales de las mejores universidades del mundo pero no por eso logrará un desempeño similar. Lo mismo resulta cierto para las instituciones. Como toda creación humana, las instituciones responden a las

---

<sup>24</sup> Douglas North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

características específicas de cada sociedad, a las de su historia y, por supuesto, a las de las fobias y filias de quienes hayan sido sus constructores. A los franceses les tomó casi dos siglos llegar al punto de contar con una estructura política funcional, adecuada a sus necesidades. En el curso de esos años y décadas, probaron y experimentaron de todo: lo mismo revoluciones que imperios, parlamentos y dictaduras. Lo que acabaron construyendo fue un híbrido que funciona en aquel país, pero muy probablemente no lo haría en ningún otro lado debido a que nadie más tiene una historia similar.

Lo anterior no pretende sugerir que no se pueda aprender de otras experiencias, probar formas nuevas, imitar algunas instituciones. Todo lo contrario: sería absurdo negar las virtudes que muestran algunas estructuras institucionales en países exitosos. Pero igual de absurdo sería ignorar otro error igual de frecuente: lo fácil es identificar ejemplos atractivos de éxito, sin reparar en otras experiencias similares que no han sido igualmente exitosas. Los sistemas parlamentarios inglés o alemán ilustran la funcionalidad de sistemas de gobierno con dos poderes (es decir, ejecutivo y legislativo fusionados), pero es igualmente importante observar sistemas similares que son mucho menos funcionales, como el italiano o el hindú. ¿Qué nos hace suponer que, de adoptar México un sistema parlamentario, acabaríamos duplicando la experiencia inglesa y no alguna de las otras? Lo mismo puede decirse a respecto del híbrido francés o de cualquier otro.

Si se acepta el planteamiento de que lo esencial reside en la legitimidad de un sistema institucional, entonces lo que tiene que ser analizado es la forma en que se logra esa legitimidad. Igual de importante es diferenciar entre la legitimidad de un sistema político en su conjunto y los avatares de cada momento específico. Como ilustró la elección presidencial de 2000 en México, no es lo mismo la legitimidad pasajera del momento de la elección (en buena medida otorgada gracias a la derrota del PRI en ese caso particular) que la legitimidad del sistema político en su conjunto (el cual había venido experimentando décadas de erosión sistemática). De la misma manera, ningún sistema político sostiene su legitimidad por mucho tiempo si su economía resulta inviable (como lo ilustraron en su momento tanto la República de Weimar alemana en los años veinte como la época de la depresión en Estados Unidos, en los años treinta del pasado siglo).

Las instituciones son producto de la experiencia histórica de cada país y de su capacidad para adaptarse a los tiempos cambiantes. Pero en su esencia, las instituciones no se construyen al amparo de una discusión cerrada y privada (o tanto como lo permitan los medios en nuestra era) dentro del poder legislativo, sino en la discusión abierta y participativa en la sociedad en su integridad. La legitimidad no se deriva del placer de los políticos, sino del reconocimiento que la sociedad en su conjunto le otorga a las instituciones.

Ciertamente, los políticos son siempre actores clave en la conformación de coaliciones que, en las democracias representativas, son el medio a través del cual se aprueban las constituciones, leyes y las instituciones. Pero de nada sirve una constitución que no goza del reconocimiento popular. Cuando en España, en la era posterior al franquismo se creó una comisión para la

redacción de una nueva constitución, el proceso fue abierto y participativo tanto a lo largo del ejercicio de integración del texto (a través de foros diversos en que todo aquel que quiso pudo participar), como en la discusión posterior a su redacción, proceso que incluyó debates enardecidos y discusiones públicas en todos los medios informativos y especializados.

El objetivo primordial de una reforma institucional no es complacer a los promotores de reformas específicas ni adoptar sus recomendaciones, sino construir instituciones capaces de darle forma a los procesos políticos, dirimir controversias y fomentar el desarrollo integral de la sociedad y la economía. En ese proceso de construcción, lo medular es que quienes le vayan dando forma piensen en grande y sean generosos, pero no de acuerdo con sus propios raseros, sino con aquellos que la sociedad en general vaya estableciendo. En una sociedad tan desigual como la mexicana, fenómeno que se acentúa por la historia de corrupción, subordinación y mediatización que ha sufrido buena parte de la población a lo largo de su historia, es crítico que toda la sociedad se sienta representada y no sólo aquellos con mayor influencia política o mediática.

Como sugiere la historia de la fallida Convención de Aguascalientes en 1915, un proceso de construcción institucional en nuestro país no puede residir en la imposición de un documento constitucional o fundacional que no goce de apoyo popular, pero tampoco puede consistir en la incorporación de todos los grupos políticos y sociales mediante cesiones y concesiones específicas que, como ocurrió en la Convención de Querétaro en 1917, arrojó un documento aceptable para todos los participantes, pero no funcional para el desarrollo de una nación.

En sentido contrario a lo que comúnmente se discute en el país en la actualidad, el gran reto de una transformación institucional no va a residir en la adopción de un modelo determinado de estructura de gobierno, sino en la integración del consenso nacional que lo respalde. Los verdaderos desafíos van a provenir no de San Lázaro, sede del poder legislativo, sino de Oaxaca y de Monterrey, Tijuana y Guadalajara. Las preguntas clave para el futuro político del país tienen menos que ver con la conformación de un híbrido ejecutivo-legislativo, un tanto a la francesa, en la forma de un primer ministro o jefe del gabinete que tanto gusta a quienes ven en la erosión del ejecutivo la única solución a los problemas políticos del país, como en la construcción de consensos nacionales con los cuales se logre dotar de un verdadero apoyo popular a las nuevas instituciones.

Lo central de una construcción institucional reside en que la población haga suyas las instituciones. Cuando eso ocurra, se habrá logrado la legitimidad. De ahí que la consideración central para la reconstrucción institucional del país tiene menos que ver con las formas específicas que con el apoyo popular. Todavía más importante, para que la legitimidad sea permanente, ese apoyo popular no puede articularse sobre la corrupción en la forma de dádivas y concesiones de cualquier tipo, sino en el convencimiento. Nuestros políticos reclaman la importancia de la política, pero su experiencia se deriva casi íntegramente del empleo de métodos que, aunque aceptables en la práctica



política cotidiana, resultan ilegítimos en los momentos fundacionales o re-fundacionales de una nación.

Pensar en grande implica sólo una cosa: construir un sistema político apropiado y funcional para México; un sistema que rompa el paradigma existente, se aboque exclusivamente a la conformación del conjunto de mecanismos que afiance a las instituciones y que construya una base de legalidad en los términos descritos y discutidos en el capítulo III. Es decir, sean pocos o muchos los cambios que se adopten (y la lógica sugeriría que deben ser más bien pocos pero extraordinariamente bien concebidos para cambiar formas de interactuar y, sobre todo, para alinear los objetivos de los políticos con los del desarrollo del país), esos cambios deben gozar de plena legitimidad.

Cuando los estadounidenses construyeron su andamiaje constitucional a finales del siglo XVIII, sus discusiones versaron (casi todas ellas) en torno a los incentivos que las instituciones crearían y los equilibrios que serían necesarios para garantizar su permanencia más allá de los valores y comportamientos de los hombres como seres falibles. Al final de ese proceso lo que produjeron fue una estructura innovadora y creativa que rompía con los paradigmas antes existentes. Muchos políticos tradicionales y personajes de la época disputaron sus contenidos. Pero lo fundamental residió en la legitimidad que lograron en la población. En un momento famoso, y un tanto cómico, de ese proceso, un ciudadano común y corriente increpó a Benjamín Franklin, uno de los actores del proceso, sobre las razones por las cuales habían rechazado la adopción de una monarquía como tenía su madre patria, Inglaterra. La respuesta de Franklin es indicativa del reto que seguía: Lo que produjimos, dijo Franklin, fue una república “si es que ustedes la pueden sostener”.

Nuestro reto no debe medirse en términos del número de cambios que se lleve a cabo en la legislación o estructura institucional actual. El reto consiste en producir una estructura que funcione y que también sea legítima en todos los rincones del país. Es decir, el reto central no consiste (en ese el estilo tan nuestro) en cambiarlo todo de la noche a la mañana, sino en llevar a cabo cambios serios, inteligentes y relevantes, tan pequeños como sea posible, para hacer funcional al sistema político. Un sistema funcional y un acelerado crecimiento económico que de ahí se derivaría es todo lo que se necesita para comenzar a construir el apoyo popular y por lo tanto la legitimidad. Como decía Ramón Menéndez Pinal, “lo bueno, si breve, dos veces bueno”.

## VII. El qué del problema político en México

"¿Por dónde hay que empujar este país para llevarlo adelante?"  
Mafalda

México es un país saturado de contradicciones. La cultura política, hija de siglos de experiencias acumuladas, ha creado circunstancias y realidades que dominan el entorno político nacional. Tanto las realidades como las contradicciones se nutren mutuamente hasta producir hechos conflictivos en la vida cotidiana. Eso hechos pueden igual referirse a los mercados sobre ruedas que a la administración municipal, a los procesos electorales o a la presunción de corrupción de los funcionarios públicos. El conjunto ha creado la realidad política nacional actual, una realidad de falta de legitimidad y de disputa por el poder. Como se discutió en el capítulo anterior, el gran tema para México en la actualidad es cómo transformar sus instituciones para desarrollar mecanismos que hagan posible un proceso de toma de decisiones que sea eficiente y transparente, representativo de las preferencias del electorado y visionario, todo ello al mismo tiempo.

Claramente, muy pocos sistemas políticos en el mundo satisfacen todos esos requisitos. Sin embargo, es imperativo poner la mirada tan alto como sea razonable y, al mismo tiempo, no dejarse limitar por consideraciones de lo que es realista esperar. Este capítulo se aboca a diagnosticar el problema que enfrentamos y se propone desmenuzarlo de dos maneras. Primero, se hace el diagnóstico del problema y se establece un planteamiento a ser discutido. Luego se plantea un método para separar de manera lógica el camino que permitiría enfrentar los problemas que el diagnóstico arrojó. Específicamente, lo que se propone es separar el proceso de reconstrucción institucional en dos canales: por un lado el qué y por otro el cómo. Esta manera de enfocar la discusión permite separar el método de la sustancia, porque al confundirlos es imposible resolver cualquier problema. Este capítulo se aboca al qué; el siguiente propone el cómo.

### Hacia un diagnóstico

En la actualidad México vive en lo que podría denominarse una "burbuja de irrealidad" y su sociedad experimenta una profunda división de perspectiva. No es que (como aseguran lecturas superficiales y apresuradas de las muchas encuestas que proliferan en el país) la sociedad mexicana se encuentre dividida en dos mitades. Ciertamente, hay temas que desatan pasiones, como lo fue el electoral a lo largo del año pasado, pero la mayor parte de la población tiende a concentrarse en las cosas cercanas a su vida que determinan su bienestar de una manera mucho más definitiva. Es decir, una persona puede ser muy activa políticamente, pero su interés en los temas políticos tiende a concentrarse en los tiempos electorales. La historia muestra que la mayor parte de la sociedad mexicana se ajusta rápidamente a los cambios y se dedica a resolver su vida. En este sentido, más allá de las diferencias en temas del momento, lo que sí divide a la sociedad de una manera duradera y profunda es la perspectiva sobre el papel del gobierno en el desarrollo de la sociedad y la función de la ley en el camino. Aunque quizá pocas personas articularían sus

diferencias de esta manera, se trata sin duda de un tema que divide a la sociedad.

La gran división en la sociedad mexicana se refiere menos a la ideología o a liderazgos políticos que a su perspectiva respecto al funcionamiento de una sociedad organizada. Cualquier análisis legal o sociológico aseveraría que una sociedad funciona (sólo puede funcionar) dentro de un marco de reglas del juego que todos aceptan como parte integral de su participación en ella. Sin embargo, ésa no es la manera en que funciona la mayor parte de nuestra sociedad. Una parte de ella exige que se cumplan las reglas que existen, en tanto que otra las repudia como si no existieran. Aunque esta división es un tanto artificial en la vida cotidiana, resulta de gran trascendencia en términos del desarrollo de largo plazo del país.

En la sociedad mexicana hay personas dedicadas y comprometidas con las reglas del juego vigente: son razonablemente cautas y respetuosas de las reglas de tránsito, aceptan que existe un marco legal obligatorio igual en materia criminal que electoral y consideran que la economía informal constituye una afrenta al desarrollo económico. En la misma sociedad hay personas que, por razones pragmáticas o ideológicas, piensan exactamente lo contrario: consideran que las reglas vigentes fueron impuestas por los ricos y poderosos para su beneficio, ven la economía informal como una manera de igualar las injustas condiciones de su existencia (sobre todo porque les permite acceso a bienes como películas, discos compactos o *software* a precios bajos) y no contemplan a la competencia actual como una manera sana y normal de llegar al poder.

