

# **La democracia verdadera**

***Información, ciudadanía y la política pública***

**Luis Rubio**

## INDICE

Introducción	04
Capítulo I	
Información, ciudadanía y la política pública	08
Capítulo II	
¿Transitando a la democracia?	35
Capítulo III	
La economía que no va.	62
Capítulo IV	
¿Es gobernable el “nuevo” México?	89
Capítulo V	
Ciudadanía y gobierno en la era de la información	119
Apéndice	
La política de la reforma económica	152
El conflicto que viene: izquierda <i>versus</i> derecha	182
Soluciones políticas	187
Los azares de un cambio político sin dirección	192
Cuando el destino político nos alcance	197
PRI: ratificando la obsolescencia	203

El problema con este gobierno	208
Entre la evolución política y la inestabilidad	213
¿Lecciones de la política europea?	219
La economía de mercado que no tenemos	224
Una sociedad dividida	229
¿Existe un modelo económico alternativo?	234
Sin el compromiso de los empresarios el país no sale	239
El dilema nacional	244
Multiplicar los beneficiarios de las privatizaciones	251
La certidumbre y su ausencia. Vías paralelas en sentido contrario	257
¿Cuál justicia?	263
Del chantaje a la ilegalidad	268
México y su democracia	273
Gobierno y economía	278

*Una persona razonable se adapta al mundo; una persona no razonable persiste en tratar de adaptar el mundo a sí mismo. Por lo tanto, el progreso depende de la persona que no es razonable.*

*T. Clancy*

## *INTRODUCCION*

El país se encuentra en el centro de un huracán. La economía experimenta cambios sin precedentes, en tanto que, en el ámbito político, hemos entrado en una era desconocida, en la que no hay certidumbre alguna respecto a la interacción entre los poderes públicos. Por si lo anterior no fuese suficiente, el mundo a nuestro alrededor se transforma a la velocidad del sonido. Todos estos factores están cambiando a México.

La globalización hizo irrelevante a buena parte de nuestra industria y nos ha obligado a alterar la totalidad de las concepciones económicas tradicionales, así como a transformar a la planta productiva. Aunque este proceso de ajuste lleva más de una década, sólo ahora comenzamos a observar algunos de los resultados. Pero no todos los mexicanos se han beneficiado del proceso. Los rezagos en materia educativa, tecnológica, de salud y de infraestructura son legendarios, pero nunca antes habían causado tanto daño como lo hacen en la actualidad.

Por su parte, el cambio internacional ha venido acompañado de un dramático cambio en la disponibilidad de información. Este hecho, que en buena medida, es producto del matrimonio de las computadoras y las comunicaciones, ha alterado las relaciones de poder entre gobernantes y gobernados en todo el mundo. Hoy en día, cualquier ciudadano tiene la posibilidad de contar con la misma información con que cuenta el gobernante más sofisticado. Por si alguien alberga dudas sobre

la trascendencia de este tipo de fenómenos, la Unión Soviética se colapsó ante el embate de su ineficiencia económica y de la apertura a la información.

Nuestro país se ha venido ajustando a las realidades internacionales de una manera renuente y siempre a regañadientes. Más allá de las causas del *impasse* político actual, es un hecho tangible que no existe un consenso político entre los mexicanos en materia económica o política. Las divisiones son profundas y las posturas encontradas son más la regla que la excepción. El impresionante éxito de la economía en algunas partes del país no encuentra reflejo en otras; las virtudes potenciales de una división de poderes en términos de pesos y contrapesos no sólo no se aprovechan, sino que se satanizan. Cuando más se requiere de la articulación de consensos políticos en aras de la construcción de un futuro mejor, lo ausente es el liderazgo capaz de forjarlos y desarrollarlos.

Este libro está compuesto de cinco capítulos y una sección de apéndices que exploran la problemática en la que está inserto el país. El primero analiza el fenómeno de la información y cómo ésta está cambiando al mundo. El segundo discute el tema de la democracia, enfocando sobre todo las contradicciones que caracterizan a nuestra realidad actual: la democracia en el plano electoral no tiene paralelo en todos los demás ámbitos de la sociedad y esto constituye un enorme riesgo. El tercer capítulo discute la problemática económica, haciendo hincapié en la virtual división de la economía mexicana en dos grandes grupos: los exitosos y los que no saben cómo enfrentarse a las nuevas circunstancias. El cuarto capítulo discute el problema de la gobernabilidad, sobre todo a la luz de la existencia de un

gobierno dividido. El quinto capítulo analiza las implicaciones de todo esto -la globalización de la economía, la información, el gobierno dividido y la gobernabilidad- para la ciudadanía y los derechos ciudadanos. Finalmente, en el apéndice se encuentra un conjunto de artículos previamente publicados en periódicos que tocan estos temas de una manera más específica y puntual.

México se encuentra en una difícil tesitura. Como estos ensayos sugieren, los riesgos de caer en un precipicio son enormes. Pero igual lo son las oportunidades. El potencial del país es casi infinito, pero éste no se va a transformar en realidad a menos de que los mexicanos, comenzando por el gobierno, sepamos forjarlo. Las aguas turbulentas del presente bien podrían convertirse en los cimientos de una economía robusta y un sistema político plenamente funcional. Sin embargo, estas oportunidades requieren de un gobierno fuerte, capaz de comprender el momento en que nos encontramos, para organizar y movilizar las fuerzas y recursos -sobre todo institucionales y de infraestructura, física y humana. Por sí mismo, no va a ocurrir. Esta es la conclusión del libro.

Por último, quisiera manifestar mi profundo agradecimiento a la Fundación Ford por su generoso apoyo en la realización de este proyecto.

CIDAC, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., es una institución independiente, sin fines de lucro, dedicada a la investigación en el área de desarrollo. Su objetivo es contribuir al debate sobre la toma de decisiones públicas y los programas de desarrollo que promuevan el fortalecimiento del país, mediante

la presentación de estudios, investigaciones y recomendaciones, producto de su actividad académica.

La Junta de Gobierno del Centro es responsable de la supervisión de la administración del Centro y de la aprobación de las áreas generales de estudio. Sin embargo, las conclusiones de los diversos estudios, así como su publicación, es responsabilidad exclusiva de los profesionales de la institución. Los estatutos del Centro establecen que:

La Junta de Gobierno tiene como función primordial la de hacer posible la consecución del objetivo social, bajo las condiciones más favorables, salvaguardando en todo momento la independencia de criterio de los profesionales y de sus actividades de investigación y docencia, así como la de sus publicaciones. La Junta de Gobierno conocerá y opinará sobre los proyectos de investigación que hayan concluido los profesionales del Centro, pero en ningún caso será su función la de determinar, controlar o influenciar el desarrollo ni el contenido de los proyectos de investigación o las conclusiones a que éstos lleguen.

Luis Rubio



## CAPITULO I

### Información, ciudadanía y la política pública

*En Africa, todas las mañanas se despierta una gacela. Sabe que tiene que correr más rápidamente que el más veloz de los leones para no morir.*

*Todas las mañanas se despierta un león. Sabe que tiene que correr más rápido que la más lenta de las gacelas o se morirá de hambre.*

*No importa si uno es una gacela o un león: cuando sale el sol, más vale que estés corriendo.*

En México nunca llegó a concretarse la figura del ciudadano, al menos no en lo que va del siglo XX. No hay la menor duda que en los albores del siglo XXI la posibilidad de que eso ocurra será mayor que nunca. Esto no se debe a que los priístas cambien su manera de ser o de que algún partido político distinto al PRI logre llegar al poder a nivel federal. La razón de que todo llegue a cambiar radica en la disponibilidad de información que todos los mexicanos estamos teniendo y vamos a tener en los próximos años. Esa información puede llevarnos a destruir al país, como en cierta forma está ocurriendo en lo que fue la Unión Soviética, o puede llevarnos a construir un país pujante, democrático y sumamente rico. Lo que logremos hacer va a depender, fundamentalmente, de la capacidad que tengamos de hacer un uso inteligente de la información.

Construir un país de y para los ciudadanos parece una empresa mucho más fácil de lo que en realidad es. Los mexicanos hemos sido objeto de todo tipo de teorías, sistemas y estudios. Pero nunca hemos sido ciudadanos. Es decir, personas con plenos derechos políticos, con un sistema legal que nos permita defendernos del abuso de la autoridad o que favorezca la resolución de conflictos entre personas o entre éstas y el gobierno. La estabilidad política de que el país gozó por décadas

fue a costa de esos derechos ciudadanos. Lo que cada quien tendrá que revisar para su conciencia es si eso fue lo que los americanos llaman un *trade off* aceptable. Es decir, ¿valió la pena la estabilidad política a cambio de esas carencias?

Cada persona tendrá su respuesta particular. Pero hay dos consideraciones que no están sujetas a disputa. La primera es que el sistema político organizado alrededor del PRI fue una respuesta a la realidad nacional postrevolucionaria. Fue una respuesta a la ausencia de instituciones políticas, a la ubicuidad de conflictos sociales y políticos y al fracaso de sucesivos gobiernos, a partir de 1910, de estabilizar al país y crear un clima propicio al desarrollo económico. Independientemente de los vicios de que vino acompañado el sistema político postrevolucionario, la realidad nacional a la que respondía era muy real. La segunda consideración es que, bueno o malo, efectivo o no, el sistema político postrevolucionario está acercándose a su fin. Nadie sabe cómo va a ser ese proceso o de qué tanta violencia venga acompañado, pero muy pocos dudan del hecho que el sistema político dominado por el PRI es más una característica del pasado que del presente o del futuro.

La duda es en el cómo y no en si el sistema político va a cambiar, pues de hecho esto ya está sucediendo. Junto con este proceso de cambio político por el que estamos atravesando se está dando otra transformación, mucho más profunda. Se trata de la revolución de la información que está sobrecogiendo a México, tal y como arrolló con otros países, comenzando por la antigua Unión Soviética. La

información se ha convertido en la esencia de la actividad productiva y en el conducto a través del cual fluyen las ideas, los productos, la producción, la distribución de bienes y de servicios y, en muchos sentidos, la vida misma. La disponibilidad de información transforma las relaciones laborales, las relaciones productivas y, obviamente, las relaciones políticas. Este es, precisamente, el tema de este capítulo.

### El contexto del cambio

El cambio que ocurre en México es parte de una revolución generalizada que afecta al mundo entero. Parte de esta revolución tiene su origen en la manera en que ha evolucionado la economía mundial, en las nuevas formas de producir y distribuir bienes y, sobre todo, en los cambios que han experimentado las comunicaciones. Pero quizá el cambio más profundo está ocurriendo en la vida cotidiana de todos los mexicanos que poco a poco han venido experimentando alteraciones en la manera en que se dan las cosas más normales. Paul Kennedy, un historiador que en 1987 escribió un controvertido libro intitulado “El ascenso y caída de las grandes potencias”, afirmaba algo que parece muy apropiado al momento actual de México: “Se da una dinámica por el cambio, conducida esencialmente por desarrollos económicos y tecnológicos que afectan a las estructuras sociales, a los sistemas políticos, al poder militar y a la posición relativa de países e imperios en lo individual”<sup>(1)</sup>. Para Kennedy, los cambios que se dan en el mundo en el curso del tiempo no son producto de decisiones

individuales, sino de procesos sociales que acaban por transformar todo lo existente.

Lo impactante del cambio que actualmente sobrecoge al mundo, y del cual México no puede escapar, es la velocidad con que está teniendo lugar. A lo largo de los últimos años, los mexicanos nos hemos estado batiendo en una guerra inútil sobre la culpabilidad o inocencia de los gobernantes actuales o pasados por la crisis en la que nos encontramos. Más allá de errores específicos o de potenciales conspiraciones para robar o dominar al país, la realidad es que llevamos más de una década persiguiendo una nueva piedra filosofal sin que existan planos o mapas que nos guíen con certidumbre por el camino. Leonid Batkin, un historiador de un país, la antigua Unión Soviética, que ha andado por las mismas que el nuestro en estos años, alguna vez comparó a Gorbachov con un viejo apócrifo del que se decía que bajó el agua de su inodoro en el momento preciso en que tuvo lugar el terremoto de Tashkent a mediados de los ochenta. Saliendo de la ruina que dejó el temblor, este viejo observó el desolador panorama y exclamó: “de haber sabido que esto iba a pasar, jamás habría bajado el agua”<sup>(2)</sup>.

Esta analogía es tan injusta como un mal chiste político, pero muchos mexicanos, como los rusos a los que se refería el cuento de Batkin, seguramente reconocerán una gran verdad en todo esto: lo que ha ocurrido en México es muy distinto a lo que los últimos tres gobiernos pretendían lograr o tenían por objetivo. Ninguno de nuestros gobernantes desde Miguel de la Madrid planearon ir de crisis en crisis o intentaron provocar la debacle por la que han atravesado innumerables empresas

y familias mexicanas a lo largo de los últimos años. Si algo, la reforma económica que comenzó a mediados de los ochenta buscaba objetivos sumamente modestos que pretendían fortalecer las estructuras políticas tradicionales, no debilitarlas ni destruirlas, a la vez que revitalizaba la economía, para recuperar la legitimidad del gobierno y del sistema en general.

Haciendo un paréntesis, una de las razones más lógicas por la cual nunca se intentó una reforma política de altos vuelos fue precisamente porque el objetivo inicial y esencial de las reformas económicas era el de resolver la problemática económica del país para hacer posible el mantenimiento del *status quo*, no para cambiarlo. La expectativa gubernamental suponía que, de corregirse la recesión de la economía, de la que se culpaba al excesivo endeudamiento que dejaron como legado Echeverría y López Portillo, el país retornaría a sus viejas formas de hacer las cosas. Se reconocía que el mundo estaba cambiando, razón por la cual era necesario reformar a la economía, pero jamás existió la comprensión de que el cambio económico necesariamente conllevaría alteraciones políticas. Por ello, más allá de las preferencias individuales de cada presidente, la realidad fue que ninguno de ellos se planteó el cambio político como un factor inevitable y necesario en esta etapa del mundo y, especialmente, como complemento inexorable de las reformas que, en lo económico, ellos mismos estaban promoviendo. Quizá irónicamente, la tozudez con que se evitó adentrar al país en ese proceso de cambio político es una de las razones por las cuales la economía acabó empantanándose como lo hizo, con las consecuencias que todos conocemos.

Las circunstancias por las cuales ha atravesado el país desde que se inició la reforma económica a mediados de los ochenta y el curso de los eventos desde entonces, han sido muy distintas a lo que estaba planeado. Ningún gobernante en su sano juicio hubiese planeado la crisis política y económica por la que atraviesa el país. Pero sus reacciones han sido muy sugestivas del problema de fondo: en ocasiones los últimos tres gobernantes del país se presentaron como los grandes demócratas transformadores, flexibles y dispuestos a tomar al mundo por los cuernos, en tanto que, en otras, han actuado como dignos hijos del sistema autoritario al que pretendieron reformar. En realidad, el gran problema de la reforma económica de los últimos años es que ha enfrentado a sucesivos gobiernos mexicanos ante fuerzas que no comprenden, que cambian con una velocidad vertiginosa y, quizá más importante, sobre las cuales no han tenido control alguno. Los gobiernos mexicanos se han dedicado a intentar domar una bestia que no conocen, con criterios y técnicas producto de nuestro peculiar sistema político y con los resultados que saltan a la vista.

No todo lo que ha pasado en el país en la última década es criticable. De hecho, la mayor parte de lo que se hizo fue no sólo acertado, sino sumamente exitoso. Quizá la mayor dificultad de estos años, la que ha producido la mayoría de los estragos y reveses, ha residido menos en lo que se hizo que en lo que no se hizo. Si se observa el cambio en la estructura de la economía, el éxito de estos gobiernos en promover el desarrollo de una industria altamente exportadora, eficiente y productiva es más que visible. A pesar de los problemas en que se

encuentra, la infraestructura carretera más que se duplicó, y las telecomunicaciones nos han colocado en el umbral del siglo XXI con todos los instrumentos para poder dar un enorme salto adelante. Si uno quiere encontrar efectos positivos de las reformas de los últimos años, lo único que tiene que hacer es mirar alrededor. Pero esa misma mirada también va a arrojar otra observación: esa otra parte de la sociedad mexicana que se ha rezagado, que no ha logrado subirse al carro de los cambios económicos y que ha sido mucho más víctima que beneficiaria de los cambios. Mucho de eso seguramente era inevitable en cualquier transformación tan ambiciosa y descarriada como la que hemos experimentado. Pero mucho también habría sido evitable de haber habido un gobierno -un sistema político, de hecho-, más responsivo, más responsable y con obligación efectiva de servir a la ciudadanía.

Es el sistema político mexicano, con su falta de representatividad, con la ausencia de contrapesos, con su impunidad, el que ha provocado las crisis recurrentes en el país. Los gobernantes recientes indudablemente han tenido la competencia técnica y política para llevar a cabo sus planes. Con lo que no contaron fue con la obligación de mirar los efectos de sus actos, obligación que les habría llevado a corregir muchos de sus errores o excesos en el curso del tiempo, lo que a su vez habría evitado muchas de las crisis. El problema no ha sido, como muchos afirman en forma contumaz, el exceso de apertura o la falta de equidad en la misma, el TLC o las privatizaciones. El problema residió mucho más en que esas innovaciones se impusieron artificialmente y por encima de una estructura social y política que no se pretendía alterar, con lo que se selló su destino. En el ámbito

económico se tomó la ruta fácil: la de las grandes empresas que más rápidamente podían reaccionar y actuar; en el ámbito político la salida se encontró en el mantenimiento de las estructuras vigentes; y en el ámbito social se intentó matizar los peores extremos de pobreza. En ningún caso se contempló -ni se ha contemplado- la necesidad de transformar las estructuras políticas que impiden la apertura de la economía, que cierran el acceso de las personas al desarrollo social y político y que, en conjunto, restringen el desarrollo del país. Sin ese cambio político, la pretensión de vivir en un mundo de legalidad es una más de ese conjunto de fantasías que surgió y creció a partir de que se inauguró la noción de reforma en los ochenta.

#### El mundo que nos arrolla

Los políticos y gobernantes pueden preparar a México para el cambio que está por arrollarnos o pueden dejarnos indefensos frente a la tromba que viene. Lo que no pueden hacer es impedir que ésta llegue a México, por las mismas razones que no han podido domar a la economía: porque se trata de fuerzas que están más allá de su control o capacidad de afectación. Lo que sí pueden hacer es continuar dañando a la población y continuar impidiendo que los mexicanos nos preparemos no sólo para acoger, sino sobre todo aprovechar constructivamente los cambios que ya se han comenzado a otear en el horizonte nacional.

El mundo está cada vez más unido por redes electrónicas que llevan datos, noticias, información, palabras, ideas y opiniones a la velocidad del sonido y a lo



largo y ancho del planeta. La información que pasa por esas redes puede ser buena o mala, verídica o falsa, pero de todas maneras está ampliamente disponible a una creciente porción de la población del mundo. La información y su disponibilidad están transformando la manera en que funciona el mundo, las relaciones entre gobernantes y gobernados, entre distintos gobiernos y entre empresas y las entidades gubernamentales diseñadas para regularlas. En el camino ha abierto la puerta para un desarrollo ciudadano quizá no visto desde que se inició la Revolución Industrial a fines del siglo XVIII.

La era de la información podría parecer distante para un país relativamente pobre y con tantas carencias como el nuestro, un país en el que lo poco de la economía que parece ser exitoso es la industria de exportación. La realidad es que la mayoría, si no es que toda, esa economía exitosa constituye una combinación de la industria, en los términos en la que la conocemos, y la información: las plantas producen de acuerdo con planes, procesos y controles establecidos en redes de computadoras y los bienes que de ahí salen se dirigen a mercados cuya distribución, pago y entrega están totalmente integrados y operados por computadoras. En este sentido, la economía de la información es una realidad tan importante en México como lo es en cualquier otra parte del mundo. De hecho, basta observar el uso del correo electrónico en comunidades rurales de Michoacán, Oaxaca o Zacatecas, cuyos habitantes típicamente lo emplean para comunicarse con sus parientes “en el otro lado”, para reconocer que la era de la información es mucho más real en el país de lo que muchos pretenden.

El mero uso de correo electrónico o de una computadora constituye no más que un avance tecnológico aparentemente inocuo. Tarde o temprano, sin embargo, eso va a cambiar. Las revoluciones ocurren cuando la gente comprende que hay una alternativa a su forma de vida. Esto puede ocurrir en un instante o tomar una vida, pero cuando ocurre todo cambia súbitamente. El control de la información que nuestros gobiernos llevaron a cabo por décadas impidió que la mayoría de los mexicanos tuvieramos esa percepción de alternativas; hoy en día la disponibilidad de información a través de vehículos como internet, televisión por satélite, radio y demás no requiere más que la decisión de emplearla. Empujado hasta sus últimas consecuencias, este proceso está llevando inexorablemente a la integración de los espacios políticos, lo que implica que las noticias de un lugar serán noticias en todos los demás. La capacidad de abusar de sus ciudadanos por parte de un gobierno va a disminuir drásticamente. En ese contexto las opciones de los gobiernos van a ser muy simples: o se abocan a darle instrumentos a la población para que cada individuo sea capaz de ser productivo y libre, o condenan al país a la pobreza. Los mexicanos no son distintos a los ciudadanos del resto del mundo: reconocen en la libertad un valor universal. En la medida en que tengan más libertad gracias a la disponibilidad de información van a comparar su nivel de vida con el resto de los seres del planeta y van a demandar garantías respecto a los caciques y jefes políticos de la localidad, mejores condiciones para poder trabajar, abrir una empresa y, en general, vivir. A final de cuentas, van a demandar un cambio en las relaciones de poder.

## Poder e información

El control de la información ha sido siempre una de las fuentes más importantes de poder. Las comunicaciones y la capacidad de procesamiento de la información son las dos tecnologías que están penetrando a México a la velocidad del sonido y, con ello, transformando la realidad política del país. Mientras que antes la información se podía concentrar y ocultar, la esencia de la revolución implícita en estas tecnologías es precisamente la contraria: las comunicaciones descentralizan el poder en la medida en que se descentraliza el conocimiento y la información. Lo mismo da si se trata del volumen de reservas en el banco central que la localización de recursos minerales o de la manera en que se construye una casa, el hecho es que las nuevas tecnologías hacen asequible toda esa información a quien la quiera. Al no haber secretos, disminuye la capacidad de emplear la información como fuente de poder.

Sobra decir que muy pocos gobiernos y sus políticos disfrutaban la noción de que la información sobre sus actos es cada vez más pública. En algunos ámbitos en México la información disponible para los comunes mortales es casi tan amplia como la de cualquier miembro del gobierno. A partir del caos de fines de 1994, por ejemplo, el gobierno publica todas las cifras de reservas internacionales y otros rubros de la balanza de pagos y del Banco de México cada semana a través de internet. A partir de ese momento, lo que haga el gobierno es analizado con detenimiento por millares de observadores en México y alrededor del mundo: ya no importa lo que los políticos digan; ahora lo que cuenta es lo que dice el

mercado. Lo mismo tendrá que comenzar a ocurrir en otros ámbitos, mucho menos propicios a la diseminación generalizada de la información, como son los debates dentro del gobierno sobre el curso a seguir en un determinado momento. Eso que antes era materia literalmente de *kremlinólogos*, ahora es tema cada vez más sujeto a debate público. Si no como se explicaría uno que revistas como Proceso o diarios como Reforma reciban documentos supuestamente privados para que todo mundo se entere de lo que ocurre en el gobierno. Evidentemente, quien envía un documento a estos medios de información lo hace con objetivos políticos propios, lo cual crea un problema porque sólo se conoce una parte de la información. Este hecho, sin embargo, es precisamente lo que está liberando la disponibilidad de información: en una era en la que la mercancía más costosa y más difícil de alcanzar es la credibilidad gubernamental, la opinión pública va a ser crecientemente el terreno de disputa. Si un bando en un debate publica su versión de los hechos o su postura, tarde o temprano el otro también lo hará. Cuando esto ocurra, el balance de poder habrá comenzado a cambiar en favor de la ciudadanía.

Hace doscientos años la máquina de vapor permitió revolucionar la producción en el mundo. Hoy en día todo mundo puede producir bienes industriales. La tecnología para hacerlo se encuentra ampliamente disponible. Así como la máquina de vapor fue revolucionaria en su momento, lo revolucionario hoy en día es el conocimiento que permite emplear tecnologías comúnmente disponibles para lograr un mayor valor agregado y, por lo tanto, una mayor riqueza. En la medida en que el principal recurso para el desarrollo no es material -el conocimiento-, se

tornan obsoletas todas las doctrinas económicas, las estructuras sociales y los sistemas políticos que se desarrollaron y evolucionaron en un mundo diseñado para producir cosas en lugares fijos, con grandes contingentes de fuerza de trabajo y bajo condiciones fácilmente controlables. Es decir, la era de la información requiere flexibilidad, creatividad y libertad, condiciones que no son fácilmente compatibles con estructuras rígidas como las que típicamente asociamos con caciques, sindicatos, controles políticos e imposición burocrática.

El ejemplo más palpable del choque entre estos dos conceptos y realidades del mundo indudablemente se encontraba en la antigua Unión Soviética. Una anécdota relatada por Gorbachov es sumamente reveladora: cuenta que, siendo el segundo del Secretario General Andropov y, por lo tanto, miembro del politburó y con acceso a los secretos del sistema, fue a solicitarle a su jefe información sobre el gasto militar. Andropov no sólo se opuso a tal solicitud, sino que se indignó e insultó a Gorbachov diciéndole que era demasiado joven para meter su nariz en esos temas<sup>(9)</sup>. El control sobre la información, incluso para los funcionarios más importantes del régimen, era tan brutal, que acabó condenando a muerte a toda la nación. Una superpotencia como la URSS acabó dependiendo de industrias tradicionales como gas, oro, petróleo y la industria militar, todas las cuales estaban perdiendo valor e importancia mundial en comparación con el recurso crecientemente más valioso -el conocimiento- en el cual, por todos los prejuicios políticos más retrógrados, la URSS no había invertido tiempo, esfuerzo o dinero.

La razón por la cual el gobierno de la URSS no había invertido en el desarrollo de tecnologías basadas en el conocimiento es muy obvia: el libre flujo de información implica la liberación no sólo de datos y estadísticas, sino de personas y dinero, libros y periódicos y, a final de cuentas, la proliferación de accesos a ideas nuevas. Nada más subversivo que eso. El régimen postrevolucionario en México acabó reconociendo que era imposible controlar la información como hubiera sido la preferencia de muchos de los políticos, más cercanos al concepto soviético de la democracia que al europeo. Su apuesta, que fue sumamente acertada y exitosa por décadas, consistió en permitir el acceso a la información a quien la pudiese obtener por sí mismo. De esta manera no impidió el que la gente viajara o que leyera revistas extranjeras, a sabiendas de que sólo un segmento muy pequeño de la población tenía acceso a ese tipo de oportunidades. Algunos analistas culpan a ese segmento de la población de las crisis cambiarias del 76 y del 82, lo que llevó a que un ex presidente lanzara una (infructuosa) campaña contra los “malos mexicanos”.<sup>(4)</sup> La realidad es que esa parte de la población era la única que contaba con algún tipo de información y de percepción de alternativas, lo que le llevó en esas ocasiones a actuar como lo hizo. Visto de otra manera, se trató de las primeras ocasiones en que la ciudadanía le impuso límites al actuar gubernamental. Con el advenimiento de la era de la información todo esto ha cambiado. La información ya es asequible a quien la quiera tener, en los pueblos más remotos. Más temprano que tarde, la población con posibilidad de imponerle límites a los gobernantes se va a multiplicar como arena en el mar.

## La economía global en la era de la información

La maravilla de esta era es que nadie la puede controlar. El mundo se está encaminando rápidamente hacia una etapa en la que cada vez habrá una mayor integración económica, lo que exigirá todavía más cesiones de control político y, de hecho, de soberanía. Habrá cada vez más mexicanos incorporados, directa o indirectamente, en la economía mundial, produciendo bienes y servicios en competencia con sus contrapartes en Taiwán, Tailandia o Brasil. Esos mexicanos serán cada vez más capaces de discernir entre opciones e impondrán una nueva lógica a la función gubernamental. Los gobiernos -el mexicano igual que todos los demás- tendrá que abocarse cada vez más a atraer e invitar a inversionistas, ahorradores y personas y empresas con tecnología -mexicanos y extranjeros-, en lugar de pretender que los puede conducir sin más.

Lo anterior es mucho más trascendente de lo que parece. Puede parecer muy obvio como un ingeniero en computación podrá convertirse en un formidable productor de software en competencia con los mejores del mundo. Pero lo mismo es cierto para el campesino más aislado del país. La disponibilidad de acceso a una red telefónica, por ejemplo, le puede permitir a un campesino conocer los precios que se pagan por los productos que él cultiva, lo que lo pone en igualdad de condiciones respecto al mayorista, de tener ambos acceso a la misma información. La capacidad de abuso por parte del cacique, o de su forma institucionalizada como es la de Conasupo, disminuye drásticamente. En Sri Lanka ocurrió precisamente esto: cuando se instalaron líneas de teléfono en las

zonas rurales, los campesinos lograron incrementar su ingreso en más del cincuenta por ciento gracias a la disponibilidad de información que ese medio facilitó<sup>(5)</sup>. La liberación implícita en la era de la información es para todos.

Quienes participen plenamente en la economía de la información van a ser sus grandes beneficiarios. Típicamente, esa red internacional que crece cada día comparte no sólo objetivos económicos o profesionales sino, con el tiempo, sus integrantes van adquiriendo y compartiendo gustos, opiniones y otros factores con obvias implicaciones políticas para cada uno de los países involucrados. La gran interrogante que se debate en muchas de estas naciones es si esto es bueno o malo. Aunque evidentemente se puede argumentar en favor o en contra de cualquiera de estas perspectivas, en realidad se trata de un debate inútil y de un dilema falaz, como se puede observar en México en la actualidad. Claramente, los que participan en la economía de la información, buscando lograr un mayor valor agregado en la producción, tienden a tener mejores ingresos y todo lo que esto implica, mientras que quienes no están en ese circuito pierden posición relativa. Pero la disyuntiva no puede ser entre proseguir con la economía moderna o concentrarse en la economía vieja en la cual se concentra una enorme porción de la población. Esa salida al dilema es falsa porque la economía vieja, por llamarle de alguna manera, no tiene futuro. Esa economía de bajo valor agregado y de productos que nadie quiere o necesita va a continuar perdiendo valor relativo y, por lo tanto, capacidad de emplear y remunerar a quienes ahí trabajan. Quienes abogan por esa salida no tienen más que objetivos políticos, ajenos a las necesidades de la población y a las realidades del mundo. Negar la economía



moderna es equivalente a cerrar los ojos a lo que ocurre a nuestro alrededor; pretender que se puede optar por un mundo fuera de ella no es más que una ilusión. La única salida realista consiste en hacer lo posible y lo necesario por transformar las estructuras económicas y políticas actuales para hacer posible el florecimiento de una industria pequeña y mediana que sea competitiva en el mundo internacional.

Hacer avanzar a la economía que se rezaga es materia de decisiones fundamentales de política pública, pues entraña alteraciones esenciales al *status quo* político y económico imperante. En el corto plazo, la porción de la población que no está integrada a la economía de la información tiene que recibir apoyos directos en la forma de programas de capacitación, así como en el rediseño de empleos tradicionales -desde los trabajos de limpieza hasta los de la industria altamente manual- a fin de elevar radicalmente la productividad de cada trabajo y, con ello, el ingreso potencial de los individuos. Las soluciones de corto plazo involucran acciones tendientes a resolver problemas inmediatos de la población, así como a lidiar con los ajustes necesarios e inevitables de quienes no están capacitados para la nueva economía. Pero las soluciones de largo plazo requieren acciones mucho más trascendentes, tanto para los niños de hoy que requieren una educación drásticamente distinta a la de sus padres, como para los adultos de hoy y de mañana, que requieren de la posibilidad de acceder al mundo productivo.

El modelo implícito que se adoptó cuando se inició la reforma de la economía a mediados de los ochenta consistió en apoyar a las grandes empresas del país

para que éstas se convirtieran en líderes de un proceso de transformación económica e industrial a lo largo del tiempo. Esta prioridad quizá era razonable en el México de los ochenta, cuando lo imperativo era dar un viraje rápido, generar exportaciones con gran velocidad e incentivar nuevas inversiones industriales. En retrospectiva, los éxitos de sectores como el automotriz, que ha generado una industria de autopartes ultra competitiva a nivel mundial, sugiere que no era una mala estrategia, dadas las restricciones del momento. Sin embargo, la estrategia se llevó a extremos absurdos, al grado de concentrar brutalmente la propiedad -y la riqueza- de las empresas privatizadas y, mucho más importante, al diseñar modelos implícitos de estructura industrial que no sólo no apoyaron, sino que incluso restringieron de manera extraordinaria el acceso y desarrollo de empresas pequeñas y medianas al mercado nacional y mundial. De esta manera, el modelo industrial que implícitamente el gobierno adoptó -y que todavía preserva- excluía a cuatro quintas partes de las empresas del país, a la vez que cancelaba la posibilidad de que una multiplicidad de nuevas empresas cimentara el camino hacia el futuro. El problema nunca fue la apertura de la economía o el TLC, sino la necesidad de crear una plutocracia en lugar de una inmensa riqueza dispersa entre millares o millones de empresarios.

El dilema de la información y la ciudadanía

La libertad implícita en esta nueva era entraña problemas nuevos. Un ruso decía que es posible que la población de todo un país sepa que le están mintiendo y, sin embargo, ignorar la verdad. Tanto el sistema soviético como el priísta fueron

construidos en torno a un conjunto de mitos y creencias que empañaron la realidad e hicieron cada vez más difícil separar mitos de realidades, análisis de intereses. En este contexto, la manipulación política es siempre posible. El problema es cómo romper con el círculo vicioso ahí implícito. La mayor disponibilidad de información no necesariamente permite el mayor y mejor uso de esa información. Nadie puede decirle a otra persona cómo puede o debe utilizar esa información, pero las herramientas necesarias para emplearla son la clave del desarrollo futuro y ese es un tema central de la política pública.

El control y el acceso a la información han sido motivo de innumerables discusiones, libros y novelas. Quizá la más conocida de éstas, 1984, de George Orwell, argumentaba que la tecnología electrónica inevitablemente magnificaría el poder del gobierno sobre el ciudadano. La experiencia de la URSS, sobre la cual está basada la novela de Orwell, parece demostrar que el autor estaba equivocado. A final de cuentas, el acceso a la información rompió las amarras que mantenían el yugo sobre decenas de nacionalidades, religiones y países en lo que alguna vez fue la URSS. Esta experiencia revela que la información puede convertirse en el factor liberador que facilita el desarrollo de la ciudadanía e impone límites al gobierno. Pero hay otro lado de la misma experiencia que no es posible ignorar, sobre todo para nosotros. La súbita disponibilidad de información minó el poder totalitario del gobierno soviético en buena medida porque hizo posible que crecientes grupos de la población se percataran de la realidad del régimen, de la violencia y de la falsedad. Todo eso destruyó la legitimidad del gobierno e hizo posible su subsecuente caída. La información acabó siendo una

poderosísima arma destructiva que fue incapaz de construir algo que supliera al viejo orden. Peor aún, le dio acceso y vida a toda clase de chauvinismos, extremismos, radicalismos y grupos violentos. En este sentido, las comunicaciones que han hecho posible la llegada y la ubicuidad de la información son nada más que medios a través de los cuales ésta fluye; la información misma es producto de quienes se comunican a través de ese vehículo.

Muchas de las críticas que con frecuencia enarbolan algunos empresarios y virtualmente todos los funcionarios contra revistas como Proceso y diarios como Reforma en el sentido de que estos tergiversan la información o que son extraordinariamente irresponsables en lo que publican, caen precisamente en este campo. Por una parte, la disponibilidad de información claramente altera el *status quo*, toda vez que se hacen públicos actos de corrupción o abusos diversos, lo que afecta a intereses particulares. Por otra parte, el sensacionalismo que comúnmente acompaña a ese tipo de revelaciones con gran frecuencia incluye afirmaciones falsas, sesgos y prejuicios que indudablemente dañan injustificadamente a personas o empresas. Este otro lado de la información tiene fuertes implicaciones para los dos temas que seguramente estarán en el centro del desarrollo o involución política que experimente el país en el futuro mediano: las acciones del gobierno y las responsabilidades de la ciudadanía.

La política pública: ¿podrá el gobierno cambiar?

El gran sueño de la planeación central, que nunca logró mucho más que hacer olas retóricas en nuestra realidad, además de costosísimas incursiones paraestatales en terrenos que no competen a un gobierno cuerdo, sigue vivo en los criterios de nuestros gobernantes. La racionalidad del contador que prefería que no se construyera un nuevo puente porque el transbordador todavía tenía espacio, sigue permeando las decisiones gubernamentales. Nuestros gobernantes siguen pretendiendo que la economía de los setenta es igual a la de los noventa y que los principios que entonces pudieron haber sido válidos lo siguen siendo ahora. Seguramente habrá un conjunto de premisas que son básicamente inmutables en cuanto a la estructura de una economía; sin embargo, el advenimiento de la economía de la información ha venido a trastocar todos los criterios y premisas que los economistas mantuvieron por casi dos siglos desde la Revolución Industrial. La realidad de hoy exige otro tipo de enfoques y nuevas prioridades.

La realidad actual requiere de un gobierno decidido a crear las condiciones para que ocurran dos cosas y sólo dos cosas: por una parte procurar que los individuos, sobre todo los niños, los pobres y los marginados, adquieran las capacidades básicas que les permitan enfrentar al mundo moderno. Esto es, enfocar todos los programas de educación, capacitación, subsidios, gasto social y de salud hacia el desarrollo de niños sanos y la incorporación de los pobres y marginados en el *mainstream* de la sociedad. Por otra parte, la función del gobierno tiene que ser la de crear las condiciones para que pueda prosperar la actividad económica. Esto requiere de dos acciones: una, la de alcanzar la estabilidad macroeconómica. La

otra, la de desarrollar la infraestructura que haga posible el desarrollo de la actividad empresarial sin interferencias gubernamentales o burocráticas. Esto se logra mediante el desarrollo directo o indirecto de la infraestructura física, así como de un sistema jurídico y judicial independiente y no sujeto a la permanente intromisión y reforma por parte del poder ejecutivo. También se logra mediante la definición y protección de los derechos de propiedad y el desarrollo de un sistema financiero efectivo, donde lo que importe no sea la nacionalidad del propietario, sino la capacidad de apoyar el desarrollo de las empresas. Todo el resto es contraproducente.

El dilema para el gobierno mexicano es extraordinario. De no liberalizar la estructura de decisiones públicas, fortalecer la descentralización política y favorecer una rápida dispersión de la información, el desarrollo económico fracasará; por otro lado, de liberalizar, el gobierno corre el riesgo de enfrentarse a desafíos políticos como los que caracterizan al gobierno chino, para los cuales no hay salidas fáciles. La pretensión de que el dilema no existe y de que es posible seguir alimentando la ilusión o la expectativa de que estamos avanzando porque un conjunto de indicadores macroeconómicos claramente muestran mejorías significativas, evidencia ceguera más que visión. Ceguera como la que seguramente caracterizó al régimen de Albania al pretender que porque nada se movía todo estaba bien.

En el fondo el problema y el dilema mexicanos son un tanto distintos. Por años, el gobierno ha pretendido que sabe mejor que el resto de los mexicanos qué es lo

que a ellos conviene. La forma de gobernar, las campañas publicitarias de la Secretaría de Hacienda y el desprecio por cualquier propuesta alternativa de política, por sensata que ésta sea, reflejan la perspectiva de un gobierno que, a pesar de sus diferencias, va hacia el cuarto lustro de imponer una serie de políticas inteligentes y benevolentes pero que carecen de la esencia de todo buen gobierno: legitimidad. Lo que el gobierno requiere no necesariamente es cambiar sus políticas, sino incorporar a la población en ellas. Es decir, cambiar sus prioridades. En lugar de predicar sobre la legalidad, para desaparecerla cada vez que no conviene a sus intereses, el gobierno tiene que someterse a ella. En lugar de ignorar a la población, incorporarla. En lugar de estar por encima de los mexicanos, ser parte de ellos. La democracia es una forma más compleja de gobierno; pero mucho más permanente que la autocracia que choca cada seis años.

¿Podrán los ciudadanos con el paquete?

La información libera y beneficia antes que nada o a nadie a los ciudadanos. Es para los ciudadanos que la información puede ser una palanca excepcional de desarrollo. La información altera la capacidad de la gente de organizarse, de actuar y de conocer a sus competidores, adversarios y amigos. En el terreno de lo político, la información genera toda una impresionante red de relaciones potenciales con Organizaciones No Gubernamentales, con partidos políticos, con

organismos nacionales y extranjeros y con medios de presión internacionales. Todo esto apalanca el poder potencial de cualquier grupo de interés y permite multiplicar y fortalecer el poder institucional de cualquier grupo o entidad. Basta ver a Sebastián Guillén y al EZLN en Internet para observar lo que esto puede implicar. Además, el contagio y fertilización mutua entre grupos políticos, ecologistas, de derechos humanos, etcétera, acelera la diferenciación que existe en la sociedad y, con ello, profundiza los mecanismos necesarios para la estabilidad política. No importa el grupo o interés de cada persona, el hecho es que la disponibilidad de información y los vínculos con otros grupos e intereses a lo largo del país o del mundo abre puertas y vehículos de participación antes impensables. Pero este desarrollo no necesariamente tiene que conducir a la estabilidad o a la evolución política.

En la medida en que el ciudadano se adueña del balón, como reza el dicho popular, los problemas cambian de naturaleza. Una cosa es que una persona adquiera los conocimientos o las habilidades para entrar al mercado de trabajo, por ejemplo, y otra muy distinta es que esa persona se constituya en un ciudadano responsable, capaz y deseoso de luchar por sus derechos estrictamente dentro de los marcos institucionales que el concepto de ciudadanía entraña por definición. Puesto en otros términos, siguiendo el ejemplo del campesino de Sri Lanka que logró casi duplicar los precios de sus cosechas cuando tuvo acceso a un teléfono, la disponibilidad de la información puede llevar exactamente a lo contrario: un niño abusado igual puede encontrar en el internet la manera de construir una bomba



atómica. La diferencia en la manera en que se emplee la información reside en la responsabilidad de cada persona.

Para todas las personas que tienen hijos es evidente que nadie puede hacer responsable a otra persona. Nadie puede obligar a un niño a ser responsable. La educación de un niño, como la de un ciudadano, consiste -o debe consistir- precisamente en la creación de condiciones en las cuales ese ciudadano futuro comprenda sus derechos y obligaciones al hacerlos efectivos. El gobierno no puede obligar a nadie a ser responsable pero sí, en cambio, puede proveer toda clase de incentivos para que la población sea extraordinariamente irresponsable. También puede crear los incentivos para que se haga responsable. Cuando resulta más fácil conseguir una cita con un determinado secretario de gobierno mediante la organización de una manifestación en las calles que llamando a la secretaria del mismo, la población acude a las manifestaciones. En ese caso el gobierno esta ofreciendo incentivos a la irresponsabilidad ciudadana que hacen que las personas actúen muy racionalmente como políticos, pero no como ciudadanos.

El dilema de la ciudadanía es muy simple: para que exista, tiene que ser responsable. Y para que sea responsable se le tiene que dejar hacer uso pleno de sus derechos ciudadanos. Uno de estos derechos es el que el gobierno no cambie arbitrariamente y a conveniencia las leyes y que no imponga sus decisiones por encima de la sociedad. Conceptualmente este planteamiento es muy simple. La gran interrogante del México de hoy es cómo llevarlo a la práctica. El dilema en la

vida real se va a presentar en forma creciente en el curso del próximo lustro por razones demográficas. Un indicador de esto es muy claro: hace dos décadas el voto confiable o “duro” del PRI era indudablemente mayoritario a nivel federal; hoy en día ese voto es menor al 40%. En el curso de la próxima década ese porcentaje va a disminuir a no más de la mitad. Entre este momento y aquel, el país tendrá que saber funcionar sin el PRI y tendrá que haber creado un sistema legal confiable y respetado que haga posible una transmisión pacífica del poder entre dos partidos distintos. Eso sólo será posible en la medida en que los priístas hayan creado una estructura legal capaz de ofrecer garantías a los propios miembros del PRI de que no serán perseguidos arbitrariamente, a la vez que los miembros de otros partidos la consideren institucionalizada de tal forma que ellos no tengan la capacidad política, ni mucho menos la legal, para alterarla. Cuando eso ocurra, México será un país de leyes. Nadie en México hoy puede creer que eso es una realidad presente. Por ello, o nos preparamos para el embate de la información y la competencia, y eso implica crear un país de leyes, o nos lleva el tren.

## Notas al capítulo I

- (1) Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers*, Vintage, Nueva York, 1989, pp.438
- (2) citado por Scott Shane, *Dismantling Utopia*, Elephant Paperback, Chicago, 1994, p.5.
- (3) *ibid*, p.45
- (4) lo que no ha impedido que, en la nueva legislación fiscal, se retorne, implícitamente, a esos conceptos.
- (5) Walter Wriston, *The Twilight of Sovereignty*, Scribners, Nueva York, 1992. p.41.

## CAPITULO II

### ¿Transitando a la democracia?

*Es como si se abandonara un banco del Rubicon sin poder alcanzar el otro. Es como estar a la deriva en el Rubicon.*

*T.Friedman.*

Está de moda afirmar que México se encuentra en un proceso de transición hacia la democracia. Después de tantas décadas de gobiernos emanados de un solo partido, es natural que la mera posibilidad del cambio genere expectación. Pero el hecho de que llegara a darse la substitución de un partido por otro en el ámbito legislativo o en la presidencia del país no implica que súbitamente pasemos de un sistema político no democrático a una democracia idílica. Es decir, si bien la alternancia naturalmente entrañaría cambios potencialmente muy positivos para el desarrollo de un sistema político más abierto y competitivo, ese cambio, por sí mismo, no implicaría que el país lograra incrementar o profundizar la estabilidad política, ni mucho menos que arribáramos a la democracia.

El tema de la democracia es demasiado importante como para dejarlo al nivel del coloquio popular y cotidiano. Con mucha frecuencia se discute el tema de la democracia como si fuese agua que, por medio de un proceso perfectamente conocido, pasa a ser hielo. En realidad, la democracia es, más que cualquier otra cosa, un conjunto de reglas, arreglos, instituciones, organizaciones y conductas que norman el comportamiento de los actores políticos en una sociedad. Es, como

decía Schumpeter<sup>(1)</sup>, un modo de tomar decisiones en la sociedad, acotado por toda clase de mecanismos perfectamente establecidos, además de aceptados y respetados por los actores políticos. En México tendemos a sobre simplificar las condiciones que caracterizan a la democracia, sobre todo cuando en esa discusión se incorpora el tema inevitable de partidos específicos o las fobias personales.

México ha pasado tantas décadas sumido dentro del sistema político fraguado al final de la Revolución en los años veinte de este siglo, que es incluso difícil visualizar un mundo de competencia política que funcione. Se espera que un sistema autoritario, diseñado para el control político y el beneficio de un grupo relativamente compacto pase a ser competitivo y participativo sin más. El sistema político tradicional fue cobrando forma a partir de la proclamación de la Constitución de 1917, respondiendo a las circunstancias de la época. Los ganadores de la Revolución impusieron un orden que sirvió a sus intereses particulares, tanto económicos como políticos, a la vez que permitió décadas de relativa paz a lo largo de las cuales la economía floreció.

El sistema priísta constituyó una respuesta muy oportuna a la realidad caótica que había dejado la guerra revolucionaria. Sin embargo, ese mismo sistema se quedó paralizado en el tiempo al construir mecanismos y procedimientos aptos para responder a la realidad para la que habían sido creados y no para canalizar las crecientes demandas de una cambiante sociedad en buena medida producto, paradójicamente, del éxito del propio arreglo político. Pero también se paralizó en

el tiempo al pretender que la historia de los vencedores sería la única que tendría lugar en el futuro. Los problemas comenzaron casi desde el principio. Plutarco Elías Calles tuvo grandes dificultades para separarse del poder, lo que acabó llevándolo al exilio. La propia "familia revolucionaria" se dividió durante el cardenismo, disputándose la "verdadera" naturaleza de la lucha revolucionaria y de su legado. La creciente complejidad de la economía cayó presa de los intentos populistas por salvar el poder a cualquier precio. A pesar de todas estas vicisitudes, la "pax priísta", como algunos autores la han llamado, logró pacificar al país y sentar las bases de años de relativa paz y prosperidad.