Es posible que estas caracterizaciones tiendan a caricaturizar la confrontación de perspectivas que se han vuelto paradigmáticas en la sociedad mexicana actual, pero no por ello dejan de ser una fotografía fehaciente de las mismas. El único factor que se presta a exageración es la propensión a convertir estas particularidades en verdades absolutas, en una línea imborrable que separa al blanco del negro. En la realidad cotidiana, muchas personas que exigen apego a las reglas están perfectamente dispuestas a corromper a un policía de tránsito y seguramente son pocos los que nunca han copiado o comprado un disco compacto o programa de computación pirata. Lo mismo resulta cierto de quienes tienden a sentirse "víctimas" de una conspiración injusta por parte de los poderosos: muchos de ellos se ofenden cuando no se les respeta su lugar en una cola a la entrada del cine y ciertamente demandan un acatamiento acrítico ante un resultado electoral que les favorece (el contraste entre el resultado de la elección presidencial frente al de la gubernatura de Chiapas que ganó el PRD es sugerente). La cultura política del mexicano, curtida a lo largo de siglos de gobiernos generalmente mediocres y casi todos ellos autoritarios, creó seres más bien pragmáticos, adaptables a las circunstancias.

En el ámbito político, pero sobre todo en el electoral, estas diferencias de perspectiva se agudizan. La legislación electoral vigente en el país constituye un triunfo de la negociación sobre el conflicto y de la construcción de una sociedad fundamentada en reglas establecidas por encima de aquella dependiente de decisiones aleatorias o discrecionales. Si bien esa legislación,

como cualquier otra, es perfectible, ningún mexicano tiene la menor duda de que constituye un pilar del desarrollo del país. Sin embargo, en retrospectiva, es igualmente evidente que el hecho de que la legislación haya gozado de virtual unanimidad cuando se aprobó en 1996, no representó más que un voto pragmático por parte de algunos partidos políticos. Es decir, la gran paradoja es que virtualmente nadie en México cree o acepta las reglas vigentes porque son *las* reglas del juego, sino porque todos sus incentivos les llevan a apoyarlas o respetarlas estrictamente en términos pragmáticos: sea por pudor o por el poder. Si bien las reglas que norman los procesos electorales gozaron en un principio del acuerdo consensual de todas las fuerzas políticas, es imposible hacer un distingo entre un régimen general percibido como ilegal y uno de sus aspectos específicos que, a diferencia del resto, efectivamente gozó de legitimidad inicial.

Pero antes de entrar en una discusión sobre las posibles salidas al entuerto que estas contradicciones representan, es importante diagnosticar el problema que enfrentamos y definir una manera de confrontarlo. Es importante identificar correctamente la naturaleza del problema. Si el diagnóstico está equivocado, las presuntas soluciones o respuestas serán fallidas.

En México tenemos dos problemas distintos que se retroalimentan, pero que no son iguales. Uno tiene que ver con la legitimidad y el otro con la disputa por el poder. Aunque cada uno de los problemas se nutre del otro, no son equivalentes.

### **El problema de la legitimidad**

Por un lado, existe un problema de legitimidad: una porción importante, quizá mayoritaria, de la población no se considera parte de la estructura institucional del país y, por lo tanto, no se siente representada. Considera las instituciones como ajenas, representativas de otra parte de la sociedad o simplemente irrelevantes. En otras palabras, no las considera legítimas, lo que les lleva a rechazarlas y percibir las como espurias. Sin embargo, el que las instituciones no cuenten con legitimidad no implica que la población las desafíe: simplemente no se siente representada por ellas.

Esta peculiar manera de proceder y concebir al gobierno y al poder está sólidamente anclada en la historia del país. Por décadas a lo largo del siglo XX (pero en realidad desde la época prehispánica y la colonia española), el mexicano común fue siempre un subordinado frente al poderoso: igual ante el noble que frente al conquistador, el gobernador o el cacique. Las organizaciones políticas que se crearon en el siglo XX para ejercer el control de la población, a través de los sindicatos u otras entidades similares, no hacían otra cosa que canalizar los agravios a través de mecanismos institucionales; todo ello con el objetivo de controlar, no de desarrollar o representar al ciudadano. Lo que cambió en las últimas décadas del siglo XX fue la aparición de una clase media urbana, usualmente no sujeta a cacicazgos y controles directos, pero sin acceso al poder, sin capacidad de avanzar o siquiera dar a conocer sus opiniones o preferencias a quienes decidían temas fundamentales para su devenir. En adición a lo anterior, la falta de legitimidad se ha

exacerbado por circunstancias igual ancestrales que recientes: las crisis económicas, los choques de expectativas, promesas insatisfechas y la sensación frecuentemente generalizada de que “hay quienes abusan de todos y se salen con la suya”. En este contexto, es imposible esperar que se desarrolle un ciudadano prototípico del ágora griega: responsable, activo y participativo. Más bien, lo que surgió fue una cultura política cínica, irrespetuosa y a la vez pragmática: se aprovechan las oportunidades que se presentan, pero también se ejerce la enorme libertad que implica no estar sujeto al reino caciquil o a liderazgos corruptos y avasalladores, si ese es el caso.

Para ese ciudadano, como para cualquier otro en el mundo, las instituciones formales no sirven más que para hacerle la vida difícil: son los burócratas y los proveedores de servicios quienes complican la existencia y la hacen costosa; los bancos que cobran comisiones astronómicas (al menos en porcentaje) por concepto del pago de servicios básicos (como luz o teléfono); los políticos que se burlan del electorado y los manifestantes que cierran calles sin reparar en el daño que le hacen a su causa y al ciudadano “de a pie”. En una palabra, no es posible que las instituciones del país gocen de legitimidad cuando prácticamente nadie las contempla como propias o como mecanismos eficientes o efectivos para resolver sus problemas.

El tema electoral no es más que una extrapolación de las percepciones cotidianas. Cualquier ciudadano que cuenta con su credencial de elector sabe que hay una estructura sólida detrás del aparato que se la entregó. Cuando llega el día de las elecciones, ese ciudadano puede observar cómo su fotografía está en el padrón electoral y los funcionarios de la casilla cotejan cuidadosamente la credencial con dicho listado. La experiencia individual respecto al sistema electoral es contundente. Y, sin embargo, el conflicto postelectoral de 2006 revela que todos esos avances y logros no son suficientes para garantizar la legitimidad de una elección. Con buenas o malas razones, un número significativo de mexicanos no estuvo dispuesto a aceptar el resultado que arrojaron las urnas, consideró que hubo fraude o, al menos, estuvo dispuesto a dudar del proceso cuando uno de los candidatos disputó el resultado. Cuando llegó el momento de probar la eficacia de la institución, el eslabón débil del todo el proceso –el reconocimiento del resultado por parte de los candidatos– todo el edificio institucional que se había construido se vino abajo.

La legitimidad del proceso acabó manchada no porque éste hubiera sido corrompido, sino porque las reglas no fueron suficientemente comprometedoras para obligar a los participantes a aceptar el resultado. Y este es el tema de fondo. En este sentido, el contraste con la elección estadounidense del año 2000 es revelador porque nos muestra el revés de la moneda: a pesar de las enormes deficiencias del proceso electoral estadounidense, la fortaleza institucional general en aquel país es tan abrumadora que Albert Gore, el candidato derrotado, aceptó el resultado sin más. Por su parte, a pesar de lo extraordinariamente sólido del proceso y la estructura electoral que existe en México, la debilidad institucional general favoreció (o hizo posible) un movimiento de protesta que aún no concluye.

En el próximo capítulo se discutirán mecanismos que podrían permitir la reducción de la brecha de legitimidad en nuestro país. Baste señalar en este momento que el problema existe, que hay antecedentes históricos que lo explican y que representa una visión, un sentir mucho más amplio y generalizado que trasciende el mero ámbito electoral. Igualmente relevante es el hecho de que la falta de legitimidad tiene consecuencias tanto económicas como políticas. La legitimidad es fundamental para el desarrollo de una sociedad porque implica que las reglas del juego serán respetadas y que un gobernante cumplirá una promesa porque no tiene más remedio que apearse a las reglas. La legitimidad se torna imposible cuando las reglas son cambiantes, las trasgresiones acaban siendo impunes y el ciudadano siente que “le tomaron el pelo”, como se dice coloquialmente. En la práctica diaria, un ahorrador o empresario puede optar entre inversiones muy rentables pero de largo tiempo de maduración frente a otras de corto plazo de maduración y menos rentables. En un país en el que el sistema de gobierno y el sistema legal gozan de legitimidad, es posible que ambos, empresario o ahorrador, tomen una decisión respecto a esa inversión en términos financieros; en un país en el que la legitimidad es endeble, lo probable es que decidan en función de variables políticas: el tiempo que le falta a un sexenio para terminar, la credibilidad individual de los políticos a cargo, etc. No es casual que el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLC) se concibiera precisamente como un mecanismo para dotar de certeza a los inversionistas de que las reglas establecidas en el tratado mismo se respetarían independientemente del gobierno que estuviera en turno. El ejemplo del TLC podría servir de base para considerar opciones para afianzar la legitimidad a interior del país.

### **El problema de la disputa por el poder**

En adición al problema de la legitimidad, en el país existe una disputa por el poder abierta, realizada por cualquier medio. Algunos políticos se apegan a las reglas del juego (igual aquellas que determinaban los procesos de sucesión en la era presidencialista que las actuales en el plano estrictamente electoral) y otros que tienen una visión del poder que domina sobre cualquier otra consideración. Quienes participan en esta dinámica rechazan de entrada todo el marco institucional existente a menos de que sirva a sus propósitos. Lo central (su objetivo central) es el acceso al poder y todo el resto es secundario. Pueden arropar su intención con una promesa de honestidad o con un programa social o desarrollista pero su propósito es el control del poder, en ocasiones para ejercerlo, en otras solamente para ocuparlo, pero el objetivo *per se* es el poder. Quienes comparten esta visión conciben al marco institucional como irrelevante y por lo tanto ilegítimo, pero están dispuestos a emplearlo de manera táctica si sirve a sus objetivos.

Albert Gore, en la elección del año 2000 en su país, pudo haber intentado la movilización de sus simpatizantes, establecer un plantón o desafiar con alguna otra estrategia el resultado de la elección. El hecho de que no hiciera nada de eso puede deberse a sus propios valores éticos o políticos, pero sin duda también se debió a la enorme fortaleza de las instituciones de su país. De haberlo siquiera intentado, todo mundo se hubiera reído de este político.

Rebelarse simplemente no era una opción. Y no lo era porque las instituciones norteamericanas gozan de legitimidad plena. Ese es el factor que distingue a un sistema político consolidado de uno que tiene serios problemas de legitimidad. Es decir, el problema en México no es que algunos políticos estén dispuestos a disputarse el poder por cualquier medio y sin límites, sino que las instituciones no gozan de la legitimidad necesaria para impedirlos.

El problema real, profundo y fundamental de México es uno de legitimidad. El otro, el de la disputa por el poder, es una consecuencia de la falta de legitimidad y, por lo tanto, del déficit en términos de fortaleza legal y política para encauzar y controlar aquél. Una sociedad que no cuenta con instituciones ampliamente percibidas como legítimas es una sociedad inviable. Sus procesos políticos son disfuncionales, su economía no se desarrolla al máximo de su potencial y quienes la integran adquieren una perspectiva permanentemente cínica de sus gobernantes. Por lo tanto no se consideran a sí mismas como parte de la sociedad organizada. Dicho de otra forma, no se conciben como ciudadanos.

Un problema de legitimidad de esta naturaleza tiene que ser enfrentado a cabalidad. Requiere acciones decisivas e inteligentes porque constituye un desafío a lo más fundamental de la sociedad. De esa realidad se deriva la ausencia de Estado de derecho y la disfuncionalidad del gobierno. Una sociedad que no cuenta con un gobierno legítimo e instituciones ampliamente percibidas como representativas no puede tener un marco de legalidad que garantice el desarrollo tanto político como económico. La legitimidad es el corazón del desarrollo integral, todo lo cual ciertamente no hace fácil su construcción y desarrollo.

El problema de la disputa por el poder por cualquier medio es algo muy distinto: es una consecuencia de la falta de legitimidad. Existen conatos de guerrillas, plantones y, en general, disputas no institucionales por el poder porque las instituciones son disfuncionales y no gozan de legitimidad. Es decir, es la ausencia de legitimidad la que explica y crea la oportunidad que aprovechan para actuar grupos decididos a tomar el poder por cualquier medio. En una sociedad en la que las instituciones son ampliamente percibidas como legítimas, cualquier disputa por el poder se resuelve por la vía institucional; puesto en otros términos, una disputa por el poder en una sociedad cuyas instituciones gozan de legitimidad se enfrenta con toda la fuerza de la autoridad. El gobierno español o el inglés cuentan con el pleno respaldo de sus poblaciones para lidiar con los guerrilleros vascos o irlandeses respectivamente, porque sus instituciones son ampliamente percibidas como representativas y, por lo tanto, legítimas. Lo mismo se puede decir de los grupos violentos extremistas en Estados Unidos (como los que procrearon el Klu Klux Klan o aquellos que detonaron una bomba en un edificio federal de Oklahoma en los años noventa). La existencia de legitimidad no impide que un grupo dispute el poder por medios violentos o sea disruptivo, pero sí le confiere facultades plenas a la autoridad para enfrentarlos.

La diferencia entre estos dos fenómenos –la legitimidad y la disputa por el poder– es fundamental. Se trata sin duda de dos problemas distintos, ambos

complejos y con dinámicas claramente diferenciadas. Pero el de la disputa por el poder no se puede resolver en tanto no se lleve a cabo una reforma de las instituciones con el pleno concurso de la sociedad. Es a partir de tales reformas que se puede actuar en el segundo frente. Aunque existe la propensión obvia y natural a tratar de negociar reformas y acuerdos con los grupos insurrectos o con aquellos que buscan hacerse del poder por medios no institucionales, la realidad es que cualquier negociación de esa naturaleza constituye un paso meramente táctico para ellos. Es decir, esos grupos rechazan de entrada el poder establecido y jamás le reconocerán legitimidad. Por esa razón resulta imperativo construir primero el proceso de legitimidad para que sea todo el peso de una sociedad el que permita hacer irrelevante la pretensión de legitimidad popular de grupos disidentes. O, puesto en otros términos, es necesario que la sociedad tenga capacidad de determinar sus prioridades en el proceso político en lugar de que sean grupos políticos los que decidan las prioridades ciudadanas.

### **Legitimidad o gobernabilidad**

Hablar de legitimidad, a la que Max Weber definía como la “aceptación del régimen de dominación”<sup>25</sup>, no implica hablar de gobierno o, como ahora se dice, de gobernabilidad. La gobernabilidad implica la capacidad de acción del gobierno, capacidad de movimiento y de acción. En el caso de México, los gobiernos de las últimas décadas pueden haber carecido de ese reconocimiento a su derecho de gobernar, pero nunca perdieron la capacidad de hacerlo. La diferencia resulta fundamental: la legitimidad habla de creencias y valores, de la aceptación del poder establecido y su derecho, simultáneo con la obligatoriedad, de cumplir con sus funciones, incluida la de mantener el orden a través (en palabras del mismo Weber) del uso del llamado monopolio de la violencia. Diversos actores políticos, intereses o ciudadanos pueden disputarle al gobierno mexicano su legitimidad, pero nunca, al menos hasta ahora, han logrado impedir que éste actúe, aunque en algunos casos (como en la disputa por la construcción del aeropuerto en Atenco el pasado sexenio) le han impuesto límites muy claros.

Evidentemente, el mundo ideal es uno en que un gobierno goza de legitimidad para poder realizar su encomienda (es decir, gobernar). En ese esquema, un gobernante no sólo tiene la capacidad para cumplir sus funciones, sino que además goza de la aceptación de la población y del reconocimiento a sus funciones y facultades. Esa es la situación típica de los gobiernos de países desarrollados, donde la democracia implica la existencia de legitimidad casi de manera automática. No ocurre así en países que adolecen de esa legitimidad, cualquiera que sea la causa. Comúnmente, en una democracia consolidada, un gobierno que pierde su legitimidad es inmediatamente castigado en las urnas, lo que le impide continuar en el poder. Ese es el caso prototípico de los sistemas parlamentarios de gobierno, donde la “pérdida de confianza” puede ser instantánea, o de las elecciones intermedias en aquellos países que cuentan con un sistema de tipo presidencial, donde el efecto viene a ser el mismo. Sin embargo, la pérdida de confianza hacia un gobernante no implica

---

<sup>25</sup> Max Weber, *Economía y sociedad*, México: FCE, 1975.



que su partido pierda el poder ni que estalle una crisis de gobernabilidad. Véase por ejemplo el caso inglés: la remoción de Margaret Thatcher hace algunos años o los amagos en contra de Tony Blair en fechas recientes, son indicativos de movimientos orientados a cambiar al líder del partido, más no al partido en el gobierno.

Hijo del presidencialismo priísta, el sistema político mexicano con frecuencia entra en contradicciones un tanto peculiares. El electorado lleva casi diez años rechazando de manera sistemática el monopolio del poder por parte del PRI, así como de cualquier partido. En cuatro elecciones legislativas (1997, 2000, 2003 y 2006), el electorado ha votado por lo que se conoce bajo el término de "gobierno dividido", es decir, una distribución del poder en la cual el presidente no goza de una mayoría automática en las cámaras del congreso y, por lo tanto, de una capacidad para imponer sus preferencias y agenda legislativa. Al mismo tiempo, en una visión un tanto nostálgica, muchos críticos y comentaristas afirman, cuando no lamentan, que la ausencia de mayoría automática en el congreso implica una supuesta ingobernabilidad.

Veamos lo siguiente: situaciones de ingobernabilidad son aquellas que se presentan cuando un gobierno, literalmente, ha perdido toda capacidad de acción, incluso de movimiento. En los últimos años, sobran ejemplos de situaciones como esas: gobiernos en Bolivia, Ecuador y Argentina que acabaron siendo literalmente acorralados e impedidos para tomar acciones y decisiones, hasta que fueron forzados a renunciar. Se puede discutir mucho sobre dónde empieza la gobernabilidad y dónde termina, pero resulta evidente que en la actualidad México no vive inmerso en un problema de gobernabilidad.

Una cosa es la ingobernabilidad y otra muy distinta la incapacidad de un gobierno para imponer sus preferencias legislativas o de cualquier otra naturaleza. Un mal desempeño del ejecutivo, propuestas inadecuadas o incluso aquellas que son técnicamente adecuadas pero por cualquier razón inaceptables para el congreso, no son el equivalente a una situación de ingobernabilidad. Irónicamente, las alusiones a la existencia de ingobernabilidad se incrementan cuando el gobierno mexicano enfrenta el fracaso en sus proyectos legislativos. Mucho más endeble es su posición frente a las amenazas que significan el narcotráfico y la criminalidad, donde el gobierno no sólo hace mucho que abandonó toda pretensión de poseer el monopolio de la violencia antes citado, sino que incluso hay regiones del país que claramente no están bajo su control.

Todos estos temas abonan en contra de la legitimidad del gobierno, pero no justifican, excepto en el sentido de la seguridad pública, una definición de ingobernabilidad. Y esto nos lleva a los círculos viciosos que se han convertido en paradigmáticos de la realidad nacional en los últimos años. El gobierno no ha logrado avanzar sus programas o proyectos (pensemos en la fallida construcción del aeropuerto en Atenco, por ejemplo), en buena medida porque no ha sabido emplear y desplegar sus recursos; el hecho es que su inmovilidad se debe mucho más a su propia sensación de ilegitimidad que a una situación de ingobernabilidad. Es decir, el gobierno está en control del ejército y otras fuerzas que le permitirían hacer valer sus decisiones (lo que implicaría

capacidad de gobernar), pero no lo ha hecho porque se percibe a sí mismo como ilegítimo o, al menos, percibe el uso de la fuerza del estado como ilegítimo. Desde luego, dadas las características de la mayor parte de las fuerzas policíacas en el país, cualquier ciudadano quizá pensaría igual, pero ése no es en modo alguno un argumento aceptable, porque hace mucho tiempo que el gobierno debió emprender la profesionalización de sus policías.

Si bien México no vive un problema de ingobernabilidad, es evidente que no es remota la posibilidad de que un problema de esta naturaleza se presente. La incapacidad de cumplir con su cometido (por ejemplo, en términos de crecimiento económico o seguridad pública) implica que el gobierno pierde terreno y, concomitantemente, capacidad de acción. Tarde o temprano, la población comenzaría a preguntarse: ¿cuál es el sentido de pagar impuestos y esperar acciones del gobierno cuando éste nunca sabe cómo actuar? Esta pregunta no es hipotética: se trata de un planteamiento real en localidades como Oaxaca o Tijuana. El riesgo de que esto ocurra debería ser la razón principal para que el gobierno federal actuara y transformara su perspectiva.

En suma, México no vive un problema de ingobernabilidad, pero su gobierno no tiene garantizada la supervivencia. En este sentido, es clave no confundir las estrategias políticas que se podrían contemplar para enfrentar e, idealmente, resolver el problema de legitimidad, con la naturaleza del problema. El problema del sistema político mexicano es uno de legitimidad, no de gobernabilidad ni de disputa por el poder. Desde luego, paralelamente a los esfuerzos que el gobierno haga por resolver la crisis de legitimidad, tendrá que lidiar con la disputa por el poder y su manifestación hermana, la criminalidad y los intentos de otros actores por paralizarlo y removerlo. La manera en que el gobierno defina el problema será crucial para su solución.

En la realidad política actual, situación que implica un desafío a la legitimidad no sólo del sistema político en su conjunto sino del propio presidente y su gobierno, es natural que un grupo insurrecto pretenda crear una situación (o al menos la apariencia) de caos. La historia está saturada de ricos ejemplos de gobiernos que lograron sacudirse la percepción de caos y la ilegitimidad asociada a éste, esencialmente a través de medidas que poco a poco consolidaron al gobierno y redujeron el apoyo hacia a los grupos o intereses insurrectos. La famosa “guerra de la pulga” ilustra como la credibilidad del gobierno se incrementa en forma paralela a su capacidad para reducir o eliminar las causas del apoyo a la insurrección. En la medida en que la población perciba que sus reclamos y quejas van recibiendo atención y son resueltas, el apoyo a una insurrección tiende a desaparecer.

El punto neurálgico de todo sistema político que enfrenta una crisis de legitimidad es aquel en el que la población acaba dispuesta a sacrificar su libertad de hacer lo que le plazca, incluyendo apoyar una insurrección, a cambio de vivir en una sociedad que funcione y satisfaga sus necesidades principales. Una estrategia de gobierno que esté orientada a enfrentar y resolver las causas profundas de la ilegitimidad, es una estrategia con una alta probabilidad de éxito. Lo importante es lograr interpretar correctamente la naturaleza y origen del reclamo y empatarlo con medidas que efectivamente

puedan remover las causas. En muchos casos, lo fácil es emplear subterfugios –igual “quinazos” que subsidios, cooptación o concesiones– para intentar someter a un contrincante. Sin embargo, la historia sugiere que la manera de resolver una crisis profunda de legitimidad es cambiando la realidad, no pretendiendo esconderla.

Por supuesto, hay muchas maneras de maquillar o esconder la realidad, pero la más perniciosa es aquella que emplea medios legítimos e institucionales para darle cauce a quienes pretenden minar o sabotear esa institucionalidad. Hace ya mucho que Karl Popper advertía el riesgo que enfrentan las sociedades democráticas de facilitar una insurrección por medio de las instituciones constituidas para la participación ciudadana.<sup>26</sup> Lo crucial es eliminar las causas que hacen posible y, sobre todo, deseable, la insurrección. No hay mejor prueba de éxito de lo anterior que un político insurrecto que se queda solo.

Sea cual fuere la manera en que se quiera definir la problemática que enfrenta el sistema político mexicano, resulta evidente que su principal déficit es uno de legitimidad. El resto de las complicaciones son en buena medida resultado de esa circunstancia. La gran pregunta es cómo alcanzar la necesaria legitimidad.

---

<sup>26</sup> Karl Popper, *Open Society and Its Enemies*, Princeton: Princeton University Press, 1973.

## VIII. El cómo del problema político en México: método y sustancia

"Este es nuestro estilo: primero rompemos la cáscara del huevo  
y luego nos ponemos a buscar un sartén"  
Víctor Sheymov, Tower of Secrets

La clave para enfrentar los problemas de legitimidad que caracterizan al país radica en separar el método de la sustancia; es decir, en no mezclar los objetivos que se persiguen con los medios para decidir cómo llegar a ellos. Ello implica avanzar hacia la definición de la forma en que se decidirá el futuro sin mezclarla con el contenido de ese futuro.

Un buen ejemplo de esto son, o deben ser, los procesos electorales. La legislación electoral no es más que un conjunto de reglas y procedimientos. Nada en esa legislación versa sobre los objetivos que deben perseguir los candidatos ni el contenido de sus programas o propuestas. Una cosa son los mecanismos que establece la ley y otra la sustancia emanada de cada partido o candidato. Es decir, la legislación está diseñada para ser un método para la elección de candidatos a funciones de gobierno, independientemente de los objetivos que cada uno de ellos persiga. Un candidato puede ser de izquierda, de derecha o de centro, y eso nada tiene que ver con la manera en que se elije. Y viceversa: un candidato puede ganar o perder de acuerdo con los procedimientos codificados en la legislación, independientemente de la ideología o postura que profese.

Nuestra legislación electoral ha separado el contenido de los programas partidistas del procedimiento para ganar una elección. La propuesta que se desarrolla en este capítulo es que se adopte exactamente el mismo principio para la construcción de la legalidad en el país como sustento esencial de la legitimidad.

### La democracia como método

La función central de todo sistema político es procesar demandas, ofrecer canales de comunicación para solventar crisis y articular mecanismos de negociación. Estos temas han sido materia de discusión entre practicantes y objeto de análisis por parte de estudiosos y académicos desde hace siglos. Hace 500 años, Maquiavelo escribió el "manual del practicante de la política".<sup>27</sup> Desde entonces, innumerables estudiosos de ambos lados del espectro academia-práctica han ofrecido sus perspectivas sobre la forma en que funciona o debe funcionar un sistema político. Locke y Toqueville ofrecieron algunas perspectivas; estudiosos más recientes han aportado otras. Si uno revisa la literatura, se va a encontrar con que las explicaciones sobre el funcionamiento de un sistema político democrático funcional van desde la capacidad innata de los individuos para autogobernarse hasta la ética protestante, pasando por la tradición legal teutónica. La literatura de las últimas décadas tiende a separarse en tres escuelas de pensamiento: a) la que vincula el funcionamiento efectivo de un sistema político con un conjunto de

---

<sup>27</sup> Nos referimos obviamente a su inmortal obra *El Príncipe*.

condiciones sociales y económicas, como el nivel de ingreso *per cápita*, nivel promedio de alfabetización y de urbanización (por ejemplo Seymour Martin Lipset); b) la que vincula la democracia y, de hecho, cualquier sistema político, con la capacidad de resolución de conflictos y reconciliación entre los grupos de una sociedad (i.e., Carl Friedrich, E.E. Schattscheider, Ralph Dahrendorf, Arend Lijphart). Un subgrupo de esta misma escuela vincula la estabilidad de una democracia a la existencia de estructuras de autoridad y hegemonía en toda la sociedad por medio de las escuelas, iglesias, empresas, sindicatos y organizaciones cívicas (los autores van desde Antonio Gramsci hasta Harry Eckstein); y c) finalmente, un tercer grupo enfatiza la necesidad del acuerdo o consenso como el fundamento de una construcción política estable, sea éste en la forma de una creencia común en ciertos elementos fundamentales o en un consenso sobre los procedimientos y las reglas del juego. Algunos autores en esta corriente hablan sobre los “acuerdos para diferir” (Ernest Barker), otros enfatizan la capacidad de “empatía y disposición a participar” (Daniel Lerner) y otros más hablan de una “cultura cívica” (G. Almond y S. Verba) o del compromiso necesario con los valores democráticos, sobre todo entre los miembros de la clase política (Robert Dahl).