Las dificultades con las que nos hemos venido encontrando desde el final de los años sesenta han desatado un creciente reclamo popular, escisiones en los partidos políticos, una creciente presencia de partidos distintos al PRI a la cabeza de municipios y gubernaturas y, en torno a todo esto, una creciente incredulidad por parte de la ciudadanía. Las crisis económicas y el ajuste que experimenta la propia economía han transformado al país, arrojando resultados muy contrastantes según la región del país en que uno viva y según las oportunidades con las que se cuenten.

Es en este contexto que el debate sobre la democracia ha cobrado enorme importancia. De hecho, los avances en materia de reforma electoral han sido extraordinarios y esencialmente impensables hace sólo unos cuantos años. Pero un buen sistema electoral tiene poco que ver con la democracia. Las leyes electorales pueden permitir que exista una competencia limpia y sana entre los

partidos políticos y que gane aquél que logre el mayor número de votos. Pero no garantiza que exista mayor posibilidad de que el ciudadano vea acrecentar sus derechos individuales, ni que existan mecanismos efectivos para que esos derechos gocen de protección a través del sistema judicial. Es decir, si bien el hecho de que haya un proceso limpio y efectivo de competencia electoral y de potencial alternancia de partidos en el poder constituye, en sí mismo, un enorme avance, éste es un paso muy pequeño respecto al tema más básico de la democracia.

Este capítulo analiza si existen las condiciones idóneas para que pudiese prosperar la democracia en México. La primera parte emplea el marco conceptual que desarrollan Juan Linz y Alfred Stepan en su nuevo libro *Problems of Democratic Transitions*. En la segunda se contrasta la realidad mexicana con el marco analítico de esos autores. La tercera parte evalúa las ausencias, las brechas que nos distancian de una sociedad democrática y discute la factibilidad de que algún día arribemos a ella.

### Los mínimos de la democracia

El sistema político que caracteriza a cada país es producto de su propia realidad. No hay dos países iguales, aunque ambos sean igualmente democráticos. La historia, las costumbres, la visión de sus estadistas a lo largo del tiempo, los incentivos y el ambiente, tanto interno como externo, van forjando las instituciones

y las prácticas de cada sociedad. Los estudiosos de los sistemas de partidos, de las estructuras políticas y de las formas de gobierno desde hace décadas han venido comparando y analizando las diferencias y contrastes entre unos sistemas y otros, y entre unos países y otros. Evidentemente las particularidades de cada sistema político tienen ventajas y desventajas respecto a las de todos los demás. Por ejemplo, el sistema de dos vueltas en las elecciones presidenciales permite que se fragmenten los intereses y grupos políticos, pero también favorece la articulación de demandas y la construcción de coaliciones en la etapa que va de la primera votación a la segunda. El resultado es que ese sistema propicia presidencias fuertes, como es la de Francia, en contraste con presidencias débiles, como la española en la actualidad. El modelo electoral y parlamentario español genera coaliciones gobernantes mucho más cercanas a la población, pero también mucho menos fuertes en su capacidad de gobernar.

Más allá de las características, virtudes, defectos y diferencias de estos dos ejemplos, nadie puede albergar dudas respecto a la condición democrática tanto de Francia como de España. Se trata de dos naciones que cuentan con sistemas políticos plenamente representativos que son más efectivos para algunas cosas que para otras. Pero el punto es que ambos satisfacen todas las condiciones institucionales, políticas y económicas que son necesarias para que funcione un sistema democrático en el cual existe la capacidad de proteger los derechos de los ciudadanos y de limitar los abusos de los gobernantes.



La esencia de la democracia consiste precisamente en esto: en la protección de los derechos de los ciudadanos respecto a los abusos de los gobernantes. La importancia de la democracia, como decía Karl Popper, no reside en los procesos electorales o en la forma específica de gobierno, sino en la protección con que cuente la ciudadanía para evitar que los gobernantes se perpetúen en el poder. Más allá de cualquier detalle o virtud de la estructura política de un país, la democracia se refiere menos a las formas de gobierno que a los derechos ciudadanos y a la capacidad y mecanismos que éstos tengan para hacerlos efectivos. De nada sirve la mejor estructura constitucional del mundo, si en la práctica ésta no vale ni el papel en el que está impresa.

A nadie le debe quedar la menor duda que los procesos electorales son una condición necesaria para la democracia. En esto los avances recientes en México, tanto en la parte legislativa como en la práctica cotidiana, son ciertamente notables. Pero las elecciones libres, competidas y reconocidas son sólo el principio del proceso. Se trata de la parte más simple de lo que se llama democracia, toda vez que sus demás componentes se refieren al comportamiento de los actores, a las instituciones que la hacen efectiva, a los controles reales que existen sobre los gobernantes -desde los policías hasta la cabeza del poder ejecutivo-, al reino de la ley, a la independencia de los tribunales y así sucesivamente. Es decir, las elecciones son una condición necesaria, pero no suficiente de la democracia. Es tan solo una de sus formas. Dado el tiempo que se ha consumido y los conflictos que han tenido lugar a lo largo del proceso de reforma electoral en México, es de anticiparse que, aun en la mejor de las

condiciones, la construcción de la democracia no va a ocurrir de la noche a la mañana.

Como bien sabemos los mexicanos, no todos los países han logrado construir las estructuras que les pudiesen permitir una membresía en ese club tan selecto de países democráticos. Luego de años estudiando transiciones y cambios de gobierno, Juan Linz y Alfred Stepan publicaron en 1996 un estudio<sup>(2)</sup> sobre las condiciones que han llevado a distintos países a romper con los sistemas políticos autoritarios y a construir formas de gobierno democráticas. Su análisis comprende el proceso de construcción y consolidación del nuevo régimen y las dificultades para lograr el objetivo de construir una sociedad democrática. Linz y Stepan argumentan que las diferencias que típicamente surgen entre las fuerzas políticas en materia de formas de gobierno (por ejemplo, un sistema presidencial respecto a uno parlamentario, o uno centralizado en relación a otro federal) con frecuencia acaban posponiendo la consolidación de la democracia, cuando no paralizándola por completo.

Por ello, afirman estos autores, la democracia se logra sólo cuando han sido satisfechos dos grupos de condiciones. Por un lado, la democracia se ha logrado cuando, frente a cualquier crisis -sea ésta de orden político o económico-, la abrumadora mayoría de la población concuerda en que cualquier cambio debe ser llevado a cabo dentro de los parámetros democráticos. Es decir, cuando ningún actor político y la mayoría de la población aceptan -en términos tanto de actitud como de praxis política- que la solución a los problemas que enfrenta el país no

puede ser otra que dentro de los marcos democráticos; cuando nadie busca recurrir a actos de autoridad; y cuando nadie busca soluciones de fuerza (exceptuando, por supuesto, la fuerza necesaria para hacer cumplir la ley o las decisiones del poder judicial). La democracia se alcanza cuando la violencia deja de ser una opción política.

El segundo grupo de condiciones se refiere ya no a las actitudes de la población y de los actores políticos, sino a la normatividad constitucional. En términos constitucionales, la democracia se convierte en "el único juego en la ciudad", para emplear el término que usan los autores, cuando todos los actores políticos han aceptado el hecho de que el conflicto político sólo puede ser resuelto de acuerdo a las normas vigentes y que la violación de éstas sería tanto costosa como no efectiva<sup>(3)</sup>. Es decir, para Linz y Stepan la existencia de un marco normativo que sea respetado por todos los actores políticos es tan importante como las actitudes de éstos. Para ellos la clave de la democracia, y de su consolidación, reside en que ésta se vuelva rutinaria y profundamente enraizada en la vida social, institucional y hasta psicológica. Pero además, la democracia ha triunfado sólo cuando todos los actores políticos llevan a cabo sus estimaciones y cálculos de posibilidad de éxito dentro de la vida democrática. Mientras sobreviva cualquier actor que piense o calcule racionalmente que puede tomar el poder por cualquier método distinto al de las urnas, o que puede saltarse al proceso legislativo o judicial por medios ilegales o ilegítimos, la democracia seguirá siendo una aspiración.

## Los cinco requisitos indispensables

Por otra parte, Linz y Stepan llegan a la conclusión de que hay cinco arenas que tienen que ser plenamente satisfechas para que la democracia sea una realidad y que cada una refuerza a las demás. Estas cinco arenas son clave, pues se refieren a todo lo que es esencial en una sociedad que pueda funcionar en forma democrática. Es decir, los autores van más allá de las actitudes de la población o de los políticos y de las normas legales. Para ellos, estas cinco condiciones son las que hacen posible la democracia y están presentes en todos los países que son democráticos, al margen de las diferencias específicas que ilustraba la comparación entre Francia y España.

Estas cinco condiciones, interconectadas y mutuamente auto-reforzantes, son: a) las condiciones que permiten el desarrollo de una sociedad civil libre y vigorosa; b) la existencia de una sociedad política relativamente autónoma y reconocida por la sociedad en general; c) un estado de derecho -el reino de la ley- que garantice las libertades y derechos de los ciudadanos, así como su plena independencia para desarrollar una vida política plena; d) una burocracia gubernamental y un servicio civil capaces de funcionar eficientemente con diversos gobiernos, independientemente del estilo, ideología o características de éstos; y e) la existencia de una sociedad económica institucionalizada. El gran tema para México es si contamos con estas características y condiciones y, si no, si sería posible construirlas.

La **sociedad civil** es el espacio de la polis, de la sociedad activa, donde toda clase de grupos, individuos y movimientos han podido organizarse por sí mismos y en forma relativamente autónoma del gobierno, para articular valores, crear sociedades y asociaciones solidarias para avanzar sus intereses. La sociedad civil, conceptualizada por Gramsci<sup>(4)</sup> desde principios del siglo, incluye toda clase de movimientos sociales (grupos de feministas, asociaciones de vecinos, grupos religiosos, y organizaciones de intelectuales) y asociaciones cívicas de todos los grupos y clases sociales (desde sindicatos y organismos empresariales, hasta agrupaciones de periodistas o abogados). Estas agrupaciones tienen una infinidad de objetivos, muchos de ellos contrastantes cuando no contrapuestos, pero, en conjunto, tienen la capacidad de movilizar a la población en torno a la defensa de sus intereses y de oponerse a regímenes que impiden su organización y desarrollo. Quizá el mejor ejemplo de estos grupos y de su función ha sido el de los países de Europa del este, donde su existencia constituyó el catalizador final de la caída de los regímenes comunistas autoritarios.

La clave de la sociedad civil, en su calidad de requisito para hacer posible la democracia de acuerdo a Linz y Stepan, reside en que tanto los grupos organizados como los ciudadanos que, sin ser parte de organización alguna, son clave para el éxito de los anteriores, tengan la posibilidad de existir, desarrollarse y manifestarse. La mera existencia de grupos organizados no constituye una sociedad civil; ésta se consolida cuando los individuos deciden apoyar sus causas, salir a las calles a protestar, escribir cartas a los periódicos y, en última instancia,

expresar sus puntos de vista y sus posturas respecto a decisiones concretas que retan las decisiones autoritarias de un gobierno.

Sin embargo, lo que hace importante a la sociedad civil no es el hecho de que se oponga a las decisiones de un gobierno, pues eso fácilmente puede llevar al desarrollo de la sociedad más reaccionaria. A nadie le gusta el pago de impuestos, pero ello es un imperativo de las sociedades modernas y de la democracia misma; el hecho de que la población objete el pago de impuestos no hace legítima su oposición. Desde el punto de vista de la construcción de una sociedad democrática, lo importante es que la ciudadanía tenga capacidad de organización autónoma y que los individuos no enfrenten coerción -ya sea gubernamental o por parte de su propia organización- para actuar de una determinada manera. La sociedad civil es tan importante en la terminación de un gobierno autoritario como lo es en el desarrollo de una sociedad democrática. Pero sus formas y actitudes deben ser radicalmente distintas. Una cosa es oponerse a las decisiones y actos de un gobierno autoritario e ilegítimo, y otra muy distinta es llevar a cabo actos ilegales y mantener actitudes antidemocráticas, en el sentido descrito anteriormente, frente a un gobierno legal y democráticamente electo.

Desde 1968, un gobierno mexicano tras otro se ha visto incapacitado de imponer sus decisiones por la fuerza. En este sentido, la sociedad civil en México ha crecido y se ha desarrollado en forma notable. La liberalización política *de facto* que ha experimentado el país ha facilitado notablemente la organización de todo tipo de entidades, asociaciones y grupos. Muchos de éstos nacieron al amparo de

partidos de oposición, otros fueron financiados por el gobierno. En el tiempo, sin embargo, las organizaciones sociales y civiles han florecido hasta el punto de convertirse en una fuerza real en la vida política del país, cada vez más independientes de partidos políticos y del gobierno. En este sentido, México va acercándose con gran rapidez al modelo que presentan Linz y Stepan como condición necesaria para la transición a la democracia.

La pregunta es si la sociedad civil mexicana está igualmente capacitada para contribuir al establecimiento de la democracia misma. Una cosa es contribuir a la terminación del *ancien regime* y otra muy distinta es constituirse en un factor de institucionalidad y participación política legítima en una sociedad democrática. Es decir, resulta evidente que, para que se consolide una democracia en México, es imperativo que ocurra un sinnúmero de cambios en la naturaleza y forma de actuar del gobierno, en la constitución de un estado de derecho y demás. Sin embargo, eso mismo tiene que ocurrir en la sociedad civil. Si bien puede ser legítima la oposición sistemática por parte de todo tipo de organizaciones sociales a cualquier acto de gobierno, la forma de manifestar esa oposición no puede ser la misma bajo un régimen democrático.

Es un hecho indisputable que en México un gran número de manifestaciones y actos políticos son resultado de la manipulación de partidos o actores políticos y no producto de la decisión autónoma de las organizaciones de la sociedad civil. Esto indica dos cosas, ambas nocivas a la democracia. Una es que las organizaciones y asociaciones civiles con gran frecuencia no son autónomas -y

por lo tanto no satisfacen los requisitos de Linz y Stepan; y la segunda es que los principales actores políticos siguen creyendo que existen vehículos distintos a los de los tribunales, al poder legislativo y a las elecciones para hacer valer sus intereses y, en última instancia, llegar al poder. En otras palabras, por mucho que la sociedad civil haya avanzado en el país, una revisión aun superficial de la misma demuestra que este avance es aun insuficiente para sostener un régimen democrático.

Una explicación de este fenómeno puede ser que la sociedad civil no puede avanzar más de lo que le permite el entorno en el que opera. Es decir, que la sociedad civil no encuentra razones institucionales para madurar y convertirse en una fuerza proactiva hacia la reforma de la sociedad y construcción de una democracia y que, por lo tanto, esa transformación no va a ocurrir sino hasta que se den otros cambios en la sociedad. Este argumento puede rápidamente acabar siendo tautológico, toda vez que es imposible determinar qué es primero, si el huevo o la gallina. Pero es indicativo del peculiar momento político en que vivimos y de la inusual circunstancia del sistema político mexicano. Mientras que en prácticamente todos los casos de transiciones políticas documentadas -desde España hasta Europa del este- existe un *viejo régimen* que es perfectamente definible y acotable, en el caso de México tal cosa simplemente no existe. No ha habido un cambio de gobierno y los regímenes priístas, con todo su autoritarismo, no han sido dictaduras al estilo de Pinochet o Francisco Franco. A la luz de esta realidad, el subdesarrollo de la sociedad civil se convierte más en un impedimento -un verdadero fardo- al avance democrático que en un promotor de la misma.



La **sociedad política** es un término que Linz y Stepan emplean para delimitar la arena en la cual los actores políticos -especialmente los partidos políticos- se organizan para disputar el derecho legítimo de ejercer el control sobre el poder público y el aparato gubernamental. Es decir, el espacio en el cual se persigue el acceso al poder. Mientras que, en el extremo, la sociedad civil puede destruir a un gobierno no democrático (y, sin duda, a más de uno que sí lo sea), la consolidación de un régimen democrático es imposible sin la existencia de una sociedad política activa y plenamente desarrollada.

Es en la sociedad política donde se encuentran los medios para disputar el poder; es ahí donde interactúan los actores políticos; y es ahí donde existen o no las actitudes democráticas y donde las limitaciones constitucionales se hacen efectivas. Es en la sociedad política, integrada por las instituciones clave del acceso democrático al ejercicio del poder -elecciones, partidos políticos, reglas electorales, liderazgo político, coaliciones y alianzas entre partidos y la legislatura-, donde se compite por el poder. Una sociedad política democrática logra su consolidación cuando todos los actores que participan en la misma aceptan que esa es la única vía de acceso legítimo al poder y cuando ninguno está dispuesto a buscar una vía distinta.

La sociedad política y la sociedad civil son inherentemente complementarias. Una nutre a la otra y viceversa. Sin la primera, la segunda no es más que un chivo paseando en una cristalería; sin la sociedad civil, la sociedad política siempre va a

abrigar un potencial autoritario. De hecho, es común encontrar que gobiernos, surgidos de la oposición a regímenes autoritarios, pretendan eliminar a la sociedad civil tan pronto comienza su propia administración. En varios estados y municipios en México, los nuevos gobiernos panistas y perredistas han entrado en conflicto con los grupos y organizaciones que anteriormente habían apoyado sus causas. Esta dicotomía es normal y natural, puesto que la sociedad civil y la sociedad política son muy distintas y responden a objetivos prácticamente opuestos: unos persiguen objetivos e intereses limitados y, generalmente, muy específicos, en tanto que los otros buscan el poder. Ambos, sin embargo, son indispensables para el desarrollo de la democracia.

Este conflicto podría acentuarse en los próximos años, sobre todo si la presencia del PAN y del PRD en un creciente número de gobiernos, en todos los niveles, viene acompañada de una persistente militancia de organizaciones civiles que, inexorablemente, continuarán presionando por defender y avanzar sus intereses. Integrantes de estos partidos, ya como gobierno, inevitablemente van a adoptar las posturas de un gobierno -a diferencia de las de un partido de oposición- lo que sin duda causará choques con grupos con los que antes colaboraban en todos los frentes. Para la sociedad civil el reto será pasar de la defensa casi primitiva de sus intereses a una etapa caracterizada por el monitoreo del nuevo gobierno y la presentación de alternativas de políticas públicas, dentro de un marco de institucionalidad y legalidad que previamente era inconsistente con la realidad.

El reto para los partidos políticos, como entidades creadas para agregar y representar grupos e intereses dentro de un marco de competencia democrática, será el de habituarse a las normas y procedimientos de la democracia a fin de que los conflictos -que las hay en cualquier sociedad- se diriman dentro de un entorno regulado. El desarrollo de habilidades de intermediación entre la sociedad y el gobierno, así como la capacidad de llegar a arreglos que satisfagan a las partes en conflicto, dentro de un ambiente de absoluta transparencia, son el gran desafío de la sociedad política mexicana. El hecho de que estos temas se planteen como retos muestra la enorme debilidad que aún existe en la sociedad política mexicana.

La construcción de una sociedad política ha venido avanzando en el país. La reciente legislación electoral es sin duda el indicador más sólido y contundente de este proceso, pues ha creado un espacio de competencia política equitativo para todos los partidos. Sin embargo, ningún observador de la realidad mexicana puede ignorar el hecho de que hay un sinnúmero de actores que no perciben a las reglas institucionales o a la ley en general como limitante de sus posibles acciones. Es decir, la mayoría de los partidos y muchos actores políticos de un tipo u otro siguen percibiendo que es posible acceder al poder por medios no sancionados por la ley, que hay ciertos actores o partidos que son ilegítimos y que es aceptable emplear medios ilegales e ilegítimos para impedir que alguien llegue al poder a pesar de ganar por medios absolutamente legales y legítimos.

El problema es mucho más serio y cotidiano de lo que parece. Hoy en día cerca de la mitad de los mexicanos está gobernada, a nivel estatal y municipal, por partidos distintos al PRI. En la mayoría de los casos, sin embargo, el poder sigue residiendo en grupos priístas: sea un cacique, el representante de Conasupo o Banrural o las policías. Todos estos intereses siguen controlando los recursos económicos y, con frecuencia, tienen un enorme ascendiente sobre la población. El hecho de que no controlen la presidencia municipal constituye una incomodidad, pero no un factor de poder determinante. Es posible que, de darse una secuencia de administraciones de oposición, el control de los priístas sobre el poder local fuese disminuyendo, sobre todo porque los recursos financieros en manos del municipio podrían erosionar el poder de esos otros factores. Sin embargo, el ejemplo ilustra que el acceso al poder no siempre tiene lugar por la vía electoral. Si uno amplía el radio de observación, es evidente que el hecho de que existan tantos intereses fuera de la legalidad -desde los narcotraficantes hasta sus protectores en cualquier ámbito- demuestra no sólo la debilidad (o inexistencia) del estado de derecho, sino que lo que se disputa en el marco de la sociedad política es tan solo una porción, relativamente pequeña, del poder.

Puesto en otros términos, también en el ámbito de la sociedad política, el país padece la realidad de un sistema político que, por haber sido tan centralizado y personalizado, no cuenta con las instituciones que permitan disputar legalmente el acceso al poder. La sociedad política actual está sumamente subdesarrollada y tampoco constituye un factor sólido que permita garantizar una transición democrática exitosa.

Un **estado de derecho** es condición *sine qua non* para la existencia de la democracia. Bajo este rubro se agrupan tres temas: primero, la existencia de un marco normativo plenamente aceptado por la población y por los actores políticos; segundo, la aceptación plena de que el objetivo central de la democracia es la defensa y avance de los derechos individuales consagrados en ese marco legislativo respecto de la acción arbitraria del gobierno; y tercero, la capacidad del gobierno de hacer cumplir la ley, lo que en buena medida depende de la eficiencia con la que el aparato policiaco protege a la ciudadanía, así como de la plena autonomía del poder judicial que garantiza que sus decisiones son independientes del gobierno.

En su componente expresamente político, la legalidad es clave en la existencia de un amplio consenso respecto a la constitución y a un consenso sobre los procedimientos del actuar gubernamental. La existencia de estado de derecho es central para el desarrollo político de un país que comienza a construir un sistema democrático, sobre todo para asegurar que los avances que se vayan alcanzando no puedan ser rescindidos por acciones minoritarias en la legislatura o, peor, por decisiones autoritarias fuera del marco legislativo. De hecho, hay muchos autores que sugieren que es deseable que se requieran “super mayorías” en el poder legislativo para llevar a cabo cambios medulares en el ámbito político, a fin de forzar a los partidos políticos a sellar alianzas que le confieran gran estabilidad al proceso de cambio político.

Si hay un tema en el cual las deficiencias y ausencias son palpables en México, ese es precisamente el del estado de derecho. La legalidad es prácticamente inexistente en el país; el gobierno impone sus decisiones prácticamente sin titubear; los tribunales ni siquiera pretenden independencia respecto al poder ejecutivo; las leyes reglamentarias con frecuencia contradicen al mandato constitucional, etcétera, etcétera. Aunque ciertamente ha habido cambios y avances, como lo evidencia todo el marco electoral recientemente completado, la legalidad no es un edificio que se construye parte por parte, sino que se tiene o no se tiene. Para que haya legalidad es necesario que los tribunales sean independientes, que se reconozca y acepte que el individuo y su protección es la razón de ser de las leyes y que exista una amplia capacidad de hacerlas cumplir. El hecho de que una persona se pase una calle a pesar de que el semáforo tiene la luz roja iluminada por el solo hecho de que no hay un policía a la vista, resume la percepción generalizada que hay en la población respecto al estado de derecho. En México existen muchas leyes, pero no existe estado de derecho; no existe un reconocimiento de la esencia de la legalidad -y de la centralidad del individuo en ese marco; y no hay siquiera el intento de reconocer que la realidad es distinta al discurso político y a la normatividad vigente. Sin estado de derecho la democracia es simplemente inconcebible.

El cuarto requisito que plantean Linz y Stepan como indispensable para que sea posible la democracia se refiere a la **existencia de una burocracia y de un servicio civil** que administren al aparato del estado, que le den continuidad a la administración pública y que institucionalicen la actividad económica. La existencia

de una burocracia profesional es una condición no sólo necesaria, sino incluso determinante del éxito de una democracia. Mientras que la existencia de las tres condiciones antes descritas -una sociedad civil independiente y pujante, un consenso sobre los procedimientos de la actividad gubernamental que es parte de la razón de ser de la sociedad política, y de la legalidad y el estado de derecho- son definitorias de la posibilidad de la democracia, la burocracia y el servicio civil son las que la hacen funcionar. Sin una burocracia profesional que igual sirva a un gobierno que a otro, es imposible el funcionamiento del gobierno y, por lo tanto, de la economía.

La democracia es una forma de gobierno en la que los ciudadanos tienen derechos que están garantizados y protegidos por la constitución. Sin embargo, la protección misma de esos derechos, así como la provisión de los servicios que la ciudadanía reclama, están a cargo del gobierno, de la entidad que tiene, en la definición de Max Weber, el monopolio del uso de la fuerza en un determinado territorio<sup>(5)</sup>. En otras palabras, la burocracia es la que hace funcionar al gobierno y, por lo tanto, la que va a proteger a los ciudadanos y a sus derechos. Esto le confiere una enorme responsabilidad, pues tiene que administrar, al menos, a la policía, la justicia y los servicios básicos. La democracia moderna requiere de una capacidad efectiva para organizar, regular y extraer impuestos de la sociedad y para eso necesita un gobierno funcional y una burocracia no politizada que pueda servir en forma idéntica a cualquier gobierno, independientemente del partido que lo encabece.

Cuando no existe semejante burocracia, los ciudadanos no logran obtener los satisfactores esenciales de la vida social, como son la seguridad pública, la protección de sus derechos o la provisión eficiente de los servicios. En nuestro caso, la distinción entre partido y burocracia es prácticamente imposible, dada la historia del PRI, lo que explica la ilegitimidad, el abuso y la creciente desintegración de los servicios públicos y, con ellos, de la burocracia. Gran parte de lo que sería el servicio civil cambia de funciones cada tres o seis años y sus objetivos, típicamente, son políticos, no administrativos. Dada la importancia que tendría ésta para el funcionamiento de un gobierno plenamente legítimo en el futuro, el problema que enfrenta el país es mucho más complejo y profundo de lo que parecería a primera vista. La gran interrogante no es cómo hacer funcionar a la burocracia al servicio de otro partido, en caso de que un partido distinto al PRI llegase a gobernar, sino cómo profesionalizar y crear un servicio civil que permita efectivamente hacer posible una alternancia en el poder entre distintos partidos sin que el gobierno mismo deje de funcionar.

El quinto y último requisito que Linz y Stepan consideran indispensable para que una democracia pueda tener la oportunidad de prosperar es el de una **organización económica** funcional. Por organización o sociedad económica Linz y Stepan se refieren tanto a las instituciones y regulaciones que tienen que existir para que funcione la economía, como a las relaciones entre el gobierno y la economía que son indispensables para que ésta se desarrolle.



Para estos autores la democracia es imposible tanto en una sociedad con una economía de comando (comunista) como en una donde exista una absoluta libertad de mercado. La razón de estas afirmaciones es doble. Por una parte, sin un régimen de propiedad y de autonomía de los mercados es imposible que se desarrolle la diversidad, la competencia y la independencia en el conjunto de la sociedad que es necesaria para el desarrollo de una sociedad civil pujante. Por esta razón, dicen Linz y Stepan, la economía centralmente controlada es incompatible con la democracia. Por otra parte, una operación normal de la economía requiere de regulaciones que establezcan un régimen de propiedad y los derechos que de éste se desprenden, la regulación de los mercados accionarios, los estándares de pesos y medidas, los tribunales que diriman disputas y, de igual importancia, la garantía de provisión de bienes públicos, como educación y salud, independientemente de quien sea el que los provea. Sin estas condiciones la economía pura de mercado es igualmente incompatible con la democracia. Para estos autores, sólo una economía competitiva, con un régimen de propiedad bien definido y con las instituciones y regulaciones necesarias (o más) para que sea posible llevar a cabo transacciones económicas, pero también el desarrollo de la sociedad en un sentido amplio, puede sustentar a un sistema político democrático.

En México hemos avanzado notablemente hacia el tipo de organización económica que Linz y Stepan proponen, pero estamos muy lejos de haber llegado. Persiste un enorme número de situaciones en las que el gobierno actúa como si México tuviese una economía de comando, centralmente controlada; carecemos

de un régimen de propiedad que garantice los derechos económicos de la población; nuestra estructura económica e institucional virtualmente impide que la gran mayoría de la población tenga acceso a la economía moderna y, mucho menos, a la propiedad de empresas u otros medios de producción; las leyes tienden a proteger a las empresas instaladas, negando oportunidades a las que pudiesen crearse. En suma, la economía mexicana sigue estando plagada de monopolios, de prácticas corruptas y de decisiones discrecionales, todas las cuales son incompatibles con un desarrollo democrático. Los avances de los últimos años en estas materias no son despreciables y sin duda entrañan oportunidades que antes eran simplemente inconcebibles. Pero son todavía insuficientes para hacer posible que México sea una sociedad democrática.

### Demasiadas brechas

Las brechas entre nuestra realidad y los requerimientos mínimos de la democracia son extraordinarias. Aunque el país satisface, en algún grado, parte de los requisitos que Linz y Stepan han encontrado que son determinantes de la posibilidad para que prospere la democracia, la discusión de las páginas anteriores demuestra que estamos muy lejos de haber logrado sedimentar el camino para que esto sea posible. La democracia es mucho más que un régimen electoral o incluso político. La democracia es realmente un sistema interactivo en el cual nada funciona muy bien si el conjunto no opera adecuadamente. La economía requiere del estado de derecho, tanto como la sociedad civil requiere de una vibrante economía. Y todas ellas requieren de un gobierno que haga cumplir

la ley y de una sociedad política que le deje trabajar. Para que la democracia prospere requerimos que todos estos elementos funcionen eficazmente.

Nuestra realidad francamente no satisface los requerimientos de la democracia. Hemos estado enfrascados en una disputa sobre los temas electorales, pero típicamente hemos abandonado o, en el mejor de los casos, hemos dejado a un lado, como si fuera intrascendente, la discusión de todas esas *otras cosas* que son la verdadera sangre de la democracia. La pregunta es si es posible comenzar un debate que permita ir articulando las condiciones que harían posible construir esa democracia más allá de las disputas partidistas e ideológicas que, por importantes que sean, tienden a nublar el tema de fondo.

Quizá el mayor problema de México reside en la naturaleza misma del cambio político que ha tenido lugar a lo largo de las últimas dos décadas. Si bien las negociaciones electorales se concluyeron hace apenas unos cuantos meses, nadie razonablemente podría negar que el país ha venido experimentando una rápida liberalización política que no ha venido acompañada de nada más. Desde 1968, los medios de comunicación han observado una creciente apertura; lo mismo ha ocurrido para los partidos políticos y, en general, para la sociedad. Los límites a la libertad de expresión se han ensanchado. Sin embargo, todo esto ha ocurrido como resultado de una mezcla extraña de dádivas e impotencia gubernamental. Los gobiernos se han visto obligados a ser menos intolerantes a la existencia de competencia política, aunque eso no los ha hecho tolerantes de la misma. De igual forma, las libertades se amplían, pero no así la garantía de

protección gubernamental de las mismas. Es decir, los márgenes de libertad política sin duda se han ensanchado, pero la protección de los derechos que la constitución consagra en esta materia siguen tan politizados e inciertos como lo eran antes de 1968.

El régimen que surgió de la Revolución ha venido cambiando con lentitud, intentando impedir -sin lograrlo- el cambio político. A pesar de ello, sus acciones han hecho posible el crecimiento de los partidos de oposición. Si en ese campo el régimen ha sido poco visionario, en los terrenos que han sido objeto de esta discusión -como el servicio civil, el estado de derecho, la economía competitiva y demás- ha sido mucho peor. El resultado es una sociedad en la que están chocando la liberalización política *de facto* con la ausencia de reglas, instituciones o leyes que le den cauce. A nadie debería sorprender que el lenguaje político con frecuencia sea violento o que la desconfianza que le confieren los partidos de oposición al gobierno y al PRI sea siempre extrema.

Nuestra realidad -distinta a la de países como Chile o España, donde la llamada *transición* se vincula directamente a la muerte o al fin de la vida política de un individuo- es la de un proceso de cambio que hasta la fecha, independientemente de sus tiempos y rezagos, ha sido fundamentalmente gradual y evolutivo. Ciertamente hubiese sido preferible un proceso de cambio más ordenado y negociado, como el que caracterizó, de maneras diferentes, a los dos países citados. El hecho es que el proceso de cambio en México ha sido muy distinto. De seguir por donde ha venido no va a ser semejante a ninguno de esos países, lo

cual nos coloca ante la muy poco envidiable situación de tener que compararnos con otros ejemplos menos atractivos, como Rusia.

De triunfar, la transición mexicana permitiría una alternancia de partidos en el poder. A su vez, los partidos permitirían un engrosamiento de las instituciones y evitarían radicalismos en cualquier sentido. Con el tiempo se fortalecería la economía, se definirían los derechos y se propiciaría el desarrollo de una burocracia profesional. Quizá este cuento de hadas se haga realidad, como algunos otros seguramente así han acabado. Nuestras circunstancias actuales, sin embargo, hacen poco propicio ese desenlace.

Pero las circunstancias pueden cambiar. Los partidos políticos y, en general, la población, responden a los incentivos que tienen frente a sí. Hoy en día, todos esos incentivos propician la violencia en el lenguaje, cuando no en la realidad, generan escepticismos y una oleada tras otra de mala fe. La reciente campaña electoral sugiere que, lejos de contribuir a crear un ambiente propicio para una convivencia pacífica, los partidos -y ante todos el PRI- han optado por la descalificación y el insulto, antes que por el respeto y la competencia limpia, independientemente de su virulencia, que es perfectamente compatible con la democracia. En esto, los partidos se comportaron precisamente como lo habría pronosticado cualquiera que hubiese estudiado los requisitos para la democracia. México está lejos de satisfacerlos porque no existen las condiciones que los hagan posibles. Cambiar esas condiciones es algo posible. Pero se requeriría ver hacia adelante, hacia la construcción de un mejor basamento institucional, antes que al

triunfo pírrico del corto plazo. Sin contenido, la democracia mexicana será una más de esas ficciones a las que nos hemos acostumbrado.

## **Notas al capítulo II**

- (1) Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Harper, Nueva York, 1975.
- (2) Juan Linz y Alfred Stephan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, Johns Hopkins, Baltimore, 1996.
- (3) *Ibid*, p.5
- (4) Hughes Portelli, *Gramsci y el bloque histórico*, Siglo XXI, México, 1975.
- (5) Max Weber, *Economía y Sociedad*, FCE, México, 1970.

### CAPITULO III

#### La economía que no va

*La idea de la planeación gubernamental como un sustituto del mercado parte del extraño supuesto de que un país con escasez de talento empresarial siempre va a contar con abundancia de burócratas competentes.*

*Frank Machovec*

Todos queremos ser ciudadanos, sobre todo porque en la vida cotidiana sabemos que no tenemos las prerrogativas y derechos que la ciudadanía entraña. Instintivamente sabemos que no existen las condiciones legales ni políticas para poder reclamar los derechos, las libertades y las facultades que normalmente acompañan a la característica de ciudadanía. Pero la posibilidad de lograr la ciudadanía depende no sólo de cambios políticos y legales, sino también de los económicos. La economía es la esencia de cualquier sociedad, toda vez que sin una base de producción, ingresos y empleos para toda la población, hasta la mera pretensión de desarrollo y ciudadanía se torna risible.

La economía mexicana difícilmente se ha distinguido en los últimos años por su capacidad para lograr que esos satisfactores lleguen a todos los mexicanos. Si bien ha habido una transformación verdaderamente dramática en los conceptos y principios que determinan la política económica gubernamental, el resultado sigue siendo patético. No hay la menor duda que los signos positivos son muchos y muy importantes: las exportaciones, por ejemplo, fueron casi seis veces mayores en 1996 que en 1982; el número de empresas mexicanas que compite exitosamente con las mejores del mundo es creciente. Pero la realidad cotidiana para la mayoría

de los mexicanos es muy distinta. Aunque el gobierno se precie de sus avances en estabilizar la economía, la realidad es que las tasas de crecimiento actuales y potenciales siguen -y seguirán- siendo raquíticas.

El objetivo de cualquier política económica en un país en desarrollo no puede ser otro que el de lograr tasas de crecimiento elevadas que permitan aumentar las oportunidades de empleo y riqueza de la población. Indudablemente, los últimos tres gobiernos se han abocado a ese propósito. Pero, por sugestivos que sean algunos indicadores, el hecho es que los resultados son magros. La economía -o, al menos una parte de ésta- ha venido experimentando una transformación sumamente profunda que explica el optimismo de muchos funcionarios gubernamentales, así como de algunos empresarios. Sin embargo, la medida última del éxito de una política económica no puede residir en el mero encuentro de los cambios que se hayan realizado o, incluso, de las exportaciones que se hubieran logrado, sino en la mejoría palpable en los niveles de vida de la población, es decir, en el bienestar que logren las personas comunes y corrientes. Desde esta perspectiva, los cambios que indudablemente se observan en la escena económica del país siguen sin alcanzar ese objetivo esencial y, por esa razón, siguen siendo reprobados (y, en este sentido, reprobables) por la mayoría de la población. Un funcionario gubernamental decía hace poco que el gobierno merecía un diez en comportamiento, pues había hecho todo lo que el libro de texto indicaba que debía hacerse en materia económica, pero cero en desempeño, dados los resultados.



Quizá sea justa esa calificación, pero no es evidente que el gobierno haya hecho todo lo necesario para lograr el objetivo de alcanzar tasas verdaderamente elevadas de crecimiento en un futuro razonable. El propósito de este capítulo es el de discutir qué es lo que el gobierno ha hecho en relación al mundo con el que el país ha interactuado. Tal vez fuera justificable un diez de calificación para la política económica, pero sólo si ésta se midiera en un vacío. Si comparamos lo que se ha hecho en México respecto a lo que ha pasado en el resto del mundo, la realidad es que lo avanzado en el país no es particularmente trascendente. Ese es quizá nuestro problema: llevamos casi tres lustros tratando de alcanzar un objetivo móvil, pretendiendo que está fijo. Mientras no reconozcamos esta simple realidad, la economía mexicana continuará dividida e incapaz de satisfacer a la mayoría de la población.

## La economía mundial

Hace veinte años nadie hablaba de la “economía mundial”. El término que empleaban los economistas y funcionarios gubernamentales era el de “comercio internacional” y se referían al intercambio de bienes entre países. Hoy en día sólo se habla de la economía mundial porque ya no se pueden distinguir las diferencias entre la inversión nacional y la extranjera, el comercio y la producción y la economía nacional y la mundial. Hasta el lenguaje cotidiano denota la profunda transformación que ha sufrido el mundo en que vivimos.

El lenguaje es un mero síntoma del problema que nos circunda. La economía mexicana vivió profundamente aislada del resto del mundo desde los años treinta hasta mediados de los ochenta. A lo largo de esas cuatro o cinco décadas se desarrolló en el país una base industrial nada despreciable, pero casi totalmente al margen de lo que ocurría en otros países. México importaba muchas cosas, pero prácticamente ninguna de ellas representaba una fuente de competencia para la industria mexicana. Es decir, se importaban insumos para la industria, materias primas, maquinaria, etcétera, pero no productos manufacturados. En este sentido, la economía estaba efectivamente cerrada. Buenas razones había para seguir ese camino pero, en retrospectiva, el costo fue monumental, y se refleja en el enorme número de desempleados, subempleados y personas en la economía informal, además del gran número de empresas que no tienen, en su estado actual, mayor expectativa de mejoría.

La economía mexicana se cerró por la combinación de una serie de circunstancias, cada una de las cuales parecía justificable en sí misma. Para comenzar, la Gran Depresión evidenció la necesidad de contar con fuentes de empleo e ingresos distintas a las vinculadas con la exportación de materias primas. Lo importante era (y, paradójicamente, sigue siendo) desarrollar actividades con alto valor agregado que produjesen muchas fuentes de riqueza. En segundo término, la creación del Partido Nacional Revolucionario, pero sobre todo el PRM y después el PRI con sus contingentes sectoriales, vino asociada con el desarrollo de una sociedad cada vez más urbana, en la cual se desarrollaron grupos de interés muy poderosos -sobre todo sindicatos y empresarios- que

lograron protecciones y apoyos de diverso tipo por parte del gobierno. En tercer lugar, luego del fin de la Segunda Guerra Mundial, se creó la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina (CEPAL), que otorgó legitimidad filosófica a la noción de industria “infantil” en la región. El concepto de industria infantil se fundamentaba en el argumento de que los países de industrialización tardía debían ayudar (es decir, subsidiar) y proteger (es decir, no someter a la competencia internacional) a ciertas industrias básicas, a fin de crear una base industrial autosuficiente. La legitimidad de este argumento esposado por la CEPAL se tradujo en políticas industriales agresivas, subsidios para los proyectos favoritos de los burócratas y protección para todo el que la pidiera y estuviese dispuesto a pagar por ella, generalmente en la forma de corruptelas de un tipo u otro.

Por encima de todas estas circunstancias reales, cuando se inicia el proceso de industrialización por sustitución de importaciones, la característica principal del país era la construcción de un sistema político *sui generis* que otorgaba primacía absoluta a los beneficios y privilegios de la burocracia política por encima de cualquier otra consideración. En la economía, el resultado de estas circunstancias y de los criterios que de ellas se derivaron, fue una brutal centralización de las decisiones, donde lo importante no residía en promover un desarrollo económico sano y sostenido, sino que el control político se mantuviera en manos del partido y que los beneficios de la actividad económica fluyeran hacia sus miembros.

Nadie debió sorprenderse cuando una economía fundamentada en ese tipo de criterios y condicionantes quebrara a principios de los ochenta. Por más que los gobiernos de Echeverría, López Portillo y Miguel de la Madrid en sus primeros dos años trataron de darle respiración artificial a la economía (sobre todo, los dos primeros, por medio del gasto público financiado por inflación y deuda externa), el hecho es que, con excepción de los años en que el crecimiento se benefició del incremento en los ingresos petroleros, la economía mexicana lleva dos y medio décadas de estancamiento en términos *per capita*.

Si bien se lograron tasas de crecimiento muy elevadas a finales de los setenta, la realidad es que ese buen desempeño fue producto de circunstancias totalmente coyunturales, como fue el brutal crecimiento en los precios del petróleo a nivel internacional, lo que incentivó un extraordinario crecimiento de la inversión en esa industria en esos años. Es decir, de no haber habido esa circunstancia excepcional, la economía habría comenzado a estancarse años antes. En este sentido, desde el comienzo de los setenta nuestra economía acusa un problema estructural, por lo que sólo con un cambio de tal envergadura será posible salir adelante. Buena parte de ese cambio fue iniciado desde mediados de los ochenta, pero, dados los resultados, es evidente que el camino hacia adelante todavía será difícil y pedregoso.

La reforma económica ha sido un esfuerzo de más o menos quince años por cambiar una realidad económica de estancamiento, o incluso de ligera contracción en términos *per capita*, de una manera definitiva. En su esencia, la

reforma económica, iniciada por de la Madrid, persigue crear las condiciones para que la economía logre tasas muy elevadas de crecimiento, pero sus resultados, por encomiables e imponentes que sean, siguen siendo muy limitados. Si bien la reforma ha perseguido insertar al país en la economía internacional, es evidente que los logros a la fecha en ese rubro son sumamente modestos, particularmente si se juzga a partir de las tasas de crecimiento *per capita*. Las exportaciones mexicanas son extraordinarias -y su tasa de crecimiento todavía más impresionante- pero no han logrado transminar sus beneficios hacia el resto de la economía. La realidad es que la economía mexicana ha incrementado sus niveles de exportación y de importación de manera literalmente increíble, pero no se ha insertado en la economía mundial

#### La reforma económica y la economía mundial

Hace tiempo que dejó de existir alguna distinción significativa entre la economía nacional y la internacional. Las únicas diferencias que persisten son las que se anquilosaron en las mentes de los políticos y empresarios que se niegan a aceptar el cambio que acoge al mundo y que nadie puede parar. Esa negativa tiene explicaciones muy lógicas -como la de mantener la soberanía o la de proteger intereses particulares-, pero no por ello menos irrelevantes en esta época. La globalización de la economía mundial es un hecho que nadie puede parar ni acotar. La pregunta que todas las naciones tienen que hacerse es ¿cuál es la mejor manera de integrarse a ese proceso mundial para derivar los máximos beneficios posibles como resultado?

Desafortunadamente, la pregunta que la mayor parte de nuestros políticos y empresarios se hacen es muy distinta: para ellos la pregunta relevante es ¿cómo podemos evitar que nos rebase la globalización? La premisa de la que parten es que la globalización constituye una amenaza que, por lo tanto, debe ser contenida o limitada por encima de cualquier cosa. La realidad es que nadie puede lograr semejante objetivo hoy en día. La globalización es un hecho innegable. La disyuntiva para los gobiernos no consiste en aceptar o en rechazar a la globalización, sino -al menos hipotéticamente- en aceptar insertarse en ella o no. Para ello, tienen que tomar su decisión a sabiendas de las consecuencias de sus actos. En teoría, los gobiernos retienen la opción de insertarse o no; en teoría la decisión es suya. Sin embargo, en la realidad la decisión no existe ni es suya. No es suya esa decisión porque la población, los ciudadanos en potencia, la están tomando día a día en cada uno de sus actos: el internet, las exportaciones, las importaciones, etcétera. Pero la decisión no existe porque la opción es meramente hipotética: no insertarse en la economía mundial es equivalente a condenar a la población a la pobreza, al desempleo y al oprobio y los mexicanos ya tuvimos muchas décadas precisamente de eso.

La evidencia respecto al hecho de que las dos economías -la nacional y la internacional- son indistinguibles, es abrumadora. Quienes no lo quieren ver así se engañan a sí mismos. Pero eso no ha impedido que existan toda clase de políticos, economistas, burócratas, empresarios, intelectuales y demás que no sólo se nieguen a ver la realidad, sino que argumenten en contra de una decidida

inserción en la economía global. Con ello, lo único que causan es un retraso todavía mayor en la recuperación de la economía, con las consecuencias que esto inevitablemente trae sobre los niveles de empleo e ingresos.

A la luz de estos conceptos, si uno compara el conjunto de reformas a la economía que se instrumentaron en los pasados quince años con los cambios que han tenido lugar en la economía internacional en las últimas décadas, lo menos que se puede decir es que la economía mexicana ha sufrido una transformación muy modesta. Es decir, por más que los cambios que han tenido lugar en la estructura de la economía mexicana y en los reglamentos que la rigen -como privatizaciones, apertura a importaciones, etcétera- hayan sido sumamente grandes y ambiciosos, el rasero idóneo para determinar el grado de avance no es el de comparar la estructura de la economía actual contra la de hace una década o dos, sino con lo que han hecho otros países en el resto del mundo. En realidad, las reformas económicas emprendidas en México deben ser evaluadas respecto a otros países y, quizá más apropiadamente, respecto a los cambios que experimenta la economía mundial en su conjunto. Bajo este parámetro, lo que resulta evidente es que la reforma económica mexicana no sólo ha sido insuficiente, sino más bien modesta y, en muchos rubros, no necesariamente la adecuada.

De esta manera, en lugar de analizar qué tan radical fue en su momento la apertura de la economía, valdría la pena evaluar si esa apertura fue suficiente; de la misma forma, en lugar de analizar las medidas de reforma, lo idóneo sería

analizar los resultados. Los últimos tres gobiernos han sido excepcionalmente generosos en su propensión a auto-congratularse de los cambios que realizaron. De hecho, a la luz de nuestra historia, no es poco mérito haber logrado privatizar algunas decenas de empresas o haber liberalizado las importaciones. Baste ver el resultado de los repetidos intentos por privatizar la petroquímica para reconocer que los logros de los años anteriores no fueron pequeños.

Pero la evaluación relevante no es la de los medios empleados, sino la de los resultados obtenidos. Lo que verdaderamente importa no es lo que pretendía el gobierno o la bondad de los instrumentos a que se acudió, sino el hecho de que los beneficios para el mexicano promedio han sido sumamente pobres. Hay quienes argumentan que se trata de un problema de tiempos -"los beneficios tardan tiempo en aparecer"-, en tanto que otros critican la naturaleza de las reformas mismas -"sólo benefician a los ricos". La experiencia de los últimos dos años sugiere que no es ni una ni la otra. Las partes de la economía -y las regiones del país- que están creciendo a gran velocidad han logrado desparramar los beneficios hacia sus empleados y sus comunidades en la forma de salarios descomunadamente altos para el promedio nacional. Esto muestra que la rápida inserción a la economía mundial se traduce en beneficios tangibles para todos. Por su parte, la rentabilidad de las exportaciones tiende a ser menor que la rentabilidad de las empresas en sus ventas domésticas. En este sentido, las reformas, lejos de beneficiar a los ricos, benefician a los verdaderos empresarios que saben encontrar oportunidades donde otros ven caos. Por ello, el verdadero tema crítico para México no es si se debe reformar a la economía -porque no hay



alternativa alguna- sino cómo es que vamos a crear el millón de empresarios que hagan posibles los empleos y los ingresos del resto de los mexicanos.

Pero esa no es la forma y tendencia que ha cobrado el debate en torno a estos temas. El debate nacional en torno a las reformas de la economía ha sido orquestado por los perdedores y por los resentidos, en total ausencia de los beneficiarios actuales o potenciales de las mismas. El debate se ha perdido en las disputas políticas, que son inevitables, pero no por ello conducentes a contribuir a una rápida y duradera recuperación de la economía. En cierta forma, la transformación de la economía ha acabado siendo rehén de los intereses partidistas y sindicales que la impiden, con perniciosas consecuencias para el resto de la población. A pesar de lo anterior, el mejor argumento para rechazar a los críticos de la apertura es el de la evidencia empírica: la única parte de la economía que funciona sin discusión alguna -y funciona muy bien- es la que está plenamente insertada en la economía internacional. En lugar de pretender cerrar la economía o echar para atrás las reformas, lo que nos falta es insertar al resto de la misma en esa misma lógica.

Pero la generosidad de los elogios que se han propinado a sí mismos nuestros políticos en los últimos años poco tiene que ver con la realidad de sus hechos. La apertura de la economía fue totalmente insuficiente, toda vez que no fue general, sino sumamente discriminatoria. La apertura fue casi completa en el sector manufacturero, que había sido el más protegido por décadas. Sin embargo, el celo liberalizador fue sumamente acotado: no hubo apertura alguna en el sector

bancario, ni en las comunicaciones, por no hablar del sector energético. Es decir, a los empresarios del sector manufacturero, poco acostumbrados a la competencia de por sí, se les obligó a competir con los mejores del mundo (a través de las importaciones) pero con las manos amarradas, pues todos sus proveedores de insumos -de materias primas, telefonía, crédito, etcétera- siguieron protegidos. Para el empresario promedio el problema de la apertura no fue tanto su velocidad -por más que esa sea su percepción- sino el hecho de que sus competidores y sus proveedores, gracias a los criterios del gobierno, los sacaron del mercado.

### La globalización

La globalización es un concepto muy traído y llevado que se emplea mucho pero se define poco. Esa ausencia de definición lleva a monólogos que no permiten avanzar ni el conocimiento ni la resolución de los problemas del país. En términos generales, la globalización ocurrió porque se dieron cuatro mini-revoluciones a lo largo de los años ochenta, cada una de las cuales transformó una parte del mundo. En conjunto, cambiaron no sólo la lógica de la actividad económica, sino la forma de producir, la naturaleza de los empleos disponibles y las fuentes de riqueza.

La primera revolución que tuvo lugar fue la que se inició con el súbito y desenfrenado cambio tecnológico de los setenta y ochenta, sobre todo en el ámbito de las comunicaciones. La aparición de sistemas digitales de

comunicación, los faxes, los satélites, los teléfonos celulares y toda la parafernalia de computadoras que se comenzaron a asociar con estas tecnologías transformó las relaciones de poder entre los diversos grupos de la población y alteró la capacidad de los gobiernos en el mundo entero de controlar a sus poblaciones. Las comunicaciones también cambiaron la manera en que se podían vincular las empresas entre sí y las plantas de una empresa con sus directivos. En forma inmediata hicieron posible la existencia de plantas manufactureras en los lugares más recónditos del mundo, todas ellas comunicadas en forma permanente como si estuvieran en el terreno de junto. Puesto en otros términos, las distancias dejaron de medirse en términos de kilómetros para definirse en términos de segundos, cuando no de nanosegundos.

La segunda revolución fue la financiera. Con la revolución de las comunicaciones y el desarrollo de las computadoras, la actividad financiera cobró nuevas formas y características alrededor del mundo. La tecnología hizo añicos la existencia de barreras nacionales, permitiendo que los flujos de capitales tuvieran lugar alrededor del mundo, al margen de las preferencias de un gobierno u otro. Las empresas, independientemente de que fuesen mexicanas, canadienses, alemanas o chinas, comenzaron a explorar nuevas fuentes de financiamiento más allá de sus fronteras y se comenzaron a vincular directamente con los mercados financieros. Las finanzas adquirieron una importancia descomunal en el desempeño de la actividad económica, muy por encima de cualquier otra consideración. La inversión extranjera se transformó en el factor individual más trascendente para el desarrollo económico, sobre todo porque, incrementalmente,

las empresas dejaron de ser nacionales en su comportamiento económico, para convertirse en instituciones cada vez más cercanas a la lógica internacional que a la lógica interna de cualquier país. Los países se han visto ante un dilema muy real y muy específico: si quieren ver crecer a sus economías tienen que aceptar las reglas de la globalización, pues hoy en día son los mercados los que deciden. Este ya no es el mundo de los políticos, sino el de la inversión extranjera.

La tercera revolución ha sido de orden político. Las ideologías han tendido a disminuir en importancia y hoy virtualmente no hay país en el mundo que no declare su vocación por los mercados o se dedique a atraer la inversión del exterior. Por ello, cuando un gobierno proclama seguir el camino correcto, en realidad no está diciendo nada excepcional, pues todos los países del mundo van por el mismo camino. Lo crucial hoy en día es la velocidad del cambio y ésta depende en buena medida de la capacidad de articulación de alianzas políticas. Los gobiernos se encuentran cada vez más limitados en su capacidad para afectar el acontecer cotidiano y son cada vez más dependientes de los mercados para alcanzar el buen desempeño de sus países. Por su parte, los grupos e intereses opuestos a alguna reforma que sea clave para el desarrollo se convierten en impedimentos monumentales al éxito de los países. Para los gobiernos el reto es vencer a esos intereses específicos en aras de un desarrollo general, algo muy fácil de conceptualizar, pero muy difícil de llevar a la práctica. Lo que es evidente es que la economía ya no puede funcionar al margen de la política ni viceversa. La calidad de la democracia de cada país -y, por ello, su capacidad de gobierno efectivo- se convierten en factores cruciales para el desarrollo. Máxime cuando la

población quiere todo al mismo tiempo: quiere todos los beneficios sociales y la democracia.

Finalmente, la cuarta revolución es la industrial. A partir del embargo petrolero árabe de 1973, las empresas japonesas comenzaron a transformar la manera de producir alrededor del mundo. En lugar de simplemente transferir el costo del incremento en los precios del petróleo, las empresas de Japón iniciaron un proceso dedicado a elevar la productividad y la eficiencia de sus plantas. Lo que hicieron transformó al mundo. Tradicionalmente, una planta compraba materias primas y, al final del proceso, vendía coches o televisiones o lo que fuera, ya terminados. La transformación industrial en los ochenta consistió en convertir a la producción en una secuencia de varios pasos independientes que se unirían sólo al final. En lugar de producir automóviles y todas sus partes en un determinado lugar, se inauguró la producción de lo que son, para todo fin práctico, mercancías industriales. Históricamente, cuando se hablaba de mercancías, commodities en inglés, se pensaba en términos de productos naturales o animales: oro, plomo, naranjas, puercos; la revolución industrial de los setenta comenzó a producir partes y componentes industriales como si fueran mercancías. De esta forma, en lugar de que se manufacturaran cien mil televisores en un solo lugar, se comenzaron a fabricar sus partes en distintos lugares, con economías de escala sumamente elevadas. Una fábrica comenzó a producir, en este mismo ejemplo, un millón de cinescopios, para venderse en diversas partes del mundo, en tanto que, en otra fábrica, se producían las cajas de los televisores. El punto es que la producción se diversificó en aras de incrementar la productividad y la calidad de

los bienes, en tanto que se multiplicaron los fabricantes de partes y componentes. El resultado de todo esto fue que el valor de los recursos naturales comenzó a declinar respecto al de los bienes industriales. La política económica -una que promoviera la estabilidad- se tornó en el factor central del desarrollo económico: una política fallida hundía a cualquier economía.

La suma de todos estos cambios, de estas cuatro revoluciones, ha hecho que el mundo se transforme. La economía internacional, en la cual todos estamos insertos, nos guste o no, consiste en intercambios de dinero e información por un lado, y de inversión y comercio, por el otro. La información -desde conferencias hasta comunicaciones, transmisiones por computadora, libros, cines, etcétera- hace que todo el resto funcione. Es la información la que determina las acciones de los mercados financieros, razón por la cual todas las empresas y todos los gobiernos se desviven por controlar o, ante la imposibilidad de lograrlo, por influir la información que circula acerca de ellos. Muy pocos logran afectar la información en mayor medida, pero no hay duda que la combinación de información y flujos de capital puede tener consecuencias dramáticas, como los mexicanos descubrimos a finales de 1994. No hay nada hoy en día que pueda limitar los efectos de la información sobre la actividad financiera o económica, no queda más que derivar mejores resultados en la actividad económica y en la realidad política para que éstos se traduzcan en mejor información. La manipulación resulta infructuosa y hasta contraproducente.

La propensión casi natural de los gobiernos es no sólo a tratar de controlar la información, sino a generar toda clase de diques en la actividad económica, suponiendo que estos van a contener a cierta parte del trillón de dólares diarios que se intercambian en los mercados internacionales. Las economías que son vulnerables lo son por una pobre política económica que no es resistente frente a la realidad internacional: una política económica que rechaza la realidad del mundo o que parte del principio que se puede ignorar las circunstancias que dominan al mundo en que, nos guste o no, estamos insertos.

Los países exitosos

El debate sobre el crecimiento económico es interminable. Los economistas más serios reconocen que realmente nadie sabe qué es lo que hace que una economía crezca. Todos, por supuesto, tienen sus propias ideas, pero nadie puede afirmar a ciencia cierta que tal o cual política va a ser el factor transformador. En México, tras la crisis de 1994 volvieron a hacer su aparición quienes propugnan por una política industrial, como la salvación para todos nuestros males. Algunos han citado el caso de Japón y del sudeste de Asia para ejemplificar las virtudes de la planificación. Una vista rápida a esa región demuestra la falacia del concepto mismo. Cada país en Asia es diferente. Unos, como Singapur, son casi stalinistas en su manejo económico, en tanto que otros, como Hong Kong, difícilmente podrían ser más adeptos al libre comercio y repulsivos de cualquier cosa que suene a intervención gubernamental.

Un estudio reciente<sup>(1)</sup> demuestra que el éxito tiene poco que ver con la política industrial y todo que ver con la política económica y con la estructura institucional a un nivel más general. El estudio afirma que hay dos comunes denominadores en todos los países exitosos del sudeste asiático. El primer factor que todos estos países tienen en común es que no tratan de manipular las fluctuaciones de corto plazo que ocurren en la economía. En lugar de intentar evitar o controlar cada altibajo en las tasas de interés, en el tipo de cambio o en la balanza comercial, esos gobiernos se abocaron íntegramente a crear un clima propicio para el desarrollo de las empresas. Se dedicaron a desarrollar la educación, sobre todo la primaria y secundaria, así como el entrenamiento dentro de las empresas, premiaron el ahorro y castigaron el consumo. Por encima de todo, procuraron evitar fluctuaciones, logrando un clima de confianza, desconocido en nuestras latitudes.

El segundo factor en común fue que privilegiaron el desempeño internacional de sus economías por encima de su desempeño doméstico. En sus decisiones, lo primero que buscaban responderse era ¿cómo iba a afectar tal o cual acción la competitividad de la industria en la economía internacional?, en lugar de preguntárselo en relación al mercado interno y al empleo. Apostaron por el desarrollo de las exportaciones como factor promotor del mercado interno y no al revés. Además -y muy importante- se dedicaron a convertir en héroes a las empresas que lograban éxitos en los mercados internacionales, creando con ello toda una cultura de calidad y, sobre todo, desarrollando apoyos políticos -y confianza- en torno al curso adoptado.



El éxito de los países del sudeste asiático es ampliamente conocido. Pero hay que precisar que no todos siguieron los mismos lineamientos. Lo que sí es común es su énfasis en el desempeño de una macroeconomía sana -política monetaria estable, baja inflación-, el desarrollo de una excepcional educación y un elevado ahorro interno. Al privilegiar las exportaciones, enviaron una señal que nadie podía ignorar, respecto a lo que era prioritario y lo que no lo era. Lo interesante es que estos principios han sido igualmente cruciales para países como Alemania y Suecia que, con sus variantes, han sido de los más exitosos en el continente europeo. Todos ellos generaron un clima de confianza tal, que ninguna crisis económica ha sido suficiente para quitarle el tapete a las tendencias de largo plazo. Algo muy diferente a nuestra historia de 1976 a la fecha.

¿Qué política económica?

En el México de hoy la discusión sobre las opciones de política económica es sumamente álgida, pero muy poco realista. La discusión refleja un sistema político cerrado, donde existen pocos resquicios para la participación política, por lo que lo común son las afirmaciones categóricas, las propuestas de cambio absoluto o la crítica *ad hominem*. Pero la realidad cotidiana de muchos mexicanos que no tienen opciones y cuya realidad es poco halagadora crea un amplio mercado para la discusión y debate, aunque éste tenga lugar sin relación alguna con la realidad objetiva del país y de la economía. De nada sirve, por ejemplo, compararnos con los países europeos y sus sistemas de seguridad social, cuando aquí no hemos

logrado siquiera construir casas de manera eficiente con todo el dinero que se ha despilfarrado en INFONAVIT. Pero más allá del realismo o no del debate, hay circunstancias muy específicas que han hecho todavía más difícil construir un debate sensato y, sobre todo, lograr que la población en general acepte los costos de una transformación en aras de un futuro mejor. El gobierno no ha presentado una agenda de discusión, misma que, por definición, serviría para acotar los extremos del debate, en tanto que los partidos no han sido capaces de articular proyecto alternativo alguno.

El debate ha sido de sordos en gran medida porque no existe, o se ha perdido, un consenso mínimo sobre la realidad objetiva que nos circunda. Como decía Alberto Díaz<sup>(2)</sup> para poder llegar a debates concretos y útiles, se tiene que reconocer que en la actualidad ningún modelo económico es viable si no se aceptan varios postulados como dados e inevitables en nuestra realidad: a) la realidad de la globalización en la producción mundial, la apertura comercial y de flujos financieros en los mercados internacionales; b) la necesidad de reestructuración del papel del Estado, sobre todo en lo que concierne a la relación de éste con la economía y los mercados; c) el fracaso de métodos de planeación que pretendan tener objetivos tan restrictivos que minen la iniciativa individual y las posibilidades de innovación; d) la indeseabilidad y lo pernicioso de entornos macroeconómicos inestables y, en particular, de inflaciones demasiado elevadas que constituyen un impuesto regresivo; y e) la necesidad de un marco institucional que promueva la competencia tanto de los actores públicos como los privados para generar un mayor crecimiento y bienestar social.

Partiendo de esas premisas es posible discutir los detalles, donde hay mucha más latitud de lo que parecería a primera vista. Temas como el de estructura industrial en el que caben las preguntas de si el desarrollo debe tener lugar en torno a unas cuantas empresas grandes o a muchos núcleos de empresas chicas son no sólo pertinentes, sino trascendentales para el desarrollo del país. Lo mismo va para temas como los que siguen: la gran y creciente distancia entre el norte y el sur del país y el riesgo de un desmembramiento; el papel de los estados y municipios en la promoción del desarrollo y de la inversión; la naturaleza de la política tributaria: más impuestos indirectos o mayor énfasis en el uso de éstos como mecanismo redistributivo; las prácticas monopólicas; la lucha contra la pobreza; la política monetaria y el objetivo de inflación. Todos estos temas son sujetos necesarios de debate y, por más que nos digan, no hay una sola manera de lograr los objetivos en cada uno de ellos. Por supuesto que todos tenemos nuestras preferencias, pero en estos temas lo único absoluto es lo que no podemos cambiar -las premisas del párrafo anterior- porque están más allá de nuestra capacidad de influencia. Todo el resto es precisamente la esencia de lo que debería ser un proceso democrático.

¿Hay opciones?

El mundo cambia en forma tan rápida, que es imposible pretender controlarlo. La economía del futuro nada tiene que ver con la del pasado, por lo que lo único factible para la política gubernamental es intentar crear un clima de tranquilidad y

confianza que permita el desarrollo pleno de las potencialidades de los individuos. Eso es lo que hicieron los países exitosos en el sudeste de Asia y es eso lo que nosotros no hemos sabido lograr. Mientras más cambia el mundo, menos fácil es determinar qué será exitoso y qué no lo será. Por eso es mejor dejar de intentarlo.

“En la economía del futuro”, dice un exitoso empresario japonés llamado Isamu Shimura<sup>(3)</sup> “los recursos económicos que van a ser relevantes no serán naturales sino humanos: inteligencia, habilidad y visión”. No importa cuál sea la barrera que exista, el que cuente con esos recursos va a salir adelante. Un ejemplo perfecto de esto es el fenómeno llamado callback. Se trata de un servicio telefónico que algún empresario inventó para darle la vuelta a las restricciones y costos excesivos de las llamadas de larga distancia. Una persona llama a un número de teléfono en Irlanda o en Estados Unidos o en Hong Kong, deja que suene el teléfono una vez y cuelga. Esa llamada dispara un mecanismo que hace que la llamada sea respondida de inmediato. Un instante después, el teléfono suena de regreso y la persona puede llamar a cualquier parte del mundo, a tarifas muy por debajo de las oficiales. Lo único que requirió el que inventó este sistema fue visión, inteligencia y habilidad. La tecnología estaba ahí, pero a nadie se le había ocurrido antes. El resultado de este servicio ha sido la destrucción de las tarifas oficiales -y excesivas, por no decir obscenas- que muchos países imponen en las llamadas de larga distancia. Un empresario capaz acabó así con algunos grandes monopolios.

El punto es que los gobiernos ya no cuentan con capacidad alguna de imponer o garantizar la existencia de un monopolio. La competencia está cambiando al mundo. Mientras más tardemos en asimilar el hecho de que nuestra única posibilidad de éxito es la de insertarnos íntegramente en la economía internacional, más tardaremos en ver resultados positivos en la economía. La competencia en el futuro no puede más que incrementarse y seguramente vendrá de empresas y actividades que ni siquiera se encuentran hoy en la misma industria. Hace veinte años nadie hubiera imaginado que IBM (computadoras), Citibank (banco) y ATT (comunicaciones) estarían en el mismo negocio y, sin embargo, eso es precisamente lo que ha ocurrido. Las computadoras, al banca y la telefonía son hoy en día parte de una misma actividad. Los antiguos socios o proveedores son ahora feroces competidores. Lo mismo ocurrirá en el futuro.

No hay gobierno alguno que pueda prever la dirección que va a tomar la economía en el futuro, en gran medida porque nadie va a decidirlo. El futuro va a ir cobrando forma como resultado de la acción de miles o millones de personas en lo individual, cada una tomando decisiones en un ámbito distinto. Si nadie puede prever el futuro, mucho menos podrá controlarlo. El problema es que hay muchos gobiernos, el nuestro entre ellos, que van a hacer todo lo posible por intentarlo. Todavía hay muchos políticos mexicanos que siguen hablando en términos de soberanía, con lo que no sólo están contribuyendo a retrasar (porque tampoco pueden impedir) una verdadera recuperación económica, con beneficios generalizados, sino que incluso podrían estar avanzando causas totalmente opuestas a sus intereses u objetivos, como podría ser la división del país.

A menos de que se encuentre alguna manera de convertir al sur del país en un gran polo de desarrollo, las tendencias centrífugas que hoy claramente nos caracterizan se van a acentuar. Es imperativo crear condiciones para el desarrollo económico, tanto en un sentido legal e institucional, como a través de polos de desarrollo expresamente concebidos para atraer inversión. El turismo ha logrado ese tipo de objetivos en el pasado, como evidencian casos como el de Cancún, pero lo que nos falta es identificar posibilidades semejantes en las partes más pobres del país, probablemente no en el sector turístico, como Chiapas y Oaxaca. En la práctica, sin embargo, no nos encontramos ni un ápice más cerca de contar con mejores condiciones legales e institucionales para atraer la inversión privada, ni mucho menos con grandes proyectos de desarrollo que pudiesen transformar todo el centro de gravedad del país.

Para quienes nieguen la veracidad de estas carencias, nada como la evidencia contundente. Los ejemplos hablan por sí mismos. En la última década no ha habido el más mínimo impulso hacia un cambio drástico en la calidad de la educación. Muchos discursos, negociaciones y cambios en la estructura del sindicato magisterial, pero los niños siguen sin aprender matemáticas, español, inglés y otras materias básicas como ocurre en los países que, nos dicen, queremos y debemos imitar. Lo mismo ocurre en el sector financiero. No existen esquemas que funcionen para financiar proyectos visionarios e innovadores, el famoso venture capital que ha logrado éxitos tan impactantes como Microsoft y Netscape en Estados Unidos. Los bancos, cuando otorgan crédito, jamás apoyan

proyectos de empresas nuevas, por promisorias que sean. Hasta los proyectos de exportación con mercados garantizados encuentran imposible el financiamiento bancario, para no hablar de los mal llamados bancos de “desarrollo”, que no son más que entidades burocráticas. Ahora que la moda es el ahorro interno, sería interesante revisar las cuentas del INFONAVIT: capaz que lo que nos encontramos es un hoyo sin fondo en el que seguimos dilapidando el dinero que, en otras circunstancias, estaría financiando a una sociedad rica, pujante y confiada en su futuro. Creo que la evidencia habla por sí misma en todos y cada uno de estos ejemplos.

Sería difícil minimizar la complejidad del momento actual para la economía mexicana. Si bien hay razones para ser optimista respecto al futuro, la verdad es que ese optimismo solo es realista para una porción muy pequeña de la población. El resto se encuentra en condiciones cada vez más críticas, esencialmente porque depende para su empleo y su ingreso de empresas y empresarios que no saben hacia dónde van, no tienen con qué ir hacia allá o, simplemente, han sido rebasados por los cambios en la economía. Cualquiera que sea la causa, el hecho ineludible es que un enorme número de empresas -la mayoría en términos absolutos, aunque ciertamente no en su volumen de producción- está al borde del colapso y, por las regulaciones existentes, podría seguir así casi indefinidamente. No contamos con una ley de quiebras que permita transferir activos subutilizados hacia empresas nuevas que pudiesen emplearlos de manera innovadora y mucho más exitosa. Sin capital y sin una ley de quiebras no habrá reestructuración del viejo sector de la industria mexicana, lo que hará que ésta se perpetúe, impidiendo

una renovación general. Esto contrasta groseramente con lo que el gobierno afirma que ésta haciendo y con lo que ocurrió en el país que ha servido de inspiración al gobierno actual: Chile.

Hace unos años, cuando se comenzaba a hablar de negociar un tratado de libre comercio con Chile, vino a México una delegación de empresarios chilenos que querían explorar el mercado, platicar con sus contrapartes mexicanas y, en general, estudiar el potencial de la nueva relación. Lo más impactante de la visita fue la introducción con que se presentó la delegación chilena, con una expresión que tenía un enorme fondo, mismo que ahora resulta particularmente relevante para nosotros. El jefe de la delegación chilena se paró frente al micrófono y dijo: “les presento a los nuevos empresarios chilenos, porque los viejos ya no existen”. En Chile se apresuró el cambio de los viejos empresarios hacia otros que pudiesen echar a andar esa economía en serio. Aquí estamos empantanados con viejos empresarios, las deudas acumuladas en FOBAPROA y una economía cuya recuperación sólo da para unos cuantos.

El México de los noventa es uno de contrastes. Por un lado están las empresas exitosas, las que saben lo que están haciendo y que se han insertado en forma integral a la economía internacional. Por otro lado están todas aquellas que todavía esperan la redención sin esfuerzo alguno. Los últimos gobiernos han comprendido el reto, pero sus acciones han estado muy por debajo de las necesidades y requerimientos de la población, así como del reto que impone la economía internacional. Sus respuestas han sido limitadas, cada vez más



titubeantes y, en última instancia, insuficientes. Nada se ha hecho en el terreno de la educación, las regulaciones siguen favoreciendo a intereses particulares y no hay el más mínimo intento por enfrentar los verdaderos desafíos que tenemos frente a nosotros: los niveles de ingresos de los mexicanos y la tendencia hacia el rompimiento de la integridad territorial del país. Ya es tiempo que el gobierno anticipe los cambios en el resto del mundo en lugar de responder tarde y mal.

### **Notas al capítulo III**

<sup>(1)</sup> *The East Asia Miracle. Growth and Public Policy*, Banco Mundial, Washington, D.C., 1993.

<sup>(2)</sup> "Ciudadanos críticos y gobierno falible", *Nexos* no.224, agosto, 1996.

<sup>(3)</sup> "Mr. Shimura's Revolution", *Far Eastern Economic Review*, noviembre 21, 1996.

## CAPITULO IV

¿Es gobernable el “nuevo” México?

*Quando hay desorden bajo los cielos, los problemas pequeños se vuelven grandes y los grandes problemas no se pueden resolver.*

*Quando hay orden bajo los cielos, los grandes problemas se tornan pequeños y los problemas pequeños no tienen porque obsesionarnos.*

*Proverbio chino.*

Pocos temas son tan debatidos hoy en día como el de la llamada “governabilidad”. La pregunta que todo mundo legítimamente se hace es si el proceso de cambio en que está inmerso el sistema político en la actualidad va a arrojar un marco de acción acotado dentro del cual los partidos puedan competir por el poder de una manera institucional o si, por el contrario, las diferencias filosóficas y de intereses que caracterizan a los diversos partidos van a hacer imposible que se llegue a la conformación de ese marco de acción. En realidad, nuestro principal problema político en la actualidad es precisamente el que se pueda argumentar de manera convincente por cualquiera de estos escenarios. Este es un problema porque genera un elevadísimo grado de incertidumbre. En otras palabras, la política mexicana no ha encontrado una nueva institucionalidad.

Existe un enorme número de ejemplos e instancias que muestran un comportamiento excepcionalmente institucional por parte de los partidos políticos a partir de las elecciones federales de 1997, pero también existe evidencia más que preocupante de la propensión de esos mismos partidos a recurrir a comportamientos no institucionales para avanzar sus objetivos. La pregunta es

cuál de esas tendencias va a resultar vencedora; el problema de fondo es que haya lugar para formular esa pregunta. Los países que son democráticos y estables experimentan cambios continuos de gobierno, gobiernos divididos, transiciones abruptas, acontecimientos o eventualidades inesperadas (como puede ser el asesinato de un presidente o primer ministro) y, sin embargo, salen adelante porque sus sistemas políticos están suficientemente institucionalizados como para establecer límites a la acción política o, si uno quiere ponerlo en términos derogatorios, porque los políticos tienen límites efectivos al daño que le pueden hacer a la sociedad y a la economía.

Una vertiente del debate sobre el tema de la gobernabilidad se centra en los actores políticos y sus motivaciones. Esta línea de análisis obliga a reconstruir e identificar los patrones de comportamiento de cada uno de los grupos y personas dentro de cada uno de los partidos: los llamados dinosaurios, los renovadores del ala colosista del PRI, los ex priístas en el PRD, quienes provienen de los partidos de la izquierda más recalcitrante, los anti priístas viscerales del PAN y así sucesivamente. Aunque esta línea de análisis es muy interesante, sobre todo porque se presta al desarrollo de un anecdotario interminable, la realidad es que no es muy fructífera. Es un hecho que hay radicales y moderados en todos los partidos y países del mundo; eso no es lo relevante. Lo que verdaderamente importa es el marco de acción en el que éstos interactúan. No faltan grupos que, en otras circunstancias, se comportarían de una manera totalmente violenta en Inglaterra o en Francia (como ocurre con Le Pen), por citar un ejemplo. Sin embargo, el hecho de que no lo hagan es lo importante. Los asesinatos políticos,

por citar un tema candente en nuestro país, se dan en todas partes; sin embargo, en los países democráticos ese no es un vehículo legítimo de acción política, por lo que es severamente castigado. Más importante, la distribución del poder en las sociedades democráticas obliga a que un accidente (como puede ser un asesinato político) se mantenga como un factor marginal de la vida institucional, en lugar de convertirse en el centro de la vida política. El hecho de que los políticos y partidos en países de larga tradición democrática se comporten de una manera institucional y actúen estrictamente dentro del marco legal vigente indica que en esos países existe un marco de incentivos que premia el comportamiento institucional, a la vez que penaliza severamente cualquier otro tipo de actuación. Los políticos, como todos los demás, se acogen al marco dentro del cual operan.

La clave de la gobernabilidad en cualquier país se encuentra en el desarrollo de ese marco de acción política. Hay varios componentes que dan forma a ese marco. Por una parte se encuentra el marco legal: la Constitución, que establece los mecanismos y parámetros de interacción política. Por otro lado se encuentran las instituciones que determinan los límites de acción de la política: las relaciones entre los partidos, la fortaleza e independencia relativa del poder judicial, la fortaleza de los diversos grupos de interés, etcétera. Un tercer componente lo establece la tradición y la historia: países en los que existen experiencias de interacción entre partidos tienden a privilegiar la continuidad, en tanto que aquellos en los que la vida política ha estado tan estructurada, controlada y limitada que la interacción entre partidos diversos ha sido inexistente o marginal, tienden a propiciar rupturas.

El propósito de este capítulo es el de analizar cada uno de estos tres componentes: el constitucional, el institucional y el de la tradición política en el país. Cada una de estas perspectivas ofrece un punto de vista que, en conjunto, conforma un diagnóstico de la viabilidad de un marco de cambio evolutivo gradual sin rupturas ni rompimientos. Claramente, México se encuentra en la palestra de la historia: igual puede acabar asombrándonos a todos si se da un proceso de cambio gradual dentro de marcos políticos y económicos aceptados por todos los partidos, aún con alternancia de partidos en el poder, como podría aterrarnos de comenzar a dar bandazos en el proceso de toma de decisiones, empezando con el presupuesto y siguiendo los procesos electorales. Este ensayo busca delinear los límites de lo posible en el México de hoy, así como discutir los factores que podrían inclinar la balanza en un sentido o en el otro.

## La Constitución

La Constitución de 1917 entraña un diseño de gobierno que resultó de muchos fallidos experimentos a todo lo largo del siglo XIX. De hecho, la estructura de división del poder que legaliza la constitución vigente incluye componentes del modelo de separación de poderes de corte anglosajón -sobre todo norteamericano- que se adoptó al finalizar el imperio de Iturbide, de las leyes de Reforma y de la legislación social que surgió de la Revolución Mexicana. Todos y cada uno de los elementos que llevaron a la conformación del marco constitucional vigente son producto de nuestra historia.

Esa historia -llena de luchas, golpes e intentonas de golpe, rebeliones, gobiernos dictatoriales y una total incapacidad para construir un sistema de división de poderes efectivo- llevó a dos resultados peculiares al finalizar la lucha revolucionaria de este siglo. Por una parte arrojó una Constitución que divide el poder político, le otorga amplias facultades al gobierno y crea una presidencia relativamente débil. Por otra parte, la lucha revolucionaria en realidad terminó cuando se institucionalizó un esquema de poder fuerte, severamente centralizado en torno a un sistema político que surgió con la creación del Partido Nacional Revolucionario y que, de facto, concentró un enorme poder en la presidencia. Es decir, la lucha revolucionaria no resolvió el dilema político en que el país se encontró en forma casi permanente a lo largo de todo el siglo XIX: la realidad nunca coincidió con la estructura formal establecida en las diversas constituciones.

El arreglo político que da vida y contenido al PRI y a sus dos predecesores a partir de 1929 (y, de hecho, desde los años de “pacificación” obregonista), constituyó una respuesta práctica a la realidad política mexicana. La Constitución incorporaba todos los elementos de nuestra historia, pero no había creado un sistema de gobierno idóneo para los mexicanos de ese momento. El PRI vino a ser, en contradicción con la letra y espíritu de muchos de los artículos constitucionales, un sistema político capaz de desarrollar la función de gobernar, sin perpetuar el control del poder por parte de un solo grupo. Para que eso fuese posible, el PRI tenía que tener, a diferencia del porfiriato, una circulación de élites más o menos frecuente y una estructura institucional que las controlara. Ambas

cosas funcionaron con gran eficacia por décadas. Hasta que, desde finales de los sesenta, dejaron de operar.

Los resultados de la elección de julio de 1997 abrieron un boquete en la estructura política que ha caracterizado al país desde que se creó el PNR. Aunque la erosión del control del PRI lleva décadas de ir avanzando a nivel municipal y, más recientemente, a nivel estatal, por primera vez la política nacional no estará totalmente dominada por un partido que controla y centraliza todas las instancias de decisión y acción en materia política y económica. La pregunta es si la Constitución de 1917 ofrece los elementos idóneos para garantizar un sistema de gobierno estable y efectivo en esta nueva realidad.

Desde un punto de vista formal no hay la menor duda de que la estructura de gobierno que propone la Constitución entraña una clara división de poderes, una presidencia relativamente débil y derechos significativos para las entidades federativas. Es decir, la Constitución le otorga derechos y facultades a poderes distintos al de la presidencia, derechos muy superiores a los que en la práctica han tenido en este siglo. La Constitución parte del supuesto de que la centralización del poder conduce a abusos y que los individuos requieren de un espacio de libertad para poder desarrollarse, a la vez que hay que proteger y apoyar a quienes así lo requieran. En este sentido, la Constitución conforma un sistema híbrido de gobierno en el que se definen libertades (a través de las garantías individuales), a la vez que le otorga facultades al gobierno para actuar como organizador social, muy por encima de los marcos liberales tradicionales.

Es decir, la Constitución mexicana entraña profundos contrastes y contradicciones en la filosofía de gobierno, así como en la visión que sus redactores tenían respecto a la naturaleza y necesidades de los mexicanos. La historia de los dos congresos constituyentes de este siglo explica en buena medida este hecho: nuestra constitución no es un documento filosófico redactado por personas aisladas en un cuarto, gozando del apoyo y respeto del conjunto de las fuerzas políticas, como fue en buena medida el caso de España o, hace doscientos años, el de Estados Unidos, sino el producto de intereses, grupos y partidos en conflicto y pugna permanente. Los congresos constituyentes incorporaron a una enorme variedad de fuerzas políticas, cada una de las cuales tenía más incentivos para quedarse fuera del proceso que incorporarse al mismo. En este sentido, las contradicciones inherentes a la Constitución de 1917 son las que definen y dan razón de ser al estado mexicano postrevolucionario. La Constitución representa el mejor arreglo político al que era posible llegar en ese momento y sin el cual la lucha podría igualmente haber seguido *ad infinitum*.

Las constituciones más “famosas” del mundo son radicalmente distintas a la nuestra. Si uno lee y analiza el contenido de las constituciones francesa, norteamericana o incluso la española de hoy, lo que encontrará son documentos que expresan, con más o con menos palabras, una filosofía de gobierno, un planteamiento de los derechos ciudadanos y un conjunto de principios para el gobierno de un país, así como para la relación entre los poderes públicos y de todos éstos con los ciudadanos. Esas constituciones tienden a ser más abstractas



que específicas, menos temporales que filosóficas. Sufren muy pocas enmiendas que, típicamente, son igualmente abstractas, filosóficas y atemporales.

Nuestra constitución es casi exactamente lo opuesto. Se lee como un conjunto de acuerdos entre distintas fuerzas e intereses políticos, todas ellas buscando sacar partido de la negociación. Son pocos los artículos que muestran coherencia o compatibilidad entre ellos y, en el conjunto, se manifiestan diversas filosofías, objetivos e intereses. La única manera de comprender a nuestra constitución es reconociendo lo que fue cuando se aprobó: el fundamento político y filosófico para todo el conjunto de arreglos particulares que permitieron décadas de paz política en un entorno político y social en el que las diferencias e intereses en conflicto eran (¿son?) mucho más patentes y explosivos que en cualquiera de los países con constituciones filosóficamente coherentes. Los conflictos políticos de los últimos años, y su expresión más reciente en el ámbito legislativo, muestran la fragilidad del consenso constitucional y, en última instancia, la sabiduría que caracterizó a toda la red de acuerdos y entendidos entre los revolucionarios al fin de la Revolución. Puesto en otros términos, lo que hoy se disputa en México es muy similar a lo que se disputaba en los dos congresos constituyentes de este siglo y cada uno de los grupos o partidos en disputa tiene una interpretación distinta del deber ser, algo que la Constitución favorece por las contradicciones que forman parte de su naturaleza misma.

Por décadas, el país se gobernó bajo el cobijo de la Constitución de 1917, pero al amparo de acuerdos particulares con decenas de intereses específicos. La

creación del Partido Nacional Revolucionario y su eventual evolución hacia el Partido de la Revolución Mexicana y, eventualmente, al Partido Revolucionario Institucional, consolidaron una manera de gobernar que, por algún tiempo, satisfizo a los principales grupos políticos del país, sobre todo porque el progreso económico que se experimentaba mantenía ocupada a buena parte de la población. Obviamente, todos esos acuerdos políticos constituían barreras de acceso sumamente restrictivas para todas las demás fuerzas políticas, a la vez que servían de mecanismo para distribuir el poder y sus beneficios entre los miembros de ese grupo privilegiado de signatarios de los acuerdos constitucionales e intra-partidistas.

La virtual fusión entre el gobierno y el partido no sólo favorecía al PRI en términos electorales, sino que permitía el mantenimiento de toda una red de controles (y beneficios) que servían para perpetuar la legitimidad del gobierno. De la misma manera, todo en el “sistema” estaba estructurado para obstaculizar la creación de partidos nuevos, el acceso de sus miembros a puestos de elección popular y la organización de sus bases o la promoción de sus intereses. La organización del llamado “bloque opositor” que tomó los órganos de gobierno de la Cámara de Diputados en la víspera del Informe Presidencial anual en 1997, fue una respuesta patente a la vieja estructura de control. De haber tenido un sistema político menos restrictivo, las acciones y organización del bloque opositor habrían sido obvias, naturales y perfectamente anticipables. Sólo a un partido y a un gobierno anquilosados se les pudo ocurrir que, a pesar de la historia, un bloque legislativo sin mayoría absoluta seguiría gozando de los privilegios de antaño.

En este contexto, son interesantes los repetidos llamados que diversos partidos, académicos y políticos han hecho en torno a la necesidad de formular una nueva constitución. Claramente les asiste la razón: la Constitución que nos rige es compleja, contradictoria e inacabada. Los conflictos y potenciales vacíos constitucionales que se presentaron en el momento en que se constituyó la LVII Legislatura presentan amplia evidencia de sus limitaciones. No obstante lo anterior, la mayor parte de los llamados para la redacción de una nueva Constitución no son muy distintos a los que existieron durante el proceso revolucionario y que se evidenciaron con particular generosidad en el fracaso del Congreso Constituyente de Aguascalientes. La mayor parte de quienes convocan a la redacción de una nueva constitución observan la realidad mexicana -como partes interesadas o como observadores más neutrales- y reconocen lo obvio: la Constitución vigente nada tiene que ver con nuestra realidad. Lo que no es obvio es si sería posible ponernos de acuerdo para redactar una constitución moderna, abstracta y filosóficamente coherente en la actualidad.

Los conflictos que hoy nos caracterizan como país ciertamente son distintos a los que existían en las primeras dos décadas de este siglo. Lo que no ha cambiado son las profundas discrepancias que siguen caracterizando a los diversos grupos políticos e intereses de un tipo u otro en torno a la manera en que debería organizarse el país, sobre la forma en que debería conformarse el gobierno y sobre los mecanismos de supervisión que debería haber sobre éste. Mucho más importante, no hay el menor consenso en el tema fundamental del desarrollo de

cualquier país: el papel de los ciudadanos. Las diferencias entre los partidos políticos, por acotar el debate a ese nivel, respecto al ciudadano, a sus derechos y deberes es tan grande como siempre. Algunos partidos reconocen que el ciudadano es (o debería ser) la razón de ser del sistema político y, por lo tanto, que toda la estructura constitucional debería girar en torno a este factor central. Otros partidos tienen una visión estatista, que persigue privilegiar al gobierno por sobre los derechos del ciudadano. La mayoría de los miembros de los partidos nunca han contemplado las implicaciones de estas cruciales diferencias.

Inevitablemente, en la medida en que no se resuelven las diferencias filosóficas, es imposible resolver las más prácticas. Muchos de los conflictos relativos a la relación Ejecutivo-Legislativo, tan álgidos en estos últimos tiempos, se remontan no a la era priísta que ha comenzado a amainar, sino a las diferencias de fondo que no quedaron resueltas en 1917 y que ahora, en esta era de la globalización, se tornan fundamentales. Ahí nos encontramos temas tan variados -y fundamentales- como la educación, la relación con la Iglesia, la Ley Federal del Trabajo y el ejido. Todos los partidos hablan, por ilustrar el punto, del estado de derecho. A su vez, todos los ciudadanos sabemos que jamás van a lograr crearlo, toda vez que tienen distintas concepciones de lo que es la legalidad, así como de la relación entre el gobierno y el ciudadano. Para unos, quizá la mayoría, el principio de legalidad se cumple toda vez que el gobierno se apega a lo que dice la letra de la ley. Para quienes comprenden el principio de legalidad y lo aceptan como fundamental para el desarrollo de un país, el mero hecho de apearse a lo que dice la ley nada tiene que ver con el estado de derecho. Un gobierno puede,

como demuestra la práctica cotidiana en nuestro proceso político, modificar las leyes y regulaciones a su antojo, en ocasiones después de haberlas violado, para acomodarlas a sus intereses. Según el principio de legalidad, todo el procedimiento para la modificación de leyes debe partir del principio de que el gobierno trabaja para la ciudadanía y que, por lo tanto, cualquier cambio en la ley debe seguir un proceso que no sólo proteja al ciudadano, sino que le de tiempo para organizarse, apelar, defenderse y hacer valer sus derechos fundamentales. Baste el ejemplo de Dinamarca para hacer ver este punto: para modificar la constitución de ese país se requieren no sólo varios votos del parlamento, sino una elección del parlamento para que la población tenga la oportunidad de apoyar o rechazar el cambio propuesto por medio de su voto. El procedimiento toma años en concluirse. Ahí no hay legislación (constitucional) al vapor.

Cualquier cambio constitucional que los mexicanos pudiésemos contemplar en este momento debe partir de las realidades creadas por los cambios políticos recientes. Para todos los mexicanos es obvio que el país experimenta un proceso de cambio político muy complejo, lo que hace sumamente difícil concebir un congreso constituyente mientras las aguas no vuelvan a estabilizarse. Dada la naturaleza del reino del PRI y su longevidad, es quizá inevitable que el rencor y los ánimos de venganza dominen a muchos en el bloque opositor. Esa realidad hace sumamente difícil que los partidos se puedan sentar a dialogar sobre los temas esenciales de la polis mexicana: la legalidad, la distribución del poder, la representación ciudadana, los poderes públicos, el federalismo, por citar los más obvios e imponentes. Una constitución tiene una naturaleza fundacional que no

puede adquirir forma mientras los ánimos de rechazo, venganza y oposición a ultranza sean la norma en lugar de la excepción. Quizá sería mejor fortalecer las estructuras institucionales a partir de la Constitución y prácticas políticas cotidianas que tenemos en la actualidad para que, consolidado eso, podamos en unos años contemplar otras opciones.

### Las instituciones políticas

Parafraseando a Eric María Remarque, no sería difícil encontrar crímenes, de todo tipo, que durante la era del PRI se cometieran en nombre de las instituciones. Las instituciones que surgieron de los arreglos constitucionales y políticos que cobraron forma entre 1917 y 1929 hicieron posible el crecimiento económico y la paz política por décadas. Por ello, no es casualidad que los conflictos políticos, y las dificultades económicas que ha venido confrontando el país desde los setenta, tengan una historia básicamente paralela. La vitalidad económica nutrió al sistema político postrevolucionario, haciéndolo posible; la disciplina de los miembros del PRI, por su parte, hizo posible el crecimiento económico. Una vez que tanto la disciplina política como la estructura económica comenzaron a dar de sí, ambas entraron en crisis. Las famosas instituciones probaron ser inadecuadas para la realidad nacional y mundial de hoy.

Las instituciones, en la definición de Douglas C. North<sup>(1)</sup>, son las reglas formales, las limitantes informales (normas de comportamiento, convenciones sociales, códigos de conducta auto-impuestos), y los mecanismos que hacen que se

cumplan. Consisten en estructuras que los humanos imponen en sus relaciones con otros. El grado de identidad que exista entre los objetivos de las limitantes institucionales y las opciones que cada individuo enfrenta en ese marco institucional depende de la efectividad de los mecanismos que hacen que esas reglas se cumplan. De esta manera, las personas participan y actúan dentro de las instituciones toda vez que los costos de no hacerlo son elevados. Y viceversa: las personas rompen los marcos institucionales cuando el costo de hacerlo es muy bajo. Durante la época de la *pax priísta* los costos de romper con el sistema eran tan altos, que ningún político se atrevía; en los últimos años, esos costos son percibidos como decrecientes, lo que explica la rápida desintegración de las instituciones clave del sistema político, así como la ubicuidad de incentivos perversos, toda vez que los partidos y políticos perciben, como se puede apreciar en sus actos, que el costo de romper con las instituciones y el de abandonarlas (sea el PRI o el Congreso, un partido o una negociación) es muy bajo.

Las instituciones políticas que han caracterizado por décadas al país no son pocas ni pequeñas. Con un abrir y cerrar de ojos podemos ver partidos, sindicatos, organizaciones populares, policías, procuradurías, tribunales, senadores, diputados y toda clase de estructuras organizacionales en las que los legisladores participan, además de costumbres, formas de actuación, tradiciones, etcétera. Por décadas, los políticos mexicanos inscribieron sus vidas en las organizaciones que, confiaban ellos, les llevarían al éxito. Ningún observador puede negar la existencia de todas esas instituciones ni de las formas de comportamiento tan peculiares que creó el sistema político postrevolucionario.

Pero tampoco es posible negar otro hecho igualmente importante: todas, o la abrumadora mayoría de las instituciones y organizaciones que hay en el país fueron creadas para interactuar con la institución central del sistema, la presidencia de la República. Las instituciones nacionales se crearon para representar intereses ante el presidente o para que éste actuara a través de alguna institución. Si bien el organigrama del gobierno mexicano se ve, en papel, como el de cualquier otro gobierno de sistema presidencial, con poderes divididos, todos los mexicanos sabemos que el presidente estaba por encima del organigrama, a cargo del conjunto. En este sentido, las instituciones eran instrumentos de control mucho más que de participación, mecanismos de mediatización más que de promoción de los intereses grupales o ciudadanos.

Este hecho se encuentra en el meollo de nuestro problema político y económico en la actualidad. La enorme fortaleza de la institución presidencial aniquilaba cualquier posible iniciativa que emergiera de otra fuente. Contra toda la retórica priísta y del discurso gubernamental, el sistema político era centralista, autoritario en sus modos y, por definición, incapaz de someterse a las reglas mínimas del estado de derecho. Es decir, la ausencia de estado de derecho no es un fenómeno nuevo, como pretenden muchos priístas ahora que perciben que los engranajes del sistema no funcionan en su beneficio. El estado de derecho era totalmente incompatible con un sistema político cuya esencia era la arbitrariedad y la discrecionalidad. En este sentido, las instituciones de antaño pueden o no ser un fundamento para el desarrollo futuro del país, pero no pueden ser ignoradas



tanto porque existen como por el hecho de que su historia ha tenido consecuencias prácticas. Existen consecuencias institucionales, producto de nuestra realidad histórica. Es imperativo analizarlas para evaluar la coyuntura en que actualmente nos encontramos.