Como puede notarse, cada una de estas escuelas propone perspectivas distintas sobre cómo se articulan, o cómo se puede provocar la articulación de estructuras políticas capaces de cumplir con las funciones medulares de todo sistema político: resolver conflictos y procesar demandas. En sus aportaciones, tanto los estudiosos como los practicantes reflejan los momentos y las sociedades que están observando. No es entonces una casualidad que quienes estudian sociedades estables codifican variables como la sociedad civil, en tanto que aquellos que estudian sociedades en conflicto apuntan hacia un consenso básico como fundamento para la construcción de instituciones capaces de lograr esos objetivos.

Para una sociedad como la mexicana, en la que existe un nivel elevado de conflicto entre los políticos y sobre el acceso y uso del poder, la única manera de comenzar a articular una estructura capaz de darle viabilidad a un sistema político es comenzar por el principio; por los factores que permitan acuerdos sobre lo elemental. Cuando no existen consensos sobre los procedimientos, mucho menos puede haberlos sobre los temas sustantivos. Por eso es necesario comenzar por los procedimientos y quizá no haya nada más útil en este sentido que tomar como punto de partida la definición acuñada por el economista austriaco Joseph Schumpeter en su obra magistral *Capitalismo, socialismo y democracia*.

La democracia según Schumpeter no es otra cosa más que un método. Para ese célebre pensador, la democracia no debe entenderse en los términos tradicionales (“gobierno del pueblo, para el pueblo y por el pueblo” o similares), sino como un método: “un arreglo institucional para arribar a decisiones políticas a través de las cuales los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una batalla competitiva por el voto popular”<sup>28</sup>. En esta concepción, la democracia no tiene un contenido particular; más bien, se trata de un

---

<sup>28</sup> Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Nueva York: Harper, 1962, p.34

mecanismo a través del cual un candidato o partido se disputa el favor popular en las urnas. La democracia es el medio a través del cual se decide y no entraña consideración alguna de valor: el mismo mecanismo puede servir para que gane un partido u otro, una ideología u otra, un proyecto u otro. Bajo este principio es que se puede plantear la diferencia entre método y contenido para avanzar hacia la conformación de un Estado de derecho.

En abstracto, el concepto es muy claro y su aplicación bastante evidente. El problema estriba en cómo aplicarlo a una realidad concreta, máxime cuando ésta evidencia un elevado grado de conflictividad. Vayamos por pasos.

De entrada, es importante reconocer, como se apuntó en el capítulo V, que existe una conexión directa entre la estructura y conformación de las instituciones y los incentivos que éstas producen para el comportamiento de los actores políticos. Las instituciones son eso, formas y estructuras, medios a través de los cuales se discute el contenido, por eso no hay que confundirlos. Una cosa es el proceso y otra la sustancia. La única manera de resolver el problema de legitimidad es separando uno de lo otro. La clave radica en acordar los métodos y procedimientos por medio de los cuales se arribará a una decisión, pero esa decisión no está limitada, *a priori*, en forma o en contenido. Cuando esto ocurre, una sociedad puede avanzar hacia la discusión de los temas de fondo sin provocar una crisis en cada etapa.

En años recientes hemos podido observar la proliferación de propuestas para solucionar el problema político e institucional del país. Algunas son mucho más específicas y funcionales (enfocadas a modificar algunos elementos de las estructuras políticas o institucionales existentes), que transformadoras de lo existente. Otras son mucho más ambiciosas: fundacionales en su carácter. Algunas buscan corregir deficiencias, otras tienden hacia la propuesta de nuevas maneras de estructurar al conjunto de la sociedad mexicana. Típicamente, las primeras procuran ofrecer correcciones a lo existente, en tanto que las segundas plantean una redefinición radical. Las primeras propondrían cambios en, por ejemplo, la forma en que se elige a los gobernantes, modificaciones en los plazos de permanencia en el poder (como un menor periodo presidencial o la reelección para legisladores), alteraciones a las campañas electorales y otros mecanismos orientados a corregir deficiencias o crear incentivos para un mejor desempeño político y electoral. Por otro lado, en años recientes ha proliferado un conjunto de propuestas que apunta hacia un replanteamiento del sistema político, generalmente para implantar, parcial o totalmente, un sistema parlamentario y, como consecuencia, redefinir la naturaleza de la presidencia. Algunas de las propuestas tienen una mayor lógica o congruencia histórica (o inclusive una mayor aplicación práctica que otras), pero cabe señalar que todas son respetables de entrada. Habiendo dicho esto, tal y como se discutió anteriormente, lo importante no es el contenido de la propuesta específica, sino el proceso de decisión que llevaría a la adopción de una determinada reforma. En otras palabras, lo relevante sería comenzar por acordar un método para la decisión y no entrar de lleno en la discusión del contenido.

Como lo sugiere el párrafo anterior, en el país existen diferencias dramáticas sobre los contenidos de lo que sería necesario o deseable modificar en el entorno institucional y político para enfrentar el problema tanto de funcionalidad como de legitimidad del sistema en su conjunto. Como se desprende de lo escrito líneas arriba, aunque existen muchas sutilezas trascendentales que diferencian a las diversas propuestas específicas, hay dos grandes líneas de pensamiento: las que pretenden hacer funcional y efectivo el sistema presidencial, para lo cual proponen correcciones y ajustes, y las que se proponen modificar el sistema para implantar un modelo de tipo parlamentario o semi parlamentario. Ambas propuestas exponen la racionalidad, experiencia y preocupaciones de quienes son sus autores y todas ellas ofrecen respetables e inteligentes aportes a la discusión.

Pero lo que es evidente en el México real (en el México del conflicto), es que ninguna de estas aproximaciones resolvería el problema del país en tanto no estén presentes dos condiciones: primero, y fundamental, que se defina un método para la discusión y eventual aprobación de alguna propuesta o reforma. Segundo: que el proceso gane credibilidad y legitimidad para que el gobierno no sólo lo pueda hacer cumplir, sino que no tenga más remedio que actuar de esa manera.

Estos puntos son la esencia de nuestro dilema actual. Al confundir contenido con método de aprobación acabamos haciendo imposible la discusión de propuestas de solución, así como la aprobación de alguna que tuviera oportunidad de funcionar. En tanto el método de discusión, ascenso al poder y resolución de disputas no sea independiente del contenido de lo que se discute y de las propuestas de los distintos candidatos en una elección, el país seguirá paralizado. En la elección presidencial de 2006, un contendiente empató los contenidos de su propuesta con el resultado electoral, descalificando por esa vía el triunfo de cualquier otra propuesta o candidato. Esa combinación, articulada con un evidente objetivo, resulta ser enemiga de la democracia y de la funcionalidad de un sistema político, lo que hace tanto más difícil separar el contenido del método.

El método resulta esencial pues es el factor que determina la legitimidad. La legitimidad no depende, no puede depender, del contenido, sino del proceso. Cuando todos los integrantes de una sociedad aceptan el método, la institución adquiere legitimidad y eso permite ir a la discusión de la sustancia. Por ejemplo, en el caso de las elecciones, la reforma electoral realizada en 1996 fue un acuerdo sobre el método para elegir a un gobernante, más no una garantía de que una determinada persona o partido ganaría las elecciones. Es decir, se separó el método del contenido. En 2006 pudimos observar las limitaciones de ese consenso inicial. Resultó evidente que lo electoral es una condición necesaria más no suficiente para lograr resolver los problemas de legitimidad de una sociedad. En otras palabras, para poder lograr la legitimidad integral de las instituciones políticas será necesario ir a cada una de esas instancias y lograr un consenso sobre el método en todos los ámbitos: el del gobierno, el poder judicial, la interrelación entre los poderes públicos y, para culminar, respecto a las leyes que van a normar la convivencia en la sociedad.

En la actualidad vivimos inmersos en pleitos interminables sobre la sustancia de las soluciones, pero por esa vía es imposible llegar a un acuerdo. Se contraponen visiones tan diametralmente opuestas que no hay manera de lograr acuerdos al respecto. Más importante aún, esas discusiones resultan en buena medida irrelevantes para el conjunto de la sociedad la cual no se siente representada en ellas e intuye que responden solamente a los intereses particulares de los políticos o partidos. Es por eso que hay que comenzar por el método.

Tan extraviados están nuestros legisladores en sus discusiones sobre contenidos que no pueden resolver, que terminan por perder de vista procesos elementales. Quizá nada ilustre mejor la naturaleza de tales entuertos que resaltar los absurdos a los que pueden conducir. Por ejemplo, durante el proceso de transición de una presidencia a otra a partir de la elección de julio de 2006, los legisladores entraron de lleno en una interminable discusión sobre contenidos de la tan discutida “reforma del Estado”. Por su parte, el entonces presidente electo Calderón presentó su agenda legislativa, misma que fue en buena medida ignorada por los políticos y los legisladores, preocupados más por sus propios temas. La escena en su conjunto es reveladora: no existe un método acordado para la discusión de agendas entre los propios legisladores o con el ejecutivo; no se reconoce que las diferencias en posturas son tan grandes que sin un método para diferenciarlas es imposible llegar a un acuerdo y, quizá lo más importante, no hay una comprensión de que ninguna de las conclusiones a las que lleguen por esos medios gozará de aceptación entre la población.

### **Enfrentando al México real**

Los métodos y procedimientos implican ciertas maneras de hacer las cosas. La sociedad mexicana cuenta con un sinnúmero de procedimientos perfectamente establecidos, aunque muchos no gocen de legitimidad. El primer paso para avanzar hacia la institucionalización (es decir, la legitimación) de los métodos y procedimientos existentes reside en lograr una legitimidad original. El segundo, en hacer valer y cumplir esos métodos y procedimientos. Desde luego, el gran tema político del México de hoy, el México posterior al conflicto postelectoral de 2006, es cómo lograr dicha legitimidad original. Pero el segundo tema, el de afianzar y hacer cumplir los procedimientos, no resulta menor.

En abstracto, y siguiendo a los tratadistas del contrato social, el establecimiento de un acuerdo fundacional que se traduzca en legitimidad no es algo difícil de conceptualizar. Sin embargo, en la práctica cotidiana y bajo un entorno de conflicto disputa y rispidez esto es algo mucho más difícil de lograr. Todos los actores políticos relevantes pueden estar de acuerdo en el concepto y, sin embargo, ser incapaces de traducirlo en acción política. En este entorno, el primer objetivo del gobierno debería ser el de crear un ambiente propicio para la conformación de un acuerdo general de esencia. Es decir, establecer puentes de comunicación, mostrar respeto a las diferencias, reconocer perspectivas distintas y abrir espacios para disminuir tensiones y fuentes de oposición visceral. No menos importante son los avances en temas “reales”, sobre todo económicos, que puedan conducir a una disminución real de la



rispidez y a un mayor apoyo social. En la medida en que se mantengan las dos perspectivas en paralelo –apertura y respeto por un lado con éxitos en el otro– se podrá ir ganando la legitimidad a partir de resultados, misma que eventualmente podría hacer posible un acuerdo sobre lo fundamental. En otras palabras, debido a que un acuerdo de origen es imposible de entrada, hay que construirlo a partir de los resultados y no hay que confundir las dos cosas.

### **¿Cómo se puede avanzar en esta dirección?**

Debido a la situación en que nos encontramos, el objetivo central del gobierno tendría que ser el de procurar que todos los conflictos, independientemente de su origen o dinámica específica, se encaucen a través de los mecanismos institucionales de resolución de conflictos. Es decir, enfrentar los problemas a través del proceso político y/o judicial. En la actualidad, sólo los problemas y conflictos entre políticos y sus organizaciones se dirimen a través de los poderes legislativo y judicial (aunque, por supuesto, esto no es cierto de grupos no institucionales que tienen cercanía con políticos actuando en la formalidad). La pregunta es por qué sucede y qué se puede hacer al respecto. Una parte de la respuesta es histórica; la otra es política. Comprender esas dos dinámicas es clave para avanzar hacia una estrategia de solución.

La sociedad mexicana, como todas las agrupaciones humanas, se fue desarrollando de acuerdo con el marco institucional, legal, político y económico en el que estaba inserta. Ese marco, que sufrió cambios importantes a lo largo de la historia, acabó moldeando la realidad que hoy nos caracteriza. Es decir, si se quiere modificar la realidad actual, se tiene que asumir una modificación sustancial del marco integral que orienta, guía e incentiva los comportamientos particulares de cada uno de sus componentes.