La enorme fortaleza institucional de antaño explica la igualmente enorme debilidad institucional del presente. Las circunstancias que hacían posible que un gobierno que lo controlaba todo impusiera su voluntad, constituyen casi un aliciente para cambiar todo lo que huele a pasado. Esto es particularmente crítico en el ámbito económico, donde las reformas iniciadas en los ochenta para poder acelerar el proceso de crecimiento económico, generación de empleos y elevación de ingresos (por medio de un acercamiento del país -y a la economía- a la realidad circundante a nivel mundial), fueron impulsadas, cuando no impuestas, por gobiernos que no le entregaban cuentas a nadie. La mayoría de las reformas que han venido transformando a la estructura de la economía mexicana a lo largo de los últimos tres lustros fueron resultado de decisiones que muchos miembros del *establishment* político rechazaban. A juzgar por las encuestas levantadas a lo largo de lo que va de esta década, la población generalmente apoyó tanto el concepto de reforma como los cambios específicos: las privatizaciones, el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica. Sin embargo, la crisis de 1995 alteró dramáticamente el balance de la opinión pública. El gobierno, en su afán por culpar a la administración anterior de todos los males del país, acabó por sembrar dudas no sólo sobre ese gobierno, sino sobre todos sus proyectos que, en lo fundamental son indistinguibles de los del actual. De esta manera, en 1995 se

extinguió, al menos temporalmente, el apoyo popular hacia las reformas, apoyo que contrastaba con el rechazo originado en las filas del sistema político tradicional, lo que sin duda fortaleció a los partidos de oposición en el país. Nadie debería estar sorprendido con lo obvio: en la medida en que comienza a cambiar la naturaleza del sistema político, la interrogante principal se refiere a la permanencia y continuidad de esas mismas reformas.

Lo que un gobierno impone por su propio poder, su sucesor, igualmente poderoso, lo puede alterar. En un país democrático, cuando a uno le gusta lo que hace un gobierno tiende a apoyarlo y, cuando le disgusta, tiende a votar en contra: la esencia de la democracia reside precisamente en que las acciones o decisiones que realiza las hace dentro de un contexto institucional, lo que implica que ningún gobierno puede cambiar la realidad en forma drástica ni imponer su voluntad sin pagar un elevadísimo costo en la elección siguiente. Las instituciones democráticas moderan los extremos, garantizan que todas las partes tengan igual derecho de expresarse y presentar su interés particular, lo que impide que se den bandazos súbitos, siempre susceptibles de corrección igualmente súbita. En este sentido, los cambios que lleva a cabo un gobierno por la vía de la imposición, como sin duda ocurrió con muchas de las reformas económicas de los últimos lustros, nunca son permanentes. Su permanencia depende enteramente del éxito que logren en generar bienestar para la población. Si ese bienestar no se logra de inmediato, como ocurrió en 1995, la permanencia de las reformas comienza a ser terriblemente frágil. Así como las reformas económicas emprendidas han entrado en el terreno de la incertidumbre, muchas batallas importantes en materia de

derechos humanos, de ecología y de política económica, por citar tres casos relevantes de los últimos años, podrían sufrir la misma suerte como consecuencia de cambios gubernamentales que carecen de adecuada institucionalidad. Es decir, en la medida en que un gobierno pueda alterar la realidad -a través de cambios legislativos, políticos o regulatorios- por el mero hecho de que se constituyó en gobierno, nadie tiene seguridad de sus propios derechos, propiedades, objetivos o intereses.

El objetivo de las instituciones es, en última instancia, el de conferir permanencia a las decisiones gubernamentales. Esto entraña una aparente paradoja: la fortaleza institucional de un país es menor en la medida en que un gobierno, aparentemente muy fuerte, puede alterar las condiciones en que actúan o viven sus ciudadanos. Y viceversa, la existencia de pesos y contrapesos que limiten la discrecionalidad gubernamental y burocrática (y causen la existencia de un gobierno aparentemente débil), entraña la existencia de instituciones. En nuestro país es legendaria la arbitrariedad y discrecionalidad tanto gubernamental como burocrática: nada más distante y ajeno a la noción misma del estado de derecho.

Este tema es mucho más trascendente de lo que podría parecer a primera vista, particularmente ahora que estamos comenzando a vivir un sistema político competitivo y a que partidos distintos controlen la Cámara de Diputados, incluyendo su presidencia. El tema institucional ha preocupado hasta a los gobiernos más despóticos y autoritarios, como fue el caso de la España de Franco y el Chile de Pinochet. Esos dos gobierno se esforzaron por crear y fortalecer las

estructuras institucionales de sus respectivos países con el fin de asegurar que la transición a la democracia que eventualmente experimentaron fuese civilizada y, sobre todo, ausente de altibajos súbitos en materia tanto política como económica. Evidentemente, esos gobiernos tenían una perspectiva muy particular de lo que constituye una transición civilizada y, en sus acciones, mostraron sus prejuicios y sus objetivos con frecuencia menos que altruistas. Sin embargo, el éxito de las transiciones políticas tanto de España como de Chile demuestra la importancia de esos marcos institucionales. Tan importantes fueron, que no sólo la transición fue exitosa, sino que incluso se experimentó una inesperada continuidad en temas como el económico y el comercial. La gran mayoría de los cambios que experimentaron esos dos países tuvieron que ver más con la democracia y la libertad ciudadana que con cualquier otra cosa.

Puesto en otros términos, la evolución institucional mexicana ha sido mucho más lenta y mucho menos certera que la evolución política. En México no ha habido un gobierno capaz de anticipar los cambios políticos. No ha habido más que un tímido proceso de reforma institucional encaminado a fortalecer las instituciones, tanto gubernamentales como no gubernamentales, que un país moderno requiere. Los ejemplos del banco central, el INEGI (responsable de la elaboración y publicación de las estadísticas nacionales) y el IFE (responsable de los procesos electorales), cada uno con sus diferencias, muestran tanto los alcances como las limitaciones de lo que se ha avanzado. La credibilidad electoral, por ejemplo, es mucho mayor de lo que es la credibilidad en las cifras económicas gubernamentales o en la independencia del Banco de México. Esto ha impedido, por ejemplo, que en

México se fortalezcan los apoyos políticos, además de los implícitos en los mercados financieros, hacia las reformas económicas de la última década, como sí ocurrió en Chile hace diez años.

La fortaleza de las instituciones yace en el corazón del tema de la gobernabilidad. Un análisis somero de nuestra situación constitucional e institucional muestra un panorama político conflictivo, con instituciones débiles, fundamentalmente incapaces de ofrecer garantías de continuidad y protección a los intereses ciudadanos, con las pequeñas excepciones mencionadas en el párrafo precedente. Lo anterior no implica que sobre el país penda una inevitable amenaza de ingobernabilidad, pero sí muestra los muy estrechos canales que, como país, habrá que transitar para evitarla. Dada la enorme debilidad institucional, la verdadera transición mexicana va a depender mucho más de la serenidad y visión, a diferencia de las actitudes viscerales y partidistas, del puñado de personas que habrán de organizar su ingeniería.

La pregunta crucial es si, en el proceso de decidir, tanto lo cotidiano como lo trascendental, esas personas -el presidente, los líderes de las facciones partidistas en el Congreso, los principales secretarios, etcétera- velarán por sus intereses particulares y partidistas o si tendrán la visión de conformar una estructura institucional con posibilidad de permanencia, cuyos objetivos centrales recaigan en la existencia de pesos y contrapesos a fin de que, más allá de sus propias disputas particulares, los mexicanos vivamos en un entorno de desarrollo y no en uno de venganza a ultranza.

El caso de España es particularmente relevante para nosotros en este momento. Citar el caso español es popular por la suavidad con que los peninsulares lograron transitar de la dictadura franquista a la democracia europea. Sin embargo, muchas de las referencias a ese proceso ignoran la complejidad de su construcción, de la ingeniería que caracterizó al proceso y, por lo tanto, que lo hizo posible. El famoso “Pacto de la Moncloa” no fue un acuerdo vespertino de un conjunto de individuos comprometidos con un cambio político. El pacto incluyó acuerdos muy específicos sobre una enorme diversidad de temas, entre los cuales se aislaron áreas, como la economía, que no estarían sujetas a disputa. Pero, además de los cimientos que se construyeron para que el acuerdo fuese posible, la realidad española era fundamentalmente diferente a la mexicana, toda vez que la dictadura tenía nombre y apellido. Muerto el individuo, todos los partidos y actores políticos tenían legitimidad para participar en las negociaciones, incluida la derecha asociada con el franquismo. En México la situación es muy distinta porque el sistema engendrado en el PRI no es una persona; porque no hay acuerdos esenciales en materia económica -y la propuesta presidencial es por demás tardía-; y porque ninguno de los partidos en el proceso tiene el menor incentivo para colaborar. Es inevitable concluir de esto que lo primero que requeriría la reconstrucción institucional sería una alteración inmediata de los incentivos para los partidos y los políticos, a fin de que todos vean mayores oportunidades en la negociación y el fortalecimiento de nuevas o viejas instituciones, que en tramar su destrucción. Esto puede ser iniciativa del gobierno, de algún partido, de algún líder carismático o de una negociación entre los anteriores. Además, el cambio de incentivos no

necesariamente requiere de grandes discursos o iniciativas. Algunas modificaciones en los reglamentos del congreso pueden generar este tipo de respuesta. Lo mismo ocurriría con la reelección de presidentes municipales, gobernadores, diputados y senadores. La re-institucionalización del país no requiere romper todo lo existente, pero sí una transformación de muchos de los incentivos clave. Lo que es seguro es que sólo no se va a dar.

Nuestra tradición política: ¿será posible institucionalizar la gobernabilidad?

Sucesivos gobiernos priístas presumieron del hecho de que el poder había sido institucionalizado en México. Que el porfiriato había desaparecido y que, en su lugar, se había construido una presidencia fuerte, capaz de impulsar el desarrollo, pero sin que un individuo se perpetuara en el poder. Por décadas, esta fue nuestra realidad: el poder se institucionalizó, la capacidad de gobernar era patente y los incentivos para los políticos eran transparentes. El acceso al poder tenía reglas muy específicas y su ejercicio se guiaba por consideraciones conocidas por todos los interesados. El sistema político no era democrático en modo alguno, pero la estructura de incentivos estaba absolutamente definida.

La gobernabilidad y la democracia son dos temas independientes. Por gobernabilidad normalmente se entiende la capacidad de un gobierno de actuar, de tomar decisiones y de llevarlas a la práctica. Un país es gobernable toda vez que cuenta con una estructura política suficientemente desarrollada como para

garantizar el funcionamiento del gobierno. En este sentido, la gobernabilidad nada tiene que ver con la democracia: igual de gobernable o ingobernable puede ser la democracia más venerada que la dictadura más brutal. Ejemplos de lo anterior sobran: Inglaterra e Italia son dos democracias consumadas, pero una se caracteriza por un sistema de gobierno más eficaz que la otra: la gobernabilidad es mayor en Inglaterra que en Italia. Lo mismo se puede decir de dictaduras como la de Videla en Argentina o la de Pinochet en Chile: al margen de cualquier consideración ética o moral, pues ambos regímenes fueron brutales, uno mantenía plena gobernabilidad, mientras que el otro cayó por su ausencia.

En nuestro caso, la discusión de gobernabilidad ha sido tergiversada en los últimos tiempos, pues se ha mezclado la capacidad del ejecutivo de imponer su voluntad sin más con el ejercicio de gobernar. El hecho de que el ejecutivo tenga ahora que compartir decisiones básicas, como el presupuesto, con una legislatura dominada por partidos distintos al del presidente, por citar un ejemplo, sin duda entraña límites reales a la capacidad de imposición autoritaria -iluminada o no- que en el pasado realizaban los gobiernos sin miramiento alguno. Pero ese hecho no necesariamente implica una menor gobernabilidad para el país, sólo una naturaleza distinta de la estructura de decisiones gubernamentales. Mucha gente del viejo sistema y muchos mexicanos legítimamente preocupados por la posibilidad de que la inestabilidad política se le sume a la inseguridad pública y, con ello, se mine la frágil paz social que existe en el país, identifican, quizá con añoranza, la gobernabilidad con una presidencia fuerte, capaz de actuar sin cortapisas. Dada nuestra historia, tanto la del siglo XIX como la del inicio del



actual, es posible que tengan razón quienes temen que una incipiente, pero profundamente inacabada, democracia entrañe el caos y la ingobernabilidad. Este no es un tema simple y no hay nadie que pueda garantizar que ese no será el fin último de experimento democrático que comenzamos a vivir.

La interrogante que enfrentamos en la actualidad no es si la ingobernabilidad será la característica del fin de siglo, luego de haber sido la excepción en prácticamente todo el subcontinente por casi cien años, sino qué debe hacerse para asegurar que ésta no ocurra. La gobernabilidad de la era postrevolucionaria ha llegado a su fin, toda vez que el mundo ha cambiado y que el autoritarismo priísta impidió un sano progreso de la sociedad, tanto en la economía como en la política. Es inconcebible reinstaurar el viejo sistema político, pero su desmantelamiento sin duda podría llevarnos a escenarios violentos y sangrientos. Como hemos visto, muchas de las instituciones que constituían los pilares esenciales del viejo sistema, han dejado de cumplir su función histórica y, en muchos casos, se han convertido en meros cascarones, incapaces de realizar función alguna. En este sentido, el viejo sistema representa mucho más un gran impedimento al avance institucional que requiere el país, que un fundamento sólido para su futuro.

Por décadas, México fue un país gobernado por un sistema que restringía severamente el acceso al poder. Los métodos eran muchos: barreras de acceso - como las restricciones legales a la constitución de nuevos partidos políticos; obstáculos legales - como el reglamento interno de la Cámara de Diputados; e impedimentos cotidianos, como la fusión entre el gobierno y el PRI diseñada para

asegurar triunfos electorales para el partido. Mientras funcionaron todos estos instrumentos de control del poder, los gobernantes hicieron de las suyas. Igual elevaron y consagraron los privilegios de la burocracia, a costa de toda la población, a través de expropiaciones, controles de precios y de la construcción de grandes elefantes blancos en el sector paraestatal, tanto en los treinta como en los setenta, que lanzaron la reforma económica de los últimos años. Los gobiernos eran tan poderosos que podían imponer su voluntad. Pero el precio de esa imposición lo hemos pagado todos los mexicanos en la forma de crisis económicas, violencia, inseguridad pública. Detrás de estos fenómenos yace una estructura de intereses cuyos privilegios se ven amenazados. El resultado es el caos en que se encuentra el sistema político en su conjunto.

En el pasado, un gobierno fuerte era aquél que contaba con un presidente dispuesto a tomar decisiones difíciles -propensas a afectar intereses poderosos- sin enfrentar una oposición tan grande que pudiera derrotarlo. Es decir, era la conjunción de decisión y habilidad política. En la actualidad, esta definición ya no tiene sentido alguno. Habilidad en el pasado implicaba imposición pero controlando sus efectos negativos. Habilidad en la actualidad implica la conformación de coaliciones plurales que logren el apoyo legislativo y la legitimidad política. El gobierno actual, por ejemplo, tiene toda la capacidad de decisión pero buena parte de sus decisiones acaban siendo derrotadas por su inhabilidad política. En este sentido, un gobierno fuerte en el futuro, un gobierno capaz de gobernar, ya no será aquel simplemente capaz de imponer eficazmente su voluntad, sino aquel capaz de convencer a la población de la bondad de su

proyecto y de articular una coalición legislativa que lo apoye. En la forma, ambas definiciones son similares pues en pasado el poder legislativo siempre ratificaba los abusos gubernamentales sin disputarlos. En el futuro, el presidente tendrá que negociar, convencer y ganar el apoyo de diputados y senadores cada vez más independientes y menos confiables como apoyos automáticos y acríticos.

Quizá el elemento central de la posibilidad de fundamentar una nueva capacidad de gobernar reside en la construcción de coaliciones. En el pasado el Congreso típicamente votaba como le indicaba el presidente. En el futuro, particularmente si se llega a reinstituir la reelección para el poder legislativo, el presidente tendrá que negociar con los integrantes de ambos cuerpos para asegurar los votos necesarios para la aprobación de sus iniciativas de ley. Esas negociaciones no ocurrirían en abstracto, sino a plena luz del día e, incrementalmente, bajo la mirada atenta y observante de todos los grupos de la sociedad: las empresas, los sindicatos, las Organizaciones No Gubernamentales, los estudiosos y, en general, de la ciudadanía. En la medida en que el presidente logre articular coaliciones y apoyos entre todos estos grupos, se incrementará su capacidad de convencimiento en el ámbito legislativo y viceversa. La sociedad se convertirá, crecientemente, en el espacio de negociación, disputa y búsqueda de apoyos políticos por parte del gobierno y los partidos políticos. Como en todas las democracias.

¿Es posible una “nueva” gobernabilidad?

El análisis precedente muestra el tamaño del reto que tenemos los mexicanos frente a nosotros. La gobernabilidad no crece en las plantas, sino que se cultiva en el desarrollo de las instituciones. Nuestras viejas instituciones ya no tienen la capacidad de sustentar la gobernabilidad futura. La gobernabilidad se lograba por el hecho de que la presidencia, gracias a la existencia del PRI y de toda clase de restricciones a la competencia política, dominaba todos los ámbitos de las decisiones públicas. Con la declinación gradual del viejo sistema del PRI y el ascenso de partidos de oposición al gobierno al control de órganos tan fundamentales como la Cámara de Diputados, los sustentos de la gobernabilidad del pasado están desapareciendo.

Ciertamente sobreviven la mayoría de las instituciones que sustentaban la gobernabilidad en el pasado. Muchas de estas se han convertido en meras piezas de museo, cada vez menos relevantes en un sentido político, como la vieja estructura sindical. Pero otras subsisten y mantienen el control -legal y/o real- de recursos, sectores o procesos, como los reglamentos internos de la Cámara de Diputados, las barreras de acceso que enfrenta la ciudadanía para iniciar revisiones constitucionales, el control de las policías y de los instrumentos de procuración de justicia, que siguen bajo el control de miembros de la antigua coalición priísta.

La gobernabilidad futura va a depender de tres factores genéricos: a) el desmantelamiento del viejo sistema priísta y de sus instrumentos de control político, sin causar violencia; b) la construcción de nuevas instituciones e incentivos para que los mexicanos en general, pero sobre todo los partidos políticos y la burocracia, se orienten a la negociación y a la convergencia en la toma de decisiones; y c) la modernización del marco legal a fin de facilitar el desarrollo de la ciudadanía, y asegurar no sólo el ejercicio de sus derechos, sino también su participación política, como la mejor garantía de estabilidad y de moderación de los extremos en el ámbito político.

Estos tres factores convergen en uno muy específico: el estado de derecho. El estado de derecho, como se argumentó antes, nunca se forjó porque no era compatible con la naturaleza del sistema político. El concepto de legalidad que los mexicanos conocemos es el de las reglas no escritas, el de las leyes que se ajustan a las necesidades e intereses de los gobernantes y el de la arbitrariedad gubernamental, siempre arropada en leyes cocinadas para el propósito específico. El que el gobierno prometa apegarse a la letra de la ley no constituye un estado de derecho, toda vez que, primero, siempre puede cambiar las leyes; y, segundo, que la legalidad no tiene que ver con la voluntad del gobernante de apegarse a la letra de la ley, sino con la protección de los derechos de los ciudadanos, por encima de los intereses del gobierno. Para existir, el estado de derecho requiere de pesos y contrapesos políticos, pero sobre todo de una redefinición cabal de la naturaleza del sistema político y, por lo tanto, de nuestro marco legal.

El sistema político mexicano actual se encamina en la dirección de igualar las condiciones de acceso para todos los mexicanos a la toma de decisiones políticas. El hecho de que el PRI no controle la Cámara de Diputados entraña, en sí mismo, una enorme ventana de oportunidad. Sin embargo, la naturaleza de los partidos representados en el poder legislativo, comenzando por el PRD, sugiere que es posible que acabemos cambiando de partido en el poder, pero no de sistema político, toda vez que este partido ha adoptado el viejo énfasis corporativista, clientelar y antidemocrático en su actuar. A final de cuentas, la mayoría de los miembros relevantes del PRD comparten los principios que animaron al PRI por décadas. Para evitar esta dislocación, lo imperativo es construir instituciones que faciliten el acceso al poder, garanticen los derechos ciudadanos e igualen las oportunidades y condiciones de todos los mexicanos para disputar el poder e influir en la toma de decisiones.

El estado de derecho es el único común denominador potencial en estas circunstancias. Pero su consecución no ocurrirá por arte de magia. Requiere de la construcción de coaliciones, la reforma de leyes, la articulación de compromisos, el desarrollo de instituciones y, como lineamiento rector, la modificación de los incentivos que en la actualidad caracterizan a todo el proceso político. En cierta forma, lo que se requiere es reconstruir al sistema político. Por años, todo lo que ha hecho el gobierno es proteger y defender sus estructuras institucionales, para evitar la penetración de la oposición. Lo que ahora se requiere es un esfuerzo conjunto del gobierno y del Congreso para dismantelar esas defensas y

protecciones, a la vez que se construyen nuevas instituciones. Esta es la verdadera tarea fundacional que el país requiere. El resto son desviaciones.

#### **Notas al capítulo IV**

- <sup>(1)</sup> Douglas C. North, *Transaction Costs, Institutions and Economic Performance*. Occasional Papers # 30, ICEG, San Francisco, 1992. y Douglas, C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, N.Y., 1991.

## CAPITULO V

### Ciudadanía y gobierno en la era de la información

*Un famoso compositor y cantante argentino suele contar que cierto día su madre conoció a un presidente de su país. El mandatario argentino, cortés, le dijo: "Señora, es un placer conocerla, ¿en qué puedo ayudarle?". La respuesta de la señora fue fulminante: "Mire, señor presidente, con que no me fastidie es suficiente".*

Nada está más de moda en la actualidad que los debates sobre la vertiginosa velocidad del cambio económico y tecnológico. Muchos dan la bienvenida a estos cambios, asegurando que éstos entrañan beneficios para la mayoría de la población, en tanto que otros los denuncian como nefastos por el empobrecimiento, polarización y desintegración social de que podrían venir acompañados.

La realidad es que nadie sabe cómo va a afectar el cambio económico y tecnológico al devenir de la sociedad en las próximas décadas. Si fuésemos a proyectar el pasado en forma meramente lineal, acabaríamos extrapolando las tendencias históricas, algo que nunca ha sido particularmente acertado. Quizá más importante, la conformación del futuro no ocurre por casualidad; en el proceso participan, en forma consciente o inconsciente, una infinidad de actores y jugadores, así como millones de decisiones individuales y colectivas que ocurren en forma cotidiana y que, en conjunto, van creando hechos y patrones de comportamiento.



Los gobiernos tienen una particular responsabilidad en la conformación del futuro, pues sólo estos pueden tener la representación de intereses y la unidad de visión y capacidad de movilización de recursos que es necesaria para poder influir en el devenir de una nación. El gobierno tiene la función más estratégica de la sociedad, precisamente en la época en que sus atribuciones se ven mermadas y reducidas. Pero no todos los gobiernos tienen esa capacidad de acción y, en todo caso, están cada vez más sujetos y presionados por fuerzas internacionales sobre las cuales no tienen influencia alguna. Esta dicotomía genera profundas tensiones en todas las sociedades, lo que afecta de manera determinante el desarrollo de la ciudadanía. Este es el tema del presente capítulo.

Los humanos vivimos una peculiar paradoja política en los albores del fin del siglo. Por una parte, todo en el mundo moderno parece conspirar en contra de los gobiernos establecidos. Por la otra, ningún país parece prosperar si no cuenta con una estructura de gobierno apropiada a sus circunstancias y consciente de su trascendencia. Es un hecho palpable el que los gobiernos tienden a perder facultades, pero también es un hecho que la existencia de un gobierno funcional es una condición necesaria para el éxito de los países. Nuestro dilema como país es precisamente el que la capacidad de gobierno se erosiona de manera estrepitosa, a la vez que las instituciones y estructuras gubernamentales que permanecen no son las idóneas para la construcción del futuro que el país requiere y demanda.

## El gobierno en el centro del huracán

Tanto la erosión de la autoridad gubernamental como la creciente necesidad de un gobierno funcional son la paradoja de nuestra época. Algunos gobiernos en el mundo son plenamente funcionales, a pesar de estar padeciendo los embates de la era de la información y la globalización, en tanto que para otros la pérdida de capacidad de acción, independientemente de ser ampliamente disfuncionales, se suma al récord de ineficacia que los caracteriza en la mayoría de sus responsabilidades. De la misma manera, hay países que prosperan a pesar de que sus respectivos gobiernos son disfuncionales y hay países que padecen un estancamiento secular independientemente de que sus gobierno sean excepcionalmente visionarios y reformadores, pero incapaces de traducir esas virtudes en resultados efectivos.

Nadie puede dudar que el gobierno de Singapur, por citar un ejemplo evidente, está siendo erosionado en su capacidad de actuar por el hecho de que la población cuenta, por medios como el de internet, de tanta información como cuenta el propio gobierno, o por el hecho de que los mercados financieros constituyan una fuerza tan poderosa en la conformación de las políticas públicas. Tampoco sería novedad reconocer que Italia es un país cuya economía funciona de una manera espectacular, a pesar de que de que su gobierno es virtualmente inexistente. Cada una de estas dos naciones es exitosa por distintas razones, pero en ambas hay condiciones institucionales que permiten que la sociedad y la economía funcionen y se desarrollen de una manera por demás exitosa. En el

caso de Italia su principal fortaleza institucional la constituye la independencia y funcionalidad del poder judicial, en tanto que en Singapur es la proactividad de su gobierno la que ha asegurado tasas de crecimiento y enriquecimiento excepcionales.

La globalización y la ubicuidad de la información representan las dos fuerzas más poderosas de cambio que el mundo haya conocido jamás. Más trascendentes que las guerras y más relevantes que cualquier imperio, la creciente reducción de las distancias efectivas en el mundo, así como la integración de prácticamente todas las naciones en procesos simultáneos de producción, comunicación, financiamiento y comercio, están alterando patrones milenarios de comportamiento y desarrollo. El mundo se está achicando a la vez que la competencia por el éxito y la sobrevivencia se exagera. Hoy los países no tienen más remedio que competir o rezagarse.

En nuestro caso, las fuerzas que propician el rezago son crecientes y cada vez más relevantes. La noción de que los tiempos pasados siempre fueron mejores es patente en el discurso político que emana de la nueva legislatura en el país. Por su parte, la capacidad de acción y articulación de mensajes por parte del gobierno reformador es mínima y, en todo caso, decreciente. La consecuencia es que nos encontramos en el umbral del siglo XXI con instrumentos de acción del siglo XIX. Cada uno de los productores nacionales compite con los productores de todo el resto del mundo, en un mercado en el que la información es virtualmente perfecta: no es (ni puede ser) mejor (ni peor) un teclado de computadora hecho en México

que uno hecho en Taiwán, o la empresa productora queda fuera del mercado en ese mismo instante.

Lo mismo ocurre en la política: los gobiernos han visto disminuir en forma creciente su capacidad de forjar el destino de sus naciones. Esto genera frustraciones interminables entre los políticos, que súbitamente han visto desvanecer sus sueños de ejercer un poder que, en la práctica, es cada vez menor. Pero la ironía de los tiempos modernos es que la función del gobierno en esta etapa del mundo es quizá más importante de lo que ha sido en la historia moderna. Hoy en día los gobiernos son las únicas entidades que pueden -y, de hecho, lo han logrado con éxito en muy contadas excepciones- crear las condiciones para que sus ciudadanos prosperen. A diferencia del pasado, la relevancia de los gobiernos es cada vez menor en cuanto a la defensa física de la soberanía, que era la acepción generalmente aceptada, pues ésta misma ha cambiado en definición, mientras que la importancia del gobierno se ha incrementado en cuanto a la trascendencia de las instituciones que crea, desarrolla y fomenta, como el estado de derecho, la educación, la estabilidad macroeconómica (incluyendo la estabilidad de precios), la justicia pronta y expedita, etcétera. Los países cuyos gobiernos logren fortalecer estos factores habrán logrado su cometido, en tanto que aquellos que se empeñen en intentar afectar las variables de la economía que son populares (como los salarios o el gasto público), pero peligrosas para el equilibrio que requiere el país para lograr un crecimiento sostenido, van a rezagarse.

Nadie sabe qué le depara el futuro a cada nación. Pero la política gubernamental es quizá el factor individual más importante para favorecer o impedir el éxito de cada país. Por mucho que a uno le guste o no el cambio económico y tecnológico que experimentamos y que, inevitablemente, se va a acentuar, el hecho es que es muy poco lo que pueden hacer países del tamaño del nuestro para modificarlo. En este sentido, lo que nos queda es adecuarnos a las nuevas realidades, confiando en hacerlo con gran éxito, o rechazar las fuerzas internacionales y confrontar las consecuencias. Los optimistas respecto al potencial de México en la economía global -típicamente la izquierda moderna, los liberales, los empresarios y las clases medias- esperan que las oportunidades que ofrece la internacionalización de la economía se transformen en empleos, mayores ingresos y un enorme dinamismo económico que, a su vez, fortalezca el pluralismo político que existe en el país, dando sustento al avance de la democracia.

Los pesimistas -típicamente integrados por una coalición extraña de populistas conservadores (como los de corte panista), la vieja izquierda y los estadólatras del PRD- tienen razón al temer de una agudización de los problemas de la distribución del ingreso, pero no al negar los enormes beneficios potenciales de la integración a la economía mundial, que fácilmente, como ahora en México, se puede traducir en un acelerado ritmo de crecimiento económico. El futuro va a depender menos de lo que piensen o prefieran los optimistas o los pesimistas que del éxito que tenga el gobierno en alterar los patrones de desarrollo del pasado del país, en eliminar los obstáculos a la movilidad social y en modificar los sesgos y rezagos que han causado las profundas distorsiones en la distribución del ingreso y, en

general, en la desigualdad de oportunidades que caracteriza a la sociedad mexicana.

La ciudadanía y los derechos ciudadanos van a estar en el meollo de este desarrollo. No cabe la menor duda de que las fuerzas económicas y tecnológicas que caracterizan al mundo están abriendo espacios para el desarrollo de los individuos de una manera nunca antes vista en la historia de la humanidad. Aquellos individuos que cuenten con las capacidades fundamentales para poder ser exitosos, van a tener oportunidades que antes hubiesen sido inimaginables. Pero esas capacidades, provistas por el sistema educativo y la infraestructura física y de salud, están terriblemente sesgadas en contra de la mayoría de los mexicanos. En la medida en que estos patrones persistan, las oportunidades serán privativas de un grupo relativamente pequeño de la sociedad, y esto es precisamente lo que temen y denuncian muchos de los pesimistas. Más importante, en este contexto, ninguna democracia puede prosperar y el desarrollo de una ciudadanía saludable y pujante acabaría siendo no más que una ilusión.

Este capítulo explora los cambios que experimenta el mundo y lo que éstos implican para el desarrollo de los ciudadanos, la ciudadanía y sus derechos. En el corazón del tema se encuentra la capacidad de los gobiernos, el nuestro en particular, de enfrentarse a estos cambios y de impulsar las transformaciones que son requeridas para que los mexicanos tengamos la posibilidad de estar entre las naciones exitosas. Nadie puede desestimar las fuerzas a las que están sometidos los gobiernos en la actualidad ni las dificultades inherentes a esos procesos, de por sí extraordinariamente complejos, además de inéditos para todo el mundo.

La primera parte describe algunas de las fuentes de cambio que están transformando la realidad objetiva, tanto económica como política, del país. La segunda analiza el actuar gubernamental y lo compara con los retos que entraña la era de la información. Finalmente, la tercera parte explora y discute el problema de los derechos ciudadanos en esta nueva etapa del mundo. La interrogante que esta última parte pretende analizar es si el desarrollo de la democracia mexicana, de por sí accidentado<sup>(1)</sup>, podrá verse favorecido o beneficiado por las condiciones que va creando esta era de información.

La revolución que no podemos evadir

En términos históricos, apostar por el mantenimiento del *statu quo* nunca ha sido particularmente productivo. Desde la Revolución Industrial la humanidad ha experimentado un levantamiento tras otro, levantamientos que ocurren, además, con creciente frecuencia. Cada generación ha tenido que vivir un mundo radicalmente distinto al que anticipaban sus padres. En 1900 prácticamente nadie había oído hablar de Lenin o de Hitler, en tanto que el comunismo y el fascismo eran dos meras propuestas teóricas. Unos años más tarde, estos personajes habían transformado el mundo. Lo mismo ocurrió algunas décadas después cuando súbitamente se colapsó la aparentemente indestructible Unión Soviética. Lo mismo ha ocurrido en los mercados financieros: hace sólo unos lustros existía un virtual consenso respecto a que la inflación había llegado para quedarse y que el mundo no podría vivir sin inflación. Lo opuesto ha ocurrido y quienes apostaron

por lo contrario, incluidos nuestros gobernantes de los setenta, han causado un inmenso dolor a toda la población.

El mundo del futuro ciertamente va a ser muy distinto al del pasado. Para comenzar, mucho de lo que vemos como natural pudiera verse transformado, toda vez que el estado-nación es, en buena medida, producto de la era industrial y de las tecnologías que la hicieron posible. En la medida en que las tecnologías de la información avancen y dominen la vida económica y social, todas las instituciones y formas de ser del viejo estado industrial van a perder razón de ser. Esto abrirá espacios para que tanto la criminalidad como la globalización de la economía erosionen y minen la autoridad y funciones tradicionales de los gobiernos.

La era de la información implica que la riqueza la producirán, incrementalmente, individuos en sus mentes y no máquinas en las fábricas. Esto complicará las funciones tradicionales del gobierno: desde la recaudación de impuestos hasta la administración de la educación. Algunos autores<sup>(2)</sup> llegan a afirmar que la erosión de las fuentes tradicionales de recaudación de los gobiernos obligarán a revertir sus injustas políticas impositivas, que han provisto servicios que en calidad y cantidad no justifican los costos que han involucrado. Puesto en otros términos, la era de la información constituye, según esta visión, tanto una amenaza como una oportunidad. Los países que deberían verla como una amenaza son aquellos que tienen gobiernos plenamente incompetentes, incapaces de proveer incluso los servicios más fundamentales en condiciones normales de la era industrial; para esos gobiernos (e, inevitablemente, para sus poblaciones), la era de la información



anticipa aun menos eficacia, menos servicios y de peor calidad, mayores libertades, comenzando por las de los criminales, y un mayor rezago de sistema educativo incapaz de lograr que los individuos desarrollen sus capacidades al máximo, en aras de generar el bienestar colectivo. Para las sociedades que hoy en día cuentan con gobiernos eficientes en la provisión de servicios, es de anticiparse que la era de la información, por más que ésta erosione a sus gobiernos, abrirá una era de oportunidades sin parangón en la historia pasada. Para nosotros que estamos del otro lado de esa ecuación, la amenaza es tan evidente que no es necesario abundar en ella. Pero la advertencia no podría ser más fuerte y contundente.

Una visión menos claudicante es la que articula William Greider<sup>(3)</sup>, quien afirma que existe una función medular para el gobierno en esta era tan cambiante, por más que se vea sometido al embate de las fuerzas de la economía internacional y de la era de la información. Según esta visión, los gobiernos que comprendan el reto, y sepan responder, podrán fungir como mediadores en la sociedad, contribuyendo tanto a distribuir el ingreso como a garantizar la igualdad de oportunidades entre la población, independientemente del origen social de cada uno de los individuos. Esos gobiernos, dice Greider, tendrían que abocarse a velar por la educación, la infraestructura física y social (incluyendo la de salud) y, sobre todo, al fortalecimiento de las instituciones básicas que hacen funcionar a toda la sociedad, como son la justicia, el banco central y las policías.

A final de cuentas, las dos visiones someramente esbozadas aquí no nos dicen cosas muy distintas. Una supone que el gobierno no tiene futuro, en tanto que la otra apuesta a la capacidad del gobierno de acotar los excesos de que un mundo sin fronteras vendría acompañado. Pero ambas ven como inevitable el hecho de que el mundo del futuro va a ser muy distinto al del pasado.

La revolución que vivimos es la tercera en la era moderna. La agricultura nació cuando el hombre descubrió el principio de la palanca y lo aplicó al cultivo de la tierra; con ese hecho la población del mundo comenzó a asentarse, dejó de ser nómada y el poder de los viejos líderes tribales comenzó a declinar. Algo semejante ocurrió siglos después cuando la máquina de vapor substituyó a los animales como fuente de energía mecánica, dando lugar a la Revolución Industrial. Cada uno de estos cambios tomó siglos en cuajar y cada uno de ellos causó un cambio dramático en las estructuras de poder del momento. Hoy en día, el matrimonio de las computadoras con las telecomunicaciones ha comenzado a dar forma a la Era de la Información, que indudablemente tendrá las mismas consecuencias que las dos revoluciones anteriores<sup>(4)</sup>.

La existencia y disponibilidad de información lo va a cambiar todo. Ya para estas fechas, las tecnologías que hacen posible la disponibilidad de información han redefinido conceptos y nociones ancestrales de tiempo y distancia. La disponibilidad de información libera al ciudadano y convierte al gobierno en sujeto pleno de inspección y supervisión, algo que era simplemente inconcebible hace sólo algunos años. Abundan los ejemplos de este hecho, pero baste recordar la

importancia de la televisión en la guerra del Golfo Pérsico al inicio de esta década, o la total incapacidad del gobierno mexicano para por lo menos comprender la naturaleza de la crisis que había provocado con la devaluación de 1994. En ambos casos, ciudadanos en lo individual fueron protagonistas de conflictos internacionales trascendentales no porque tuvieran derechos especiales, sino porque la información es ubicua y nadie, ningún gobierno, la puede controlar.

Pero la era de la información no sólo se caracteriza por la disponibilidad de información, sino sobre todo por la capacidad de cualquier persona o grupo de participar en el proceso de la información y , por lo tanto, de influir en la conformación de las opiniones y mensajes que se reciben en todo el mundo. Mientras que hace décadas se requerían equipos especiales, permisos gubernamentales o concesiones para poder informar, hoy basta una computadora y un modem para que un grupo ecologista en la mitad del Océano Pacífico le imponga sus condiciones al gobierno de Francia, una de las mayores potencias militares del mundo.

La convergencia de las diversas tecnologías de la información, las computadoras, con las telecomunicaciones ya desde hace años comenzó a romper las barreras nacionales, un proceso que va a continuar y acentuarse en la medida en que se incorporen cada vez más personas, comunidades y grupos a la era de la información. Ciertamente, así como sigue habiendo grupos humanos nómadas, que nunca se integraron a las revoluciones previas, es plausible que algunas naciones o personas se queden rezagadas. Sin embargo, aun eso es dudoso; no

hay que olvidar que una de las principales fuentes de dinero, poder y legitimidad del EZLN, para citar un ejemplo por demás obvio, viene precisamente de su activismo en el internet, algo con lo que el Che Guevara jamás hubiera podido soñar. Hoy en día hasta las poblaciones más remotas del país comienzan a utilizar el correo electrónico, el fax y otras tecnologías que les van a permitir incorporarse de lleno en el mundo del siglo XXI desde el principio.

Es difícil anticipar el mundo de posibilidades que abre la era de la información. Por un lado, las transformaciones políticas que entraña son evidentes aun en este momento en que la nueva era está apenas en pañales. Los grandes perdedores serán sin duda quienes en el pasado vivían de controlar la información. Sin embargo, es mucho más difícil anticipar quienes serán los grandes ganadores, toda vez que el éxito de las naciones en este nuevo mundo va a depender, paradójicamente, de las políticas públicas que desarrollen los gobiernos para hacer posible la incorporación exitosa de la población de cada país en este mundo, por el lado de las oportunidades y no por el de los costos. Evidentemente, las oportunidades que la nueva era abre para los individuos son virtualmente infinitas; una persona o una familia podrá moverse a su antojo dentro de su país o fuera de él sin más. No será lo mismo para las poblaciones o individuos que no cuenten con las habilidades mínimas necesarias para ser exitosas. A pesar de su creciente debilidad, la importancia de los gobiernos será creciente.

Por otro lado, la era de la información está transformando la manera de producir y, sobre todo, está cambiando el valor relativo de las cosas. Lo más valioso de

cualquier proceso de producción en la actualidad ya no se encuentra en las fábricas, sino en los diseñadores, en los ingenieros y en todos aquellos que participan en los procesos complejos de diseño, toma de decisiones y creación de ideas e información. En la industria automotriz se guardaban con todo celo los prototipos de los coches que serían producidos y vendidos en los años siguientes; hoy en día el verdadero valor no se encuentra en el vehículo mismo, sino en toda la tecnología que fue diseñada en computadoras años antes de que hubiera un prototipo. Puesto en otros términos, el mayor valor agregado (y, por lo tanto, los mejores empleos y los mejor pagados) va a producirse por las personas con mejor educación y con mayor capacidad para comprender procesos complejos. La riqueza se va a desplazar hacia quienes manejan la información. Por ello, como país, la clave del futuro se encuentra menos en el tipo de temas y conflictos que cotidianamente preocupan a nuestros burócratas y políticos, que en la calidad de la educación que recibe cada uno de los mexicanos.

Nos guste o no, la era de la información ya está encima de nosotros. Ya es más que evidente que partes de la sociedad mexicana no sólo la comprenden, sino que participan activamente en ella. En esto no hay sorpresas: todos sabemos que parte de la economía y sociedad mexicanas están plenamente capacitadas para competir en los mercados internacionales y lo hace con gran éxito. Nuestro problema es que no existe el liderazgo político para transformar las bases institucionales del país a fin de hacer posible que todos los mexicanos tengan la misma oportunidad de acceder la educación, defender sus derechos y hacer valer

sus intereses. Sin estas condiciones básicas, los mexicanos no la podremos hacer.

### Un gobierno monotemático

Los gobiernos del pasado lo abarcaban todo. Igual se metían en la administración de los ferrocarriles que a imponer su ideología a los párrocos. La cosa ha cambiado drásticamente. Hoy en día los gobiernos viven en la mitad de un torbellino del cual no pueden salirse. Algunos de ellos tratan de aprovechar el torbellino para sus propios fines, en tanto que otros intentan resistirlo. Por décadas, los gobiernos mexicanos eran unos empedernidos luchadores contra estos torbellinos. Ellos podían contra todo, hasta que en lo setenta dejaron de ser exitosos y sumieron a la economía mexicana en una crisis que ya va para treinta años sin que todavía encuentre salida.

La creciente integración de la economía internacional es el gran torbellino del último cuarto de siglo. La globalización lleva décadas cobrando forma. Los japoneses le dieron un fuerte impulso cuando, con la crisis petrolera de 1973, comenzaron a transformar la manera de producir manufacturas. La mini revolución industrial que lanzaron tuvo el efecto de comenzar a integrar al mundo a través de redes productivas que cruzaban los mares. Los bienes -como coches, radios o productos farmacéuticos- dejaron de producirse en un solo lugar; pasaron a la historia las viejas fábricas que compraban materias primas para transformarlas, luego de un largo, tedioso y costoso proceso industrial, en productos terminados.

La producción comenzó a convertirse en un proceso logístico en el cual se producían infinidad de componentes en los más diversos rincones del mundo, sólo para acabar ensamblándose al final del proceso en una misma planta. Las tecnologías de la información hicieron posible el desarrollo de esta nueva etapa del mundo, pero ahora lo han llevado un paso más allá. Ahora la información ha dejado de ser meramente un medio para el desarrollo industrial, para convertirse en la mayor fuente de riqueza de la historia de la humanidad.

La globalización comenzó a minar las estructuras de la economía mexicana desde la década de los sesenta. En México la decisión implícita del gobierno fue la de oponerse a las nuevas realidades mundiales y navegar ondeando la bandera del aislacionismo económico. Así se decidió la no incorporación al GATT, el acuerdo internacional en materia comercial; se contrató el mayor volumen de deuda en la historia, para luego estar a punto de repudiarla; y, finalmente, se acabó expropiando los bancos, en un espectacular acto de redención más acorde a las realidades económicas del siglo XVIII de la Francia mercantilista que a la realidad de la última parte del siglo XX. Las reformas de los últimos quince años han comenzado a revertir algunos de los daños causados por la atroz política económica de los setenta.

Implícita en la política de reforma gubernamental se encuentra la noción de que la globalización es irreversible y que nadie puede pararla. Esto es lo que los últimos tres gobiernos, con profundo sentido de estadistas, han reconocido de manera excepcional y, en este sentido, nos han salvado -a pesar de las crisis- de todavía

un mayor rezago y empobrecimiento. Lo que ninguno de esos gobiernos ha hecho es preparar a los mexicanos para que puedan aprovechar el futuro como una oportunidad.

La globalización no es un fenómeno exclusivamente económico. Su origen y características ciertamente surgen de las recientes revoluciones manufacturera y de las comunicaciones. Sin embargo, su naturaleza, sus efectos y su dinámica misma son profundamente políticos. Este factor ha pasado totalmente desapercibido por nuestras autoridades, que todavía esperan un monopolio gubernamental indisputado. Quizá en esto resida el desencuentro que ha llevado a que nuestros gobernantes hayan sido totalmente incapaces de enfrentar el problema social y político que yace detrás de las reformas económicas. El componente político de la globalización es por demás revelador. Uno de sus desarrollos más significativos de los últimos años ha sido el movimiento hacia la apertura democrática y la liberalización (o desaparición) de los controles políticos. En forma paralela al explosivo crecimiento y expansión del comercio y los negocios a nivel internacional, muchas barreras que antes aparecían como infranqueables han sido derribadas por la desaparición de las condiciones que las hacían operar. Baste recordar que la Unión Soviética, ese bastión de controles autoritarios que parecía impenetrable, se colapsó ante el peso de los cambios de la economía internacional y la súbita aparición de la información como un factor omnipresente, fuera del control de cualquier gobierno. De esta manera, el embate de la globalización ha sido catastrófico para las viejas estructuras autoritarias de



nuestro país y del resto del mundo: los gobiernos se han encontrado con que no tienen más remedio que adecuar sus economías a las realidades internacionales.

La economía ha venido reduciendo dramáticamente el espacio que tradicionalmente ocupara la política en todos los países. Antes, la economía se subordinaba a la política y era muy poco lo que los empresarios, los banqueros, los sindicatos o el resto de la economía internacional podían hacer al respecto. La globalización ha cambiado todo aquello. La latitud efectiva con que cuentan los políticos, los gobiernos y los partidos para conducir el desarrollo de sus países es muy pequeña. Por supuesto que pueden decidir romper con el resto del mundo y adoptar sus propias estrategias de desarrollo; pero el intentar semejante desviación entraña costos tan monumentales en términos de empleos, exportaciones e ingresos, que ningún país (ni partido) puede darse el lujo de intentarlo. Esa es la razón por la cual hasta los países socialistas más recalcitrantes, como Corea del Norte y Cuba, por no hablar de China y Vietnam, se han incorporado a la economía global de una manera acelerada y decidida.

Este mundo, sin embargo, no es agradable para los políticos. Acostumbrados al protagonismo que es componente natural de su profesión, los políticos alrededor del mundo experimentan la desilusión que entrañan las restricciones de la vida real, en esta etapa de globalización, a su actividad. Peor para esta actividad, los políticos también enfrentan el frecuente repudio de las poblaciones (y sus votantes) que ya no ven en ellos una solución o, al menos, liderazgo para resolver sus problemas.

El impacto político de la era de la información sin duda es múltiple, pero hay dos áreas en las que su efecto es particularmente relevante. La primera es que los políticos, los gobiernos en general, ya no cuentan con un monopolio de la información. Hace sólo una década, o un poco más, los gobiernos podían controlar las revistas y periódicos que llegaban al país y podían cancelar el servicio telefónico en un momento dado. Hoy en día estos medios son claramente irrelevantes para controlar la información. Los canales de acceso a la información son tantos y tan vastos que nadie los puede controlar. De no ser así, la Unión Soviética seguiría existiendo.

Las implicaciones de la era de la información para los procesos políticos difícilmente pueden exagerarse. Por un lado se encuentran los enormes riesgos asociados al hecho de que el hampa, nacional y transnacional, va tener el mismo acceso a la información que tienen las policías y gobiernos. Por el otro, los individuos van a contar con instrumentos, como la criptografía, que les permitirá vivir en un clima de absoluta libertad respecto a las intromisiones del gobierno. Hay que recordar que el uso y acceso a medios como el internet crece a un ritmo del diez por ciento mensual, lo que abre cada vez más puertas a fuentes de ideas, conocimientos, análisis, opiniones e información. Indudablemente, estos accesos se traducirán en un mayor activismo político y en puntos de vista cada vez más independientes pero, también, al menos en muchos casos, en expectativas exacerbadas, mismas que la política actual, sobre todo los estrangulados espacios políticos del México de hoy, jamás podrán satisfacer. Por lo anterior, en la medida

en que existan reglas transparentes para el actuar de los ciudadanos, que existan procedimientos judiciales apropiados, capaces de hacer cumplir la ley y los contratos, y que el gobierno mantenga su legitimidad como responsable del interés colectivo, ganará el desarrollo de la sociedad. Donde estas condiciones no existan, inevitablemente triunfará el hampa. Para nosotros, la disyuntiva es de vida o muerte.

La segunda área genérica en que la información impacta a la política tiene que ver con la internacionalización de la vida política. La ubicuidad de la información ha causado que los temas que antes parecían privativos de una sociedad se haya internacionalizado: hoy es raro el grupo, partido, organización o entidad que actúe en la política que no tenga vinculaciones con contrapartes en otras naciones. Los ejemplos más obvios son las organizaciones no gubernamentales, que actúan como cuerpos colegiados a lo largo y ancho del planeta, y los partidos políticos, que cada vez más comparten plataformas ideológicas y programáticas en sus campañas y posturas públicas. Pero la internacionalización de la vida política no se limita a estos ejemplos. Quizá el impacto político más importante de la era de la información y de la globalización sea que los mercados financieros se hayan convertido en factores determinantes en la toma de decisiones de los gobiernos. El hecho tangible es que los gobiernos, de todos los países, cuentan con un margen de maniobra muy estrecho en la elaboración de las políticas públicas, lo cual evidentemente constituye una restricción real (y virtualmente absoluta) a la política interna de cada país. Evidentemente, los políticos pueden alterar la política

económica, pero el costo de hacerlo, como vimos en México al comienzo de 1995, es tan brutal, que nadie en su sano juicio se atrevería a intentarlo.

El hecho inevitable es que la era de la información transforma a la política de una manera irreversible. Los gobiernos de todos los países tienen la opción (al menos teórica) de aceptar el hecho y dedicarse a adecuar su existencia y políticas a la nueva realidad o, por el contrario, a negar la realidad y confrontar las consecuencias. Ciertamente, la globalización de la economía y de las decisiones en materia de políticas públicas, así como la ubicuidad de la información constituyen la antítesis de la política, entendiendo a ésta como el epítome de la negociación de intereses en una sociedad. En este sentido, quienes se dedican a la política no pueden aceptar fácilmente las implicaciones de estos cambios en su entorno. Sin embargo, como le ocurrió a los líderes de las tribus nómadas que precedieron a la revolución de la agricultura, la era de la información entraña el fin de la política como la conocemos.

Nadie sabe cómo van a reaccionar los distintos gobiernos y políticos alrededor del mundo ante esta cambiante realidad. Nuestra nueva legislatura es claramente uno de los mejores laboratorios del orbe para apreciar el tamaño y dificultad del ajuste que entraña la política de cualquier país en la actualidad. Lo que es evidente es que hay muchos que no sólo han comprendido el fenómeno como un reto, sino que lo han asumido de una manera cabal. Baste observar al gobierno laborista en Inglaterra o a los dos últimos gobiernos chilenos, que incorporan tanto a los Demócratas Cristianos como a los Socialistas, para encontrar dos casos en los

cuales no sólo no se niega la cambiante realidad, sino que ésta se ha tornado en una oportunidad para fortalecer la acción gubernamental precisamente en aquellos lugares en que ésta es más crítica. Para nosotros el mensaje es transparente: tenemos que adecuar todo el actuar gubernamental para que éste se convierta en la palanca que permita que todos los mexicanos cuenten con las capacidades básicas para ser exitosos en la nueva economía. Es decir, no más apoyos y salvamentos de los pilares de la vieja economía, que ya no aporta (ni aportará) mayores beneficios a la población, y todo el esfuerzo dedicado a asegurar la igualdad de oportunidades para todos los mexicanos.

¿En qué consistiría ese actuar gubernamental? Cada gobierno en el mundo sigue su propia lógica, sus principios ideológicos y programáticos y el interés de sus bases políticas. Dicho lo anterior, como hemos visto, no es mucha la latitud con que cuentan los gobiernos del mundo para moldear el rumbo del desarrollo de sus países. La clave del desarrollo en la actualidad no reside en las grandes disputas teóricas sobre el papel del estado ni tiene mucho que ver con la disposición de la población o de los partidos a sumarse a las corrientes internacionales o a rechazarlas. La clave del desarrollo se encuentra en cuatro principios muy simples: equilibrio económico, estado de derecho, educación e infraestructura.

El equilibrio económico entraña la estabilidad de los precios; un saldo en equilibrio, cuando no un balance positivo, en las cuentas gubernamentales; y una política de integración comercial y económica con el resto del mundo. No hay ningún país exitoso en el mundo que no satisfaga este principio elemental de equilibrio. El

estado de derecho es una condición *sine qua non* para el desarrollo económico y político. En su más mínima expresión, el estado de derecho implica dos cosas: la protección de los derechos del individuo respecto a la acción arbitraria del gobierno como razón de ser del Estado; y la existencia de un poder judicial profesional, independiente, fuerte y capaz de tomar decisiones al margen de la política. Sin estas dos condiciones esenciales, no existe el estado de derecho. Por su parte, la era de la información ha convertido a la educación en el factor individual más importante para el desarrollo de las personas y los países. El valor agregado y la productividad del trabajo son las fuentes principales de riqueza en las sociedades y éstas, en la era de la información, dependen íntegramente de la capacidad intelectual de las personas. La única manera de desarrollar a las personas es mediante la educación, misma que requiere nuevos enfoques, nuevos programas y una formación radicalmente distinta para el profesorado. Huelga afirmar que en el país ni siquiera ha comenzado el reconocimiento de estos temas y, por lo tanto, mucho menos se está iniciando el proceso de acercamiento a las políticas requeridas. Finalmente, la infraestructura física y de salud es, como en el pasado, clave para el desarrollo económico. Pero hay una diferencia: en la economía “tradicional” la infraestructura era uno de muchos factores que contribuían al desarrollo. La inversión estaba típicamente orientada al mercado interno y, cuando exportaba, lo hacía más para deshacerse de los excedentes. Lo importante era el mercado interno. En la era de la globalización no hay distinción entre el mercado interno y el internacional. La inversión se localiza donde hay las condiciones idóneas para instalarse. Lo que cuenta, por la velocidad de transporte y, sobre todo, por la creciente irrelevancia de las distancias físicas, es la

infraestructura humana y física de un país. Hoy en día todos los involucrados en el proceso productivo tienen opciones que sus predecesores jamás tuvieron: los inversionistas, los empresarios y las personas en lo individual, aquellas con alta calidad de educación, tienen crecientemente la opción de escoger, para instalarse y vivir virtualmente donde les dé la gana. Sólo la educación y la infraestructura pueden sesgar la posibilidad de que un país sea exitoso. Y eso sólo lo puede lograr un gobierno que comprende su relevancia estratégica.

En el fondo, la función del gobierno en esta etapa del desarrollo del mundo es quizá más importante de lo que ha sido en cualquier época previa. Hoy en día, por más que con frecuencia se piense lo contrario, los gobiernos constituyen un factor determinante en la creación de las condiciones para que el desarrollo económico sea posible. Mucho más trascendente que lo anterior, de los gobiernos depende el desarrollo de condiciones de equidad, de la igualdad de oportunidades, para que toda la población tenga una posibilidad semejante de disfrutar los beneficios del desarrollo. Inútil repetir que en el México de hoy no existe esa oportunidad.

La paradoja de esta discusión es que un gobierno fuerte acaba siendo aquel que es capaz de liderar un proceso de transformación de la sociedad con pleno apoyo de ésta. Es decir, debe tener claridad de las enormes limitaciones impuestas por la realidad global y, a la vez, conciencia del hecho de que su actuar, por limitado que sea, es clave para el desarrollo del país. El gobierno fuerte es aquel que tiene tanto la claridad del rumbo como la capacidad para articular las alianzas necesarias en aras de su consecución.

## Ciudadanía y globalización

Los mexicanos, como ciudadanos, enfrentamos una gran paradoja. Por una parte, nunca antes habíamos tenido la oportunidad de ser tan libres, en todos sentidos, pero especialmente como ciudadanos. Por la otra, la abrumadora mayoría de la población no tiene la menor capacidad de beneficiarse de esa libertad. La elecciones federales de 1997 alteraron la estructura política tradicional del país, haciendo concebible la construcción de pesos y contrapesos respecto al gobierno, que son una condición necesaria para el desarrollo político del país. Sin embargo, toda la estructura de incentivos e intereses que existe impide que se logre ese desarrollo. De esta manera, nos encontramos en la peculiar situación en que el gobierno atraviesa por un proceso en el que pierde capacidad de acción e influencia de una manera inexorable pero, por la extraordinaria debilidad de la ley y, en general, la inexistencia de un estado de derecho, esa creciente fragilidad gubernamental no se transforma en una mayor fortaleza ciudadana. De no actuar pronto en este frente, serán las fuerzas del desorden quienes ganarán la partida.

La globalización está aquí y no hay nada a nuestro alcance, como país, que podamos hacer al respecto, excepto convertirla en la fuerza motriz de nuestro desarrollo. La globalización y la era de la información están transformando el entorno en que operamos los mexicanos, tanto en nuestra calidad de individuos como de nación. Por todas las razones argumentadas a lo largo de este escrito, el gobierno mexicano, como todos los demás, tiende a perder capacidad de acción. En adición a ello, la particular incapacidad del gobierno mexicano actual de



articular coaliciones y liderar el proceso de cambio, reduce todavía más su potencial de acción. Por si todo esto no fuera suficiente, la educación “revolucionaria” que sigue caracterizando al sistema educativo no sólo no contribuye al desarrollo integral del país, sino que constituye el mayor lastre que arrastramos en el proceso de desarrollo.

Dadas estas limitantes, no parecería exagerado preguntarse si, a pesar de todo ello, es posible el desarrollo de las personas como ciudadanos y del país como nación productiva, desarrollada y democrática. Se trata de todo menos que de una nación ociosa. A final de cuentas, los derechos ciudadanos son sumamente débiles, y sus defensores muy escasos. La inexistencia de un estado de derecho dificulta de manera extrema el desarrollo de esos derechos y, en todo caso, imposibilita su protección. Sin embargo, la lucha no está perdida.

La creciente debilidad del gobierno no implica su desaparición, pero sí una disyuntiva que puede acabar siendo definitiva. El gobierno puede perseverar en la defensa de sus viejas estructuras e intereses burocráticos o puede transformarse en el principal motor del cambio que el país haya experimentado jamás. Hasta ahora, el gobierno ha sido -con la posible excepción del tema del equilibrio económico antes discutido- un renuente protector de las viejas causas de los gobiernos postrevolucionarios. A pesar del énfasis que los últimos gobiernos han puesto en el futuro, en la modernización de la economía y en la creación de una base sólida para la competitividad del país, la realidad es que todo su enfoque ha estado orientado a salvar al viejo sistema político, pretendiendo hacerlo eficiente.

Es decir, en su origen, las reformas económicas tenían un sentido profundamente político; éste bien pudo haber sido absurdo, pero no por ello era menos real. Un cambio en el actuar gubernamental entrañaría no sólo un nuevo marco de referencia, sino sobre todo una transformación de su visión respecto al propósito de un gobierno en la era que nos ha tocado vivir.

Hay particularmente dos temas que acercan al gobierno con el ciudadano. Uno se refiere a los riesgos que están asociados con el desarrollo integral de una sociedad y, el otro, al desarrollo de la democracia. Por el lado del riesgo, los mexicanos, en general, tendemos a ver cualquier riesgo como algo malo, inaceptable y sujeto a un absoluto rechazo. Por ejemplo, muy pocos están dispuestos a hacer inversiones y, cuando las hacen, demandan una garantía plena por parte del gobierno. Parecería que sólo estamos dispuestos a aceptar un riesgo cuando se trata de comprar un billete de lotería. Pero si no estamos dispuestos a correr riesgos resulta imposible pensar en el desarrollo. A la fecha, todo en el actuar de los sucesivos gobiernos postrevolucionarios, así como en las legislaciones en vigor, ha estado mucho más orientado a limitar, impedir y tratar al ciudadano como un infante antes que darle vida.

El tema del riesgo es mucho más trascendente de lo que parece. Si hay un calificativo que podríamos utilizar para caracterizar al sistema político en la actualidad este probablemente sería el de inmovilismo. Claro está que el PRI ha dejado de controlar la Cámara de Diputados; sin embargo, en la práctica, son los viejos miembros del PRI, algunos de ellos bajo el emblema del PRD, quienes

controlan la toma de decisiones de ese cuerpo colegiado. El inmovilismo es producto de nuestra propensión a evadir el riesgo. Los empresarios no quieren riesgos; los inversionistas prefieren el apoyo del gobierno; los banqueros requieren del Fobaproa; los estudiantes necesitan subsidios; los sindicatos no pueden vivir sin el salario mínimo; los campesinos demandan precios de garantía. Todo mundo quiere garantías y nadie está dispuesto a correr un riesgo.

En el fondo, la democracia entraña un enorme riesgo. A final de cuentas, la democracia misma descansa en un acto de fe: en la creencia de que la responsabilidad de los individuos y el sistema de mercado, tanto económico como intelectual, son superiores a cualquier cosa que pudiese concebir o diseñar un comité de burócratas disfrazados de ángeles de la guarda. La noción de riesgo es, pues, inherente a la democracia. Sin riesgo, la democracia se reduce a lo que el burócrata quiera.

En México, la acepción predominante de democracia nada tiene que ver con la definición anterior. La mayoría de los partidos que se disputan el liderazgo político de los mexicanos prefieren ser los burócratas que deciden por (y sobre) los demás, que los promotores del desarrollo de la sociedad y el fortalecimiento de la ciudadanía. Quienes no comparten la noción de que la responsabilidad individual y el sistema de mercado son superiores no pueden ser demócratas. Desafortunadamente, éstos son quienes dominan la política mexicana en la actualidad.

Si la democracia entraña un acto de fe implícito, lo mismo ocurre con los derechos ciudadanos y, en general, con el estado de derecho. La existencia del estado de derecho implica la aceptación de sus reglas y de las decisiones de un poder judicial independiente y justo, capaz de impedir la impunidad, a la vez de asegurar el respeto de los derechos individuales. Ningún país puede prosperar sin la existencia de mecanismos creíbles de solución de disputas. ¿Quién en su sano juicio firmaría un contrato a sabiendas de que éste no puede hacerse cumplir? La verdad es que, para los mexicanos, la respuesta es muy simple: esos contratos se firman cotidianamente, pero nadie cree en ellos porque todo mundo sabe que su cumplimiento depende íntegramente de la voluntad de las partes. Si no fuera así, todos los abogados preferirían, al inverso de la frase comúnmente escuchada en ese medio, “un buen pleito a un mal arreglo”. Sin embargo, en nuestra realidad, la protección de los derechos individuales es prácticamente inexistente, razón por la cual México ha sido mucho menos próspero de lo que podría haber sido. Hernando de Soto, en un artículo escrito hace algunos años, mostraba la trascendencia del problema: luego de analizar la ausencia de derechos de propiedad perfectamente definidos en Perú, escribió que “cuando era niño en Perú, me decían que los ranchos que visitaba pertenecían a las comunidades agrícolas y no a los agricultores o campesinos en lo individual. Sin embargo, al caminar entre un sembradío y otro, me encontraba con que los perros que ladraban iban cambiando. Los perros ignoraban la ley vigente; todo lo que sabían era cual era la tierra que sus dueños controlaban. En las próximas décadas, las naciones cuyas leyes reconozcan lo que los perros ya saben de antemano, serán

las que gozan de los beneficios de la economía moderna"<sup>(5)</sup>. Los perros mexicanos son indistinguibles de los peruanos.

¿Hay futuro?

Los impedimentos y obstáculos para el desarrollo de México son verdaderamente colosales. Por más que el país haya enfrentado una serie aparentemente interminable de crisis tanto políticas como económicas desde 1968, es poco lo que hemos avanzado en la construcción de los cimientos para un futuro distinto. Ciertamente ha habido ingentes esfuerzos en el ámbito de la modernización de la economía y en la creación de bases institucionales para el desarrollo de un sistema político democrático. A pesar de los todavía limitados alcances de estos cambios, los resultados a la fecha son espectaculares tanto en el imponente crecimiento de la economía moderna del país, como en el cambio político que, hace muy pocos años, parecía imposible. Esfuerzos similares en el ámbito de la ciudadanía, de la educación y del estado de derecho podrían llevar a una transformación igualmente inconcebible en la actualidad.

El crecimiento que ha experimentado la economía mexicana en los últimos meses sugiere que el potencial de crecimiento para el conjunto del país es virtualmente ilimitado. La pregunta es cómo convertir ese potencial en realidad. Las recetas para ello son tan obvias que no es necesario discutir las mucho más. El país cuenta con todos los instrumentos necesarios para transformar ese potencial en realidad. La dificultad reside en articular la coalición necesaria para poder

conjuntarlos en un ejercicio de liderazgo incluyente, encaminado no a salvar a quienes pueden salir por sí mismos, sino a construir las bases para que todos los mexicanos tengan la misma oportunidad de lograrlo.

Hay un aforismo que dice que una democracia logra enraizarse sólo cuando los electores se deshacen dos veces de un partido en el gobierno. Si contamos todas las elecciones federales, la democracia mexicana podría consumarse en el año 2000. Pero eso no es todo lo que es relevante para la democracia, sobre todo para la democracia en la era de la globalización y la información. Una incipiente economía de mercado, dice otro aforismo que circula entre los inversionistas internacionales, se consolida sólo cuando el gobierno interviene en forma estratégica exclusivamente como árbitro y no como dueño o actor. Con esta medida, la economía mexicana está muy lejos de ser modelo de nada.

La realidad es que tanto la democracia como la economía de mercado son no más que aspiraciones todavía distantes en el México contemporáneo. Mientras no reconozcamos nuestras limitaciones, los sueños de grandeza que con frecuencia exaltan nuestros políticos no harán más que fomentar la permanencia de las crisis en lugar de la transformación del país. Pero, a diferencia del pasado, la alternativa en la actualidad no es nada atractiva.

## Notas al capítulo V

- (1) Ver Luis Rubio, "Transitando a la democracia" en *Nexos*, Julio 1997.
- (2) Janes Dale Daidson, Lord William Rees-Mogg, *The Sovereign Individual*, Simon Schuster, Londres, 1997.
- (3) William Greider, *One World, Ready or Not*, Simon Schuster, N.Y. 1997.
- (4) Walter B. Wriston, "Bits, Bytes and Diplomacy", *Foreign Affairs*, septiembre-octubre, 1997.
- (5) Hernando de Soto, "The Missing Ingredient", *The Economist*, septiembre 11-17, 1993, p.8.

# Apéndice



## La política de la reforma económica

A doce años de iniciada la reforma económica -de manera muy tentativa y sin mucha convicción en el principio- el debate sobre si ésta es la mejor manera de conducir a México hacia la liga de países con economías en rápido crecimiento sigue tan cargado y enmarañado como siempre. De hecho, la economía mexicana ha atravesado por casi dos décadas muy duras, a lo largo de las cuales el ingreso per capita se mantuvo, en el mejor de los casos, constante y, peor aun, en los que las expectativas y promesas de acelerar la cadencia del desarrollo no se han cumplido. La causa de esto reside en parte en las reformas mismas, pero mucho del problema se origina en la manera en que éstas se instrumentaron. Ambos temas yacen en el corazón del debate (y, crecientemente, disputa) que caracteriza al país.

El debate actual forma parte de un proceso más profundo de cambio en el cual México se encuentra inscrito. El país está pasando por una transición muy compleja marcada por el fin de un sistema político y la ausencia de reglas e instituciones que den sustento a uno nuevo que lo reemplace. Esto ha desencadenado toda clase de fuerzas e intereses, las cuales poco a poco están forjando lo que con el tiempo se convertirá en un nuevo sistema político. El presidente Zedillo heredó un sistema político que se estaba desmoronando y, desde su discurso de inauguración, estableció una serie de objetivos para dar forma a un proceso de cambio pacífico y fundamentado en acuerdos consensados. Mientras que la población demanda cambios políticos rápidos, sin

violencia, en el contexto de una economía pujante, los intereses opuestos al proceso de reforma quieren que se preserve el antiguo sistema para que, de este modo, sus privilegios queden protegidos. A pesar del excepcional avance de los procesos electorales en julio pasado, es imposible predecir cómo evolucionará el proceso político, toda vez que los perdedores en esta contienda, incluidos los viejos intereses del sistema político, aun no han mostrado sus cartas.

El viejo sistema político se estructuró en torno a la presidencia. Todo tipo de instituciones surgieron a su alrededor para apoyar, equilibrar y representar los diversos intereses de y ante la presidencia. Al margen de si este modelo era democrático o aun representativo, el hecho indiscutible es que fue un sistema muy efectivo durante muchas décadas. Conforme esta estructura se colapsa, las viejas instituciones dejan de tener un propósito, y por lo tanto, los diversos intereses compiten en un vacío institucional. Los elementos más conservadores en la sociedad mexicana, que constituyen la esencia de la oposición a las reformas de los últimos años, muestran la crisis económica de 1995 y la reciente debacle electoral del PRI como evidencia de su argumentación para dar marcha atrás a la reforma. A final de cuentas, como este ensayo plantea, el hecho de reformar la economía conlleva la necesidad inevitable de reformar también el sistema político. De ahí que, aunque las reformas emprendidas a lo largo de la última década partieran en buena medida de una presidencia fuerte, poco dispuesta a negociar la esencia o la instrumentación de las mismas, esa misma presidencia ha sido incapaz de proseguir el proceso para alcanzar tanto el desarrollo económico como una exitosa transformación política.

Durante los próximos años los mexicanos viviremos cambios sin precedentes en nuestra historia moderna. Una parte de ese proceso será el resultado de acciones y decisiones gubernamentales, en tanto que el resto será el producto de la interacción entre todo tipo de intereses y fuerzas, tanto locales como extranjeras, que influirán en el proceso. Muchos de los factores que irán dando forma a estos cambios van a surgir a de las prioridades e iniciativas del gobierno, mientras que otros estarán más allá de su alcance. Pero la cuestión de fondo para el futuro es si alguien -o la combinación de personas o fuerzas políticas- puede delinear una transición gradual y pacífica en las circunstancias actuales. De la misma manera en que un experimentado estadista como Pericles perdió la guerra del Peloponeso, es imposible predecir si alguien podría haber tenido un mayor éxito en conducir este proceso de cambio que la administración del presidente Zedillo. El reto es extraordinario, pero también lo son las opciones disponibles para el futuro.

Dos temas han dominado el debate local acerca de la política económica. Uno es si el gobierno tiene el poder y la voluntad de llevarla adelante. El otro es si la dirección de la reforma debiera modificarse. La evidencia para responder a la primer pregunta es abrumadora. A casi tres años de la inauguración de la administración de Zedillo, nadie puede albergar duda alguna acerca de la voluntad del presidente de continuar con la reforma económica. A partir de la crisis de 1995 ha empujado hacia adelante en cada oportunidad y no ha cedido en prácticamente ningún aspecto del manejo macroeconómico. A pesar de esto último, la realidad

política mexicana ha cambiado en forma radical, lo que hace imposible que la administración simplemente imponga sus políticas y prioridades sobre un Congreso en el que ningún partido tiene mayoría absoluta. Además, la administración de Zedillo ha dado numerosas muestras de su convicción de alterar algunas vertientes de las reformas emprendidas por sus predecesores. Aunque sus objetivos generales ciertamente caben dentro de los parámetros de las administraciones que le precedieron, la administración Zedillo ha redefinido muchos de los instrumentos y estrategias para alcanzarlos.

Este ensayo se aboca a analizar la política de la reforma económica. Su objetivo es examinar las tendencias actuales, las luchas de poder y los debates que están conformando la política económica, y especular sobre si el objetivo expreso de la reforma - alcanzar tasas de crecimiento económico parecidas a las de Chile- en realidad es factible, desde una perspectiva política. El ensayo está dividido en cuatro partes. La primera sección plantea interrogantes críticas sobre los requerimientos políticos para continuar con la reforma. En la segunda sección se evalúan los cambios estructurales que han tenido lugar en la política mexicana que afectan la elaboración de la política económica. En la tercera sección se discuten los aspectos de la reforma en sí: ¿hace diferencia la dirección de la reforma? En la sección final se retorna a la cuestión esencial de si la reforma es del todo posible y cuáles serían las consecuencias de reformar o de no hacerlo.

## I. LOS REQUERIMIENTOS POLÍTICOS DE LA REFORMA

La sola idea de una reforma ha llegado a convertirse en un reto en el México de hoy en día. La dramática contracción de la economía en 1995 ha conducido a la mayoría de los mexicanos a cuestionar la sabiduría de reformar. Cuando la administración de De la Madrid comenzó a alterar la estructura tradicional de la economía mexicana a mediados de los 80, sus objetivos eran en realidad muy modestos. Mientras que buscaba alcanzar una recuperación económica fuerte, su estrategia fue la de introducir cambios tan pequeños como fuera posible. Conforme pasó el tiempo, se volvió bastante claro que reformar significaba cuando menos tres cosas: primero, todas y cada una de las reformas atacarían profundamente los intereses más intrincados -tanto económicos como políticos- que no se iban a quedar ociosos mientras sus fuentes de poder y de subsistencia se estuvieran evaporando. Segundo, reformar acarrearía no solamente algunos cambios cosméticos, como se había dado por sentado en el principio, sino una redefinición radical del papel del gobierno en la sociedad y en la economía, así como de la inversión, tanto nacional como extranjera. Todo esto, por supuesto, supondría un cambio en la estructura misma del sistema político. Tercero, para que la reforma pudiese ser exitosa requeriría de una visión de largo plazo, de una estrategia para su instrumentación y de un fuerte apoyo de la población a lo largo del proceso.

Después de doce años de iniciado este proceso, la reforma ha tenido un impacto enorme sobre la economía mexicana y ha producido resultados sobresalientes, si bien con un impacto positivo relativamente pequeño para la

mayoría de los mexicanos. La devaluación masiva de diciembre de 1994, y la recesión que siguió, condujo a la administración de Zedillo a cuestionar no la idea de la reforma, pero sí a valorar muchas de las políticas y estrategias que estaban detrás de la misma. En consecuencia, aunque la administración no ha puesto en entredicho la noción de reformar, si ha alterado significativamente su dirección. La interrogante es si podrá lograr sus objetivos.

Conceptualmente hay tres requerimientos que son esenciales para que una reforma sea posible. El primero es que exista un consenso político razonable acerca de los objetivos de la reforma así como también de los medios diseñados para alcanzarlos entre quienes toman las decisiones. El segundo es que exista un ambiente político propicio para llevar a cabo la reforma, incluyendo los cambios legislativos y reglamentarios que un proceso así podría requerir. Finalmente, el tercer requisito previo a la reforma es que los reformadores en la administración tengan la destreza y el oficio político para organizar un esfuerzo de esta envergadura, para convencer al electorado, neutralizar a los intereses que se verían afectados y superar a la oposición partidista o política que se articule contra la reforma. Si uno evalúa las perspectivas de reforma en función de estos tres requisitos a lo largo de los últimos 38 meses, la calificación del gobierno sería por demás baja. Tanto las nuevas realidades políticas del país -desde 1995 en adelante- como la total incapacidad de la administración para convencer al electorado y al Congreso de la solidez, relevancia y trascendencia de sus políticas, han hecho de la reforma algo mucho menos exitoso de lo que hubiera podido ser.

1) Primero, el consenso dentro de la administración respecto a la dirección de la reforma es sumamente limitado.

Desde el momento de la devaluación de 1995, hubieron opiniones divididas en torno al camino que se debía seguir. Muchos de los funcionarios clave del equipo económico de hecho ya habían estado expresando muchas dudas sobre la dirección de las reformas de la administración de Salinas, particularmente sobre los medios que había estado utilizando para mantener la estabilidad macroeconómica. Muchos de los individuos que acabaron siendo funcionarios centrales en la actual administración habían sido críticos consistentes, particularmente de dos de las estrategias seguidas por sus predecesores: a) de su esfuerzo persistente por evitar una devaluación a toda costa, política que habían seguido en buena medida convencido de que una devaluación no generaría beneficio alguno, en tanto que el hacerlo, lo identificaban con la expropiación del ahorro privado, destruiría toda la confianza que con gran dificultad se había construido a lo largo de varios años, luego de las crisis de los setenta y ochenta. En suma, pensaban que una devaluación ahuyentaría los recursos -internos y externos- que servirían para financiar el desarrollo del país; y b) también criticaban su excesivo celo por atraer la inversión extranjera (sobre todo la de carácter financiero), la cual era vista como absolutamente indispensable para el financiamiento del desarrollo del país tanto a corto como a mediano plazo.

El núcleo del equipo de Zedillo tenía una visión muy diferente de aquellas estrategias. Por un lado, estaban más preocupados por fomentar el crecimiento de

la producción que por mantener la estabilidad de la moneda. Por el otro, a su modo de ver, las cantidades de financiamiento que el país ya estaba recibiendo del exterior eran extraordinarias y probablemente insostenibles -y, más importante, todos esos flujos de capital no se habían traducido en tasas elevadas de crecimiento económico. Desde su perspectiva, el hecho de que el país hubiera estado devorando más del 8% del PIB en inversiones del exterior y el que todo ese ahorro no se tradujera en tasas de crecimiento por encima del 3% logrado les indicaba que ese no era el camino idóneo para lograr su objetivo de empleo y crecimiento. En otras palabras, para los nuevos funcionarios era obvio que tal camino era insostenible y que se había convertido en un círculo vicioso que debía romperse.

Estas diferencias de perspectiva probablemente explican mucho más las razones por las cuales ocurrió la devaluación -y la manera en que se devaluó- que cualquier otra cosa. Aunque ambas administraciones compartían la idea misma de reformar, los contrastes en sus puntos de vista no pudieron haber sido más grandes. El equipo en retirada había sido excepcionalmente habilidoso en el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica, habiendo dominado la relación con los mercados financieros del mundo. Ese dominio, por supuesto, también les llevó a hacer depender la estabilidad de la moneda en una brutal deuda de corto plazo que, a final de cuentas, acabó desatando la mayor crisis financiera de nuestra historia. Aunque muchos de las críticas que se le han hecho al equipo económico del gobierno de Salinas sin duda tienen validez, una cosa es cierta: dadas sus premisas y preocupaciones, había tenido éxito en el mantenimiento de



la estabilidad y en convencer a la abrumadora mayoría de mexicanos de que el camino hacia adelante era sostenible. Con lo que no contaron fue con un cambio dramático en las premisas y prioridades por parte de la administración que estaba por entrar.

El nuevo equipo económico llegó con un pensamiento radicalmente diferente pero actuó como si no estuviera a punto de cambiar el camino. El resultado de este conflicto inherente fue tanto la devaluación de diciembre de 1994 como el colapso que le siguió. El discurso de inauguración de Ernesto Zedillo no incluyó ningún comentario sobre la política económica. El nuevo equipo siguió el camino como si nada hubiera cambiado, excepto que, en retrospectiva, comenzó a enfocarse en diferentes prioridades. Primero, estaban convencidos de que la noción de financiar problemas estructurales -es decir, el déficit de cuenta corriente- con fondos de corto plazo (los Tesobonos) era no sólo insostenible sino incluso malo. Para el nuevo equipo económico dirigirse a inversionistas de portafolio y satisfacer sus preocupaciones y necesidades no era prioritario. Estaban mucho más preocupados por la introducción de cambios de largo plazo en la política económica, sobre todo por incrementar el ahorro interno y elevar la competitividad de la industria nacional, la que, a su modo de ver, había sido muy afectada por el tipo de cambio entonces vigente.

En este contexto, la crisis que siguió era casi predecible: a) el nuevo equipo no era consciente de la precariedad de los equilibrios macroeconómicos y de su dependencia respecto a los flujos financieros del exterior y, aun si hubiera sido

consciente, no estaba dispuesto a cortejar a los fondos de inversión; b) aunque no se anunció un cambio de política, de hecho estaban llevando a cabo uno, un cambio que los mercados financieros acabaron interpretando como incompetencia por parte del nuevo equipo; y c) el nuevo equipo no comprendió la naturaleza y fragilidad de los factores que apuntalaban a toda la estructura macroeconómica, lo que le impidió reaccionar oportunamente para evitar una crisis. Para cuando tuvo lugar la devaluación, la administración no había comprendido la naturaleza del problema, ni estaba preparada para responder.

Las consecuencias del desencuentro entre una administración y la otra están ahí para la historia. En este sentido, la transición entre ambas administraciones es probablemente el factor que más influyó en la profundidad de la crisis, pues ésta fue terriblemente mal manejada por ambos equipos. Peor, esas diferencias y desencuentros persisten dentro del actual equipo económico. Aunque las diferencias respecto a la instrumentación de la política económica dentro de la administración han disminuido de manera importante y, en muchos casos, se han desvanecido, al día de hoy sigue sin existir un consenso sobre la dirección de la política macroeconómica. El pragmatismo ha vencido al dogma en muchas oficinas, pero las diferencias fundamentales de visión y enfoque para el manejo de la economía siguen existiendo.

Permanecen aún diferencias esenciales dentro de la administración sobre los objetivos que se deberían perseguir. Para algunos, el objetivo debería ser incrementar el ahorro interno, el cual, a su vez, se convertiría en una plataforma

sólida para el crecimiento a largo plazo. Para otros, el ahorro no es más que un instrumento de política, lo que les lleva a proponer un mayor énfasis en otros factores. Estas diferencias de estrategia ejemplifican la carencia de consenso, y los vastos contrastes en los puntos de vista sobre qué hacer y cómo lograrlo. En adición a todo lo anterior, la administración no ha tenido éxito en comunicar sus objetivos y, por lo tanto, en desarrollar una base de soporte político para sus políticas. El resultado electoral de julio de 1997 confirma el hecho.

La carencia de consenso, la ausencia de un soporte amplio -o aun comprensión- entre la población de lo que persigue lograr el gobierno, así como la revisión fundamental de las premisas, instrumentos y políticas que la administración está siguiendo respecto a la administración anterior, se han traducido en incertidumbre y en el retorno de dudas elementales acerca de la viabilidad misma de la economía por parte de los inversionistas y la clase media. Además, todo esto ha generado una fuerte oposición por parte de muchos de los mexicanos que percibieron que el desarrollo se encontraba a la vuelta y que ahora se sienten engañados.

El costo principal de estas altas y bajas es que la carencia de cohesión y de objetivos compartidos dentro de la administración ha hecho del gobierno una presa fácil de todos los intereses particulares que se han vuelto expertos en avanzar sus objetivos e intereses, a costa de las metas del gobierno. Algunos ejemplos de esto son los repetidos cambios en materia de privatización de los complejos petroquímicos; el éxito del Sindicato del Seguro Social en descarrilar la primera etapa de la legislación sobre pensiones y la naturaleza de la labor de

salvamento de los bancos. En última instancia, el resultado electoral fue el mayor costo de la ausencia total de cohesión dentro del propio gobierno.

2) Segundo, el ambiente social y político que rápidamente se está volviendo contra la reforma.

La combinación de una contracción económica extraordinaria, una total incapacidad para comunicar los objetivos del gobierno y desarrollar bases de apoyo político para sus políticas, así como la rápida organización de los partidos de oposición y, sobre todo, de los intereses más afectados contra la política del gobierno, han originado interminables peticiones para revocar las reformas de los años pasados, para una anulación del TLC, y para la adopción de medidas de corte autárquico. A pesar de lo anterior, la administración ha marchado hacia adelante, imponiendo su programa económico, pasándolo a través del Congreso - si bien con algunas abolladuras a lo largo del camino- y manteniendo el curso a pesar de la oposición.

Independientemente de sus logros, que son muchos en materia macroeconómica, la oposición es enorme, como demostró el voto por el PRD. Aunque motivados por razones muy distintas, la posición y los actores que reclaman un cambio en el camino son muy diversas: las cámaras y asociaciones industriales, las cámaras de comercio, la iglesia, los partidos de oposición, el PRI - desde su dirigencia hasta sus bases- y todos los grupos de privilegiados de un color u otro -desde las compañías privadas hasta los sindicatos del gobierno. Una

parte de esta oposición es pragmática: surge de la percepción de que existe una oportunidad para ganar terreno, dar marcha atrás o vender un favor. La mayoría del resto de la oposición es mucho más mundana: surge de las diferencias ideológicas o de la carencia de habilidad para ajustarse a la competencia que ha traído consigo la liberación de las importaciones iniciada en 1985.

El nuevo -y uno de los más resonantes- elemento en la oposición a las reformas es el PRI mismo. El partido se ha puesto en contra de muchas de las políticas específicas del gobierno y, sobre todo, contra la dirección misma de las reformas orientadas hacia el mercado. El cambio en la posición del partido no es tan dramática como su retórica lo sugiere. Los mayores perdedores en la reforma a lo largo de los últimos diez años han sido los viejos intereses protegidos: los de los priístas mismos. Son ellos quienes han perdido como resultado de una mayor competencia electoral, son ellos quienes han perdido en el proceso de desregulación de la economía, y son ellos quienes han tenido mucho menos acceso al poder y la corrupción como resultado de la privatización de las empresas de propiedad del gobierno.

De hecho, la oposición para reformar es fácil de explicar. Por un lado, el hecho de reformar afecta los intereses reales (principalmente empresas y PRI), o las inversiones ideológicas (principalmente PRI y PRD). Por otro lado, la realidad económica y social del país en la actualidad más que explica la existencia de una amplia oposición. Un porcentaje extraordinariamente alto de empresas, en términos absolutos (si bien no en relativos), está sobre endeudada y es probable

que la mayoría de éstas no sobreviva por mucho tiempo. Muchas de estas empresas no han sido capaces de soportar la competencia despiadada que representan las importaciones, pero algunas otras están simplemente demasiado endeudadas para tener una oportunidad de sobrevivir. Además, si uno observa las cifras del PIB para los últimos dos años, la economía interna, de la cual dependen muchas empresas chicas, continuó contrayéndose. La distribución regional de la contracción es otro factor clave en la evolución electoral reciente: algunas partes del país están creciendo dramáticamente, mientras que otras se están contrayendo de una manera igualmente dramática. Es casi un axioma que aquellos lugares donde el PRD logró grandes avances son también aquéllos en que la economía experimentó la peor contracción. No es necesario ser un genio para concluir que la situación, real, objetiva, de la mayoría de los mexicanos los ha ido conduciendo a cuestionar las políticas del gobierno.

3) Tercero, el gobierno ha comprobado tener pocas habilidades para llevar a cabo su programa.

El gobierno ha estado persiguiendo un programa bien definido y visionario, pero ha fallado en la comunicación de sus objetivos y los beneficios potenciales que éstos acarrearían para la sociedad en general. El programa del gobierno está basado en el supuesto de que una economía sólo puede alcanzar porcentajes de crecimiento económico y estándares de vida mejores para la población cuando existe una base sólida de ahorro interno, una educación de alta calidad y un estado de derecho. Ha lanzado iniciativas de ley en cada uno de estos aspectos.

La legislación en materia de pensiones, cuyo objetivo es elevar el ahorro interno, fue aprobada en 1996; y dos iniciativas de ley, relativas tanto a la Suprema Corte como a los procedimientos judiciales fueron aprobadas desde 1994. Pocas cosas nuevas se han hecho en cuanto a la educación. Sea cual fuere la perspectiva que uno tenga en cuanto a los méritos de las iniciativas gubernamentales, nadie puede ignorar el hecho de que prácticamente ningún mexicano comprende lo que el gobierno está tratando de lograr. Muchos menos son los que lo apoyan.

El gobierno ha sido incapaz de explicar sus objetivos, y mucho menos de convencer a los electores de su bondad. Su estilo de negociación ha estado basado en un esquema del todo o nada. En el pasado, cuando la oposición no era relevante, tal postura típicamente significaba que la administración se salía con la suya, a expensas de los intereses afectados, del PRI o de cualquier otro origen. En la nueva realidad política de hoy en día, todo o nada a menudo significa nada para la administración y todo para un interés particular que sabe como organizarse e imponer su voluntad. Esta situación obviamente debe ser bienvenida en términos democráticos. Pero la consecuencia inmediata para la administración en general, y para la reforma en particular, es que en muchas de sus iniciativas la administración ha terminado con nada, en lugar de haber logrado, a manera de ilustración, el 90% de haber estado dispuesta a negociar y obtener apoyos de los beneficiarios de la medida específica.

Todo esto ha venido ocurriendo en un ambiente caracterizado por un acelerado cambio político, desorganización, inseguridad pública, y una

competencia política cada vez más relevante. Los partidos políticos de oposición se han vuelto todavía más habilidosos para diseminar su mensaje; como demostró el PRD recientemente, su capacidad para articular una coalición a partir de los errores y fracasos del gobierno es ya legendaria. Por su parte, la desorganización dentro del PRI es generalizada, hasta el punto en que una de las fuentes principales de oposición -retórica y real- al gobierno ahora emana de sus propias filas. Algunos miembros del PRI preferirían cambiar el camino; otros tienen intereses que proteger. Las diferencias entre todos estos grupos son más que evidentes y han impedido que el partido desarrolle una estrategia electoral exitosa. El mediocre desempeño del gobierno en la economía, además de la imagen del PRI de corrupto e incapaz de articular una estrategia triunfadora ha sido más que evidente. Aunque el PRI sigue siendo la mayor organización política del país, su fortaleza ya no es lo suficientemente grande como para asegurar los triunfos electorales en un ambiente competitivo.

En consecuencia, la falta de efectividad del gobierno para comunicar sus objetivos y acumular un apoyo político amplio, además de su total rechazo a desarrollar una base de apoyo político propia, le impide lograr credibilidad para sus políticas. Esto de ninguna manera significa que no será capaz de mantener el curso económico, pero sí implica que los beneficios de la reforma van a ser mucho menos grandes -y van a llegar mucho más tarde- de lo que hubiera sido posible bajo un ambiente de credibilidad plena.



## II. LA NUEVA POLÍTICA MEXICANA

Reformar una sociedad es algo extraordinariamente complejo; aun en las sociedades donde existe consenso sobre los aspectos más relevantes o en aquéllas en las que el gobierno puede hacer lo que le venga en gana, implantar un proceso de reforma entraña enormes contradicciones y conflictos. En el pasado México se encontraba entre aquellos países en los que imponer una reforma era factible; ahora esto ya no es así. Han cambiado tres cosas. Una es que la reforma, aunque produciendo resultados muy positivos en ciertas áreas, no ha cumplido con el objetivo de incrementar sistemáticamente la tasa de crecimiento económico, de manera que beneficie a la mayoría de la población. En ausencia de una percepción generalizada de que las mejoras vendrán en un futuro razonable, la reforma ha perdido credibilidad. En segundo lugar, la crisis económica y la falta de habilidad de la administración para comunicar lo que quiere lograr y su descuido por la necesidad de desarrollar una base de apoyo para la reforma, ha desgastado el apoyo hacia el gobierno y la noción misma de reforma. Finalmente, la estructura política del país ha cambiado dramáticamente. Estos tres factores impactan inevitablemente el potencial para proseguir la reforma.

La política mexicana ha experimentado una liberalización profunda durante los últimos veinticinco años. Una administración tras otra ha enfrentado en su momento retos y dilemas a los que ha ido respondiendo con un conjunto de medidas que, en el tiempo, han acabado por liberalizar la competencia electoral, los medios de comunicación, la libre expresión y, en general, la participación política. De este modo, el sistema político mexicano se ha ido poco a poco

transformando de una estructura estrechamente controlada donde todo tenía un espacio preestablecido a una masa de instituciones desordenadas, organizaciones y agrupaciones que tienen poco que las una, todo esto agravado por la ausencia de mecanismos de resolución de disputas entre los partidos que hoy dominan la escena política. Aunque la liberalización ha sido real y extremadamente exitosa, ésta no surgió de un plan de transformación política, sino que fue el resultado de medidas independientes limitadas en sus objetivos. La racionalidad de cada una de las acciones que, en el curso del tiempo llevaron a este resultado, fue la búsqueda de una salida fácil a cada problema individual.

La consecuencia de este proceso es que, aunque profundamente liberalizado, el sistema político mexicano no funciona como lo haría uno democrático. Persisten las viejas instituciones y prácticas del PRI, que en su mayoría ya no responden a las nuevas demandas políticas, o a las agrupaciones o partidos que se han convertido en la realidad cotidiana de la política nacional. Las viejas instituciones simplemente no pueden arreglárselas con las nuevas realidades. Casi literalmente, cada acción llevada a cabo a lo largo de las dos últimas décadas en materia política ha venido asociada con la destrucción -real o de facto- de alguna institución ancestral que usualmente ya no funcionaba. Sin embargo, ninguno de esos gobiernos en esos años estuvo nunca preocupado por reemplazarlas con la creación de nuevas, o con la formación de una nueva estructura para la interacción política. De este modo, aunque liberalizado, el sistema político no tiene las instituciones que podrían definir las reglas de base para la interacción política, con la sola excepción del terreno electoral. La violencia

política que golpeó a México en 1994, por primera vez en setenta años, fue una consecuencia probablemente inevitable de la desintegración del viejo sistema político que no ha encontrado reemplazo.

#### La descentralización del poder y sus consecuencias

La sociedad mexicana es cada vez más urbana y la competencia política está creciendo rápidamente. Los intereses locales y regionales son cada vez más notorios y demandan participación y representación. Los poderes del gobierno federal se han descentralizado, un cambio significativo que ha reducido los poderes del presidente dramáticamente. Sin embargo, la descentralización no ha venido acompañada de la construcción de pesos y contrapesos a nivel local. En consecuencia, los caciques y jefes locales -ya sean de partidos, o de empresas tradicionales- han estado ganando poder con poca oposición. Algunos observadores argumentan que la descentralización -o el federalismo, como se le llama en México- es buena en sí misma. El tiempo dirá si también ha de conducir al gobierno democrático. De lo que no hay duda es que los gobiernos divididos - Congreso y ejecutivo con partidos mayoritarios distintos- están generando pesos y contrapesos que nunca antes hubiesen sido posibles.

Sin embargo, a corto plazo, la descentralización ha traído consigo dos consecuencias importantes. Una es que los gobernadores estatales son cada vez más libres para perseguir sus propios asuntos con poca interferencia federal. Aunque esta nueva libertad seguramente no ha sido muy provechosa en muchos estados, en otros ha hecho una enorme diferencia. Algunos gobernadores se han

tornado extraordinariamente diestros en atraer las inversiones extranjeras y crear condiciones muy atractivas para que las empresas prosperen. No estando limitados -y castrados- por el gobierno central, algunos de ellos han visto oportunidades excepcionales para crear empleos y mejorar la suerte de su gente. La otra consecuencia de la descentralización es que el gobierno federal ya no tiene instrumentos para reinar sobre la economía como lo hacía en el pasado. Aunque esto sería obviamente bienvenido en tiempos normales, constituye un obstáculo natural en tiempos de crisis.

La carencia de consenso entre los partidos políticos, a lo largo de los primeros dos años de la administración actual, sobre los asuntos electorales no fue más que una de las áreas de disputa. México está viviendo una competencia ideológica salvaje entre los partidos políticos, las organizaciones no gubernamentales, los sindicatos y demás. Mucho de esto refleja la diversidad de la política mexicana y de los mexicanos en general, pero algo de esto también es un reflejo de la parálisis institucional del sistema político. De hecho, hasta la ley electoral reciente y los procesos electorales de 1997, ninguno de los competidores por el poder tenía incentivo alguno para formarse a sí mismo como entidad potencialmente gobernante.

En su ceremonia de inauguración, el presidente Zedillo propuso un nuevo paradigma para la política mexicana. Por sesenta y tantos años, la política en México era equivalente a la política dentro del PRI. Todo lo que era políticamente relevante tenía que ver con el PRI o se había establecido dentro de esa estructura.