Hay muchas maneras de enfocar las baterías gubernamentales en esta dirección. Las tres que siguen son sugerentes de los caminos que podrían ser adoptados como modelos para reorientar el desarrollo de la sociedad mexicana. Se trata de replanteamientos fundamentales de la manera de ser y funcionar de la sociedad, pero particularmente del gobierno, sobre todo en los ámbitos en que éste interactúa con los gobiernos estatales y con los otros poderes públicos. Aunque los modelos entrañan un replanteamiento casi de esencia de la estructura institucional del país, ninguno podría instrumentarse de inmediato por una simple decisión gubernamental. Más bien, el planteamiento sería que el gobierno adopte una estrategia clara y bien definida para instrumentarla, poco a poco, a través de cada una de sus acciones, así sean éstas pequeñas o aparentemente intrascendentes: a final de cuentas, los incentivos se producen cada vez que el gobierno actúa.

El punto anterior es vital: no existe gobierno en el mundo que pueda cambiar toda la realidad de su país de la noche a la mañana. Sin embargo, al adoptar una estrategia de cambio, un gobierno sí puede comenzar a impactar el desarrollo de una manera sistemática. Al mismo tiempo, es crucial reconocer, como se discutió en el capítulo V sobre instituciones, que todo lo que hace un gobierno impacta a la sociedad y genera incentivos. En caso de no existir ese

sentido estratégico, los incentivos que se producen acaban siendo disonantes (cuando no contradictorios) con la estabilidad del país y/o con el objetivo de transformar la realidad actual. Es imperativo que el gobierno adopte una estrategia de acción orientada a la integración de los grupos no institucionales a los marcos institucionales. Toda desviación, en este sentido, sería un retroceso; todo apoyo, un avance.

En términos conceptuales, existen tres caminos posibles. Cada uno de ellos refleja posturas, ideas y concepciones distintas sobre el mundo, pero todos se encuentran anclados en la realidad actual. Es decir, para todos ellos existen promotores y partes interesadas.

- a) El primero consistiría en acelerar el proceso de descentralización administrativa y política (fortaleciendo la inversión pública, las aportaciones federales, las potestades fiscales de los estados y municipios y la normatividad requerida para tal efecto), así como apostar a que los estados y municipios desarrollen sus capacidades para resolver problemas por sí mismos a través de un proceso de tipo “ensayo y error”, acumulando y compartiendo experiencias a fin de que, poco a poco, se vaya reconstituyendo la capacidad de gobernar. Cada estado alentaría distintas formas de participación política, a la vez que activaría mecanismos de control de la población que seguramente oscilarían entre amplia y libre participación ciudadana hasta un férreo control gubernamental, según la naturaleza del gobernador y las circunstancias particulares del estado. La competencia entre los estados generaría incentivos para atraer la inversión privada, lo que se tornaría en un mecanismo de control de los abusos y excesos de los propios gobiernos estatales o, en su caso, municipales. Es decir, bajo este modelo de solución estaríamos frente a un proceso de largo plazo que desembocaría en la regionalización del país, con el beneficio de que, en al menos una alta proporción de los estados, se fortalecería la capacidad de resolución de conflictos. El gobierno federal perdería peso específico y su función medular sería crear las condiciones apropiadas para fortalecer la descentralización y coordinar al conjunto de la federación. Este camino reclamaría negociaciones a nivel local, acuerdos entre fuerzas políticas municipales, estatales o regionales y pactos entre los gobernadores y diversos grupos, sectores o intereses locales. Dado que existe una menor transparencia a nivel estatal y municipal que a nivel federal, estas negociaciones no estarían exentas de riesgos. De adoptarse este camino, sería fundamental cuidar que en los cambios legislativos que se den para fortalecer a los estados en su propia capacidad de gobierno, no desarticulen la capacidad integradora del gobierno federal.
- b) El segundo modelo perseguiría un objetivo similar, pero recurriendo a mecanismos radicalmente distintos. El propósito sería corregir los excesos que ha generado la descentralización, sobre todo en el ámbito fiscal y, a la vez, mantener una estructura nacional más o menos integrada y encauzada por criterios comunes en lo general. Por un lado, el gobierno promovería la rápida descentralización del país, pero a

partir de un conjunto de reglas, acuerdos e incentivos que generara patrones similares de desarrollo o, al menos, una unidad común de propósito. El objetivo consistiría en construir un sistema institucional fundamentado en reglas y acuerdos escritos pero, sobre todo, en incentivos virtuosos que el gobierno federal estaría en posibilidades de generar. Con un cambio en los incentivos que en la actualidad premian la violencia y la irresponsabilidad (lo que supone reformas en la estructura del pacto federal para fortalecer a los gobiernos estatales y locales pero, al mismo tiempo, hacer posible la rendición de cuentas), el gobierno federal podría ir dando forma a una nueva realidad política en un plazo no demasiado largo. La experiencia combinada de años de centralismo seguidos de varios más de fallida descentralización, con sus consecuentes vicios en términos de violencia y delincuencia, serviría para replantear los marcos institucionales actuales, así como para adoptar soluciones híbridas en términos de centralización y descentralización en temas como el de la delincuencia y el narcotráfico (que son generales), a diferencia de otros, típicamente regionales, como son los relativos a la tenencia de la tierra. Este camino permitiría cambiar los incentivos “desde arriba”, negociaciones a cualquier nivel de gobierno o pactos entre intereses, grupos, sectores o cúpulas. Esta alternativa es más institucional y menos riesgosa, aunque tiene la desventaja de que un gobierno dividido enfrenta enormes dificultades para decidir.

- c) Un tercer camino sería la recentralización política. Este camino implicaría abandonar la descentralización que ha tenido lugar en los últimos años, procuraría reimponer controles verticales y buscaría crear condiciones de certidumbre y desarrollo a partir de pactos cupulares, la reestructuración del sistema político y la modificación del *modus operandi* del sistema a partir del aprendizaje de las últimas décadas. Es decir, puesto en términos extremos pero ilustrativos, se perseguiría la reconstrucción, dentro de un marco democrático, del sistema político priísta. Este camino llevaría a acciones verticales, aunque con todas las consultas y participaciones diversas que fueran necesarias. En esta vertiente se tendrían que hacer efectivos los compromisos de los estados “irresponsables” (por ejemplo, en temas fiscales) como medio de centralización. Es decir, el gobierno federal tendría que actuar con consistencia, exigiendo el cumplimiento de todos los acuerdos y obligaciones, en todos los temas, y más con respecto a los estados incumplidos. Un camino de esta naturaleza no tendría que implicar la reconstrucción del viejo presidencialismo sino, al contrario, la articulación de un sistema federal centralizado en lo administrativo, con estados democráticos funcionando en paralelo. La principal diferencia respecto al pasado residiría en que el gobierno federal tendría capacidad administrativa para coordinar y exigir cuentas, pero con equilibrios políticos producto de una equidad entre los estados y la federación.

Cada uno de los tres caminos conceptuales conduce a un objetivo distinto. El primero tendría como modelo a seguir estructuras políticas como la sueca o,

incluso, algunas de las facetas de la estructura española actual. El segundo, que resulta un híbrido, parte del reconocimiento de los obstáculos implícitos y de la complejidad inherente a un proceso de descentralización abrupta. Este modelo es similar al que ha instaurado el gobierno ruso actual luego de décadas de control autoritario desde el centro, seguidos de una abrupta descentralización. Finalmente, el tercero de los modelos responde al reclamo de lograr una restauración “inteligente” de las virtudes del viejo sistema político, procurando eliminar los vicios de antaño. Aunque no hay países que hayan recentralizado de esta manera, sí existen ejemplos claros de corporativismo y controles centrales en sociedades modernas como Suiza y Chile. Lo que tienen en común los tres escenarios es que el gobierno, entendiendo este término en un sentido amplio, reconoce que es imperativo actuar a fin de evitar un descalabro político y social. El gobierno actúa para reconstruir la capacidad de acción del Estado.

Lo importante no es modificar todo el funcionamiento de la sociedad de la noche a la mañana (algo realmente imposible), sino comenzar a alterar los incentivos que la hacen funcionar. Tales incentivos deben definirse a partir del modelo de sociedad y gobierno que se desea construir, aunque su consecución pudiera llevarse décadas. El mejor ejemplo de lo anterior es la Rusia actual: luego de una década de conflictos, desarticulación y rompimientos institucionales (que, al menos en concepto, no han sido terriblemente distintos a nuestra experiencia), el gobierno de Putin ha ido transformando paulatinamente el esquema de incentivos imperante y ha logrado una reorientación cabal del sistema político de su país. En lugar de conflicto permanente entre el congreso y la presidencia hoy existe en aquel país una mecánica funcional de trabajo; en lugar de desarticulación entre el gobierno central y las regiones, hoy existen mecanismos que obligan a todos los agentes a la cooperación. Aunque insuficientes, esos cambios le han permitido comenzar a recuperar la capacidad de gobernar.

### **¿Hacia dónde?**

El objetivo que se persigue es institucionalizar a los grupos que actúan al margen del sistema y, en particular, su *modus operandi* como medio para recuperar la legitimidad del gobierno y del sistema político en general. Es decir, el objetivo tiene que ser el abrir oportunidades de solución a conflictos y disputas por la vía política o judicial formal y abierta, cerrando toda oportunidad de negociación extralegal o extrainstitucional.

Lógicamente, la consecución de este objetivo llevaría años, pero sus beneficios comenzarían a ser visibles en la medida en que se instrumente una estrategia idónea para alcanzarlo. Es decir, no es necesario construir todo un diseño estratégico que obligue al gobierno a cambiar su manera de ser y actuar de la noche a la mañana, pero sí sería necesario llevar a cabo dos cambios cruciales: primero, adoptar un sentido estratégico y sistemático en el actuar gubernamental; y, segundo, tener claridad sobre el tipo de sistema político al que se aspira llegar en un plazo razonable. El punto clave de toda esta estrategia radica en el hecho de que cada vez que el gobierno actúa, crea incentivos.

Para alcanzar ese objetivo se requiere de cuatro grandes líneas de acción:

1. Facilitar el acceso de toda la población que vive fuera de los marcos institucionales o legales, sea el ámbito que fuera, a la institucionalidad.
2. Cerrar, de manera gradual, todas las avenidas de solución de conflictos por vías no institucionales y avanzar sistemáticamente en esa dirección.
3. Desarrollar fuerzas públicas del orden modernas e incentivar su transformación en los ámbitos estatales y municipales.
4. Actuar con consistencia y de manera sistemática en todos los ámbitos.

#### *1. Facilitar el acceso a la legalidad*

A la fecha, el éxito político en el país se halla con gran frecuencia asociado con la promoción, representación y abanderamiento de causas e intereses ilegales. Es ahí donde se encuentra la competencia política más encarnizada y es ésta la población más propensa al radicalismo y al conflicto. Esta realidad expresa diversas carencias en la sociedad mexicana pero, sobre todo, revela un problema fundamental en el *modus operandi* gubernamental. En el fondo, esta problemática evidencia la debilidad de otras fuentes de asociación y organización y lleva a que sea rentable enarbolar causas ilegales. Específicamente, la impunidad selectiva y la legalidad precaria en que vive la mayoría de la población mexicana, propician la proliferación de la economía informal, el desarrollo de organizaciones que protegen la ilegalidad y, peor, la creación de mecanismos en los que se intercambia lealtad por prerrogativas diversas dentro de la informalidad. Los derechos colectivos acaban siendo más importantes que los individuales: se suprime al individuo y sus derechos a cambio de la promoción de intereses de grupo de todo tipo. De esta manera, la lógica de manipulación se torna incontenible.

La respuesta genérica a esta situación sería eliminar los incentivos que conducen a la ilegalidad e informalidad. En lo específico, habría varias líneas estratégicas que se tendrían que seguir:

- a. Facilitar la formalización de aquellos agentes que actúan en la informalidad, eliminando la complejidad burocrática que la causa (la zanahoria) y penalizando su participación en ella (el garrote).
- b. Fortalecer la ciudadanía de la población, es decir, abrir toda clase de avenidas para el desarrollo político de la población y el ejercicio de sus derechos como ciudadanos con el objetivo de desarticular la lógica colectiva y romper a las organizaciones propensas al conflicto desde adentro. Entre las estrategias factibles para avanzar hacia estos objetivos, el gobierno podría:

- promover que la Suprema Corte fortalezca los derechos del ciudadano frente al estado.
  - facilitar la proliferación de agrupaciones ciudadanas fundamentadas en los individuos.
  - desincentivar las vías no ciudadanas de interacción con el gobierno.
  - disminuir y eventualmente cancelar los beneficios e incentivos que conducen a la ilegalidad.
- c. Abandonar la lógica “juarista” que diferenciaba a los amigos del gobernante de sus enemigos: todos tienen que ser tratados con el mismo rasero: *todos coludos o todos rabones*, es decir,
- aprovechar cada instancia y oportunidad para mostrar la existencia de un aparato de justicia plenamente imparcial: desde las procuradurías y el ministerio público tanto federal como locales, hasta el poder judicial en pleno; y
  - mostrar, a partir del actuar cotidiano del gobierno, que los conflictos tienen que dirimirse y, más importante, que se pueden dirimir, por medio del poder judicial o, en su caso, a través de la representación legislativa.
- d. Llevar a cabo modificaciones legislativas de alto impacto para este propósito, entre los que se encuentran:
- generalizar los efectos del juicio de amparo
  - acabar privilegios al facilitar la defensa de intereses difusos
  - abaratar el acceso a la justicia, favoreciendo una defensa legal y no violenta
  - abrir medios para la consolidación de demandas de personas en juicios iguales (*class action suits*)
  - facilitar la acción colectiva independiente (es decir, demandas directas del ciudadano frente a las diversas instancias gubernamentales, reduciendo el uso de mecanismos que, en su origen, fueron creados para mediatizar cualquier iniciativa ciudadana. Esto implicaría abrir vías paralelas a las actualmente existentes. Hay buenas razones para que existan entidades como la Procuraduría Federal del Consumidor, por ejemplo, pero siempre y cuando no sean monopolios para la acción legal, lo cual con facilidad se traduce en mediatización y abre fuentes y oportunidades de control político incompatibles con una sociedad democrática y moderna.
  - instituir la “canalización de casos”, en procedimientos judiciales civiles y penales utilizando procedimientos diferenciados dependiendo del tipo de casos (procedimientos simples y rápidos para casos sencillos, y procedimientos elaborados para casos complejos). Esto se implantó con éxito en años recientes en el Reino Unido (donde se conoce como la Reforma Woolf).

La ilegalidad tiene prestigio porque resulta ser rentable. Esta se deriva de un sinnúmero de circunstancias que requiere soluciones concretas. Algunos ejemplos de ello son los siguientes: derechos de propiedad mal definidos que favorecen invasiones de predios y otras acciones de esta naturaleza; la facilidad con que la autoridad expropia sin indemnización; la existencia de servicios legales asimétricos (quizá de manera más extrema de lo común); leyes mal hechas, altos costos de transacción; efectos particulares de las sentencias y efectos limitados de los amparos; leyes que no resarcen el costo de los procesos; ausencia de colegiación obligatoria de los abogados (situación que, para revertirse, requeriría que éstos adquirieran facultades para calificar calidad y cancelar una cédula profesional); indefensión legal (y política) de los ciudadanos; percepción generalizada de injusticia, etc. Muchos de estos temas no requieren emprender modificaciones legislativas, sino cambios administrativos que el propio gobierno puede llevar a cabo si tiene un sentido estratégico en su actuación.

En suma, la primera línea de acción buscaría facilitar el acceso a la vida institucional. En el caso de la fallida construcción del aeropuerto de Atenco, por ejemplo, la incertidumbre asociada al uso de la vía judicial (los tribunales), o la percepción de que el uso de tal vía era imposible (y, por lo tanto inviable), llevó a los machetes. La idea sería que la población tuviera una posibilidad razonable de ganar en un conflicto legal con el gobierno vía los tribunales y que todos los agraviados, independientemente de su situación económica, pudieran beneficiarse de una decisión individual.

## *2. Cancelar las vías de solución no institucional*

Una vez creadas las condiciones para que la población se institucionalice, es crucial emplear medios legales de presión para forzar a la población a incorporarse al circuito de la legalidad. Se trataría de un proceso paralelo al anterior, diseñado para entrar en operación de manera paulatina, con un rezago de tiempo, pero con el uso decidido tanto de incentivos como de actuaciones de la fuerza pública (en cualquiera de sus denominaciones) a fin de ir obligando a la institucionalización. Lo crucial para que un proceso de esta naturaleza pueda prosperar es que la población perciba que son mayores los beneficios de institucionalizarse que de quedar fuera de la misma. Sin la existencia de esta percepción, todo el ejercicio resultaría inútil. Los individuos se someten al poder legal no porque les guste, sino porque llega un momento en que el *statu quo* resulta intolerable para todos. Así entonces, el gobierno tiene que dedicarse a volver intolerable el *statu quo* no institucional.

Naturalmente, cualquier cambio o alteración del esquema de incentivos imperante entraña un choque con aquellos intereses que se benefician y explotan el *statu quo*. Por ejemplo, algunos grupos políticos son verdaderos expertos en explotar tales conflictos. En consecuencia, la clave para lograr el éxito en una estrategia de esta naturaleza reside en atacar problemas, situaciones, eventos y temas, pero no partidos. De otra manera, lo único que se lograría sería crear nuevos conflictos. Es decir, es crucial no culpar a un partido de la situación actual, sino asociarlo en un proceso de cambio; lo que se reprueba es el actuar no institucional y no al partido que ha hecho uso de la

existencia de esos grupos. Por ello, habría que seguir líneas estratégicas como las siguientes:

- a) diseñar mecanismos que demuestren que la legalidad es un medio más efectivo para resolver conflictos que la ilegalidad. Es decir, se gana más y los costos resultan menores si se sigue la vía institucional. Algo hasta ahora inexistente.
- b) llevar a cabo acciones institucionales limitadas que vuelvan inefectivo el camino de la ilegalidad, sin amenazar con ello a la estructura partidista en su conjunto.
- c) penalizar severamente, pero de manera incremental, cualquier trasgresión a la ley.
- d) convertir cada tema en una contingencia susceptible de convencer a los diversos actores políticos de que el camino de la ilegalidad no es rentable; es decir, convertir los problemas en oportunidades.

El objetivo de cancelar el acceso a la ilegalidad o a la solución de conflictos por esa vía debe ser concebido como una “pinza”, la cual debe ir acompañada de un fácil acceso a la legalidad. En la medida en que existan los medios para resolver conflictos, la ilegalidad debe ser penalizada. Sin embargo, no se puede penalizar la ilegalidad de manera exitosa si esos medios no existen o no son conocidos y percibidos como efectivos por los ciudadanos.

### *3. Desarrollar una fuerza pública moderna*

La población mexicana muestra dos percepciones fuertemente arraigadas: una, aborrece la violencia y, dos, tiene un profundo temor a las policías, a las cuales considera abusivas, corruptas e incapaces de actuar sin violencia. Esta dualidad explica en buena medida la razón por la cual la población aplaude cuando el gobierno se retracta ante la posibilidad de un choque violento (como en los lamentables casos de Atenco, Lázaro Cárdenas y Oaxaca) y que las policías no gocen de credibilidad alguna. Esta situación no hace sino evidenciar la urgencia de modernizar a todas las policías del país, profesionalizar los ministerios públicos, fortalecer al poder judicial en los ámbitos locales y facilitar el acceso de la población al proceso judicial. La creación de la Policía Federal Preventiva constituye un avance significativo en términos de la construcción de credibilidad y bien podría servir de modelo para la modernización del conjunto de las policías del país, aunque seguramente se requerirían incentivos federales para inducir ese cambio a nivel estatal y municipal.

La historia reciente del país ilustra de manera contundente la imposibilidad de reformar y transformar el sistema de seguridad de manera parcial. Todo el aparato policiaco y de seguridad padece lacras que requieren una transformación integral. Se requiere modificar toda la cadena que hace cumplir la ley así como la estructura de procuración e impartición de justicia. Aunque evidentemente no es posible hacer todo de manera simultánea, la visión de la reforma que se emprenda tiene por fuerza que ser integral, porque de lo contrario no se lograría más que avances simbólicos sin relevancia para la ciudadanía ni beneficio para el desarrollo. En el conjunto, el tema de la seguridad pública no es independiente del ministerio público y éste no se



puede separar de la capacidad de investigación profesional de las procuradurías. De la misma forma, la separación artificial y absurda entre policías preventivos y de investigación no hace sino generar rupturas e incapacidad de lidiar con la delincuencia. Sumado a lo anterior, el sistema judicial requiere una transformación que haga efectiva y expedita la justicia. Los juicios orales son un buen principio, pero sólo eso: sin una transformación integral el resultado no será encomiable.

#### *4. Actuar de manera congruente y mostrando consistencia*

Ningún proyecto de cambio político y cultural como el que se requiere puede ser exitoso si no viene acompañado de muestras de consistencia por parte del gobierno. Todas sus entidades tienen que dedicarse al mismo objetivo: Hacienda, facilitando el pago de impuestos; Economía, reduciendo la complejidad burocrática, sobre todo para la creación de empresas, revisión de edificios, etc; el IMSS facilitando los procesos para el registro y pago de cuotas; Gobernación, abocándose a la negociación de conflictos; el Poder Judicial, logrando la simplificación y rápido acceso a la justicia, etc. En la actualidad, todo el aparato de gobierno parece diseñado para dificultarle la vida al ciudadano. Esto explica, en buena medida, la existencia de grupos que actúan al margen de la legalidad, caracterizados por comportamientos no institucionales. Además, la consistencia tiene también que ser una práctica cotidiana de los gobiernos estatales y municipales. Se trata de un campo natural para un ejercicio de liderazgo presidencial: vistoso, llamativo y poco amenazante.

### **Conclusión**

En el momento actual no existe una amenaza creíble de que el gobierno tiene capacidad de obligar a la población a actuar dentro de los marcos institucionales. Al no gozar de legitimidad, el gobierno es incapaz de articular una estrategia que implique un cambio significativo en las actitudes ciudadanas. Tanto la ausencia de esos marcos institucionales en un sinnúmero de instancias como los incentivos negativos que el propio gobierno ha creado para la institucionalización, le restan credibilidad tanto al gobierno como a la posibilidad de evitar conflictos violentos. El gobierno sólo puede incidir en la realidad mediante un cambio de incentivos y los incentivos se derivan tanto de las instituciones como de su actuar cotidiano.

Lo anterior indica que el gobierno debe crear las condiciones para que esa amenaza sea creíble. Se trataría de ejercicios continuos y permanentes que faciliten el acceso a la legalidad, seguidos de ejemplos sistemáticos en que se muestra que la ley se cumple y se hace cumplir. En un plano abstracto, esto implicaría renovar los pactos que conforman al Estado: hacer que la ley regule el comportamiento de la sociedad. El primer paso para alcanzar esa renovación exige acuerdos políticos fundamentales: el consenso, al menos una vez, de que todas las fuerzas políticas reales se suman a la legalidad (al procedimiento inherente a la ley); el segundo paso es el de la instrumentación: una estrategia de políticas públicas que avance poco a poco en la solución de conflictos. Es decir, se trataría de forjar los acuerdos generales, hacer creíble el actuar

gubernamental, a la vez que se logra que sus acciones cobren popularidad. La combinación sería crucial.

También se podría recurrir a otros mecanismos, como una potencial negociación en materia agrícola con el gobierno norteamericano al amparo del TLC, para inducir comportamientos institucionales: en lugar de protestas y presiones, se recurre a mecanismos formales de resolución de conflictos. Es decir, el gobierno puede y debe apalancar los instrumentos que tiene a su alcance y convertir todos los existentes en medios para inducir comportamientos apegados a la legalidad.

El lanzamiento de un programa de esta naturaleza tendría que partir del reconocimiento de errores previos, pero seguido de acciones concretas y muy fácilmente comprensibles por el mexicano común y corriente; que sepa que se trata de un programa serio que, en efecto, le facilitará la vida al ciudadano (lo opuesto de lo que ocurre en la actualidad, por ejemplo, cada que el gobierno habla de impuestos y su supuesta simplificación). Es decir, se requiere mucha concreción en un proyecto de esta naturaleza.

A final de cuentas, el país va a cambiar sólo en la medida en que la población se haga responsable de sus acciones. Eso no va a ocurrir mientras no exista una ciudadanía. Sólo una ciudadanía activa puede confrontar a las organizaciones y líderes que hoy la manipulan y llevan al conflicto violento. Se trataría, en pocas palabras, de desarticular los incentivos que hoy existen para que la población sea representada por rufianes y mafias de todo tipo. Lo que se requiere es abrir los cauces de ciudadanización en todos los planos, parte de lo cual se encuentra en el fuero del ejecutivo federal, y parte en el poder judicial. La oportunidad que este esquema presenta es crear un detonador para el cambio que el gobierno ofreció a la población, la oportunidad de hacer un "antes y después". Se trataría de un diseño que muestre que el viejo sistema ya no funciona, que es imperativo el cambio del sistema legal y que el gobierno está avanzado en esa dirección. En suma, se trataría de una oportunidad para obligar a la población a dejar de ver para atrás y comenzar a concentrarse en el futuro. Lo fundamental para lograrlo sería un gran ejercicio de liderazgo presidencial.

## **IX. Los problemas de México no son técnicos: se pueden resolver. El tema clave no es “qué” sino “cómo”**

"Un viaje de diez mil kilómetros empieza por un solo paso"  
Proverbio chino

En el sexenio que acaba de concluir México logró lo que parecía imposible: una transición de la monarquía al feudalismo. Aunque sarcástica, la frase resume el difícil momento que nos ha tocado vivir. En lugar de experimentar un cambio integral de régimen, una ambiciosa transformación institucional, el primer gobierno no priísta de la historia moderna del país desperdició la oportunidad dorada de iniciar un cambio profundo, de gran aliento, en las estructuras políticas del país. En vez de un salto hacia adelante como esperaba la población, el país se estancó o, peor, reprodujo muchas de nuestras peores experiencias del pasado, sobre todo del siglo XIX.

La defensa que empleó el presidente Fox para explicar su fracaso fue que el Congreso y el resto de los partidos no quisieron cooperar. De ser veraz, esta explicación conllevaría a que el problema de México es tan complejo y profundo que ningún ser racional lo puede resolver. Sin embargo, si uno se aleja un poco y toma distancia de la interminable politiquería cotidiana, lo evidente es que los problemas de México no son técnicos ni excepcionales. Ciertamente, el país experimenta problemas difíciles, pero ninguno de imposible solución. El punto es que nadie se ha abocado a crear las condiciones para que puedan ser resueltos.