Todo lo que estuviera fuera de ello era ilegítimo -y, por lo tanto, sujeto a represión de uno tipo u otro. El presidente Zedillo, reconociendo que cuando menos el cincuenta por ciento de los mexicanos había votado por los partidos de oposición, decidió que había llegado el momento de redefinir el paradigma político básico. Continuó argumentando que las funciones históricas básicas del PRI debían transferirse al sistema de partidos y que el presidente, la pieza clave de la política, no sería más que un árbitro entre los partidos. Entonces propuso que todos los partidos llegaran a un consenso sobre cuáles deberían ser las reglas del juego y de interacción entre ellos y prometió permanecer por encima de la política partidista: la sana distancia. En el lapso de sus primeros tres años de gobierno, el presidente cambió su postura en más de una ocasión, pero cuando llegó el momento de la verdad, el seis de julio de 1997, retornó a su planteamiento original. La razón de ello era muy simple: en esa elección el punto focal de la política mexicana pasó del PRI al Congreso.

### III ¿HACE DIFERENCIA QUÉ REFORMA?

Hoy en día, cada una de las organizaciones y partidos políticos exige algún tipo de reforma. Como en cualquier democracia -ya sea real o potencial- las organizaciones y partidos políticos mexicanos tienen preferencias muy concretas. Algunos de ellos tienen intereses y privilegios muy específicos por proteger. La presente administración, siguiendo el camino iniciado por sus dos predecesores - el de perseguir un programa de reforma dirigido a liberar la economía y a permitir que las fuerzas del mercado operen-, enfrenta retos por todas partes. Parte de su oposición es política y parte ideológica.

Pero existe un tipo adicional de desafío, que es el objeto de debates y disputas interminables en los círculos económicos, incluyendo las entidades económicas del gobierno, así como también en los mercados financieros. El debate no es sobre si se ha de reformar, sino si las políticas propuestas por la administración proporcionarán los resultados deseados. Parte de este debate tiene que ver con la teoría económica, pero otra parte es más amplio.

Hay dos aspectos en la esencia de la disputa actual. Uno se desprende de la boleta de calificación respecto a la política económica de la administración anterior. El otro tiene que ver con los cambios introducidos por la actual. Sobre la administración previa, la valoración del gobierno está clara: toda la gestión macroeconómica era inadecuada y de este modo es la responsable de la presente crisis. Si uno toma un punto de vista más analítico, hubo dos estrategias seguidas por la administración de Salinas que se encuentran en el corazón de la encrucijada actual. La primera tiene que ver con la manera en que se privatizaron muchas empresas y en particular los bancos. Más preocupada por aumentar los ingresos del gobierno en lugar de crear un ambiente competitivo para un desarrollo económico sólido, la administración de Salinas claramente fomentó más monopolios y protegió a muchos de los ya existentes; además, la manera en que privatizó los bancos, proporcionó muchos incentivos para que éstos otorgaran créditos extraordinariamente riesgosos, lo que los llevó a una virtual quiebra, que ahora se ha convertido en una enorme carga fiscal. La segunda estrategia que se siguió por parte de la administración de Salinas, y que fue una parte integral de la

crisis en 1994, tuvo que ver con la invención de bonos denominados en dólares, los llamados Tesobonos. Estos instrumentos fueron empleados para impedir que se diera una fuga masiva de capitales después del asesinato del candidato del PRI Luis Donald Colosio. Los Tesobonos crecieron durante todo 1994, al punto en que su volumen llegó a rebasar, con mucho, a las reservas internacionales del banco central.

Si la devaluación de 1994 fue inevitable como argumenta la presente administración es un tema que continúa siendo controvertido. Los desequilibrios en la economía eran extraordinarios, y muchos argumentan, insostenibles. Aún así, el hecho de que hubiera desequilibrios no explica el tamaño y, sobre todo, la naturaleza de la crisis que siguió. Una revisión menos apasionada de los sucesos de finales de 1994 y principios de 1995 sugiere que el desprecio por las prácticas de la administración anterior y la falta de comprensión de las políticas que habían caracterizado al manejo económico y, particularmente, los cambios que habían sufrido los mercados financieros internacionales, llevaron a una total parálisis al gobierno, que desató la ira de los administradores de fondos de inversión internacionales. El nuevo gobierno no estaba dispuesto a reconocer la naturaleza de los mercados financieros, lo que le llevó a actuar de una manera más visceral que racional. La consecuencia de esa realidad fue la crisis de 1995 y la búsqueda urgente de un paquete de salvamento por parte del gobierno de Estados Unidos. No hay la menor duda que hubo circunstancias reales -políticas y económicas- en 1994 que crearon las condiciones para una situación de crisis. Aún así, no justifican del todo la crisis que siguió. Argentina se encontró ante un acertijo similar

y fue capaz de soportar la tormenta sin una crisis igual. Claramente, una secuencia de errores y dogmas explican buena parte de la naturaleza, escala y dimensiones de la crisis de 1995.

Cualquier cosa que uno pueda pensar del porqué de la crisis económica o sobre quién o qué es culpable de qué, hay hechos que, en retrospectiva, son bastante claros. Uno es que en el meollo de la crisis descansa una transición política terriblemente mal manejada, de la cual ambas administraciones fueron igualmente culpables. El otro, y que constituye una lección mucho más importante, es que, al margen de la calidad y visión de su liderazgo, un país no puede cambiar tan radicalmente, en un lapso de sólo seis años. En ese lapso, México irrumpió en el mundo, sólo para encontrar que el fondo se había desplomado.

Por su parte, la administración de Zedillo lleva casi tres años abocado a la instrumentación de un conjunto políticas y propuestas, todas enfocadas a la corrección de los desequilibrios que ellos identificaron como las causas estructurales del colapso de 1994. Es en este contexto que incrementó los impuestos, incitó la creación de un sistema de pensiones privado, y propuso el control de los gastos de seguridad social. Prometió privatizar varias empresas, incluida la de generación de energía, por ejemplo, pero ha retrocedido bajo la presión de los sindicatos y otros intereses. Hasta el momento, ha estado persiguiendo reformas en dos áreas, una sin mucha convicción -privatizaciones-, y la otra sólo con un éxito parcial -pensiones y seguridad social.



Nadie puede oponerse a la elevación del ahorro interno en la economía mexicana. Para empezar, la elevación del ahorro interno constituiría una base confiable de recursos para la inversión de largo plazo. Para este fin, lo importante es el ahorro mismo; menos relevante es la manera en que éste se procura: no hay una sola manera de incrementar el ahorro interno. El que esos fondos estén controlados por el gobierno o por empresas privadas, tiene obvias consecuencias. Además, existen posturas encontradas sobre si el sistema de pensiones propuesto realmente incrementará la tasa de ahorro. Algunos analistas argumentan que el ahorro interno no crecerá en ausencia de una base de confianza bien establecida en el desarrollo a largo plazo de la economía. La administración de Salinas había tomado como hipótesis de trabajo que la existencia de confianza se traduciría en ahorros a largo plazo. La administración de Zedillo ha tomado la ruta opuesta, suponiendo que los ahorros no están directamente ligados a las percepciones sobre el futuro. El primer acercamiento no tuvo tiempo para probar su veracidad; el último se probará en el futuro. Ya sea que funcione o no, ello tendrá implicaciones fundamentales en el futuro. El punto es que la naturaleza de la reforma importa.

Como se puede ver, el presidente ha sido muy consistente en los objetivos que está persiguiendo y se ha dedicado a avanzarlos sistemáticamente. Esos objetivos pueden o no ser los correctos y pueden o no dar los resultados esperados. En adición a ello, esos objetivos pueden ser aceptables para la población o no. De cualquier modo, el tipo de reforma obviamente importa, pues un tipo de reforma puede traducirse en elevados niveles de crecimiento económico y otros podrían no lograrlo. Sólo el tiempo dirá si las políticas del presidente son

las apropiadas para alcanzar aquellos objetivos. Sin embargo, parte del problema de la actual administración es que la claridad de objetivos no se ha traducido en políticas consistentes entre unas secretarías y otras. El resultado de ambas cosas, los choques sobre prioridades así como también la carencia de efectividad en la acción del gobierno, puede acabar haciendo la diferencia entre tasas de crecimiento de cuatro a cinco por ciento, en lugar de ocho o nueve por ciento que eran las que la administración originalmente esperaba. El tipo de reforma importa mucho.

#### IV. ¿ES FACTIBLE LA REFORMA?

México ha vuelto a su letargo político más tradicional. Desde 1968, la política en el país comenzó una transformación profunda caracterizada, como se argumentó antes, por la liberalización sin una estrategia de largo plazo. Los antiguos presidentes autoritarios se fueron desvaneciendo durante la década de los 70. Para finales de los 70 y principios de los 80 los gobiernos mexicanos habían perdido su efectividad, aunque seguían siendo inherentemente poderosos. Carlos Salinas rompió esas tendencias, utilizando todos los recursos a su alcance para alterar el curso de desarrollo de la economía y del país en general. Su intento y las consecuencias acabaron con ese modelo. Con la crisis económica, México ha vuelto a la inefectividad de los ochenta.

Sin embargo, sea cual sea el estilo de un presidente, algunos de los viejos instrumentos de poder siguen disponibles, al alcance del presidente. Aunque desgastados, esos instrumentos -control de sindicatos, liderazgo del partido y

demás- aún están ahí. Puede no haber consenso hacia dónde ir o cómo llegar ahí, pero muchos de los medios tradicionales para llevar a cabo los programas del presidente, aunque reducidos por los resultados de la elección de 1997, siguen vigentes. La nueva correlación de fuerzas en el Congreso restringe la libertad ilimitada de los gobiernos priístas para imponer sus prioridades, pero no la desaparece. Un buen liderazgo, y el uso de las fuerzas y recursos al alcance del presidente, seguirán siendo clave para la política económica.

Para concluir, existen dos maneras de evaluar si la reforma todavía es posible diez años después de que se lanzó inicialmente. Una es observar al proceso de reforma en su contexto histórico, después de diez años. La otra es especular sobre el futuro. Si uno toma la perspectiva de largo plazo, es obvio que la economía de México se ha transformado profundamente. Partes de la economía han resultado extraordinariamente exitosas, mientras que otras se han rezagado. Esto es algo que debía esperarse de manera natural. De hecho, la principal característica de la economía de México de hoy en día es que ésta se encuentra a la mitad de un proceso de reforma donde prácticamente todos los signos son positivos, pero muy pocos mexicanos han visto los beneficios del incipiente crecimiento. El ajuste económico que está implícito en una reforma de esta magnitud ha llevado a que parte de la economía, sobre todo la vieja industria, esté pasando por su momento más doloroso, pues ha creado enormes huecos en el empleo, mientras que apenas se comienzan a producir nuevas y duraderas fuentes de empleo. Algunas mejoras en el diseño de políticas y un consenso

amplio sobre qué se está intentando lograr podría hacer que ese ajuste fuera menos doloroso, pero su carencia no hace que el ajuste sea menos real.

La alternativa propuesta por la mayoría de los oponentes a la reforma es esencialmente retroceder a las políticas de los 70, que produjeron la depresión económica de entonces y por la que seguimos pagando un enorme precio, o congelar el proceso de reforma hasta que la sociedad se ponga al día con lo que ya se ha cambiado. Obviamente, la primera opción es insostenible. La segunda, aunque razonable como declaración, es imposible. Buena parte del problema en México en la actualidad es precisamente que el proceso de reforma está atrapado en la mitad del camino entre una economía cerrada y protegida del pasado, con todos los monopolios y ausencia de competencia que venía asociada con ella, y un crecimiento rápido, de una economía moderna que sólo hasta ahora ha comenzado a mostrar su enorme fortaleza, evidenciada por un indicador nada despreciable: las exportaciones manufacturadas que han crecido más de nueve veces en una década. Cancelar la reforma o no reformar más significaría condenar a todos esos mexicanos y empresas mexicanas a quedarse en la vieja y agonizante economía, mientras que no apoyar la única parte de la economía que tiene un futuro, la que está creciendo vertiginosamente en nuestros días, sería una total locura. De este modo, el no reformar no es opción. Sería una capitulación y una manera certera de llevarnos a una catástrofe social y política.

La mayoría de los actores económicos y políticos de hecho han comenzado a acomodarse. Las empresas y los políticos que retaban la sabiduría del gobierno para sostener el curso de la política económica han llegado cada vez más ha estar

de acuerdo con el hecho de que las reformas a las que se dedica el presidente Zedillo están aquí para quedarse. Además de esto, existe un elemento clave que nadie puede negar, ni siquiera los oponentes de la reforma: hoy en día hay un conjunto de realidades que no se pueden cambiar fácilmente. Cuando se lanzó la idea de la reforma, ésta contaba con pocos promotores y fuentes de apoyo, pues muy pocos mexicanos veían en la reforma beneficios potenciales para ellos. Doce años después, existen hechos impresionantes en forma de exportaciones, multinacionales mexicanas, teléfonos en funcionamiento, lazos más estrechos entre los sindicatos y las empresas, y demás, que han sido el resultado de esas reformas. Estos hechos constituyen la oposición más fuerte contra cualquier retroceso, pues los mexicanos más exitosos en el ámbito económico son también, crecientemente, los más admirados. Estos “hechos” son los abogados más fuertes de la continuidad de las reformas. El PRD, por ejemplo, ha comenzado a dar muestras de que, luego de la elección, reconoce que hay cambios que tendrán que ser permanentes.

En suma, México no confronta la tarea imposible de avanzar y concluir la reforma económica que podría crear la base para un rápido crecimiento económico. El gobierno continúa comprometido con sus programas y hay alguna evidencia de que un Congreso en el que su partido no tendrá mayoría no será impedimento para lograr la continuidad en materia económica. La reforma continuará aunque en una versión ligeramente diferente de la que se había perseguido antes. Es decir, el problema no es, por lo menos no ahora, de continuidad en materia de política económica. Lo que México confronta es una

carencia de consenso político -así como popular- sobre a dónde se va, una carencia de instituciones políticas para organizar a los mexicanos hacia dicho consenso, y la voluntad para fraguarlo.

## El conflicto que viene: izquierda *versus* derecha

La guerra que con frecuencia parece sobrecoger a los partidos, a los políticos del PRI y a los llamados tecnócratas esconde un conflicto mucho mayor -y con consecuencias mucho más trascendentales- de lo que parecería a primera vista. Los partidos se enfrentan con fórmulas preestablecidas, con una lucha de imágenes que no busca diferenciarlos, sino hacerlos más atractivos a los ojos de un electorado pasivo, y con un lenguaje golpeado, en ocasiones primitivo que, a final de cuentas, oculta más de lo que revela. Con la aislada figura del presidente, ningún partido se atreve a definirse respecto a los enormes desafíos que enfrenta el país. Sin embargo, detrás de la retórica comienza a asomar un conflicto ideológico que probablemente va a transformar a la política en los meses y años por venir.

Las campañas electorales que dominan los espacios políticos y las imágenes televisivas comienzan a apuntar en una dirección muy distinta a la que ha caracterizado a la política mexicana por décadas. Las campañas electorales se han especializado y sofisticado al punto en que la batalla de las imágenes es verdaderamente impresionante. La mercadotecnia electoral ha impactado a la niñez, tanto como a los electores mismos. En este mundo de competencia publicitaria, en países con bajo nivel educativo promedio como el nuestro, poco importa la veracidad de la propaganda o la solidez de las propuestas programáticas. Lo relevante es ganar las emociones de los electores. Esto lo han

comprendido los tres partidos políticos más grandes y así lo revelan las actitudes y opiniones de la población.

Pero la lucha por las imágenes oculta la profunda transformación que está teniendo lugar en la política mexicana. Hasta hace muy pocos años, prácticamente toda la política relevante ocurría dentro del PRI. La razón de esto es histórica y se encuentra más allá de cualquier disputa. Los priístas competían arduamente por la sucesión presidencial de una manera permanente e ilimitada, pero siempre bajo la tutela y mando del presidente en turno. La dinámica de la disputa por la sucesión tendía a definir las líneas ideológicas del régimen y, al mismo tiempo, a imponer límites a su actuar. La lucha ideológica y de concepciones del mundo entre las diversas facciones del partido, en particular la cardenista y la callista y eventualmente la alemanista, se mantenía, acotaba y ventilaba dentro del partido. Cuando había un ganador, todos se alineaban a éste sin más.

La disputa ideológica era profunda y sumamente trascendente, pero acotada por la fuerza del presidencialismo. A lo largo de la última década, esa disputa ha dejado de ser privilegio del reino de los priístas para pasar a ser el corazón de la política nacional. El conflicto afloró en los años de la "docena trágica" y se amplificó cuando nace la "corriente democrática", pero sólo a partir del inicio de las reformas económicas comenzó a convertirse en la esencia de la disputa política. Una serie de factores hicieron que esta disputa se mantuviera por debajo de la superficie, particularmente el liderazgo de Carlos Salinas, las cambiantes circunstancias políticas y económicas internacionales -el fin de la guerra fría y la



globalización-, la certidumbre que se logró en los años pasados y las favorables expectativas que albergaba la población en ese periodo. Ahora que esas circunstancias han pasado a la historia, en buena medida por la crisis económica de 1995 y la total ausencia de claridad respecto al futuro, esa disputa ideológica está convirtiéndose en el eje de la política nacional.

Los resultados de la elección del seis de julio van a ser determinantes para el devenir de dicha disputa ideológica. Si bien el PRD ha intentado moderar su lenguaje, le es imposible ocultar sus preferencias y tendencias. Por su parte, el PAN ha sido totalmente incapaz de comprender la coyuntura histórica en que está metido, lo que le ha llevado a una defensa innecesaria y vergonzante del apoyo estratégico que prestó, en momentos clave, a las reformas emprendidas en el sexenio pasado, en lugar de presentarse como la única opción política capaz de liderar al país en un mundo crecientemente integrado y ante contrincantes políticos cuya retórica solo logrará rezagarnos aun más del mundo en que vivimos. El PAN ha dejado morir una oportunidad tras otra.

Pero el partido más cambiante en estos tiempos es sin duda el PRI. El ascenso de Roque Villanueva al liderazgo de ese partido ha generado dos consecuencias trascendentales. Por un lado ha logrado cohesionar a los priístas, terminando -u ocultando- las disputas entre las diversas facciones y el gobierno que plagaron los dos primeros años de este régimen. No es casual que las encuestas reflejen un PRI más unido, con menos disputas intestinas y con mayor disposición a actuar en concierto. Pero la segunda consecuencia del reino de Roque Villanueva es que el

PRI se aleja cada vez más del proyecto que sostiene el presidente Zedillo, lo que anticipa un primer conflicto de altos vuelos para los próximos tres años e, inevitablemente, para la sucesión presidencial.

Roque Villanueva dio el golpe de timón que tantos le exigían al presidente y, aunque su impacto no va a ser inmediato, el efecto va a ser igual de trascendental. La retórica del presidente del PRI representa al ala cardenista del viejo PRI y su estrategia está diseñada para competir contra el heredero personal de ese legado. Su lucha, ahora en el contexto no del PRI sino del sistema político en su conjunto, va a ser la de la izquierda contra la derecha: la reforma contra la reacción, el futuro contra el pasado, la integración al mundo, con sus ventajas y consecuencias, contra el aislamiento. Lo trágico es que se trata de una lucha que no sólo concierne a grupos o facciones; es una lucha popular, toda vez que los mexicanos no tienen ni la menor idea de hacia donde va el gobierno en la actualidad. Mejor asirse de un pasado imposible que buscar un futuro desconocido, hacia el que nos lleva un gobierno incapaz de promover su propia causa y minado por sus propias huestes.

En este contexto, es de anticiparse que estallen dos conflictos de concretarse el escenario que parece más probable en las próximas elecciones: el PRI en control del congreso y el PRD en control del DF. El primer conflicto será de orden puramente ideológico. El PRD y su socio, en la figura de Roque Villanueva, tomarán y competirán por el liderazgo de la izquierda ideológica y el legado cardenista, prometiendo cuanto resulte necesario (y más), sin importar su

viabilidad, su factibilidad o sus consecuencias; hasta la redención misma. El segundo conflicto, muy cercano al primero, será el de la sucesión presidencial dentro del PRI. Bajo la premisa de que el PRD gane el DF, la batalla por la sucesión dentro del PRI estallará a partir del siete de julio próximo y tendrá una dinámica totalmente novedosa, toda vez que el presidente será un actor dentro del proceso, pero ciertamente ya no el centro del mismo.

La disputa ideológica es lo normal y natural en todos los sistemas políticos. En todo caso, lo raro es que en el país esa lucha ideológica haya estado tan escondida. Sin embargo, ahora que está abierta la cloaca, esa lucha nos va a ocupar en un febril -y bizantino- debate que sin duda afectará gravemente las posibilidades del país hasta que todo el *establishment* político llegue a la conclusión, como ocurrió en Inglaterra recientemente, de que la batalla no es por la política económica, sino por la distribución de los beneficios. Mientras no lleguemos a ese consenso esencial, México continuará a la deriva.

## Soluciones políticas

Si un suizo, sueco o alemán llegara a México sin antecedentes de nuestra realidad y leyera los diarios del país, probablemente llegaría a la conclusión de que habitamos un país excepcionalmente apegado a la ley y la legalidad. Esta es una de las paradojas que más reflejan nuestro subdesarrollo político. El lenguaje de la política mexicana nunca es preciso; se utilizan términos a los que se asignan una multitud de significados y se emplean para distraer al enemigo. Palabras como legalidad y democracia, por ejemplo, son particularmente atractivas a los políticos. Todos las usan, pero ninguno ve en ellas más que un recurso retórico útil en algún momento dado. Más allá de la retórica está nuestra realidad: un país que dista mucho de apegarse a las definiciones convencionales de democracia y legalidad. Algunos pensarán que el lenguaje no importa. Mi impresión es otra: el lenguaje es una muestra de la relativización de términos que debieran tener un significado absoluto. El lenguaje es un reflejo de la realidad y, en esa medida, hace tanto más difícil cambiar esa realidad. ¿Podremos salir de este círculo vicioso?

Si uno observa la retórica política, no hay manera de perder de vista el que una de las características -y contradicciones- más peculiares de nuestra realidad actual reside en la constante referencia a la legalidad por parte de todos los actores, pero siempre con el objetivo de que se logren ventajas especiales, no previstas en ninguna ley. Los diversos actores políticos -partidos, políticos, organizaciones, gobierno- apelan a la ley, la evocan constantemente y jamás se apegan a ella, la

buscan hacer cumplir o se mortifican cuando ésta se viola. Lo importante es ganar. Lo importante no es crear un entorno de competencia equitativa que permita que gane el que sea electo por los votantes, sino sacar algún tipo de ventaja para cada circunstancia previsible.

En semanas recientes, por ejemplo, todos los partidos han adoptado posturas ríspidas respecto a temas como el asesinato de Luis Donaldo Colosio y la reforma electoral. Todos justifican sus posturas con base en la legalidad. Los priístas alegan que el procurador está violando la ley cuando alguno de ellos se siente amenazado por sus investigaciones. El PAN, por su lado, apela a la legalidad y se retira de las negociaciones en materia de reforma electoral, en protesta por una resolución de la institución electoral poblana que no le favorece en el municipio de Huejotzingo. Los priístas, por su lado, argumentan que es excesiva la decisión de retirarse de la mesa política por parte del PAN por algo tan menor como es un municipio, frente a lo que está de por medio en materia federal. Por el otro lado, el PRD ha convertido un viejo agravio en un movimiento político en Tabasco para exigir la "aplicación de la ley", empleando métodos de presión que bien pueden ser políticamente impecables, pero ciertamente están fuera de la ley. No faltan ejemplos como estos.

El punto no es tratar de dirimir quién tiene la razón. No me parecería nada extraño que la PGR haya seguido una estrategia de desinformación orientada, probablemente, a desacreditar al PRI. Los priístas, por su lado, han hecho de la ley y la legalidad -antes y ahora- un verdadero lodazal: no importa lo que digan las

leyes, siempre es posible hacer una nueva que sirva a la urgencia del momento, o interpretar otra como convenga a algún político o burócrata o dejar de aplicar la ley cuando ésta no les favorece. Los panistas se contentan con que sus objetivos se logren, dentro o fuera de la legalidad. A lo largo de los últimos siete años han dominado magistralmente las debilidades y características del PRI para hacerse de gubernaturas y presidencias municipales dentro o fuera del marco legal. Cuando no se podía a la legalita, se lograba por la legalona. En Tabasco, algunos perredistas han utilizado vías no legales para buscar satisfacción -eso si, legal- a demandas viejas de algunos campesinos. La ley es un instrumento adaptable para todos los políticos, sin distinción de partido.

Cuando hay tantas "legalidades" contrapuestas, uno no puede más que concluir que el problema de fondo es que no existe un marco legal común -y creíble- que todos respetan y que el gobierno haga cumplir. En este contexto es más razonable preguntarse ¿cuál o de quién es la legalidad que va a hacerse cumplir esta semana? y no preguntarse: ¿se va a aplicar la ley?. Todos los mexicanos sabemos cuál es la respuesta a la segunda pregunta, pero la respuesta a la primera es siempre variable: depende de quién logra hacer una presión más efectiva. En el sexenio pasado, esas presiones llevaban a lo que acabó por llamarse "concertaciones". Se trataba de negociaciones al margen y en contra de la ley, por medio de las cuales el gobierno trataba de satisfacer a algún quejoso, rompiendo la ley y la legalidad. De esa manera se negaba el valor de los votos y se ignoraba la esencia de la legalidad: seguir procedimientos predecibles que protegieran a la ciudadanía de las acciones arbitrarias del gobierno.

La noción de que se puede crear un marco de legalidad haciendo cumplir las leyes vigentes ha probado ser inoperante. En primer lugar, tenemos leyes para todos los gustos, colores y sabores. Las leyes son contradictorias y todas tienen sesgos políticos que hacen imposible una aplicación uniforme y equitativa. En segundo lugar, prácticamente todas las leyes vigentes confieren poderes discrecionales a la autoridad para que "interprete" o "adapte" la ley según las circunstancias. Esto lleva a que el primer objetivo de las leyes -ser predecibles- deje de ser posible. En tercer lugar, la legalidad tiene menos que ver con las leyes mismas que con los procedimientos para su aplicación. Un Estado de derecho existe cuando los ciudadanos tienen protecciones efectivas respecto de la acción gubernamental, pueden apelar a un juez verdaderamente independiente -que no espera ser diputado o senador el próximo sexenio-, recibir indemnización por daños económicos causados por la acción gubernamental y protegerse de ser perseguidos sin las debidas órdenes de aprehensión, etc. Nada de eso existe efectivamente en el país en la actualidad. Finalmente, la esencia de la legalidad reside en las protecciones legales y jurídicamente exigibles que tienen los individuos respecto de la arbitrariedad gubernamental. La interpretación prevaleciente en la actualidad se fundamenta, sin embargo, en la premisa exactamente inversa: la legalidad, antes de ofrecer garantías a los individuos, faculta al gobierno para actuar o no actuar con tal margen de discrecionalidad que el resultado siempre termina siendo arbitrario.

Dada nuestra realidad, la posibilidad de construir un Estado de derecho no depende de la aplicación de las leyes vigentes, ni de la existencia de un procurador de la oposición, sino de la creación de un marco político entre todos los actores para que construya un consenso en materia de legalidad. Esto requiere no de la neutralidad que hasta ahora el gobierno ha pretendido sostener, sino de un activismo orientado a la construcción de instituciones. Mientras ello no ocurra, los partidos, los políticos y el gobierno tendrán todos su propia razón para perseverar en la demanda de satisfactores recurriendo siempre a su propia versión de la legalidad. Al no haber reglas comunes y aceptadas por todos, no hay leyes, sólo la mera pretensión de ellas. Por ello, cuando los partidos piden, explícita o implícitamente, una "solución política", lo que están pidiendo no es la aplicación de la ley, sino una solución ilegal, impuesta y arbitraria. En un país así, democratizar no implica ceder espacios, sino ejecutar el poder conferido en forma seria y responsable para establecer un orden legal, consensualmente aprobado por los partidos en pugna. Mientras eso no suceda, sólo nuestros amigos del primer mundo, no informados de la realidad, seguirán creyendo que la legalidad efectivamente existe.



## Los azares de un cambio político sin dirección

En política, muchas apuestas parecen plausibles y razonables cuando se toman y muchas seguramente resultan exitosas. De las que así acaban nadie, fuera de quienes tomaron la decisión de apostar, se entera. De las apuestas que salen mal, todos se enteran porque es la población en general la que paga el costo de la imprudencia del apostador. En cierta forma, eso es lo que ha pasado con la política mexicana. Pudiéndose haber organizado un proceso de cambio político claramente focalizado, gradual, congruente y pacífico a lo largo de las últimas dos décadas y media, nos hemos quedado con un sistema político moribundo que se está desmoronando, por lo que ya no genera las certidumbres propias de una estructura autoritaria ni es capaz de representar a la población. La duda es si no continuaremos apostando a un camino imposible.

Si uno hace un análisis objetivo de los cambios que ha venido experimentando el sistema político a partir de 1968, la única conclusión a la que es posible llegar es que el cambio es espectacular. La liberalización que ha experimentado la sociedad mexicana en el ámbito político es extraordinaria: basta ver a los partidos políticos, a la prensa, a las "disidencias" de algunos gobernadores y, en general, a la transformación de la sociedad mexicana. No me cabe la menor duda que estamos lejos de vivir en una democracia, pero eso no puede servir para negar en modo alguno el hecho de que el sistema político de hoy y el de hace treinta años no

comparten más que el nombre. Este hecho, sin embargo, también es una evidencia del profundo hoyo en el que nos encontramos.

Cada uno de los gobiernos y gobernantes que hemos tenido de 1970 para acá respondió a las circunstancias del momento, quizá asumiendo que una liberalización reactiva e inconexa a la larga sería benéfica. Algunos fueron más visionarios que otros, pero nunca hubo una estrategia sistemática trans-sexenal. Por ello, con visión o sin ninguna, en términos generales, es más probable que las preocupaciones de cada administración estuviesen concentradas más en como salvar el momento que en como construir el futuro. Prácticamente ninguno de esos gobernantes desarrolló una estrategia de cambio político. El resultado está a la vista: mientras que otros sistemas políticos similares en su centralismo y control más o menos autoritario -como España, Chile y Corea- fueron respondiendo a las crecientes presiones de sus poblaciones y sus economías dentro de un plan más o menos detallado de liberalización y construcción paralela de nuevas instituciones, en México hemos asistido a un desmantelamiento gradual y consciente del viejo sistema, con lo que se logró una significativa y muy profunda liberalización política, pero, con algunas excepciones, sin mayor construcción democrática. Hay infinitamente mayor libertad política, pero no mayor propensión a la democracia. Hubo avances innegables, pero no una estrategia.

A juzgar por los resultados, la apuesta fue particularmente perniciosa en los últimos años. Carlos Salinas sin duda se abocó, con toda conciencia, a construir un nuevo orden económico. Cuando respondía a los críticos por la falta de una

reforma política, su argumentación entrañaba, al menos en retrospectiva, una buena dosis de apuesta, al mismo tiempo que un cálculo consciente. La parte de la apuesta consistió en suponer que el proyecto económico arrojaría frutos, lo que haría tanto más fácil una reforma política. La parte del cálculo residía tanto en la decisión consciente de no alienar -o no excesivamente- a los poderes priístas de quienes dependía la capacidad de llevar a cabo la reforma económica, como en la percepción de que la reforma económica con la celeridad y profundidad que pretendía, sería inmanejable dentro de un contexto plenamente democrático. Cualquiera que sea la opinión que uno tenga sobre estos puntos, no es posible negar que parte del éxito de países como España, Corea y Chile residió precisamente en que, para cuando comenzaron su liberalización política, sus economías ya habían pasado, sobre todo en el caso de Chile y Corea, por procesos muy profundos de reestructuración y se encontraban experimentando tasas espectaculares de crecimiento. En este sentido, de no haber hecho explosión la economía, la apuesta salinista podría haber sido mucho menos desafortunada de lo que fue. Pero eso no resuelve nuestro problema de hoy.

El hecho plausible en la actualidad es que el sistema político se desmorona, que las viejas instituciones ya no funcionan y que no hay consenso sobre la dirección o los pasos que serían necesarios dar para salir adelante. Esto no sólo profundiza la problemática política, sino que incide severamente sobre la situación económica, deteriorándose uno y otro ámbito en forma inexorable. La razón de esto no hay que buscarla en la estratósfera. El viejo sistema político, con todos sus vicios -y, quizá, en razón de ellos-, entrañaba un acuerdo explícito o implícito -a veces lo

uno y en ocasiones lo otro- entre el gobierno y sus principales apoyos políticos, empresariales, sindicales, etc., sobre los qués y los cómo del desarrollo del país. La virtud del autoritarismo residía en la certidumbre que producía; nuestro problema ahora es que aquella estructura política ya no existe y, a la vez, en que no hay otra que sea funcional.

Es decir, en el esquema del pasado, la ausencia de un marco institucional formal y legal que fuese respetado por todos los actores y que sustentara la interacción entre grupos e intereses llevaba a que fuesen necesarios entendidos entre éstos al margen de la ley y con frecuencia en contra de ella, incluyendo las reglas "no escritas" del sistema. De haber habido instituciones creíbles y funcionales formalmente estructuradas y codificadas, todo aquello habría sido innecesario. Pero, como no las había, el desempeño económico era (y es) determinante de la estabilidad: los buenos tiempos generaban fuertes apoyos, en tanto que las crisis los deterioraban. De esta forma, como ya no existen (o ya no es posible hacer cumplir) las reglas "no escritas" del juego, lo que nos queda es un conjunto de poderosísimos incentivos para que todas las partes e intereses busquen otras opciones y exploten cada oportunidad de lucrar (políticamente) a costa de la estabilidad política y, en general, de la vida en comunidad.

La crisis económica ha terminado por hacer imposible un proceso de cambio político controlado desde arriba, porque también ha acabado por minar las estructuras que sostenían a todo el sistema político y, sobre todo, su legitimidad. ¿Hay alternativas? Sí, y muchas. El problema es que todas ellas requieren de una

construcción deliberada de instituciones, acuerdos y pactos, todos ellos dentro de una estrategia de consolidación e institucionalización. Es decir, de un activismo político orientado a que, paradójicamente, éste deje de ser necesario o incluso posible en el futuro: construir instituciones para que desaparezca el caudillismo. Sin embargo, la ausencia de estrategia, la imposibilidad de construir los consensos y pactos, y la indisposición a construir instituciones que rápidamente substituyan al insostenible *status quo* actual, constituyen, a final de cuentas, nuevas apuestas sobre el futuro. Sobre todo, la apuesta de que el deterioro no puede ser mayor al actual. No es necesario ir más lejos que a principios de 1995, y compararlo con la actualidad, para observar que el deterioro puede bien ser exponencial.

## Cuando el destino político nos alcance

El país enfrenta cada vez más conflictos políticos de creciente complejidad, con una impresionante diversidad de intereses, origen geográfico y objetivos. Todos y cada uno de estos conflictos caen en las manos del gobierno, cuyas respuestas, soluciones -y cuasi soluciones- típicamente generan las semillas del siguiente conflicto. Hemos caído en un círculo vicioso cada vez más peligroso esencialmente porque el marco de referencia que se emplea para la solución de los conflictos es el del viejo sistema político, mismo que ya no tiene relevancia alguna.

Los conflictos se multiplican a diario. Un día son los maestros, el otro es el contrato colectivo con los electricistas. Un día más es el conflicto de Huejotzingo y tres días después es el nuevo agravio en Chiapas. No importa por donde se le busque, el gobierno está empantanado en un mar de conflictos que no puede resolver. La razón de esto no es que falten personas capaces en el gobierno, fortaleza política potencial o, como dicen los políticos, “margen de maniobra”, sino que el gobierno sigue operando bajo premisas que hace mucho dejaron de ser válidas.

Cada vez que estalla un nuevo o renovado problema, la respuesta gubernamental es predecible. Lo primero que se busca es canalizar a los demandantes a través de las instancias corporativas apropiadas. Si el conflicto es

con los maestros, por ejemplo, el vehículo legitimado por el sistema es el sindicato oficial, en este caso el SNTE. Cuando esa instancia no es aceptable para los demandantes o cuando ya ha sido rebasada como ocurre cada vez con más frecuencia (i.e. Huejotzingo, la Coordinadora de Maestros, las manifestaciones en el DF), el gobierno primero intenta evadir el problema, luego agotar a los demandantes para más tarde culpar a unos u otros del conflicto. Al final del proceso, en todos y cada uno de los conflictos de los últimos años, el gobierno ha acabado cediendo tanto o más de lo que inicialmente le exigían los agraviados.

Pero no sólo ha cedido todo y más, sino que en prácticamente todos los casos ha sentado el precedente para el siguiente conflicto. Quizá quienes concibieron la primera “concertación” honestamente pensaron que estaban resolviendo inteligentemente y para bien un importante conflicto político. La realidad es que lo único que lograron fue abrir la caja de Pandora. Una vez que se recurrió a medidas no institucionales para resolver un conflicto, todos los demás acabaron siendo sujetos de igual tipo de respuestas. Veinte o treinta concertaciones después, todavía no tenemos ningún indicio de mayor estabilidad política, de menor inseguridad ciudadana o de mayor avance democrático. La ausencia de una estrategia compatible con la realidad actual acaba desnudando al gobierno, cuyo único recurso es ceder todo y más de lo que se le demandaba. Si esta política avanzara la estabilidad del país o el proceso democrático, debería ser bienvenida. En la realidad, sin embargo, lo único que avanza es la descomposición política del país.

La causa de esta nueva realidad no reside necesariamente en la incapacidad gubernamental, en la mayor militancia de los grupos, sindicatos o partidos demandantes o en la mayor o menor eficacia de las viejas estructuras políticas, sino en que el sistema político y la realidad mexicanas han cambiado dramáticamente. Lo único que no ha cambiado es la lógica gubernamental y el marco de referencia bajo el cual actúa. Puesto en otros términos, el gobierno parte del supuesto de que el viejo sistema sigue operando, en tanto que todos los demás mexicanos sabemos que ese esquema está lleno de agujeros que lo hacen totalmente inoperante. Con muy pocas excepciones, ya no existen -o ya no funcionan- las estructuras corporativas de antaño, ni el gobierno goza de la legitimidad que antes tuvo. Por su parte, la población y, en particular, los grupos y partidos organizados, son cada vez más militantes y conscientes, cuentan con amplia legitimidad entre sus bases y tienen gran capacidad de comunicación dentro y fuera del país. Estas dos tendencias van claramente en dirección a un enfrentamiento. Si el gobierno no cambia su marco de referencia, su único recurso disponible va a acabar siendo la represión.

Lo que se requiere es un nuevo diseño político para el futuro, un nuevo marco de referencia que parta del reconocimiento de la realidad tal y como es en la actualidad y no de como ésta fue en el pasado o de lo que le hubiera gustado a algunos grupos políticos que fuese. Un nuevo diseño de sistema político dotaría al gobierno de una amplia capacidad para orientar el proceso de cambio político, así como de los instrumentos necesarios para que se pueda dar un proceso consensual de transformación política a nivel nacional.



Para apreciar los cambios que han tenido lugar en el país bastaría comparar algunas de las fuentes de poder en el pasado con las del presente. Hace décadas el poder surgía principalmente del control de personas o grupos (el corporativismo), de la producción y distribución de bienes en general y del control de la información. Los grupos poderosos del pasado eran aquellos que se localizaban en torno a esas fuentes de poder, como las confederaciones sindicales, los grandes empresarios y políticos, y el gobierno que controlaba los mecanismos que hacían posible el funcionamiento de unos y de otros (a través de toda clase de permisos, subsidios, controles diversos y favores), así como del control casi absoluto sobre la información.

En la actualidad todo esto ha cambiado porque el balance del poder se ha movido en forma dramática al lado contrario. Hoy el poder surge cada vez más de la información y de la comunicación. La información determina en la actualidad tanto el poder como con la riqueza; pero, a diferencia del pasado, ambos están dispersos y plenamente disponibles para todos, ya no solo para el gobierno, por más que lo siga intentando y pretendiendo. Hoy en día el conocimiento y la información -sobre la cual el gobierno ha perdido el control- son más importantes que las propias máquinas de producción. En la actualidad, la economía global, que tanto critican los demandantes consuetudinarios, ha derruido a las estructuras corporativas sindicales y, en general, a prácticamente todos los pilares del viejo sistema político, ha minado el poder de los caciques y ha liberado fuerzas y mecanismos insospechados. Hoy en día una organización no gubernamental

puede tener tanta información, tanta capacidad de comunicación y, con gran frecuencia, más credibilidad, que el propio gobierno. El gobierno se está volviendo un actor más en un mundo donde interactúan toda clase de intereses, sobre los cuales ejerce cada vez menos influencia y, mucho menos, control.

En su actuar, el gobierno sigue empeñado en preservar el viejo sistema político. A menos de que ese sea su fútil objetivo, debería estar dedicado a construir una estructura institucional que favorezca y promueva el cambio político y la estabilidad. En estas nuevas circunstancias se requiere un diseño político casi diametralmente opuesto al que dio origen al PRI, que sigue siendo el que, en la práctica, anima al gobierno. El nuevo diseño buscaría objetivos como los siguientes: a) maximizar la descentralización política -muchos actores muy diversificados-; b) favorecer la aparición de nuevos sindicatos y organizaciones gremiales y empresariales que sean representativas; c) institucionalizar el conflicto -generando mecanismos judiciales efectivos para dirimir conflictos y disputas en forma imparcial-; d) incrementar la responsabilidad ciudadana -fortaleciendo actores independientes que le den solidez al nuevo sistema-, e) fortalecer a todas las instancias judiciales -haciéndolas efectivamente independientes del gobierno-; f) abrir el acceso directo de los ciudadanos a los tribunales -para terminar con el monopolio que ejerce el ministerio público-; g) consagrar los derechos ciudadanos básicos por encima de cualquier cosa, h) promover una ley de agravios a fin de ampliar la responsabilidad civil de quienes afectan los intereses de terceros; i) recurrir a tribunales y a otros mecanismos institucionales -como elecciones- para dirimir las controversias, evitando con ello la creciente incertidumbre e

inestabilidad que generan los arreglos extra-institucionales y las concertaciones famosas; y j) acordar procedimientos -no objetivos- con todos los partidos políticos para la actividad política, a fin de disminuir los conflictos y despolitizar su solución.

Un nuevo diseño no va a ser fácil y, obviamente, no va a ser aceptado o aceptable para todos los intereses dentro del gobierno o los que ahí son representados. Pero, como van las cosas, o se cambia el diseño o el gobierno se prepara para empuñar el garrote.

## PRI: ratificando la obsolescencia

Obviamente los priístas tienen todo el derecho de hacer lo que quieran con su partido. Pueden ir para atrás o para adelante. Sin embargo, sus decisiones nos afectan a todos ya que el PRI no es sólo un partido político más, sino un enjambre de estructuras políticas e institucionales con un impacto real sobre la vida cotidiana de muchísimos mexicanos, así como con control sobre recursos, regiones y quizá hasta terrorismo. Por ello, lo que hagan los priístas puede tener un enorme efecto sobre el resto de la sociedad.

En su reciente asamblea, los priístas decidieron reivindicar todos los vicios históricos de su partido. Retornaron a todas las tesis que los priístas asocian con su época de oro: aquellas vigentes en las décadas de los treinta a los cincuenta. En esos años el PRI (y sus predecesores) eran los amos del país; legítimamente podían presumir que representaban a un amplísimo número de mexicanos. La razón por la que podían sentirse tan exitosos estribaba en que habían logrado pacificar a un país luego de una cruenta revolución; habían comenzado a mostrar éxitos impactantes en sus políticas de desarrollo, como era el caso de los proyectos de riego en el noroeste del país y se habían convertido en el partido progresista de México. Era, ni más ni menos, el único partido que ofrecía un futuro promisorio a una población fundamentalmente rural, pero cuyos contingentes urbanos crecían con gran rapidez, a partir de que los resultados tangibles validaban su oferta política.

Cincuenta años después el mundo y el país han cambiado. La población se ha cuadruplicado; la proporción de mexicanos que vive en el campo respecto a la que vive en la ciudad se ha invertido: del 80% al 20%; la naturaleza de la vida económica se ha transformado varias veces; y, por si todo eso no fuera poco, los niveles de educación se han elevado en forma estrepitosa. Hoy, por los abusos de tantos años en el poder, al PRI se le asocia con corrupción e incompetencia. En este contexto no es difícil explicar la brutal reacción de los priístas en su XVII asamblea.

Los priístas reaccionaron contra el manipuleo que se ha hecho de su partido a lo largo de las últimas décadas. Las conclusiones de su asamblea no son más que eso: una vulgar reacción al uso y abuso que ellos perciben que sucesivos gobiernos han hecho del PRI y la exclusión que los priístas tradicionales sienten respecto a los puestos públicos y a los beneficios económicos que el poder conlleva dentro del esquema político priísta. Las frecuentes crisis de la economía, aunadas a las reformas económicas, desde la perspectiva priísta, no han hecho otra cosa sino reducir sus espacios de acceso al poder y a las prerrogativas económicas inherentes -es decir, a la corrupción. La reacción era anticipable, pues ya desde la XIV asamblea había sido evidente el rechazo priísta a las políticas y criterios gubernamentales. Lo inédito es que ahora los priístas creen que cuentan con un margen de maniobra magnificado por la decisión del presidente Zedillo de limitar su marco de acción a lo que establece la Constitución, pues ésta evidentemente no le confiere el control del PRI.

Aprovechando sus nuevas libertades -y evidente descontento-, los priístas no hicieron sino ratificar sus tradiciones. La asamblea no arrojó cambio ideológico alguno, ni adoptó formas nuevas de actuación y ni siquiera hubo propuesta alguna orientada a alterar la concepción de gobierno. Los consensos dentro del PRI no se refirieron en modo alguno a sus propias estructuras o tradiciones, sino precisamente a lo contrario: virtualmente todos sus acuerdos constituyen un rechazo a lo que ellos llaman tecnocracia y un clamor por el regreso a los viejos modos de hacer las cosas. Por ello adoptaron criterios muy cerrados para la selección de candidatos, a la vez que ratificaron la estructura corporativa del partido y manifestaron claramente su predilección por un modelo burocrático para la economía donde predomine un estado patrimonialista. La rechifla a los partidos de países democráticos y la ovación a todos los partidos totalitarios del mundo no lograron más que demostrar la profundamente arraigada tradición antidemocrática del PRI. Por todo ello, la primera gran implicación de esta asamblea es que los priístas ya son dueños de su propio destino. Ahora sí ya no tendrán tecnócratas ni presidentes a los que responsabilizar de su futuro -o de sus fracasos.

Por lo anterior, me parece que esta asamblea tendrá consecuencias importantes en tres ámbitos: en el de la estabilidad política, en el del gobierno y en el del propio PRI. Por lo que respecta a la estabilidad política, el nuevo mecanismo de selección de candidatos entraña riesgos nada despreciables. A final de cuentas, la razón original de ser del PRI era precisamente la de resolver disputas de sucesión entre los propios líderes revolucionarios. Con la creación del PNR se buscaba

solventar esos conflictos mediante un monopolio de las decisiones de sucesión que a la vez protegiera, premiara y, en todo caso, controlara a los perdedores. Desaparecido el monopolio, los priístas tendrán que encontrar alguna manera de disciplinar a los candidatos perdedores. El problema es que muchos de los que ahora serán aspirantes a la sucesión bien podrían contar con recursos propios -o la capacidad de afectar intereses nacionales importantes. Un “levantamiento” o una escisión de priístas antes eran virtualmente imposibles por una presidencia fuerte y bien pertrechada que ya no existe. Por ello, los riesgos de la indisciplina de los perdedores no son irrelevantes.

Las consecuencias del nuevo consenso priísta sobre el gobierno son de otra naturaleza. Los priístas han ratificado sus tesis más viejas, incluyendo algunas, como el nacionalismo revolucionario, que constituyen una afrenta directa a muchas de las posturas formales del gobierno. En adición a ello, es de preverse que la próxima camada de priístas en el congreso no sólo no va a deber lealtad alguna al gobierno o al presidente, sino que además va a estar conformada con los hijos del rechazo que se manifestó en la asamblea. De ahí que la primera consecuencia sobre el gobierno de lo que llaman "nuevo" PRI sea precisamente la oposición, si no es que el bloqueo, que representarán en la Cámara para las iniciativas gubernamentales. A su vez, los priístas lograron, de un plumazo, alienar totalmente al gobierno, que ahora no tendrá incentivo alguno para apoyar al PRI. En este contexto es posible imaginar que los panistas, sí comprenden el momento político y logran disciplinar a sus propias huestes en el Congreso en aras de aparecer como un partido estable y confiable para la población ante las

elecciones del 2000, acaben siendo mucho más amigables y cercanos al presidente, sobre todo en materia económica.