Planteado en otros términos, México no enfrenta problemas técnicamente irresolubles. De hecho, hay un amplio consenso en toda la sociedad políticamente involucrada respecto a los objetivos que deben perseguirse e incluso sobre algunos de los medios. Donde hay diferencias, que ciertamente no son triviales, es en algunas de las políticas específicas, sobre todo en materia económica, que podrían contribuir a destrabar el proceso de desarrollo. Pero en términos estrictamente técnicos, los problemas de México están definidos, no son excepcionales, y las estrategias que permitirían enfrentarlos son bastante claras y precisas. Lo que falta es crear condiciones que permitan separar la problemática técnica de las preferencias políticas, que es precisamente el objetivo propuesto en este texto.

Ese es el tema medular del país: lleva décadas sin ser administrado. Gobiernos van y gobiernos vienen, pero nadie resuelve los problemas que le aquejan. Unos gobiernos por desidia, otros por incompetencia y algunos más por conflicto de intereses, el hecho es que el país se ha venido deteriorando no porque no existan soluciones a sus problemas, sino porque los responsables de resolverlos están más preocupados por objetivos de corto plazo, intereses personales o su siguiente chamba, cuando no por el juicio de la historia. Tan preocupados han estado nuestros gobernantes que nunca acaban haciendo la chamba que les fue encomendada por el electorado. Si esto es cierto en muchos terrenos, ciertamente lo es en el político.

Pero si uno otea la realidad de otras naciones, lo primero que salta a la vista es que los objetivos y preocupaciones de los políticos en todos esos lugares son

exactamente los mismos que motivan a los nuestros. Siendo esto así, lo que procedería sería entender por qué esas preocupaciones llevan a la acción en unos lugares y a la parálisis en otros. Como ha sido discutido repetidamente en este libro, la diferencia fundamental radica en dos temas: los incentivos y los medios. Por lo que toca a incentivos, en México un político no avanza su carrera si persigue los intereses más amplios de la colectividad, mientras que eso es lo natural en países desarrollados. De esa lectura de la realidad se tendría que concluir que el primer gran enfoque sobre el futuro tendría que ser procurar un alineamiento de los incentivos que norman el juicio y las decisiones de los políticos con los del país. La otra gran diferencia reside en la ausencia de una separación, de una “muralla china”, que diferencie la forma de analizar y dirimir conflictos de la sustancia de los mismos. Al país le urge atender tanto el conflicto de objetivos entre los políticos y el país, así como el de la toma de decisiones, es decir, el de la separación del proceso de decisión respecto de la sustancia de la misma. No hay razón por la que no pudiéramos hacerlo.

Ningún país puede transitar por cambios tan profundos como los que ha experimentado México en las últimas décadas, sin sufrir profundos ajustes, distorsiones y crisis. Aunque la nación ha logrado sobrevivir, es evidente que tanto el nivel de tolerancia de la población como la incapacidad de resolver problemas cotidianos, para no mencionar la tasa de crecimiento de la economía, ha llegado a su límite. La elección de 2006 y todo el conflicto que ésta suscitó evidenciaron de manera fehaciente las líneas de ruptura que caracterizan a la sociedad, particularmente en lo referente a las percepciones respecto a la ley y la legalidad. Una vez más, quedó claro que nuestras instituciones no gozan de legitimidad ni de la fuerza para hacer valer sus procedimientos. En el camino quedó en entredicho la legitimidad del gobierno y de las instituciones clave para el desarrollo económico y la estabilidad política. La pregunta es cómo salir del callejón en que estos vicios nos han dejado.

Este libro ha discutido los temas centrales que el país enfrenta y propuesto un método para crear los fundamentos políticos e institucionales que podrían permitir salir del atolladero. Lo que resta es concluir esos planteamientos y resumir las propuestas.

Para comenzar, México no tiene un problema de leyes, sino de legalidad. El número de leyes en el país es casi interminable. Desde la Constitución, documento que trata temas fundamentales como las garantías individuales pero también detalles precisos sobre cómo deben conducirse algunos componentes de la política educativa, laboral o económica, hasta las miles de leyes reglamentarias, hay pocos resquicios de la sociedad mexicana que no están regulados por alguna ley. Es decir, leyes no nos faltan pero muy pocas se cumplen o hacen cumplir. Este hecho obliga a preguntarnos cuál es el propósito de proponer más leyes, nuevas leyes o reformas a las leyes vigentes, cuando las existentes no operan. En otras palabras, de qué sirve cambiar una ley en un país en el que hay muchas leyes en el papel pero no un Estado de derecho que obligue a su cumplimiento y le confiera legitimidad al gobierno para hacerlas cumplir.

El problema de México es de legalidad y ése es el que hay que atacar. La discusión pública se concentra en nuevas leyes y en reformas a las existentes, pero no en lo fundamental. Por ejemplo, en virtud del conflicto postelectoral del año pasado, está de moda argumentar la necesidad de una nueva legislación electoral. Ciertamente, la legislación electoral, como todo en la vida, podría ser mejorada, pero los conflictos que se suscitaron a partir de la elección tienen menos que ver con el contenido de la ley que con la aceptación de las provisiones inherentes a la misma. Es decir, el problema no es de la ley misma, sino del poder: sus detractores no la aceptan como mecanismo para resolver una disputa por el poder, razón por la cual cualquier modificación la ley que sufra no va a cambiar el tema de fondo. Por otra parte, la sociedad mexicana ha dedicado enormes recursos, en términos de tiempo y esfuerzo, a los temas electorales, lo que ha impedido discutir temas, como los sugeridos antes, respecto a la forma de resolver problemas económicos o educativos que son esenciales para el desarrollo.

Muchas leyes requieren cambios, ajustes o una sustitución cabal. Pero la forma como se han aprobado las leyes existentes a lo largo del tiempo frecuentemente responde menos a las necesidades del país o a un análisis serio y responsable por parte de los legisladores, que a las preferencias del presidencialismo de antaño o de los grupos de interés que han aprendido a empujar sus legislaciones favoritas sin que causen revuelo. Aunque seguramente éstas no son prácticas desconocidas incluso en países desarrollados, nuestro principal problema en este ámbito, y quizá nuestro principal problema del todo, es de legalidad. Mientras ese problema no sea superado, las leyes no servirán más que para justificar los intereses de grupos de dudoso valor para el desarrollo del país o la imposición gubernamental en momentos de necesidad.

En suma, en el país tenemos muchas instituciones pero una pobre efectividad de las mismas. Desde que el entonces presidente Plutarco Elías Calles, en 1928, convocó a la construcción de un país de instituciones para terminar con el país de los caudillos y personalismos, México ha visto crecer y desarrollarse un sinnúmero de instituciones. Como se discutió en este libro, muchas de esas instituciones se crearon para mantener un férreo control sobre la población. Luego vino una era de crecimiento de organizaciones de la sociedad civil y, más recientemente, la proliferación de instituciones políticas que organizan a grupos políticos o intereses del mismo tipo (como la Conago). En paralelo, ha habido un importante desarrollo institucional en la forma de una Suprema Corte independiente, un Banco Central autónomo e instituciones electorales ciudadanas, por citar los ejemplos más patentes.

La proliferación de instituciones ha tenido dos consecuencias importantes. Ante todo, ha diluido el poder de la presidencia y creado un entorno de incipientes pesos y contrapesos en la sociedad mexicana. El viejo presidencialismo ha sido derrotado de manera institucional: con entidades que tienen responsabilidades propias y cuya característica medular es acotar el poder del ejecutivo federal. No es excesivo afirmar que el sistema de gobierno que hoy caracteriza a México es más abierto y democrático respecto lo que fue en el pasado; cuenta ahora con pesos y contrapesos que, aunque con deficiencias y

limitaciones, han cambiado la naturaleza del gobierno mexicano y su propensión a abusar de la ciudadanía.

Lo anterior, sin embargo, no ha resuelto las deficiencias en el funcionamiento del gobierno o en su capacidad de hacer cumplir la ley. De hecho, en paralelo a la construcción institucional, se ha observado un deterioro en la capacidad y funcionalidad del gobierno que a su vez limita el potencial de desarrollo democrático del país. Parece evidente que el país pasó de un sistema de gobierno que engendraba un presidente todopoderoso, a uno en el que el ejecutivo federal tiene atribuciones limitadas y muy poca capacidad de acción. Si bien algunos de los presidentes recientes adolecieron de habilidades políticas para compensar las debilidades estructurales de la presidencia en la era posterior al fin del viejo régimen, el tema importante es que el país ha experimentado un deterioro en su desempeño social, político y sobre todo económico, en buena medida por la erosión de facultades que ha experimentado la presidencia. Por supuesto, la erosión del poder presidencial ha sido resultado de la decisión explícita de los votantes al impedir la repetición de una presidencia fuerte y evitar con ello los excesos y abusos del viejo presidencialismo. El hecho relevante es que el país se ha quedado con un gobierno disfuncional, un grave problema de legitimidad y una incapacidad, concebiblemente estructural, para crear condiciones propicias que induzcan una elevada y sostenida tasa de crecimiento económico.

El tema central de este libro ha sido la legalidad. La legalidad en México se ha vuelto una burla. Hoy, mediante la amenaza de violencia, cualquier grupo medio organizado de políticos, campesinos, ciudadanos o delincuentes, da igual, puede no sólo violar el orden y la legalidad, sino incluso imponerle sus preferencias y condiciones a la sociedad en su conjunto. Tal es el caso de innumerables plantones, regiones "autónomas" y zonas tomadas, como ocurrió por meses en Oaxaca o años atrás en la UNAM. La violencia y, más que eso, la amenaza de violencia, se ha convertido en el instrumento favorito para la promoción de intereses particulares. Como se argumentó en el segundo capítulo, aunque esta situación se exacerbó en los últimos años por la forma en que el gobierno del presidente Fox respondió ante el conflicto en Atenco, sus raíces se remontan a los setenta. El hecho relevante es que la legalidad ya no es vista como un bien público, es decir, como algo deseable por igual para toda la población, independientemente de su condición social o económica o su lugar de residencia.

De hecho, la legalidad ha perdido tanto terreno en los últimos años que la ecuación entera de la relación gobierno-legalidad-orden-convivencia-ciudadanía se ha tergiversado. En el caso reciente de Oaxaca, los invasores del centro de la ciudad en varias ocasiones se quejaron amargamente de la posibilidad de que se usara la fuerza pública para removerlos, como si ellos tuvieran derechos superiores a los de la ciudadanía que perdió acceso a sus casas, oficinas o lugares de empleo. El país tiene que encontrar una forma de revertir esta tendencia, porque la alternativa es el caos. Es decir, el país tiene que encontrar una manera de redefinir las reglas fundamentales de interacción ciudadana, una forma que involucre a toda la sociedad en un ejercicio que

sume, conduzca a acuerdos sobre métodos y procedimientos para evitar que la impunidad siga carcomiendo a la sociedad mexicana.

Si bien la legalidad nunca fue una de las características del antiguo sistema priísta, sí existía un conjunto de reglas y una habilidad y disposición para hacerlas cumplir. Como se discutió en el primer capítulo, esas reglas no eran democráticas ni liberales, pero sí efectivas en cuanto a la existencia de un concepto normativo y a la capacidad de hacerlas valer. Esa capacidad existía en la presidencia que era de donde emanaban las propias reglas. Lo que México requiere es la construcción de una capacidad institucional que replique la función que antes tenían esas reglas y su cumplimiento, pero de una manera no personalizada y caprichuda.

Es decir, lo que México necesita es convertirse en un país de reglas. La característica principal de una nación que cuenta con reglas para normar el comportamiento de sus ciudadanos es que todos saben a qué se atienen. Las reglas son conocidas, todos saben en qué consisten y todos pueden esperar una aplicación no discriminatoria de las mismas. Si las reglas se definen en un acuerdo original (algún tipo de contrato social que, al estilo de los tratadistas discutidos en el capítulo IV, se convierta en un acto fundacional que comprometa a todos), el gobierno adquiere la legitimidad para hacerlas cumplir por encima de cualquier otra consideración.

Un país de reglas es lo contrario a un país de caciques, delincuentes o de impunidad flagrante. Tanto la definición de las reglas como su cumplimiento no dependen de la voluntad de un individuo o incluso de un gobierno, sino que resultan de un acto de la sociedad que, a partir de ese momento, le confiere legitimidad al gobierno. Exactamente lo contrario al gobierno que hemos tenido en el último siglo.

La sociedad acuerda las reglas en un ejercicio como el descrito en el capítulo VIII, donde se acepta de entrada que la clave de la estabilidad y la convivencia civilizada radica en la existencia de un método que todos consideran neutral para determinar quién gobernará y cómo lo hará. Los mismos procedimientos servirían para la discusión legislativa: se separa el contenido del método de decisión, de tal manera que nadie pueda disputar la neutralidad de los medios y se pueda concentrar en lo sustantivo de una legislación. En nuestro caso, se haría un ejercicio incluyente para la definición de las reglas y se responsabilizaría al poder judicial de la determinación de los casos en que se justifique el uso de la fuerza pública para que, a su vez, el ejecutivo pueda actuar. La suma de estos procesos arrojaría predictibilidad y, con ello, la confianza de la ciudadanía, bases indispensables para la legitimidad.

En suma, el país tiene que avanzar hacia una reversión completa de la lógica que, de manera perversa, se ha adueñado de las formas políticas y comportamientos de grupos sociales y políticos, además del propio gobierno. En el sentido en que Max Weber lo estableció, sólo el gobierno puede tener acceso a la violencia; más bien, el gobierno debe tener el monopolio de la violencia. El gobierno mexicano tiene que recobrar esa capacidad. El uso de la violencia por cualquier otro actor debe tener consecuencias. En la actualidad, el

gobierno mexicano, al igual que toda la población, vive temeroso de recurrir a la fuerza pública, las policías, por la experiencia acumulada a lo largo de los años de su falta de profesionalismo y los costos asociados a su mal desempeño. Claramente, la solución a este problema específico tiene que consistir en la formación de fuerzas policíacas modernas y profesionales que no incurran en esos errores y costos. Pero como se ha argumentado en este libro, la existencia de fuerzas policíacas modernas, a todos niveles de gobierno, es una condición necesaria para el desarrollo político e institucional del país, pero no es suficiente. Policías modernas, profesionales y responsables permitirían eliminar la identificación que hoy se hace entre el uso de la fuerza (una condición necesaria en cualquier sociedad) y la represión (un acto de autoridad en el contexto de un gobierno autoritario). Uso de la fuerza y represión son dos conceptos distintos pero que han acabado siendo entendidos como idénticos por todos aquellos que gozan de impunidad.

Un cuerpo policiaco moderno es una condición necesaria para el desarrollo del país, pero no es una condición suficiente. La única manera de lograr ese desarrollo es recuperando la legitimidad de las instituciones, y eso va a requerir un acuerdo político de esencia. Un acuerdo sobre las reglas básicas del juego, reglas sin las cuales el país no tiene salida porque la alternativa es el caos y la impunidad que lo nutre.



## Colofón

“Los hombres viejos plantan árboles como un acto de fe,  
precisamente porque saben que no van a vivir para disfrutar su sombra”  
Nelson Mandela ante la Comisión de Justicia y Reconciliación

México se encuentra en un momento crucial de su historia. El reciente conflicto electoral evidenció carencias y dificultades que tienen que ser enfrentadas. A partir de ese conflicto, se puede observar el futuro del país en términos optimistas, de un vaso medio lleno, o pesimistas, de un vaso medio vacío. El hecho es que tenemos lo que tenemos y con eso hay que trabajar. Como dice el viejo proverbio chino, los tiempos de dificultad son también tiempos de oportunidades. Y así es como hay que ver el futuro del país.

La oportunidad es grande y las posibilidades infinitas. Todo lo que se requiere es construir las condiciones que las hagan posibles. Los países exitosos no han contado con santos ni con grandes visionarios. Lo que han tenido son hombres y mujeres con gran sentido común, capaces de articular un conjunto de reglas del juego idóneas para sus circunstancias. Y eso es precisamente lo que requiere el país en este momento: reglas del juego claras, todas ellas fundamentadas en el sentido común.

No importa qué tan brillantes sean las reglas que se construyan o el cálculo que cada uno de los participantes realice sobre la naturaleza del ser humano; a final de cuentas lo que importa es que las reglas partan de la sensatez y después todo mundo se comprometa a cumplirlas y hacerlas cumplir. Las reglas tienen que responder a principios elementales de la naturaleza humana, pero también tienen que cumplirse. El país que nazca de esas reglas prosperará en la medida en que ellas respondan al sentido común y el gobierno sea capaz de hacerlas cumplir.

Este libro no pretende imponer el conjunto de reglas específicas que México requiere. Más bien, ha buscado proponer el concepto de lo que se requiere y los principios que deben orientar la labor de los políticos que participen en el proceso. Lo que resta es plantear algunas ideas sobre la naturaleza y lógica que debe caracterizar el edificio institucional que está por construirse.

El primer gran principio es que el objetivo último de todo lo que nuestros políticos construyan debe responder al bienestar del ciudadano, pues éste es el corazón del país. Es el ciudadano quien debe contar con las herramientas para hacer posible el progreso. El ciudadano es el corazón de la actividad política y el centro del desarrollo económico. Un sistema político sólido tiene que apostar al binomio ciudadano-consumidor como centro y corazón del desarrollo y del futuro.

En segundo lugar, la responsabilidad medular del gobierno debe concentrarse en crear condiciones propicias para que el ciudadano pueda desarrollarse y, con ello, contribuir al desarrollo del país. Sin ciudadanos no hay desarrollo y, por lo tanto, no hay país. En la actualidad se reconoce, si bien de una manera

abstracta, la importancia del ciudadano, pero nada se ha hecho para que éste pueda encabezar su propio desarrollo y, por lo tanto, el del país.

Tercero, la lógica que debe imperar en la construcción institucional es la de simplificar la vida del ciudadano. Es fundamental reconocer que el ciudadano tiene una vida difícil desde que se levanta hasta que se acuesta: todo son colas, dificultades y requisitos. En lugar de crear condiciones que le faciliten la vida (y el trabajo, la inversión y el ahorro), el país parece diseñado por un actor kafkiano dedicado a hacer todo difícil, costoso y engorroso.

Cuarto, para que eso sea posible es necesario alinear los intereses del poder ejecutivo y del poder legislativo con los del desarrollo del país. En la actualidad vemos deseos de cooperación, pero se trata de algo coyuntural y por ello es necesario institucionalizar la relación. Una vez creada una estructura que incentive la cooperación, los legisladores encontrarán razones para entenderse con el ejecutivo y éste para procurar su participación permanente y sistemática.

Quinto, México no necesita grandes reformas políticas, electorales o institucionales. Tenemos una natural propensión a legislar grandes reformas, una verdadera necedad por cambiar las leyes, pero no una capacidad y dedicación probadas a simplificar las cosas y, por ese medio, crear una mejor realidad. Requerimos reglas del juego y no grandes postulados aspiracionales, pequeños ajustes institucionales que modifiquen las prácticas políticas cotidianas al alinearse los intereses y objetivos de legisladores, partidos y la presidencia. Menos, pero bien hecho, es mucho mejor que otro elefante blanco que nadie necesita.

Sexto, en su esencia, lo que se requiere son nuevas reglas del juego que se aprueben por unanimidad y que gocen de un amplio acuerdo político. Una vez aprobadas, el ejecutivo tendrá que dedicarse a hacerlas cumplir sin miramiento. En un país que manifiesta tanta diversidad de creencias, posturas, prioridades y preferencias (como bien ilustró el conflicto del año 2006), la clave está en las reglas más que en los objetivos: mientras se respeten las reglas (de acceso al poder, de pesos y contrapesos, respeto a las minorías, propiedad, etcétera), los cambios de objetivos que acompañaran a un nuevo gobierno no tendrían porque amenazar a nadie.

Séptimo, las reglas que se acuerden tendrán que hacerse cumplir, para lo que será necesario constituir una fuerza policíaca efectiva que se gane el respeto de la ciudadanía por lo escrupuloso y profesional de su trabajo. Sin embargo, el problema de seguridad pública no es independiente del de procuración e impartición de justicia y estos no se pueden resolver sin resolver los entuertos que corrompen y hacen imposible el progreso de la justicia en sus fases más fundamentales: las que abarca el ministerio público y su incapacidad investigativa actual.

Octavo, es imperativo construir una democracia amable en la que todos ganen. Un buen lugar para comenzar sería el de darle una salida institucional a los perdedores en las contiendas electorales. Por desgracia, hay que notar que no todos los perdedores se comportan como el derrotado candidato presidencial

priísta en el año 2000, Francisco Labastida. En la medida en que la democracia de salidas a los perdedores, aquellos que opten por desafiarla sólo conseguirán hundirse más.

Noveno, no hay que despreciar al mexicano. La historia muestra que los mexicanos somos tan capaces de cumplir las reglas del juego como cualquier otro pueblo. La era del PRI y su disciplina prueba que cuando existen reglas claras, todo mundo se alinea. Lo que hoy requerimos es un régimen político liberal que establezca reglas claras, escritas y conocidas por todos, así como un gobierno capaz y dispuesto a hacerlas cumplir de manera legítima e indisputada. En lugar de temerle al mexicano, hay que hacerlo el centro de atención política, pues eso garantizará que toda la población tenga sus intereses perfectamente alineados con los del país, algo que no ha existido en toda nuestra vida como nación independiente.

Décimo, el país lleva años disfrutando de una situación económica cómoda gracias al subsidio que han representado las remesas provenientes de mexicanos en el extranjero, pero sobre todo de elevados precios del petróleo. Sin embargo, tarde o temprano, los flujos de petróleo disminuirán, como lo han hecho en otros momentos críticos de nuestra historia reciente. Es tiempo de comenzar a actuar, pues la alternativa sería un país empobrecido justamente cuando su potencial es mayor.

## Bibliografía

Almond, G y Verba, S, *The Civic Culture*, Princeton: Princeton University Press, 1963.

Barker, Ernest, *Reflections on Government*, Nueva York: Oxford University Press, 1942.

Bernstein, William, *The Birth of Plenty*, Nueva York: McGraw Hill, 2004.

Brass, P.R. "Are rapid Increases in economic development and political participation incompatible with stable government in a developing country? Answer: no" in Lewis P.G. and Potter, D.C. *The Practice of Comparative Politics*, London: Open University, 1973.

Cervantes, Miguel de, *El ingenioso hidalgo don Quijote de la Mancha*

Dahl, Robert A, *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press, 1971.

\_\_\_\_\_, *Political Opposition in Western Democracies*, New Heaven: Yale University Press, 1967.

de Tocqueville, A., *Democracy in America*, Nueva York: Penguin, 1981.

\_\_\_\_\_, *The Old Regime and the French Revolution*, Nueva York: Penguin, 1980.

Dahrendorf, R., *Class and Conflict in Industrial Society*, San Francisco: Stanford University Press, 1959.

Deutsch, K. W. "Social Mobilization and Political Development", *American Political Science Review* 55(3), 1961, pp. 493-510.

Diamond, L. et al, *Consolidating Third Wave Democracies*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997.

Eckstein, H, *The Theory of Stable Democracy*, Princeton: Princeton University Press, 1960.

Epstein, David , et al, *Democratic Transitions*, Mimeo, abril 17 del 2005.

Friedrich, Carl, *The New Belief of the Common Man*, Boston: Little Brown, 1962

Gramsci, Antonio, *La política y el estado moderno*, México: Fontamara, 1979.

Grondona, Mariano, *Los Pensadores de la Libertad*, Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1986.

Hamilton, Alexander, et al., *The Federalist Papers*, Nueva York: Signet Classics, 1977.

Harrison, Lawrence, *Underdevelopment is a State of Mind*, Nueva York: University Press of America, 1988.

Hobbes, Thomas, *Leviathan*, Londres: Penguin Classics, 1977.

Huntington, Samuel, "Are rapid Increases in economic development and political participation incompatible with stable government in a developing country? Answer: yes" in Lewis P.G. and Potter, D.C., *op.cit.*

Kuznets, Simon, *Modern Economic Growth: Rate, Structure, and Spread*, New Haven: Yale University Press, 1966.

Landes, David, *The Wealth and Poverty of Nations*, Boston: W.W. Norton, 1999.

Lerner, D., *The Passing of Traditional Society*. New York: Free Press of Glencoe, 1958.

Lewis P.G. and Potter, D.C., *The Practice of Comparative Politics*, Londres: Open University, 1973.

Lijphart, Arend, *The Politics of Accommodation*, Berkeley: University of California Press, 1968

Linz, J y Stepan, A., *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996

Linz, Juan, *The Breakdown of Democratic Regimes*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1978.

Lipset, S.M. 1959. "Some Social Requisites of Democracy." *American Political Science Review* 53: 69-105

Lipset, S.M, *Political Man*, Nueva York: Doubleday, 1960.

Locke, John, *Two Treatises of Government*, London: Cambridge University Press, 1976.

Maddison, Angus, *The World Economy: A Millennial Perspective*, OECD, Paris, 2001

Maquiavelo, Nicolás., *El príncipe*, Buenos Aires: Calpe-Austral, 1972.

Montesquieu, Charles de, *The Spirit of the Laws*, Londres: Cambridge University Press, 1976

- Moore, Barrington, *Social Origins or Dictatorship and Democracy*. Boston: Beacon Press, 1966.
- O'Donnell, Guillermo, et al., *Transitions from Authoritarian Rule*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986.
- Platon, *Los Diálogos de Sócrates*, México: Porrúa, 1975
- Popper, Karl, *Open Society and Its Enemies*, Nueva York: Princeton University Press, 1973.
- Przeworski, Adam, Michael E. Alvarez, Jose Cheibub and Fernando Limongi, *Democracy and Development*, Nueva York: Cambridge University Press, 2000.
- Putnam, Robert, *Making Democracy Work*, Princeton: Princeton University Press, 1994.
- Rawls, John, *A Theory of Justice*, Nueva York: Belknap Press, 1980.
- Rostow. Walt Whitman. *The Stages of Economic Growth*, Cambridge: Cambridge University Press, 1960.
- Rousseau, Jean Jaques, *The Social Contract*, Londres: Penguin Classics, 1968.
- Schattscheider, E. E., *The Semi-Sovereign People*, Nueva York: Holt, 1960.
- Schmitter, Philippe, *Clarifying Consolidation*, Journal of Democracy, vol 8, number 2, abril 1977.
- Schumpeter, Joseph, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Nueva York: Harper, 1962.
- Walzer, Michael, *Just and Unjust Wars*, Nueva York: Basic Books, 1978.
- Weber, Max, *Economía y Sociedad*, México: FCE, 1975.
- Zakaria, Fareed, *The Future of Freedom*. Nueva York: W. W. Norton, 2003.