Finalmente, la nueva independencia de los priístas respecto al gobierno tiene sus propios problemas. A menos de que los priístas también creen que pueden retornar a las prácticas electorales fraudulentas, su selección de candidatos va a ser una pesadilla. Tendrán que elegir candidatos que puedan ganar votos entre una población que ya no se siente representada por los priístas, además de cargar con un discurso vacío producto de su tajante rechazo a adoptar posturas más atractivas a la población. Los candidatos atractivos para los priístas no necesariamente lo son para los votantes, como hemos visto tantas veces en los últimos años.

Los priístas volvieron al pasado y rechazaron la necesidad de adaptarse a las nuevas realidades -electorales y económicas- del país. Prefirieron refugiarse en la memoria de un nirvana que hace mucho dejó de ser y que a futuro ya no puede ser. Con ello ratificaron cuarenta años de obsolescencia ideológica. Ahora tendrán que aprender a vivir con las consecuencias y el país deberá ajustarse a las sorpresas y situaciones inéditas que esos altibajos produzcan.



## El problema con este gobierno

El gran problema del actual gobierno no reside en lo que hace, sino en que nadie sabe a dónde quiere ir. El resultado es confusión permanente para la mayoría de la población y una oportunidad tras otra para quienes lucran del escándalo. Razones para armar borlote no faltan, pues el país está lleno de problemas y de personas, partidos y grupos interesados en explotarlas para llevar agua a su molino. En su esencia, el problema no reside en lo que haga o deje de hacer el gobierno, sino en la falta de claridad que se percibe en sus acciones -y en el rumbo adoptado en general-, lo que propicia que cualquier oportunidad se convierta en un punto de contención. Es decir, ante la percepción de falta absoluta de sentido de dirección y de asignación de prioridades, todos los temas se vuelven estratégicos y, por lo tanto, sujetos de conflicto.

Por donde uno le busque, este gobierno parece no poder dejar de meterse en dificultades. Antes eran los deudores y más recientemente fue la certificación del gobierno estadounidense. Un día es la economía, el siguiente son las drogas. Por fin pasan unos cuantos días de calma relativa entre la sociedad para terminar con un incendio político por la presencia del presidente en un acto partidista. La mayor parte de los puntos de contención y momentos de conflicto no son particularmente relevantes o trascendentes. Todo mundo sabe que, por ejemplo, el presidente tiene todo el derecho de presentarse en la convención del PRI en que van a ser ratificadas las candidaturas de sus contingentes y de animar a todos y cada uno

de los agradados. Es igualmente evidente que no hubo nada de ilegal en el hecho de que, luego de dos años de negociaciones, el PRI decidiera aprobar la reforma electoral por sí mismo, rompiendo el consenso que se había alcanzado entre los tres principales partidos y que había hecho posible la unanimidad en las reformas constitucionales previas.

El hecho de que haya habido una súbita erupción política en ambas instancias nada tiene que ver con la legalidad o ilegalidad de las mismas. Este tema jamás ha sido de particular importancia en el sistema político en su conjunto. En todo caso, lo relevante en ambos ejemplos poco tuvo que ver con la legalidad y todo con el simbolismo.

Con la decisión del PRI de abandonar el consenso que hasta ese momento había caracterizado a las negociaciones y acciones legislativas en materia electoral se perdió el simbolismo de un acuerdo unánime al cual todo mundo pudiese referirse en el futuro para mantener el proceso caminando. Si uno revisa el Pacto de la Moncloa en España, acuerdo que dio forma a la transición política de ese país, lo evidente y trascendente no fue el que todos estuviesen absolutamente de acuerdo en el contenido, sino en que todos reconocieron el valor del simbolismo. Lo importante era crear un hecho político que sirviera de mojón cuando se entrara en problemas, como eventualmente ocurrió. Cuando la intentona de golpe, la incipiente democracia española tenía un punto de referencia común al que todos se podían referir. El gobierno actual en México y su partido no hicieron nada ilegal,

pero sí fueron incapaces de comprender la importancia que para todas las partes hubiera tenido la unanimidad como símbolo de compromiso.

La presencia del presidente en un acto partidista ha sido convertida en un punto de inflexión de la política mexicana por la misma razón. Otra vez, es evidente que el presidente tiene todo el derecho de apoyar a su partido y de crear los símbolos que a él le parezcan prudentes, como fue, en este caso, el presentarse como el primer priísta en un acto de su partido. Los críticos aprovechan la oportunidad a sabiendas de que no hay nada de ilegal en el hecho. Tampoco es necesariamente imprudencia. El que la presencia del presidente ante un foro partidista cause un terremoto político demuestra que lo único que los diversos actores de la política mexicana esperan es la oportunidad para crear la explosión.

Ese es el tema de fondo. Las oportunidades parecen presentarse literalmente cada minuto. Se presentan porque no hay un sentido de dirección que la sociedad mexicana comparta. En ese contexto, cualquier momento, cualquier tema, cualquier altibajo es una oportunidad sensacional para elevar la temperatura política. La culpa de esto es del gobierno. Por supuesto que el gobierno no causa todos los problemas ni es responsable de todo lo que va bien o mal en la economía o en la política. De lo que sí es responsable es de que el mexicano común y corriente no tenga la menor idea de a dónde quiere llegar. Los especialistas pueden seguir los discursos gubernamentales y analizar la legislación que es enviada al congreso. Pero el restante 99.9% de los mexicanos sólo ve la nota amarilla (y, de manera inevitable, la nota roja) en el periódico de,

literalmente, cada mañana. Para todos esos mexicanos la característica de este gobierno son los bandazos y la falta de rumbo.

La ironía del momento actual es que este es quizá el gobierno que más claridad tiene respecto a sus objetivos y acciones de nuestra historia reciente. Tiene pocos programas y unos cuantos objetivos muy claros y muy específicos. Lo que no tiene es capacidad de comunicación y liderazgo. El que cuente con claridad de rumbo le permite avanzar. El que nadie entienda cuál es ese rumbo le lleva a enfrentar un conflicto tras otro. No hay tema malo para armar escándalo porque nadie sabe cuál es el tema bueno. Ese no es un problema del que arma escándalo, sino del que no puede o sabe comunicar sus objetivos o derroteros.

La comunicación es por lo menos tan importante como los objetivos, pues su ausencia provoca lo que vemos de manera cotidiana: el gobierno concibe algún programa y éste es rechazado por todos los grupos de interés antes de que haya tenido siquiera la oportunidad de presentarse en público. Un buen ejemplo de ello fue el programa que se diseñó para luchar contra la pobreza. Se trataba de un intento innovador para atacar el problema más serio y profundo que enfrenta el país. El enfoque podía ser bueno o malo, viable o no. Pero, ante la incapacidad gubernamental de presentarlo, comunicarlo efectivamente y defenderlo, los interesados en que el programa fracasara no tuvieron más que ponerle una etiqueta capciosa, “pobremático”, para socavarle toda posible credibilidad. A pesar de los enormes recursos potenciales de que dispone el gobierno, los que supieron comunicar su mensaje fueron los interesados en su fracaso.

Cuando no hay objetivo claro y definido que compartan gobierno y población, cualquier coyuntura se torna en un punto de contención estratégica. La oposición a los programas gubernamentales es multifacética, pues éstos afectan a un sinnúmero de intereses en toda la sociedad. Cada uno de esos intereses va a hacer lo posible por desarticular el programa o la parte del programa del gobierno que le afecta; en conjunto, todos esos intereses han venido destruyendo uno a uno la mayoría de los programas del gobierno. Cada uno de esos intereses ha logrado convertir en estratégica la más simple e irrelevante coyuntura. El gobierno ha sido excepcionalmente incompetente en resolver los problemas que aquejan a la ciudadanía en la vida cotidiana, como lo atestigua la inseguridad que sufre en su persona o propiedades. Pero, al final del día, es quizá su incapacidad de comunicar sus objetivos y de convencer a la población de la bondad de los mismos lo que ha provocado los desafíos a su legitimidad y, por lo tanto, el clima de incredulidad e incertidumbre en que vivimos.

## Entre la evolución política y la inestabilidad

El país se caracteriza cada vez más por la creciente tensión entre dos estrategias de cambio político y, en general, socio económico. Por una parte se encuentra el gobierno, que lleva una década tratando de dar forma a una transformación profunda de la realidad mexicana, comenzando por la economía. Por otra parte se encuentra una infinidad de movimientos políticos, algunos partidistas y otros no, cuya característica central es la de intentar cambiar las "reglas del juego" tradicionales en los ámbitos político, económico y social, para romper con las barreras existentes para acceder al poder, a la riqueza y, en general, al desarrollo. Ambas estrategias persiguen un cambio, aunque cada una de ellas lo define de manera muy distinta. Los choques y chispas entre ambas -pero, sobre todo, la manera en que se resuelva o no se resuelva el conflicto- van a definir el futuro de México.

El cambio promovido por el gobierno se ha visto un tanto eclipsado por la crisis en que estamos inmersos, pero no por ello es menos real. Desde mediados de los ochenta, se inició una profunda transformación de la economía mexicana, cuyos resultados no son despreciables, aun cuando obviamente han sido opacados por la terrible recesión. Por un lado, una cuarta parte de la economía mexicana se ha tornado cada vez más competitiva, exportadora y generadora de empleos. Sin embargo, persiste otra parte menos exitosa de la misma economía, que representa a cerca de la tres cuartas partes, a la que la crisis le quitó el tapete,

como se dice coloquialmente, lo que ha generado una tremenda contracción, ha acelerado el desempleo y ha provocado la debacle bancaria. Si no hubiera existido la parte sana y exitosa de la economía, la contracción habría sido de casi 16% en 1995, en lugar de 6.9%. Por su parte, los cambios económicos -tanto los que han traído beneficios, como los que han acelerado la crisis- han sido catalizadores de un cambio político y social igualmente trascendental. Si bien el sistema político mantiene sus estructuras aparentes, la realidad política del país ha cambiado en forma descomunal, favoreciendo una gran participación ciudadana, promoviendo una libertad de expresión sin precedentes y liberando a los partidos y movimientos políticos de sus ataduras de antaño.

Es así que, en forma paralela a los cambios promovidos por el gobierno, se ha dado un crecimiento espectacular de los movimientos ciudadanos, de las organizaciones partidistas, de las estrategias de desobediencia civil y, en general, de las demandas de representación y participación ciudadana. Desde hace algunos años, ha habido un creciente número de grupos, fuerzas y personas que se han dedicado a retar el orden establecido, a provocar cambios en las "reglas del juego" vigentes, habiendo obligado a que se revisen innumerables facetas del sistema político tradicional. A lo largo de la última década, todo este conjunto de fuerzas y movimientos ha logrado tumbar gobernadores, ha obligado a que se revisen las leyes electorales una y otra vez, ha forzado al gobierno a dar marcha atrás en proyectos de inversión de uno y otro tipo, ha retrasado -si no es que cancelado- la privatización de empresas y, en mas de una ocasión, ha puesto en jaque la estrategia económica del gobierno. De una o de otra manera, el país

experimenta otro proceso de cambio, tan profundo como el promovido por el gobierno, como resultado de la acción política de partidos, grupos políticos y simples grupos de interés de carácter coyuntural o personal -a lo largo y ancho del país.

La interacción entre estos dos procesos ha ido cambiando en el tiempo. En un primer momento, la iniciativa estaba claramente del lado del gobierno. La reforma económica fue una política gubernamental que se inició por su propia decisión y se impuso a la ciudadanía a través de las regulaciones gubernamentales, del presupuesto público y, en general, de la gestión gubernamental. Por su parte, los movimientos políticos comenzaron a organizarse a partir de 1968 pero, más allá del movimiento estudiantil de ese año, comenzaron a cobrar enorme fuerza política en gran medida por el sismo de 1985 y, más adelante, por la oposición que se generó en torno a la reforma económica de los ochenta, que se manifestó cada vez más en la creciente competencia electoral a nivel local y que culminó con la disputada elección de 1988. En el sexenio pasado crecieron y se desarrollaron las dos fuerzas: tanto la del gobierno como la de los movimientos de oposición.

Durante el sexenio pasado, el gobierno desarrolló una enorme habilidad para avanzar su estrategia, elevó la legitimidad del proyecto modernizador y logró convencer a buena parte de la población de las oportunidades que se podrían generar en el curso del tiempo, de seguirse su estrategia. Por su parte, los partidos políticos y los movimientos de oposición en general lograron avances igualmente impresionantes. La lucha política adquirió características cada vez más



profesionales y formales y los campos de batalla fueron definidos, una y otra vez, por la oposición. Se comenzaron a disputar -con gran éxito- sucesivas elecciones estatales y locales y se montaron operativos políticos que, en muchas ocasiones, rindieron jugosos frutos.

En todo este proceso, el gobierno mantuvo su credibilidad, pero fue perdiendo la iniciativa. En lugar de diseñar incentivos para la negociación, el gobierno de hecho promovía incentivos que inevitablemente anunciaban la siguiente confrontación. En las disputadas elecciones de 1991 en Guanajuato, por ejemplo, el gobierno respondió a la presión partidista y popular entregándole la gubernatura a un panista. Con ello resolvió el problema inmediato, pero sembró las condiciones para la siguiente disputa electoral. Dicho y hecho: unos meses después, los partidos de oposición repitieron la exitosa estrategia de Guanajuato en San Luis, con el predecible resultado.

Para los priístas, que veían con horror como se "concertacionaban" las gubernaturas, la lección era obvia: lo que se necesitaba, decían, era mano dura. Para los movimientos partidistas, ciudadanos y demás, la estrategia era obvia: había que seguir presionando, forzando al gobierno a ceder cada vez más terreno. Para el gobierno, la mejor estrategia era la de negociar cada conflicto en lo individual, pues eso le permitía aislar a sus enemigos y reducir tensiones. En retrospectiva es evidente que el gobierno no tenía una estrategia general para enfrentar la creciente competitividad electoral ni el desmantelamiento del sistema político tradicional. Por su parte, esa carencia generaba reacciones perfectamente

lógicas, racionales -y por demás legítimas- por parte de los partidos de oposición, los movimientos populares y los propios priístas.

Con este transfondo, no es difícil afirmar que el futuro del país se va a definir en la interacción entre el gobierno -y, parcialmente, el PRI- y los grupos y partidos políticos de oposición, incluidos algunos alojados en el propio PRI. Hasta la fecha, estos movimientos siguen aprovechando con gran habilidad las circunstancias en general, así como las coyunturas que el gobierno ha creado. Tabasco, Guerrero y Tepoztlán son sólo tres ejemplo vívidos de la capacidad de movilización y acción de grupos y partidos diversos que, con motivaciones distintas, se oponen al gobierno e intentan sacar ventaja paso a paso. Por su parte, el gobierno no ha sido capaz de articular una estrategia que le permita actuar con éxito, aunque el cuidado, diseño, anticipación y destreza con que se llevó a cabo la remoción del gobernador de Nuevo León sugiere que esto pudiera estar cambiando.

La lucha política ya está ahí. Los movimientos de oposición al gobierno van a seguir presionando pero, como han demostrado una y otra vez, siempre se van a adecuar a los incentivos que el entorno y/o el propio gobierno creen. Para el gobierno existen tres posibilidades. Una es ceder terreno poco a poco, confiando que nada pasará al final, como ocurrió en buena medida en el sexenio pasado. La segunda es la de diseñar un proyecto político nuevo -dentro o fuera del marco priísta- e intentar ganarse a la población para instrumentarlo. Aunque atractivo, posiblemente ya pasó el tiempo histórico para esta alternativa. La tercera opción sería la intentar encauzar el cambio político. Es decir, reconocer que el gobierno

no puede imponer un esquema político como lo hizo hace sesenta años, por lo que se dedicaría a procurar consensos exclusivamente sobre nuevas y mejores reglas del juego para el cambio, en lugar de pretender que puede crear consenso sobre los objetivos del propio cambio. Esto requeriría consistencia, definiciones claras de reglas del juego imparciales, dedicación permanente a hacer efectivo el cumplimiento no discrecional de las leyes, creación de incentivos para que todos los actores políticos se ciñan a las reglas del juego y, por encima de lo anterior, una rigurosa neutralidad partidista, pero no neutralidad ni pasividad política. En otras palabras, convertirse en un verdadero árbitro. El gobierno dejaría de ser el dueño del balón, árbitro, empresario y espectador para convertirse exclusivamente en un árbitro imparcial de las fuerzas sociales y políticas, sometiéndose a las reglas acordadas por todos los actores, como uno más de ellos. ¿Será capaz de hacerlo?

## ¿Lecciones de la política europea?

Es demasiado aventurado afirmar que los electores alrededor del mundo están rechazando un modelo económico específico. La evidencia parece indicar algo muy distinto: los electores parecen estar cada vez más dispuestos a deshacerse de gobiernos que se han apartado de sus intereses más cotidianos, independientemente de las políticas que éstos sustentan o promueven. El público en países como España hace un año y ahora Inglaterra, Francia, Canadá e Irlanda claramente quería deshacerse de su respectivo gobierno, pero en cada caso por razones distintas. Si alguna lección se puede derivar de los resultados electorales en esos países es que la población ya no está dispuesta a tolerar la incompetencia, la arrogancia o, más probablemente, el alejamiento de los gobiernos en funciones de las rápidamente cambiantes inquietudes, deseos o percepciones del electorado.

El caso más patente de esta nueva realidad es sin duda Inglaterra. Desde hace varios años, Inglaterra se convirtió en el país más exitoso de Europa. Con una inflación muy baja, elevadas tasas de crecimiento y un nivel de desempleo decreciente (e infinitamente menor al de Francia o Alemania), los ingleses casi eliminaron al Partido Conservador del Parlamento. Claramente, la situación económica no fue la razón del castigo. Hace cuatro años, contra toda expectativa (y las respectivas encuestas), John Major logró reelegirse como primer ministro, a pesar de que la economía no evidenciaba un desempeño tan extraordinario como

el actual. La diferencia entre ese entonces y ahora radica en que el Partido Laborista decidió convertirse en un clon virtual del Partido Conservador. En el momento en que los electores acabaron por reconocer que la conversión de los laboristas era verdadera y de que un gobierno de ese partido no alteraría nada significativo del programa económico iniciado por Margaret Thatcher dos décadas atrás, además de que le daría un rostro humano, decidieron deshacerse de los conservadores. Los ingleses encontraron en Tony Blair, el nuevo primer ministro, un vehículo aceptable para quitarse de encima a un gobierno que, aunque exitoso en alcanzar una situación económica extraordinaria, era detestado por la población principalmente por su arrogancia.

Si en Inglaterra triunfó la confianza de que el nuevo gobierno no cambiaría nada, en Francia los electores optaron por exactamente lo mismo. Los franceses habían venido sufriendo de un gobierno sin brújula que a lo único a lo que se dedicó desde que llegó fue a recortar el presupuesto -y, con ello, afectar un sinnúmero de intereses- sin ofrecer ninguna solución a los problemas centrales de su país, que son el desempleo y el estancamiento económico. El nuevo gobierno de Lionel Jospin no promete nada extraordinario, lo que evidentemente no los llevará a solucionar sus problemas, pero al menos no continuará con los recortes presupuestales.

En el extremo opuesto de Inglaterra, Francia se ha pasado dos décadas evitando las reformas económicas que la economía internacional ha hecho inevitables para todos los países. Mientras que Inglaterra se dedicó a modificar profundamente la

naturaleza y anquilosada estructura de la economía británica, así como de su gobierno, Francia se ha quedado estancada sin tener una salida clara para el futuro. Los electores hicieron lo que cualquier persona razonable hubiese hecho: en ausencia de claridad sobre un camino promisorio -como el que Margaret Thatcher le imprimió a Inglaterra- ¿por qué tolerar a un gobierno que lo único que hacía era causar dolor? Cuando John Major ganó su primera elección después de Margaret Thatcher, los electores británicos, que no son mejores ni peores que los franceses, votaron por el proyecto que les ofrecía un futuro cierto; Jacques Chirac fue repudiado porque ofrecía exactamente lo contrario.

Los resultados electorales en Irlanda, donde la oposición de derecha expulsó al gobierno de izquierda, demuestra que la inclinación de los electores no es fundamentalmente ideológica, sino pragmática. Los votantes en Irlanda, como sus contrapartes inglesas y francesas, respondieron a los incentivos que tenían frente a ellos y actuaron en consecuencia. Algo similar ocurrió en Canadá donde, si bien el gobierno de Jean Chrétien no fue removido, la estructura de los partidos políticos cambió de manera absoluta. Con esta elección, Canadá se quedó sin partidos nacionales, pues cada región y provincia optó por una alternativa local, lo que en buena manera implica lo mismo que en Europa: el gobierno en funciones fue rechazado, aún cuando no removido.

Los resultados electorales de Inglaterra y Francia son muy poderosos precisamente porque reflejan dos maneras muy distintas de ver al mundo. Ambas naciones, mucho más que Irlanda y Canadá, constituyen modelos de desarrollo

contrastantes, lo que entraña lecciones importantes para el resto del mundo. En Inglaterra hay un país que, luego de décadas de estancamiento y retroceso, ha confrontado exitosamente el reto de la globalización y ha reformado su economía de una manera impresionante. Tan impresionante, que el Partido Laborista sólo pudo recobrar el liderazgo político cuando aceptó que el paradigma de una economía abierta y competitiva era la única opción a estas alturas del siglo XX. La lección no estriba en que los electores se hayan deshecho del Partido Conservador, sino en que el Partido Laborista adoptara prácticamente todos los principios del partido sobre el que triunfó, a la vez que ofreció caras nuevas.

El caso de Francia es muy distinto. Los franceses, de todos los partidos, no han querido reconocer que confrontan un serio problema de adaptación al mundo moderno. Su economía refleja los éxitos de la época de la postguerra y no la anticipación de un mundo nuevo en el que puedan resultar victoriosos. De ahí que sean tan defensivos en la apertura a la competencia internacional (son especialistas en imponer barreras no arancelarias al comercio) y que rechacen cualquier cambio en el *status quo* político (lo que les lleva, por ejemplo, a privatizar empresas, pero siempre y cuando éstas queden bajo control de personas que piensen y garanticen que las van a administrar exactamente igual y con los mismos objetivos que el gobierno). Es decir, los franceses han adoptado algunas de las normas que Margaret Thatcher popularizó, sin cambiar la realidad. Para los franceses -de los dos partidos importantes- cualquier alteración del *status quo* implica incorporar injusticia social. Que le pregunten al enorme número de

desempleados, que el sistema actual ha logrado generar, qué es lo verdaderamente injusto.

La realidad es que ningún gobierno que pretenda triunfar, al margen de sus preferencias ideológicas o políticas, puede ignorar la realidad de la economía global hacia fines de siglo. El orbe ha cambiado y esto implica que todo mundo tiene que adaptarse. Nadie puede sustraerse a esta realidad, como han pretendido hacer los franceses en su última elección. Pero la realidad es que los franceses votaron como lo hicieron porque los líderes partidistas no tuvieron la capacidad de plantear el dilema que ese país enfrenta -y las posibles soluciones- de una manera clara y transparente. Ante esa ausencia, los electores hicieron lo lógico: despedir a un gobierno incompetente, aunque el que lo substituye pudiese ser igual. ¿Habrá en esto alguna lección para nosotros?



## La economía de mercado que no tenemos

La controversia sobre la política económica desatada por el Informe del presidente el pasado primero de septiembre, corre el riesgo de empantanarse en un debate sobre creencias en lugar de realidades. Como en una buena tragedia griega, el mundo de las sombras de Platón parece dominar el panorama: nada de lo que parece es y, por lo tanto, todo es sujeto de disputa abstracta, ideológica y partidista.

Todos los partidos y probablemente todos los mexicanos compartimos la idea de que el crecimiento económico es elemento básico para el desarrollo del país, para la creación de empleos y para la elevación del ingreso. En el objetivo no hay controversia. Las disputas se encuentran en los medios necesarios para alcanzar ese objetivo. Para unos, el crecimiento es imposible mientras no se distribuya el pastel; para otros, el pastel primero tiene que haberse cocinado para poder ser repartido. Hasta aquí, la disputa es meramente de perogrullo: es evidente que tenemos que tener un gran pastel para que todo mundo se pueda beneficiar de él. Lo que no es obvio es que estemos avanzando hacia la creación de ese gran pastel.

El gobierno afirma que su política económica es la única capaz de lograr los índices de crecimiento que el país requiere y que todo mundo acepta como necesarios. Desde la perspectiva gubernamental, la combinación de un equilibrio

fiscal, apertura de la economía y su política de elevación del ahorro, no sólo van a crear las condiciones para que el crecimiento económico sea elevado, sino además permanente. El gobierno afirma que las crisis que han interrumpido el ritmo de recuperación en los últimos años se han debido principalmente a los altibajos en el ahorro. En función de lo anterior, resume el gobierno, al resolverse el problema del ahorro, el país podrá lograr tasas elevadas de crecimiento, proseguir con la modernización de la economía y, en el curso de varios años, comenzar a resolver el problema del empleo en forma definitiva. Los resultados de los últimos meses parecen darle la razón al gobierno. La economía experimenta una pujante recuperación y, aunque ésta dista mucho de ser generalizada, sus beneficios comienzan a ser al menos perceptibles en cada vez más localidades.

Los críticos de la política económica, comenzando por el PRD, rechazan muchas de las premisas que animan la postura gubernamental. Para comenzar, los críticos afirman que la política económica está diseñada para apoyar a las empresas grandes, en detrimento del resto del país. En adición a ello, argumentan los críticos, la política económica no ha sido tan impoluta e imparcial como afirma el gobierno, toda vez que los rescates bancario y carretero no han hecho sino subsidiar a los ricos a costa de la política social. Partiendo de estas evaluaciones, los críticos de izquierda proponen una agresiva política fiscal para redistribuir la riqueza, extraer mayores recursos fiscales de los ricos para beneficiar a los pobres y conferirle al gobierno atribuciones mucho más amplias para guiar el desarrollo económico del país. Para los críticos, no hay diferencia entre la estrategia de la política económica general del gobierno (la política fiscal, la política de apertura y

la política de ahorro) y las medidas específicas que éste ha emprendido en los rescates bancario y carretero. Al juntar ambos en un solo paquete, los críticos fustigan al gobierno de una manera fulminante.

La verdad es que el gobierno, desde hace años, ha venido pretendiendo que hace lo que en realidad no está haciendo. El gobierno lleva una década afirmando que promueve la apertura al mercado, la liberalización y desregulación, cuando esto sólo ha ocurrido en algunos ámbitos de la actividad económica del país, aquellos que enfrentan la competencia del exterior. Es decir, las empresas que compiten con importaciones ciertamente viven en un entorno cercano a la economía de mercado, aunque salpicado por toda clase de pequeñas y grandes distorsiones. Sin embargo, el resto de la economía mexicana, casi en su totalidad, sigue sujeta a toda clase de mecanismos de control y regulación burocrática que obstaculizan el florecimiento de la creatividad individual, así como que exista competencia en el mercado interno y que, como resultado, cada vez más mexicanos tengan acceso al gran pastel de la riqueza que todos, al menos en teoría, queremos crear.

El caso de las privatizaciones ilustra esto a la perfección. Ni (la mayoría de) las privatizaciones ni las concesiones para el desarrollo de infraestructura (empezando por las carreteras) fueron concebidas dentro de un esquema de mercado. En el caso de las carreteras, los defectos de origen fueron tan grandes, que era evidente desde entonces que tarde o temprano explotarían. De haberse seguido una estrategia de mercado, el gobierno habría anunciado que se sometería a concurso la construcción y operación de una carretera que va del

punto A al punto B, bajo determinadas especificaciones. Los concursantes habrían hecho sus cálculos de costos, de diseño y de ingeniería, a sabiendas de que cualquier error los llevaría a enfrentar grandes pérdidas. Como en cualquier negocio privado, el empresario habría corrido los riesgos implícitos en cualquier actividad verdaderamente empresarial, es decir que sus errores o aciertos determinen el fracaso o éxito de su apuesta. Eso habría llevado a decisiones más sensatas por parte de los concursantes respecto al costo de las carreteras y a las cuotas de peaje. Pero como nuestros burócratas son más duchos que el mercado, lanzaron una convocatoria para el concurso que le garantizó a los participantes todos los valores clave: el aforo, las tasas de interés y las cuotas que podrían cobrar, independientemente del costo final de las carreteras. En otras palabras, el gobierno optó por ignorar al mercado, creando uno más de sus más costosos elefantes blancos. Las concesiones no respondían a la lógica de una economía de mercado, sino que simplemente fueron un disfraz para encubrir un esquema de obra pública bautizado con otro nombre. Con un agravante más: como el gobierno había garantizado los valores básicos, tiene ahora que apechugar en el caso de las carreteras económicamente inviables, en tanto que los concesionarios mantuvieron las que resultaron ser un buen negocio. Nunca hubo nada de mercado en todo el esquema porque los constructores y concesionarios jamás corrieron el riesgo de perder. Eso sí, como siempre, la retórica burocrática desacreditó un esquema (el de concesión para la construcción de infraestructura con financiamiento y riesgo del sector privado) que en realidad nunca existió.

El debate relativo a la política económica va a consumir enormes recursos, tinta y ondas herzianas, pero no va a resolver nada, porque nada se puede concluir mientras no cambien los términos del debate. Como vamos, el debate va a consistir en una confrontación retórica de ideas y supuestos, la mayoría de las cuales no tiene ancla en la realidad. La mexicana no es una economía de mercado. Todavía estamos esperando su arribo.

Por otra parte, la política económica, en su esencia, (es decir, la parte fiscal, comercial y de ahorro) es sana y saludable, además de adecuada. Pero no por ello deja de ser mejorable. No se puede decir lo mismo de los demás componentes de la política económica que han venido sesgando el crecimiento, impidiendo su generalización y limitando el potencial de crecimiento y desarrollo de la abrumadora mayoría de los mexicanos. Es imperativo acabar con todas las barreras regulatorias, burocráticas, educativas, de infraestructura, etcétera, que condenan a todos esos mexicanos a un status de segunda, cuando no a la pobreza y marginación permanente.

La esencia de la política económica actual es, precisamente, la que requerimos y tenemos que preservar. Las distorsiones, favoritismos, corruptelas, burocratismos y sesgos que siguen subsistiendo y que impiden el desarrollo de empresas e iniciativas de los mexicanos comunes y corrientes son rezagos de antaño. Quizá se pudiera lograr un consenso sobre lo primero e iniciar la lucha para cambiar lo segundo.

## Una sociedad dividida

La economía mexicana se ha dividido en dos grandes campos que reflejan fielmente nuestra realidad social. Efectivamente, la mexicana es una sociedad en la que hoy coexisten una serie de sectores o, quizá más propiamente, grupos de empresas sumamente productivas y exitosas, con una enorme proporción de la sociedad que vive de actividades económicas altamente improductivas con muy pobres prospectos de mejoría. Nuestro reto, como país, tendrá que ser, necesariamente, el disminuir esta brecha que ahora no hace sino profundizarse minuto a minuto.

Entre el fin de los sesenta y el fin de los ochenta, la economía mexicana pasó de un rápido crecimiento económico a un virtual estancamiento. En parte esto fue resultado del desastroso manejo económico en los setenta, que no hizo sino profundizar los rezagos y los vicios que ya de por sí caracterizaban a la economía mexicana. Pero en esta tendencia a la recesión también influyó -y de manera decisiva- el hecho de que el mundo en que vivíamos cambió en forma dramática, sin que nosotros hiciéramos prácticamente nada por adecuarnos a las nuevas realidades.

En los ochenta se inició el primer intento, tímido en un primer momento, por reconocer lo obvio: o cambiábamos o el país acabaría en un círculo vicioso de recesión y deterioro acelerado en los niveles de vida, sobre todo por la

combinación de un excesivo crecimiento demográfico, y un virtual estancamiento de la economía. En los setenta estos problemas se fueron profundizando, hasta que acabamos en una serie de círculos viciosos al inicio de los ochenta. La economía no crecía mayor cosa, la mayoría de los empresarios no hacían nada por ajustarse a los cambios que experimentaba el país y el mundo, la educación se estancaba e incluso retrocedía en calidad y relevancia y la burocracia perfeccionaba sus métodos de obstrucción.

Para el inicio de los noventa ya existían millares de empresas que se habían transformado cabalmente o que estaba en franco proceso de lograrlo. Son esas empresas las que hoy exportan, las que crecen y las que tienen perspectivas sumamente promisorias, a pesar de la terrible contracción de los últimos meses. Según algunos cálculos no muy precisos, éstas representaban entre el sesenta y el ochenta por ciento de la actividad industrial.

En forma paralela al cambio gradual que se fue dando a lo largo de los ochenta en todas esas empresas, la mayoría de las otras se dedicó a no hacer nada. Su mercado decrecía poco a poco, pero muy pocas de hecho quebraban o cerraban. Esas empresas seguían produciendo y lograban sobrevivir -esa es la palabra correcta-, independientemente de que sus productos fuesen competitivos o no. Para fines prácticos, esto último creo la ilusión de que el masivo ajuste que la economía mexicana requería podría llevarse a cabo sin excesivos costos, medidos en términos de desempleo o quiebra de empresas.

Nunca sabremos si la apuesta por una transición suave era razonable o realista. La crisis de 1995 nos llevó a la cruda realidad de un país que no se ajustó a la nueva situación económica. Sea por desidia, por falta de visión o de información o por incapacidad, el hecho es que una porción nada despreciable de las empresas industriales simplemente ha sido incapaz de ajustarse, lo que está llevando a números impresionantes de empresas a la quiebra o, simplemente a cerrar. Si bien esas empresas probablemente no representan más del veinte o treinta por ciento de la producción industrial, sí constituyen el setenta u ochenta por ciento del total de las empresas y, por lo tanto, una muy significativa proporción del empleo industrial. La evidencia habla por si misma: mientras que las exportaciones crecieron casi 21% en 1996, las ventas al menudeo disminuyeron en casi 2% respecto a 1995, el peor año de la historia moderna. Esto explica el hecho de que haya contrastes tan tajantes en el desempeño de unas empresas respecto a otras, así como la existencia de una realidad -y un debate- tan polarizada en el momento actual.

En este contexto tiene razón el gobierno cuando anuncia tasas de crecimiento muy atractivas, particularmente frente a la terrible contracción que se experimentó en 1995. Sin embargo, por real que sea ese crecimiento, su efecto sobre la mayoría de la población va a ser muy limitado. Independientemente de los efectos políticos que pudiese tener el contraste entre la expectativa de mejoría y la cruda realidad de estancamiento que un enorme número de mexicanos no va a poder eludir en los próximos meses y años, el hecho es que la recuperación de



la economía va a ser muy sesgada y, por lo tanto, insuficiente para beneficiar a todos los mexicanos.

La pregunta es qué se puede hacer al respecto. Si uno revisa las propuestas de partidos políticos, economistas y organizaciones empresariales diversas, concluye que hay básicamente tres contrapropuestas a la política gubernamental. Una argumenta por un mayor gasto público como vehículo de estímulo económico para acelerar la recuperación. Otra argumenta que es necesario volver a proteger a la industria para con ello favorecer el renacimiento de las empresas que se han venido muriendo. La tercer propuesta sugiere que la solución reside en una modificación drástica en la manera en que el gobierno administra la economía, pues entre sus planteamientos se encuentran disminuciones en los impuestos, eliminación de regulaciones, privatización masiva, etcétera. Todas la contrapropuestas a la política gubernamental tienen su dosis ideológica así como de intereses concretos que se beneficiarían de adoptarse cada una de ellas, pero no por ello dejan de ser respetables.

El problema es que muchas de esas contrapropuestas no reconocen la realidad. La política gubernamental puede ser acertada o no, bien ejecutada o no, pero al menos tiene la enorme virtud de reconocer la realidad del mundo en que vivimos. Quienes proponen proteger a la industria o incrementar sensiblemente el gasto público no hacen otra cosa más que pretender que la parte menos productiva y más anticuada de la industria mexicana es la que nos va a sacar adelante, algo que es simplemente imposible. Lo que nos urgen son nuevas

empresas, más inversión y una gran capacidad empresarial. El gobierno tiene que crear las condiciones para que eso sea posible. Pero sólo los empresarios pueden hacerlo realidad.

## ¿Existe un modelo económico alternativo?

Si un marciano llegara a México, se encontraría con tres afirmaciones absolutas y contradictorias entre sí sobre lo que ocurre en nuestra economía. Y no es para menos: las campañas electorales parecen provocarle a los políticos el empleo de los recursos más primitivos con que cuentan. Por una parte se encuentra la contundencia gubernamental al declarar que la economía va viento en popa y que, en todo caso, no hay alternativa al modelo económico actual. Por otra parte, también se encuentra el interminable flujo de afirmaciones, igual de contundentes, por parte de los partidos de oposición en las que se culpa de todo a la política económica, pero fuera de decir que es inhumana y evidenciar lo obvio -que no todos los mexicanos se están beneficiando de ella- éstas no tienen nada que aportar a una mejoría de la economía. Finalmente se encuentra el *alter ego* del gobierno en la figura de Roque Villanueva. Para la cabeza del PRI, en abierta contradicción con el presidente que llegó al poder a través de su partido y del que ahora ya ningún priísta duda de sus lealtades, todo en la economía está mal, pero eso no es grave, dice él, pues es culpa del expresidente Salinas que, a final de cuentas, era del PAN.

Para quienes esto importa, para los mexicanos comunes y corrientes, la economía no va viento en popa ni tampoco cuentan con los medios humanos y materiales para beneficiarse de las oportunidades que efectivamente sí está creando la política económica gubernamental. Esta contradicción es una que parece

imperceptible para los políticos en campaña, cuyo único interés es descontar a su oposición respectiva, en lugar de encontrar una solución efectiva a los problemas que -nadie puede ignorar- afectan a la abrumadora mayoría de los mexicanos en su vida cotidiana.

Cualquiera que observe la realidad internacional y que evalúe objetivamente los dilemas que enfrenta una sociedad tras otra -desde Tony Blair en Inglaterra hasta Eduardo Frey en Chile y Fernando H. Cardoso en Brasil, pasando por Boris Yeltsin en Rusia y Jiang Zemin en China- no podrá más que reconocer que, por convicción o resignación, todos los países del mundo -con la triste y notable ausencia de Corea del Norte, que prefiere la hambruna al desarrollo- se han ido ajustando a la realidad de una economía internacional que lo domina todo e, incrementalmente, lo impone todo. En este sentido, es obvio que no hay alternativa al marco general de política económica que promueve el gobierno, pues cualquier otro nos alejaría todavía más de la posibilidad de lograr que, algún día, la economía mexicana alcance índices de crecimiento suficientes para beneficiar a todos los mexicanos. Pero lo anterior no implica que la política económica esté siendo tan exitosa como el gobierno afirma, o que no exista una enorme diversidad de políticas complementarias que podrían acelerar el éxito de la misma en lograr lo único que cuenta: elevar el nivel y calidad de vida de toda la población.

Parte del abismo que separa a las tajantes afirmaciones de nuestros diversos próceres políticos reside en algo que ninguno realmente enfatiza: el objetivo de

cualquier política económica no consiste en lograr índices más bajos en ciertos indicadores de esto o porcentajes más elevados en aquello otro. En todo caso, los números que resumen la situación de la economía no son más que indicadores estadísticos que reflejan promedios de enormes agregados. Lo que el gobierno haga en materia de políticas públicas y del manejo macroeconómico general no es más que un conjunto de medios para lograr objetivos trascendentes para la vida de la población. En última instancia, lo que cuenta no es si exportamos más o menos o si la tasa de crecimiento es más alta o más baja, sino cómo viven las familias mexicanas. Es razonable suponer que si se exporta más y si la economía crece más, habrá mejores oportunidades para los mexicanos. Sin embargo, el hecho es que ambos indicadores difícilmente podrían ser más exitosos y, sin embargo, la abrumadora mayoría de los mexicanos sigue empeorando en su realidad objetiva, medida en términos de empleo, igualdad de acceso a las oportunidades, ingreso disponible y capacidad de compra.

Midiendo el éxito de la política económica con este rasero, las afirmaciones gubernamentales son, en el más generoso de los casos, extraordinarias exageraciones. La mejoría que se observa en los indicadores macroeconómicos es real, aunque es cada vez más extendida la percepción popular de que se trata de un mero engaño por parte del gobierno. Lo que pasa es que la mejoría de la economía se observa casi exclusivamente en las empresas y regiones que exportan cada vez más (esto se observa más en el norte, en occidente y en la península de Yucatán y menos en el centro geográfico del país y en el sur). Al recorrer el país lo que es evidente es que la economía no progresa en forma

uniforme. También es igualmente cierto que, entre las empresas que prosperan con rapidez, el dinamismo es imponente. Esto es cierto en empresas chicas y grandes, mexicanas y extranjeras. La mejoría económica es una realidad, pero los beneficiarios no son muchos.

Lo que nadie puede negar es que la incapacidad del gobierno para convencer a la población de las virtudes de la política económica, aunada al enorme éxito de los partidos de oposición por restarle credibilidad, han hecho extraordinariamente impopular a la política gubernamental en materia económica. El que la situación mejore en el largo plazo es algo irrelevante para una familia que tiene cada vez menos empleos seguros y un ingreso disponible siempre decreciente. En este contexto, no sólo es paradójico que el gobierno y el PRI, ahora en su nueva etapa de identificación plena, tomen posturas tan contradictorias respecto a la política económica sino, sobre todo, que no es fácil explicar cómo es que el gobierno espera que la población vote por su partido cuando se le está advirtiendo que no modificará la política a la que una enorme proporción de los mexicanos culpa de todos los males.

La verdad es que ni el PAN ni el PRD, ni los priístas disidentes, tienen una alternativa a la política económica actual, pero todos reflejan una realidad que sólo el gobierno se empeña en negar. La realidad es que la mayoría de los mexicanos, en sus circunstancias actuales, no tiene ni la menor posibilidad de incorporarse a la economía moderna, que es la única que en el futuro va a crear los empleos y los ingresos que le permitan salir del hoyo negro. Esta ceguera gubernamental

impide avanzar el tipo de iniciativas complementarias a la política macroeconómica que podrían favorecer una salida exitosa para un cada vez mayor número de personas y familias. La educación sigue siendo de ínfima calidad. Es increíble que se den tantos casos de éxito empresarial dado el patético estado de la infraestructura del país. La creación de una industria de proveedores de que tanto se ha hablado sigue siendo un sueño. La burocracia sigue siendo tan intransigente y corta de visión, que favorece que sea más fácil importar partes y componentes antes que encontrar un proveedor nacional capaz de lograr los precios y calidad requeridos.

La esencia del problema no radica en que falte una u otra política específica, sino que el propósito de la política económica parece limitarse a arrojar estadísticas de las cuales un burócrata pueda sentirse orgulloso, pero que no significan nada para quien debiera ser el objetivo y beneficiario último de la política económica: el mexicano de carne y hueso. El gobierno tiene suerte de tener una oposición tan pobre, pues si la tuviera fuerte y propositiva ya no estaría a cargo.

## Sin el compromiso de los empresarios el país no sale

El cambio que ha venido experimentando el país es mucho más grande de lo que casi cualquiera reconocemos. Sin embargo, de los grandes ausentes en este proceso son los empresarios. Todo lo que se ha venido modificando en el país, tanto en la economía como en la política, entraña un cambio fundamental en el papel, la importancia y responsabilidad de los empresarios. De hecho, no sería exagerado afirmar que el cambio más importante que ha ocurrido en estos años ha sido precisamente que el centro de la actividad económica se ha desplazado del gobierno y sus entidades hacia los empresarios. Con muchas impresionantes excepciones, lo que falta es que los empresarios se enteren y asuman esa nueva responsabilidad.

La dinámica es doble. Por un lado está el cambio que experimenta el país. Por el otro se encuentra la tibia respuesta empresarial. El cambio en el país es impactante por donde lo quiera uno ver. Lo fácil es ver los baches en que parece que tenemos que caer a como dé lugar. La vida cotidiana en el país se ha vuelto una serie continua e interminable de situaciones caóticas, violencia, inseguridad, decisiones gubernamentales contradictorias y, en general, ausencia de claridad de rumbo. Pero si uno toma una perspectiva de largo plazo, la única conclusión posible es que el cambio que el país ha experimentado es trascendental y eventualmente se reflejará en una mejor vida para los mexicanos.



En lugar de ver los titubeos, contradicciones y tropiezos de toda índole que han venido caracterizando a nuestro devenir reciente, los cambios que impondrá la burocracia mañana o la absoluta falta de coordinación entre los distintos brazos del gobierno, observemos dónde estaba México hace una década o dos y dónde estamos ahora. Si nuestra observación es seria, no es posible concluir más que el país se ha transformado. Ciertamente estamos muy lejos de haber llegado al paraíso y también es imposible ignorar el desempleo, la pobreza y la quiebra de empresas de que ha venido acompañado este proceso de cambio, así como la profunda auto-devaluación nacional. Pero si uno salta más allá de las culpas, el hecho es que el país se encuentra cada vez más cerca de la posibilidad real de iniciar una etapa de crecimiento muy significativa.

Los cambios que me parecen más trascendentes son de dos órdenes. Por una parte, el gobierno y la política se están distanciando de la vida económica. Por la otra, se han creado mecanismos e instituciones que permiten al sector privado funcionar de manera cada vez más autónoma y, dentro de las enormes restricciones que impone nuestra idiosincrasia política y burocrática, el nivel de incertidumbre, que llegó a ser patológico en el pasado, parece irse reduciendo a niveles todavía elevados, pero cada vez más semejantes a los de otros países emergentes.

La evidencia del cambio es inexorable. Las privatizaciones han transferido una enorme porción de la actividad económica a empresas privadas, la mayoría de

las cuales -como ejemplifican el acero, los fertilizantes y la telefonía- se ha convertido en fuentes de riqueza insospechadas. La (incompleta y no siempre adecuada) desregulación ha liberado fuerzas y recursos más allá de lo imaginable: nadie hubiera podido imaginar que, en sólo una década, el país pudiera llegar a exportar más de setenta mil millones de dólares, sin incluir maquiladoras. Por su parte, la incipiente autonomía del banco central, que sólo se gana con el tiempo, ha logrado comenzar a fortalecer instituciones relativamente independientes del gobierno. La negociación de acuerdos comerciales ha permitido crear espacios de muy amplia certidumbre a los empresarios. Obviamente persisten conflictos e innumerables obstáculos a la actividad económica y ninguno de los ejemplos constituye una panacea. Pero lo que es obvio, además de que las panaceas no existen, es que el México económico de hoy es cercano a lo que los empresarios siempre habían demandado. Como uno lo quiera ver, el hecho es que se está creando un marco único y excepcional para el desarrollo de la economía.

Sin embargo, en términos generales el sector privado sigue siendo el gran ausente. La abrumadora mayoría de las empresas mexicanas se ha estancado y, en muchísimos casos, han quebrado, aún cuando ésto no se haga evidente por la obsoleta, injusta y disfuncional ley sobre la materia. Es muy fácil culpar de esto a la apertura de la economía, a las tasas de interés, al gobierno o a los malos mexicanos, pero en el fondo el problema reside en la ausencia de empresarios capaces de enfrentar el problema de fondo de México, que es el de crear, desarrollar, construir y enfrentar el ingente reto de crecer, producir

riqueza y generar empleos. Frente a este desafío tenemos dos cosas: un grupo de empresarios excepcionales que ha logrado crear una de las economías más dinámicas del mundo, como reflejan las exportaciones, y un mar de burócratas de la producción que no tienen idea de por dónde empezar.

Los empresarios exitosos son lo mismo chicos que grandes y se encuentran en todos los sectores y ramas de la economía. En lugar de quejarse o de esperar que les digan por donde, estos empresarios se han dedicado a elevar la productividad, a mejorar sus productos y a encontrar mercados para ellos. Aunque tienen muchas razones válidas para quejarse del gobierno, prefieren dedicar su tiempo a ver cómo elevan su producción y rentabilidad. Por otra parte, los empresarios estancados se quejan, demandan apoyos del gobierno y se hacen representar por otros iguales que ellos en las cámaras. Este grupo sabe todas las razones por las que nada se puede hacer y siempre está más dispuesto a buscar un subsidio, un permiso o un pedido amañado por parte del gobierno con lo que confirma su carácter de gestor, mas no de empresario.

Los empresarios excepcionales que hay en el país son verdaderamente impresionantes. Igual se trata de algunas grandes empresas que de infinidad de pequeñas. El común denominador es que son eso, empresarios. Se dedican a ver cómo hacer cosas en lugar de a justificar su incapacidad de lograrlo. Como país, necesitamos un millón de esos empresarios. Lo que tenemos es un número creciente de "islas de productividad" que han logrado producir como nunca antes, pero siguen siendo islas. La pregunta es cómo

promover la rápida conversión de esos que se decían -o dicen- empresarios, pero que no han sido más que meros gestores de la producción.

Claramente la situación política no ayuda, la complejidad de los requisitos fiscales y municipales es siempre un obstáculo y la burocracia siempre va a preferir complicar que simplificar. Esas son, sin embargo, restricciones relativamente menores en comparación a las limitaciones autoimpuestas por los propios empresarios. Mientras sea más fácil quejarse que hacer algo al respecto, la mayoría de esos productores seguramente se mantendrá quejándose. Sin embargo, ese es el peor mundo posible para el país. Si la economía mexicana va a salir adelante es porque habrá verdaderos empresarios capaces de emprender y crear, lo que hoy no es obvio.

## El dilema nacional

Tarde o temprano, los mexicanos nos vamos a ver obligados a enfrentar la difícil disyuntiva de buscar nuevas fuentes de capital para hacer posible una verdadera y sostenible recuperación de la economía o aceptar el hecho de que un crecimiento económico suficiente como para comenzar a enfrentar los ingentes rezagos y los problemas sociales, no se va a lograr por muchos años. El enorme endeudamiento que agobia a muchos mexicanos se agudiza por el alto costo de la deuda que deudores de todo tipo y gobierno tienen que pagar y que, aunado a los costos de los rescates bancario y carretero y al nulo avance en el proceso de privatización, hacen imposible que el presupuesto del sector público pueda contribuir a una recuperación. De hecho, a pesar de la mejoría en los indicadores, el crecimiento está impedido por el alto costo base del dinero, por los substanciales márgenes de intermediación que tratan de cobrar los bancos, y por la cada día menor capacidad de compra de los individuos.

En virtud de estas circunstancias, muchos han llegado a una de dos conclusiones. Algunos opinan que no hay alternativa posible y que, por lo tanto, no hay más remedio que apechugar. Esta es la postura del gobierno, que se ha dedicado a tratar de corregir la problemática financiera disminuyendo el gasto y procurando -con poco éxito- elevar el ahorro interno. Otros propugnan por soluciones radicales, como la suspensión de pagos -tanto empresarial como gubernamental-, como si esto fuese a favorecer una recuperación de la actividad

económica. A pesar de sus diferencias, sin embargo, ambas posturas comparten el mismo denominador común. Las dos suponen que estamos en un callejón sin salida.

La realidad es que buena parte de esta percepción es totalmente autoimpuesta. Si reducimos la problemática a las dimensiones de una empresa, como ejemplo, es muy fácil darse cuenta del problema general que enfrentamos como país. La típica empresa mediana mexicana está paralizada porque confronta una deuda abrumadora y porque sus ventas se han caído de una manera abismal. Cada uno de estos factores agudiza la problemática en el otro: la caída en las ventas disminuye la capacidad de pago y la falta de pago de intereses sobre su deuda le impide estar al corriente con los bancos, lo que lleva a que se incremente la deuda total. La empresa prototípica ha visto duplicar su deuda total en el último año, a la vez que se ha cuadruplicado el pago de intereses. En estas circunstancias no es difícil explicar porqué a pesar de que algunas empresas - sobre todo las exportadoras- crecen como nunca antes en su historia, los bancos están en crisis, la mayor parte de la economía está estancada y el mercado interno deprimido. Aun más grave, la situación actual explica el porqué un fin pronto a la recesión general es muy poco factible.

Por el lado gubernamental, aunque la deuda externa es perfectamente manejable bajo estándares internacionales (de hecho, ésta es relativamente baja cuando se compara con otros países), la estructura de pagos de algunos componentes de esa deuda, sobre todo el remanente de los préstamos

contratados para substituir los Tesobonos hace un año, consume una porción muy importante del presupuesto público. Esto distrae recursos que, en otras circunstancias, podrían destinarse a aliviar la situación de las empresas, ya sea absorbiendo parte de esa deuda o financiando proyectos que pudiesen generar una gran derrama económica, estimulando la recuperación de las ventas del sector privado, con la consecuente creación de empleos y mejoría del ingreso disponible de la población.

Algunos economistas muy sensatos sugieren que no hay tensión entre una cosa y la otra. Argumentan que el gobierno podría mantenerse al corriente de su deuda y, al mismo tiempo, incrementar su gasto, aunque esto implicase incurrir en un modesto déficit fiscal. Por razonable que pudiera ser esta propuesta, el hecho de que persista incertidumbre en los mercados financieros y de que la política gubernamental siga siendo poco apreciada, hacen inmanejable esta alternativa. En el instante en que los mercados financieros percibieran el incremento en el gasto, el tipo de cambio se iría nuevamente a los cielos, con lo que se dispararían las tasas de interés y se profundizaría el círculo vicioso una vez más. Esto es lo que lleva a algunos observadores a argumentar no en favor del incremento del gasto, sino al contrario: apoyan la elevación del superávit fiscal para eliminar toda duda sobre este tema.

Aunque es improcedente pensar en un aumento del gasto en este momento, es interesante advertir que este dilema no es nuevo y que, cada vez que se ha presentado se ha resuelto de una manera distinta, nunca con resultados

encomiables. En los setenta la solución fue gastar más, con el consecuente sobreendeudamiento que padecimos a lo largo de los ochenta. En los noventa lo que se hizo fue disminuir el servicio de la deuda. De hecho, el gobierno anterior logró evitar caer precisamente en la disyuntiva de gastar más o pagar más deuda, yéndose al otro lado: generó tal confianza entre los inversionistas que pudo disminuir el flujo de efectivo hacia el exterior. Es decir, el gobierno anterior buscó el financiamiento vía inversión privada, obviando con ello el dilema de cómo financiar la balanza de pagos. Como sabemos, ese esquema no era perfecto, pero el actual no es exactamente un lecho de rosas. En cualquier caso, nadie razonable puede imaginar que la opción seguida en el sexenio anterior es realista en este momento, al menos no bajo las premisas actuales; además, y quizás más importante, el gobierno ha dado muestras contundentes de su oposición a ella.

Volviendo al ejemplo de la empresa prototípica, el empresario tiene tres opciones: una es cerrar y olvidarse del asunto. La segunda es buscar capital adicional para reducir o eliminar su deuda. La tercera es encontrar algún mecanismo que le permita llegar a un acuerdo con sus acreedores a fin de retornar a la viabilidad económica. Típicamente, las empresas buscarían una salida que combinara la segunda opción con la tercera. El problema es que las que parecerían soluciones naturales no siempre son aplicables a nuestro país.

México no es un país típico. Existen impedimentos muy fuertes -algunos reales y otros imaginarios, pero ambos autoimpuestos- que hacen sumamente difícil tanto la segunda como la tercera opción. Entre los impedimentos reales



están la ausencia de una ley de quiebras que permita la restructuración de las empresas excesivamente endeudadas y la obcecación fiscal que transfiere todos los posibles pasivos fiscales del pasado a un comprador potencial (o sea, el comprador de una empresa asume todos los posibles adeudos del vendedor ante el fisco. Con ello, el número de compradores potenciales disminuye drásticamente). Estos dos impedimentos hacen que las empresas no se reestructuren, que activos muy productivos se queden arrumbados y que tanto los empresarios como los bancos pierdan tiempo, dinero y empleos. Por el lado de los impedimentos imaginarios está nuestra necesidad colectiva de cerrarnos los ojos ante clarísimas oportunidades de obtener capital para salir del hoyo y para generar nuevas fuentes de riqueza que hoy solo cabrían en el terreno de la ficción.

Si a un empresario se le presentara la oportunidad de vender alguna porción de las acciones de su empresa, algún terreno que tuviera o algunas máquinas de manera que con ese dinero pudiese resolver el problema de su negocio, el empresario común típicamente se apresuraría a cerrar la operación y retornar a la tranquilidad. Lo mismo podría ocurrir con el país. El país cuenta con activos sumamente valiosos que, debidamente vendidos, permitirían resolver el dilema del financiamiento y favorecer una rápida recuperación. Más importante, de hacerse correctamente, se replantearía totalmente, para mejorar, la estructura de la economía. Puesto en términos llanos, las dos empresas paraestatales más importantes del país -Pemex y CFE- son instrumentos potencialmente imponentes para resolver la problemática financiera del país, sin con ello poner en entredicho

ni el control de los recursos petroleros en el subsuelo, ni la soberanía energética, si dicho concepto existiera.

Por más que se ha avanzado en los últimos años en la restructuración de la economía, la realidad es que ésta sigue siendo excesivamente dependiente del gobierno y sujeta a tantos mecanismos explícitos e implícitos de control que es imposible pensar que ésta pueda salir adelante, sin cambios drásticos, con tasas de crecimiento como las experimentadas en Asia. Por ello, la privatización de las principales empresas paraestatales del país sólo podría ser concebible si se da un gran replanteamiento de la función del gobierno no solo en la economía sino en su deteriorada relación con la sociedad.

En la actualidad las empresas paraestatales que subsisten representan, a una misma vez, oportunidades perdidas, enorme ineficiencia, corrupción y una formidable fuente potencial de capital que bien podría ser el detonador del crecimiento que le urge al país. Obviamente hay muchos intereses que se verían afectados de contemplarse seriamente un replanteamiento radical de la estructura económica, de las regulaciones que la paralizan y del papel del gobierno en el proceso. Al mismo tiempo, sin embargo, el replanteamiento sería posible si se busca y cultiva el apoyo general de la población, lo que a su vez disminuiría la incertidumbre y ayudaría a cerrar la enorme brecha que hoy aparta al gobierno de la sociedad. Quizá los mexicanos estemos hechos de fierro y la depresión económica nos hace lo que el viento a Juárez. La creciente -y aparentemente imparable- ola de violencia y criminalidad, así como los estragos sociales del

estancamiento económico, sin embargo, parecen demostrar lo contrario. Tenemos un enorme dilema frente a nosotros.

## Multiplicar los beneficiarios de las privatizaciones

Pocos temas son tan controvertidos en el país en la actualidad como el de la privatización de empresas estatales. La razón de tal controversia no es difícil de encontrar: la población en general no percibe beneficio alguno de las privatizaciones que ya han tenido lugar, lo que abre un espacio extraordinario para que sus detractores -típicamente un puñado de personas beneficiarias del status quo- construyan una oposición formidable en el reino de lo político. La lección es muy clara: en tanto que la población no perciba beneficios de las empresas que ya hace tiempo fueron privatizadas, la oposición política va a ser creciente. La solución es hacer accionistas a los mexicanos.

Hay tres razones económicas y una política para privatizar las empresas paraestatales. Por el lado económico, la argumentación no es compleja: las privatizaciones -cuando existe un marco regulatorio idóneo- permiten elevar la eficiencia de las empresas y, por lo tanto, la calidad del servicio; favorecen la concentración de inversiones en aquellas áreas que son rentables y que generan un mayor valor agregado -tanto para los empresarios como también para la sociedad-; y liberan recursos gubernamentales para dedicarlos a actividades que son netamente responsabilidad gubernamental: la educación, la salud, la justicia, la seguridad pública y la pobreza.

Por paradójico que parezca, en estas virtudes se encuentran también las razones de su impopularidad, pues han implicado un incremento en los costos, que es de lo que se agarran los enemigos de las privatizaciones -y los perdedores de canonjías y prebendas- para armar escándalo. La razón del aumento en los precios de los bienes y servicios que antes ofrecía el gobierno es muy natural, pero eso no disminuye el hecho mismo de que los costos han aumentado los precios del servicio telefónico, por ejemplo, que es quizá la privatización más visible porque afecta a una enorme proporción de la población. Pero ese aumento ha tenido lugar por la eliminación de los subsidios a las tarifas y no por el hecho de privatizar. Cualquier persona que compare -objetivamente- la calidad del servicio telefónico en la actualidad con lo que había antes, no podrá más que concluir que el beneficio de la privatización es simplemente inconmensurable. Quizá más importante, ahora el servicio está disponible cuando uno lo quiera y no como antes, que era en la década en la que los burócratas querían o cuando la mordida obligaba.

El Telmex de hoy, y la posibilidad de competencia en ese ramo, constituye un avance impresionante en el potencial de desarrollo económico, pues ya existe una infraestructura de comunicaciones que funciona, que es eficiente y cuya calidad de servicio y costo operativo, bajo comparaciones internacionales, ya no es extravagante, aunque todavía es muy superior al de nuestros socios y competidores comerciales, sobre todo en larga distancia. Aunque estos argumentos sean, objetivamente, implacables, los beneficios directos de la notable mejoría en el servicio son reales y tangibles sólo para las empresas que exportan,

para las personas que dependen de las comunicaciones y para quienes se vinculan por computadora a través de las líneas telefónicas y redes compartidas. Pero todos esos beneficios probablemente no compensan el incremento en el precio del servicio para la inmensa mayoría de usuarios, cuyo único interés es poder hablar por teléfono de vez en cuando, algo que también antes podían hacer sin tanta parafernalia digital, a una fracción del costo actual.

El caso de los bancos no es muy distinto. En su búsqueda por reducir costos y aumentar su rentabilidad, los bancos privatizados encontraron que lo más simple era elevar el diferencial entre las tasas que pagan a los ahorradores y las que le cobran a los acreditados, así como eliminar millones de cuentas de ahorro cuyo costo administrativo, debido a sistemas obsoletos, era mayor que el beneficio de tenerlas. Para los acreditados el incremento en el costo fue monstruoso, en tanto que a los millones de pequeños ahorradores primero se les descapitalizó con tasas de interés mucho menores a la inflación y, cuando perdieron el ahorro de su vida, se les negó súbitamente el servicio. No es difícil explicar por qué la privatización representó una fuente de enojo y frustración. Si además se toman en cuenta otras decisiones relativas a bancos que han afectado negativamente a los consumidores -como el que no se acrediten pagos el mismo día o que ya no se puedan pagar servicios públicos sin pagar comisiones o, incluso, que se tenga que destinar una enorme proporción del PIB para mantenerlos a flote, a costa de otros componentes del gasto público- no es difícil explicar la furia de la población contra las privatizaciones.

La controversia actual sobre la privatización de empresas no gira en torno a la mayor eficiencia de la economía -o de algunas partes de la economía- sino de intereses muy concretos y específicos, así como de un problema general de distribución del ingreso y, como consecuencia, de la percepción (y realidad) de la desigualdad de oportunidades en la sociedad. El que una parte de la economía incrementa sensiblemente su productividad y eficiencia constituye una noticia sensacional, pero de la cual la inmensa mayoría de los mexicanos no puede percibir beneficio alguno. Por la desinformación sistemática, el encubrimiento de cuantiosísimos fraudes (vgr. Conasupo), y las décadas de demagogia galopante, para la mayoría de los mexicanos las privatizaciones implican mayores costos, menos servicios y, quizá más que nada, la percepción de que un pequeño grupo de plutócratas se ha hecho cada vez más rico. Este contraste dramático entre expectativas respecto de las privatizaciones y la realidad cotidiana ha abierto una oportunidad extraordinaria para que los beneficiarios directos de la ineficiencia y la improductividad -como son los sindicatos del IMSS y de los petroleros- adquieran una popularidad, credibilidad y fuerza política que de otra manera sería no sólo increíble, sino sobre todo risible.

La razón política de privatizar es igual de evidente que las razones económicas. La privatización de empresas abre espacios para la participación de la población en las decisiones que más le afectan, a la vez que permite -pero no obliga- al gobierno a concentrar sus esfuerzos en las áreas que son su responsabilidad esencial. Quizá esto explique porqué los sectores más conservadores de la política -en todos los partidos- se oponen a las

privatizaciones: porque saben bien que la contracción de responsabilidades del gobierno en ciertas áreas disminuye su espacio de control sobre la población y hace más factible la exigencia de transparencia en las acciones y cuentas gubernamentales. Las privatizaciones son uno de los factores que han destapado la cloaca gubernamental. Aunque ese beneficio no necesariamente sea obvio en el corto plazo, su impacto es, como demuestra la controversia, enorme.

Dada la ausencia de competencia en la sociedad y en la economía, las dificultades para la creación de nuevas empresas y el enorme peso que sigue teniendo la burocracia en la operación de las empresas -tanto por la complejidad para poder cumplir con las obligaciones fiscales como por las trabas que impone a su ajuste tecnológico y productivo-, quizá sea natural que las privatizaciones causen tanta controversia. Las privatizaciones no ocurren en un vacío, sino en un contexto político y social en el cual las posibilidades de un desarrollo autónomo de las personas y de las empresas son sumamente limitadas. No debería sorprender que, cuando en ese contexto, los pocos agraciados por las privatizaciones se hacen hiper-ricos en un plazo muy corto, la sociedad en general lo resienta en el fondo de su alma. Por ello, para poder privatizar las empresas que todavía están en manos del gobierno será absolutamente necesario crear condiciones para que se de una competencia efectiva en la actividad económica, a la vez que se amplíen a toda la población las oportunidades y beneficios de privatizar. Sólo así las privatizaciones se tornarían populares y los beneficiarios de que no se privatice comenzarán a ser vistos como lo que son: una plaga depredadora.



Cuando se iniciaron las privatizaciones, los funcionarios que eran responsables de las mismas, en el más puro de los espíritus técnicos, ignoraron toda argumentación sobre la necesidad de contemplar tanto el contexto sociopolítico en que se llevarían a cabo las privatizaciones como las consecuencias políticas de las mismas, por aquello de los mitos geniales. Ello les llevó a despreciar los mecanismos de privatización que se emplearon en otros países, cuyos gobiernos sí reconocieron esos factores, como la entonces Checoslovaquia y la Inglaterra Thatcheriana. Por medios distintos estas dos naciones persiguieron como objetivo tanto el ingreso gubernamental como el beneficio social, lo que les llevó a condicionar las privatizaciones a una distribución amplia del accionariado entre la sociedad. Esto convirtió en beneficiarios de las privatizaciones no sólo a los usuarios de un mejor servicio, o a las cabezas de las empresas o a sus principales accionistas, sino también a millones de nuevos propietarios que, aunque quizá comenzaron a pagar precios más altos por algunos servicios, súbitamente se encontraron con que tenían un patrimonio literalmente venido del cielo.

La población no es tonta ni ignorante. En su oposición y rechazo a las privatizaciones está revelando la marginación en que ha quedado relegada, así como su desprecio por la necesidad gubernamental de crear una plutocracia. ¿No será tiempo de ampliar brutalmente el espectro de beneficiarios para hacer posible la privatización de todo lo que aún es fuente de pobreza, ineficacia y mal servicio para la población, en las arcas gubernamentales?

## La certidumbre y su ausencia. Vías paralelas en sentido contrario

La revolución en la creación de riqueza que Don Xiaoping desató en China no tiene paralelo en la historia moderna del mundo. En sólo quince años, Deng desató innumerables fuerzas y recursos que habían estado reprimidos por décadas de ortodoxia maoista, logrando con ello una tasa de crecimiento promedio del 9% anual. Cerca de doscientos millones de chinos dejaron atrás la pobreza, en tanto que la población rural, tres cuartas partes del total, vio triplicar sus ingresos reales. Lo que hizo Deng no es muy distinto de lo que sucesivos gobiernos hicieron en México más o menos en el mismo periodo. Los resultados no podrían ser más diferentes.

Como en México, cuando Deng asumió el mando político en China, la norma era una economía autárquica, el reino de la burocracia y un desprecio absoluto por los mercados como mecanismo para la asignación de recursos. Hoy en día sobrevive una infinidad de empresas gubernamentales (la mayoría en manos de ciudades o de comunas y no del gobierno central), todas ellas involucradas en inversiones y coinversiones, típicamente con empresarios del exterior. Nadie sabe cuánto ganan o pierden estas empresas, pero son el componente principal del déficit fiscal del país y el principal impedimento a su incorporación en la Organización Mundial del Comercio. A pesar de ello, por más de una década, China ha sido el destino del mayor volumen de inversión

extranjera en el mundo. Un pujante sector privado ha surgido y crecido, literalmente de la nada. Difícil imaginar una transformación más profunda, sobre todo si uno reconoce que el punto de partida era un país autocrático que perseguía fervientemente la mediocridad y la pobreza como mecanismos de control político para mantener la estabilidad en vez de procurarla y a la vez generar riqueza.

Si bien ninguna de las descripciones, análisis o biografías que existen sobre Deng, particularmente ahora que han proliferado con su muerte, lo pinta como un conecedor de la economía de mercado o como un creyente en sus instrumentos, la innovación que Deng aportó al desarrollo de China fue la de permitir que floreciera la economía a través de las decisiones individuales de millones de personas. Abandonó la pretensión de que la burocracia central sabía -y podía decidir en consencuencia- lo que era bueno para todos y cada uno de los cientos de millones de chinos y, con ello, hizo posible una impresionante revolución.

En el corazón de esa revolución se encuentra un principio muy pragmático que resultó crucial en el éxito económico de Deng. Para el sucesor de Mao, la esencia del desarrollo no se encontraba en lo que hiciera el gobierno, sino en el marco de referencia que se creara para los actores en la economía. Para Deng la existencia de incentivos específicos y bien definidos, así como de responsabilidades preestablecidas, era mucho más efectiva para generar el desarrollo de la economía que cualquier acción gubernamental o cualquier plan de desarrollo.

A pesar de lo anterior, Deng demostró en 1992 que comprendía que el gobierno tenía un papel central que jugar en el desarrollo económico. Cuando el ala conservadora del Partido Comunista intentó echar para atrás las reformas económicas luego de la masacre de Tiananmen en 1989, Deng se dedicó a empujar, convencer y promover a todos los ahorradores e inversionistas de la necesidad de acelerar el crecimiento de la economía. Ejerciendo un inusitado liderazgo, logró que se reactivaran proyectos de construcción, que los mercados bursátiles experimentaran una súbita recuperación y que los políticos y funcionarios del partido vieran en el desarrollo económico una oportunidad para su propio éxito. La economía retornó al crecimiento en un abrir y cerrar de ojos, logrando tasas de crecimiento promedio de más de doce por ciento entre 1992 y 1996. La suma de incentivos claros, un liderazgo promotor y una absoluta certidumbre para ahorradores e inversionistas no sólo sacó a China del hoyo en que se había metido, sino que generó una revitalización económica sin precedentes.

Lo irónico de la economía china, -en cuyo proceso de cambio reciente existen enormes paralelos con México- es que si bien se han llevado a cabo muchas reformas, lo que aun no se ha reformado todavía es abrumador. Para comenzar, el dogma prevaleciente sigue siendo que no existe conexión alguna entre la liberalización y el crecimiento de la economía y la gestación de demandas ciudadanas y políticas. El gobierno chino mantiene la noción de que el crecimiento en los ingresos de las personas, la movilidad de los trabajadores, la

televisión y, en general, los cambios en el modo de vida de la población que la transformación económica ha traído consigo, no tienen relevancia política alguna. Para Deng, como para nuestros gobiernos recientes, las reformas económicas fueron vistas como un mecanismo para afianzar al sistema político tradicional; su objetivo (y esperanza) era el de mantener el status quo político a pesar de los cambios en la economía. Es decir, la reforma económica era vista como un soporte del sistema político autocrático.

En el ámbito económico, lo impactante de China es lo poco que se ha reformado y lo mucho que esas reformas han permitido lograr. El sistema financiero y bancario chino es totalmente inadecuado para responder a la demanda de crédito. Las empresas paraestatales siguen arrojando pérdidas y sus responsables no se avergüenzan en lo más mínimo al demandar ayudas, subsidios y todo tipo de prebendas. Millones de empresas se encuentran estancadas y paralizadas porque no hay una ley idónea para lidiar con quiebras que a la vez que permita cerrar a las empresas inviables, libere y, de hecho, desinmovilice activos que podrían ser extraordinariamente productivos en manos de otros empresarios. Lo impresionante es que todas estas abrumadoras semejanzas con México no han impedido que la economía china crezca y crezca, aparentemente sin límites.

La diferencia crucial con México no parece residir en ninguna de las virtudes del manejo económico, pues éste no parece ser particularmente virtuoso en ninguna de las dos naciones. Tampoco parece haber una diferencia medular

en el régimen de propiedad pues, si algo, en China ese tema es todavía más confuso que en nuestro país. La corrupción de muchos funcionarios gubernamentales y del sector privado así como de empresarios, el nepotismo y la propensión de la burocracia a meter sus manos en todas las cosas tampoco parecen mostrar diferencias notables. En China también existen muchos renegados que preferirían retornar al mundo idílico de la utopía burocrática. Igual que en México, las reformas económicas, por incompletas e insuficientes que hayan sido, han alterado el orden político, minado la autoridad del partido gubernamental y han descentralizado la vida política, económica y social. En suma, lo que ha pasado en China a lo largo de las últimas dos décadas no parece ser extraordinariamente distinto a lo que ha ocurrido en México. Y, sin embargo, el ingreso per cápita de los chinos ha venido ascendiendo de una manera espectacular en tanto que el nuestro continúa descendiendo.

La explicación de esta diferencia en resultados, a la luz de la semejanza en el proceso de reforma, parece residir en la certidumbre de que han gozado los chinos. Por dos décadas, el gobierno chino se ha esforzado por mantener la credibilidad en sus políticas. Si bien ha habido altibajos en el camino y varios momentos de ajuste económico orientados a bajar la inflación (otra semejanza), lo que se ha mantenido constante es la búsqueda sistemática de un entorno de certidumbre. Lo anterior incluso a pesar que el chino es un sistema político todavía más encerrado y menos público que el nuestro: la politiquería china no ha impedido que se mantenga la certidumbre ni se ha traducido en cambios permanentes en el actuar del gobierno. Aunque la política económica ha cambiado

para adecuarse a las circunstancias, las reglas del juego han permanecido inalteradas. Los chinos saben a qué atenerse, están seguros de que el gobierno va a mantener el curso de la actividad económica y no tienen que dedicar horas y horas a entender la nueva regulación fiscal o la circular que altera la esencia de su actividad. Esa certidumbre, la mezcla de constancia en el actuar gubernamental y liderazgo claro en el proceso económico, parecen ser las diferencias cruciales con México.

## ¿Cuál justicia?

Fabricación de evidencias, negociación de sentencias, siembra de restos humanos, órdenes de aprehensión dictadas sin que existan elementos probatorios suficientes, compra de testimonios, encarcelaciones sin que se cumplan los mas elementales principios procesales, procesos corruptos, policías al servicio de sus dueños ya sean políticos, narcos o, simplemente, criminales. Todas estas son las realidades de nuestro país. Los políticos pretenden y argumentan que existe justicia y democracia en México, pero los mexicanos sabemos la realidad: en nuestro país la ley es una ficción para ser aplicada de acuerdo a la conveniencia política o económica de quien teóricamente debiera procurar justicia. Es decir, la legalidad no existe y la justicia es, en este contexto, simplemente imposible.

Lo único novedoso de los últimos dos meses ha sido la confesión -que no necesariamente la aceptación- por parte del *establishment* político de la realidad que ya todos sabíamos o suponíamos. El actual gobierno tenía el proyecto de imponer la legalidad, pero las fallas inherentes a su proyecto, sumadas a la terca realidad, han hecho que ésta no sólo no avance, sino que incluso retroceda gravemente. Frente a esta terrible realidad, el único resquicio de optimismo puede surgir del hecho de que hoy todos, en México y afuera, sepamos la realidad. Ojalá que del conocimiento de la verdad -y, sobre todo, del hecho político de que sea una verdad ineludible- se pueda construir algo más digno para un país que ha aguantado tanto abuso.



El problema es que los políticos se niegan a aceptar la realidad. Lejos de ello. En lugar de reconocer la vergüenza que representa la ausencia patente de justicia y legalidad, los políticos de todos los partidos se han abocado a la indecorosa actividad de culparse mutuamente y a convertir la que podía haber sido la base de un gran consenso político y social en favor de la justicia y la legalidad, en una nueva burla, en esta ocasión superlativa, a la población.

Los mexicanos hemos tomado todos estos denigrantes hechos con una mezcla de mofa, vergüenza y profundo desprecio. Para un país acostumbrado a vivir esta realidad por siglos, el hecho de que se hagan públicas todas estas desventuras no hace sino comprobar lo que hemos sabido siempre: que en nuestra realidad la justicia no es posible y que a lo que los políticos y gobernantes llaman justicia y legalidad no es, y no ha sido nunca, más que la fachada que esconde un abuso tras otro, convenientemente diseñada y, en muchos casos, convertida en ley para favorecer los intereses de un puñado de personas y de grupos que medran de la sociedad en general.

Lo que ha pasado ahora es que el arribo de una incipiente democracia ha hecho aflorar el debate político y ha provisto enormes incentivos para lavar la ropa sucia en público. Si eso fuera todo, el beneficio potencial de largo plazo sería enorme. Sin embargo, nos estamos adentrando en un proceso político sumamente peligroso que podría concluir en una democracia consolidada, aunque igual podría acabar en un conflicto exacerbado, potencialmente violento.

La legalidad como la entiende el régimen no consiste en proteger a los individuos del abuso gubernamental -esencia de la legalidad aquí y en China- sino en codificar las leyes. Para el resto de los políticos -e incluso para muchos abogados-, la legalidad existe toda vez que se haga lo que ellos creen que debe hacerse. Sólo eso explica que existan procesos judiciales tan viciados como los que se han manifestado tanto en los espectaculares casos de los últimos sexenios, como en los asesinatos de figuras públicas más recientes. Lo que los políticos -sobre todo los priístas, pero no exclusivamente- no parecen acabar de comprender es que la facciosa y politizada justicia, así sea una vez, entraña su corrupción permanente. O, lo que es lo mismo, que el inquisidor de hoy puede ser el inculcado de mañana por el mero hecho de haber caído de la gracia de los altos poderes del momento.

Ante esta realidad, no es difícil explicar por qué las únicas inversiones que se materializan en el país en la actualidad son precisamente aquellas que gozan de seguridad jurídica plena, es decir, las que quedan amparadas bajo el marco jurídico del TLC. Este tan vituperado instrumento es una pequeña ancla potencial para la construcción de un verdadero sistema judicial, fundamentado en conceptos e instituciones que hoy son ajenos o simplemente inexistentes en nuestra realidad. Lo anterior explica por qué proliferan las inversiones en sectores como el automotriz y, en general, en aquellos amparados bajo el rubro de inversión extranjera, en tanto que la inversión nacional brilla por su ausencia. La absoluta inseguridad jurídica que existe en el país es una mejor explicación del bajo ahorro

interno y de la ausencia de inversión productiva que todos los estudios econométricos que uno pudiese realizar.

¿Hay algo que se pueda hacer al respecto? Evidentemente es posible transformar la realidad actual y comenzar a construir un sistema legal y judicial moderno, pero los problemas y obstáculos en el camino no son pequeños. La pequeña -y muy modesta- mejoría en la manera de decidir y funcionar de la Suprema Corte de Justicia demuestra que es posible avanzar en la dirección correcta. Sin embargo, dada la enorme y profunda incredulidad que existe, un verdadero avance en materia de justicia y legalidad en el país probablemente sería asequible sólo si ésta se despolitiza y desfaccionaliza de golpe y en su totalidad.

El gobierno tendría que organizar un acuerdo político amplio entre los partidos y grupos de presión para poder adoptar semejante iniciativa. Una vez logrado esto, todos los políticos tendrían que aceptar la revisión de los casos políticos y politizados, entendiendo de entrada la posibilidad de que algunos inculcados -culpables o no- pudiesen ser liberados por el hecho de que el gobierno y las procuradurías fallaron en los procedimientos o porque fueron incapaces de demostrar la supuesta culpabilidad. En algunos ámbitos, los problemas solo podrán ser resueltos en la medida en que se acepte la intervención de jurisdicciones internacionales. Es decir, aceptar e instrumentar las decisiones de instituciones como la Corte Internacional (e Interamericana) de Derechos Humanos, así como la participación de entidades como MIGA, que

otorgan garantías a la inversión respecto a acciones arbitrarias de los gobiernos. En la misma línea, quizá fuera tiempo de solicitar a un panel de investigadores policiacos europeos un estudio directamente en México sobre los crímenes políticos de 1993 y 1994 con el fin de despolitizarlos y resolverlos de una vez por todas, si es que la incompetencia y dolo de los investigadores para estas alturas no ha hecho imposible su solución.

Lo que no podemos es seguir engañándonos. En México no existe justicia ni existe legalidad. En estos temas no hay medios: o hay un sistema judicial verdaderamente independiente y organismos de procuración de justicia e investigación policiaca profesionales o no hay posibilidad de que exista justicia; de la misma forma, hay legalidad o no la hay. Para los mexicanos comunes y corrientes no hay duda alguna sobre la realidad. Por ello, lo peor que podemos hacer es seguir pretendiendo que meros cambios cosméticos, como aumentar los contingentes policiacos, van a resolver el problema. Cualquiera que sea el curso que se adopte para enfrentar este fundamental problema, es necesario partir del reconocimiento de que sin justicia y sin legalidad -nuestra realidad cotidiana- México no saldrá adelante.

## Del chantaje a la ilegalidad

¿Qué pasa cuando un alcalde intencionalmente y con propósitos disruptivos obstruye una vía principal de comunicación? Si se trata de un país desarrollado, el alcalde acaba en la cárcel o, por lo menos, enfrentando severos cargos por obstrucción de vías de comunicación, un delito que también está tipificado en la legislación mexicana. Si el alcalde es mexicano, sin embargo, no sólo no se le inicia proceso judicial, sino que se le premia con un convenio que le otorga -ahora sí de manera legal- lo que el alcalde perseguía por medio de la violación de una ley federal. Es decir, violar las leyes no sólo no tiene sanción sino que permite obtener lo que no es posible lograr por vías legales.

Hace un año, el entonces alcalde de Ciudad Juárez se encontró con uno de los padecimientos comunes a todos los municipios del país: no tenía fondos suficientes para realizar los trabajos que tenía o quería llevar a cabo. Ese problema es general a todo el país, tanto por el control centralizado del presupuesto federal como porque los presidentes municipales típicamente no quieren o no pueden cobrar impuestos prediales suficientes para sus necesidades de gasto. Por lo que toca a la parte federal, los municipios siempre han estado sometidos tanto a la disciplina política por parte de su gobernador como del gobierno central a través del presupuesto. Si el presidente municipal no acepta esa disciplina, le recortan el presupuesto. Por lo que toca al impuesto predial, los poderosos de cada municipio hacen todo lo posible para que no les sea cobrado

dicho impuesto o, en todo caso, por reducirlo al máximo. Si son muy poderosos, acaban imponiendo su voluntad. Puesto en otras palabras, las opciones para el presidente municipal prototípico acaban siendo muy limitadas, por lo que la mayor parte de ellos terminan claudicando y, por ende, disciplinándose.

El entonces alcalde de Ciudad Juárez, sin embargo, encontró una salida creativa a este dilema. Siendo panista, no veía razón alguna -ni beneficio futuro- de someterse a la disciplina que tradicionalmente había mantenido dominados a sus predecesores priístas. Por ello, en lugar de buscarle por el lado del impuesto predial o de aceptar las "reglas no escritas" del sistema político, el alcalde encontró otra manera de lograr su propósito, misma que ahora ha quedado sancionada dentro de la legalidad. El alcalde, unilateralmente, tomó posesión del puente que comunica a Ciudad Juárez con Estados Unidos y se dedicó a cobrar el peaje por su cuenta. Es decir, echó fuera a los empleados del gobierno federal que normalmente se encargaban de cobrar esas cuotas por cuenta de éste. El resultado inmediato fue un zafarrancho: críticas de que estaba violando la ley, apoyos y quejas de unos y de otros. A la larga, sin embargo, esta flagrante violación de la ley rindió generosos frutos.

Nadie dudó entonces que se trataba de una operación a todas luces ilegal. El propio alcalde reconocía que era una acción desesperada, orientada a obtener ingresos adicionales para el municipio y que su legitimidad se encontraba no en la acción, sino en el propósito de la misma. Objetivos loables sin duda alguna, pero los medios no pueden justificarlos. Aun así, finalmente el alcalde acabó

retirándose del puente con lo que el conflicto aparentemente concluyó sin mayores consecuencias. El 19 de marzo pasado, sin embargo, el Diario Oficial consigna un convenio realizado entre el gobierno federal y el municipio de Ciudad Juárez, por medio del cual 10% de los ingresos del puente federal serán transferidos al municipio para realizar obras municipales. Es decir, el alcalde se salió con la suya.

Lo importante de este convenio no es el hecho de que haya tenido lugar, sino el que el gobierno esté premiando actos ilegales. La enseñanza que esto trae para todos los demás intereses y grupos políticos en el país es una muy simple: lo que vale no es lo que dicen las leyes, sino la capacidad de armar escándalo. La lección para todas las demás ciudades fronterizas es evidente: tomen los puentes y se sacarán la lotería; a su vez, la lección para el resto de los mexicanos es que la ley es irrelevante. Valiente nacimiento de la legalidad. Puesto en otras palabras, no es casual que todo mundo esté presionando al gobierno para tratar de salirse con la suya, pues muchos lo han logrado.

El problema no es nuevo, pero el hecho de que esté teniendo lugar en el sexenio en que la legalidad se ha convertido en uno de los objetivos expresos y más importantes de la administración, es profundamente preocupante. La legalidad consiste, a final de cuentas, en el cumplimiento sistemático de lo que dicen las leyes y de los procedimientos que éstas establecen. En la medida en que se cumplan las leyes, en que el gobierno tenga límites reales y efectivos a su capacidad de actuar arbitrariamente, y en que la ciudadanía -incluyendo, por

supuesto, a todos los grupos políticos, de cualquier color- pueda ampararse bajo la sombra de la ley, a sabiendas de que ésta es una manera razonable de dirimir conflictos y de obtener satisfacción a sus demandas, nadie encontrará razones para saltarse las trabas y cometer actos ilegales.

La evidencia que se observa en forma cotidiana, sin embargo, es abrumadoramente contraria a esta sucesión de circunstancias. El gobierno no deja de cometer actos arbitrarios, no existe consistencia alguna en la aplicación de las leyes ni en la administración de la justicia y, por encima de todo, las presiones de partidos y grupos políticos siguen siendo mucho más efectivas para la consecución de sus objetivos que el recurso a los mecanismos legales y judiciales. ¿Dónde quedó, pues, la legalidad?

La esencia del orden político y de la tranquilidad de la ciudadanía reside en la construcción y desarrollo de instituciones y mecanismos institucionales que permitan la resolución de disputas y el desarrollo de mecanismos sociales de participación, representación, disciplina y control político, todos ellos dentro de un esquema de absoluto respeto a la legalidad. Así como el viejo sistema político cumplía con estos propósitos de una manera arbitraria y, las más de las veces, flagrantemente ilegal, uno nuevo en el futuro lo tendrá que hacer de una manera limpia, transparente, y dentro de un marco de absoluta seguridad jurídica. La evidencia de que no existe semejante marco institucional está plenamente a la vista. El convenio que firmaron el gobierno federal y con el municipio de Ciudad Juárez es una patente demostración que nada ha cambiado en el terreno de la



legalidad. Se siguen premiando las presiones políticas ilegales y los berrinches de intereses particulares, independientemente de su muchas veces dudosa representatividad. En lugar de crear estructuras sanas de participación política y desarrollar pesos y contrapesos que hagan posible que el gobierno no sea tan vulnerable a esas presiones, la realidad demuestra que seguimos en el terreno resbaloso de la ley de la selva en materia política.

## México y su democracia

Nos estamos acercando al punto en que no sólo los procesos electorales serán aceptados como ímolutos, circunstancia que ya se inició en 1994, sino que también estamos ante la posibilidad -por remota que aun sea- de que en 1997 se instale la primera legislatura de oposición en nuestra historia postrevolucionaria. El hecho de que comencemos a otear la vida democrática será sin duda motivo de orgullo. Pero los problemas de México seguirán siendo los mismos y no es difícil que, por la adopción de formas democráticas, su solución se torne mucho más compleja, si no es que imposible.

La democracia electoral tiene enormes virtudes, pero, como forma de gobierno, no es sustituto de todos los requerimientos básicos para que un país funcione en forma eficaz y predecible, o dentro de un rango de incertidumbre perfectamente acotado y razonable. Cualquiera que sea el resultado electoral en julio próximo, México seguirá siendo un país sin estado de derecho, carente de un clima de tolerancia, de un gobierno funcional y de una economía pujante en la que participen, o tengan razonable posibilidad de participar, todos los habitantes. Por mucho que el gobierno esté satisfecho de sus logros o de que haya un puñado de empresas creciendo y desarrollándose en formas que deberían enorgullecernos a todos, el hecho es que el país no cuenta con ninguna de esas condiciones esenciales.

La democracia electoral podrá ser fundamental para terminar -o, al menos, para penalizar- la impunidad que ha caracterizado a nuestros gobernantes, pero no fue diseñada para crear los cimientos de un país exitoso. En esta medida, el hecho de que finalmente logremos dejar atrás la vergüenza de la historia priísta de fraude electoral no garantiza que los problemas del país comiencen a resolverse como por arte de magia. Los problemas seguirán siendo los mismos. Las herramientas para resolverlos serán las mismas que hoy existen, pero su utilización dependerá aun más de las circunstancias del momento y de la capacidad de articular consensos una y otra vez. Lo único que habrá cambiado en forma inexorable será la naturaleza de los protagonistas en el proceso político. Bajo algunos escenarios electorales, la construcción de coaliciones y consensos va a requerir habilidades que han sido poco frecuentes en el gobierno y casi inexistentes en los últimos años.

Los protagonistas irán cambiando en el tiempo. Independientemente de quién gane el congreso en julio próximo, pocas dudas caben de que los procesos políticos van a adquirir una dinámica cambiante. Ciertamente, si el PRI logra una mayoría absoluta, el ritmo de cambio político será menor al que sería de otra manera. Pero aun en ese escenario, es evidente que el PRI también está cambiando, lo que asegura que el futuro será muy distinto al pasado. Hay un número creciente de priístas que no comparten los objetivos o prioridades del gobierno, lo que les ha llevado a actuar con inusitada agresividad y militancia. Quizá más importante, la disposición de los priístas a hacer públicas esas diferencias es patente.

Cualquier otro escenario que resulte de las elecciones de julio próximo va a entrañar un proceso muy acelerado de cambio. Sea que el PAN gane la mayoría o, quizá más probable, que ningún partido acabe con mayoría absoluta, la forma de actuar del congreso será nueva. Seguramente tendríamos oportunidad de ver iniciativas de ley por parte del propio Poder Legislativo que recibirían una consideración seria y real, como nunca antes. También observaríamos diferencias patentes entre las posturas del Poder Ejecutivo y el congreso. Indudablemente, esos cambios, al contribuir a lograr un equilibrio entre los poderes públicos, comenzarían a controlar los caprichos y bandazos políticos que históricamente ha tenido el gobierno, al menos moderando los brutales abusos y excesos legislativos a que nos tienen acostumbrados.

Los beneficios que un gobierno dividido podría traer consigo son obvios y no requieren mayor explicación. El problema es que esos posibles beneficios se han inflado de tal manera que se han creado expectativas excesivas que no podrán ser satisfechas más que en forma marginal.

El tema no es irrelevante. Hay algunos problemas mecánicos que surgirán de la práctica o el ejercicio de un gobierno dividido que tendrían que ser resueltos, como es el hecho de que no existan mecanismos para vetar iniciativas o para eliminar un veto presidencial al Poder Legislativo o para definir qué ocurre si, por ejemplo, no se aprueba el presupuesto. No existen esos procedimientos porque nunca habían sido requeridos y, sin duda, si los partidos reconocen la gravedad potencial

del momento, podrían ser acordados sin mayor dificultad. Es irónico, en estas circunstancias, que el PRI, partido que lleva una década casi obligando a los partidos de oposición a firmar "pactos de civilidad" post electorales, sea ahora el que los rechaza. En cualquier caso, más allá de ese tipo de problemas mecánicos de los que sí podría vislumbrarse una solución, está nuestra realidad cotidiana.

A pesar de que existen muchas leyes, el país carece de un estado de derecho. La protección a los derechos individuales es sumamente pobre; la seguridad jurídica es inexistente; cuando al gobierno le parece que es necesario, altera la ley o, peor, la aplica selectivamente y con ello justifica cambios en su actuar y la imposición que ejerce. Si bien algo de esto podría ser moderado por la existencia de un gobierno con poderes divididos, la ausencia de estado de derecho no evita que haya excesos, abusos o caprichos similares a los del Ejecutivo por parte del propio congreso o de cualquier otra autoridad. Es decir, el hecho de que se modifique la relación entre los poderes públicos al haber un partido mayoritario distinto al PRI en el Congreso (o el que ningún partido detente la mayoría) no va a afianzar los derechos individuales de los mexicanos, ni va a hacer más efectivo o funcional al gobierno, ni necesariamente va a limitar el número o la magnitud de los abusos que los mexicanos sufrimos de manera regular.

Nuestro problema no es de protagonistas, sino de estructuras institucionales. Por más que el PRI se jacte de ser el partido de las instituciones, en realidad sigue siendo el partido de los líderes, los políticos y los caciques, pero ahora sin un efectivo control centralizado como el que existía antaño. Un gobierno dividido, en

ausencia de estado de derecho y de instituciones, sumado a la existencia de una excesiva discrecionalidad gubernamental, podría acentuar la inseguridad y la incertidumbre ya de por sí imperantes. El arte de gobernar sería mucho más difícil y los conflictos inevitablemente mayores. Todo sería más complejo, lo que pospondría todavía más la solución de los problemas que verdaderamente aquejan a la ciudadanía.

Estas realidades anuncian tiempos muy complejos, justo cuando los opositores de antaño, hoy transformados en nuevos demócratas, prometen el nirvana y el gobierno comienza a actuar como si el futuro inevitablemente pintara color de rosa.

## Gobierno y economía

Quizá la gran paradoja del momento actual resida en que justo cuando existe plena coincidencia política respecto a un conjunto fundamental de objetivos y circunstancias en el país, los medios para alcanzar esos objetivos son extraordinariamente disputados. La causa última de esto es nuestra extraordinaria debilidad institucional. Por ello, existe coincidencia en el objetivo de construir una democracia plena, en el de alcanzar el crecimiento económico como el único medio a través del cual es posible crear empleos y elevar el ingreso de los mexicanos y, sobre todo, en el hecho de que el crecimiento debe ser responsabilidad esencial de los empresarios. Sin embargo, los medios para alcanzar ese desarrollo, sobre todo el papel que debe jugar el gobierno en el proceso, son hoy sujeto de profundas diferencias. De esta manera, aunque existen consensos virtuales en la sociedad mexicana, algo totalmente novedoso, no todos estos se habrán de traducir en acciones concretas y en un rumbo certero y definido. Aun así, tampoco es evidente que los empresarios tengan hoy la posibilidad de materializar las expectativas que se han depositado en ellos por los ingentes obstáculos que persisten al desarrollo de su actividad.

El proceso de cambio por el que ha venido atravesando el país no puede menos que caracterizarse de espectacular. Si bien no todos los cambios que se han experimentado han contribuido a una mejoría sensible en la vida de los mexicanos, es imposible no reconocer que el México de hace quince años es

radicalmente distinto al del día de hoy en un sinnúmero de ámbitos. Los cambios más positivos se reflejan en el desempeño del comercio exterior del país y en el hecho de que se experimenta un proceso de cambio político pacífico que, aunque incompleto e insuficiente bajo cualquier medida, es muy superior al que parecía posible hace sólo unos años. Pero ninguno de los logros que se han alcanzado, por más importantes y valiosos que sean, permite minimizar el hecho de que enfrentamos una extraordinaria debilidad institucional, misma que puede impedir avances futuros, así como hacer imposible la consolidación de los que ya se han dado.

Los cambios que ha experimentado el país son muchos y muy profundos. Algunos de ellos fueron promovidos por el gobierno, en tanto que otros resultaron de la conjunción de fuerzas políticas y de circunstancias ajenas a la gestión gubernamental. En cualquier caso, el gobierno detonó un proceso de profunda transformación en el país en el momento en que comenzó a eliminar trabas e impedimentos a la actividad económica y política. Una vez eliminados los mecanismos de control que el gobierno ejercía a través de las restricciones al comercio internacional, el monopolio del papel para periódicos, la posesión de una enorme diversidad de empresas paraestatales y el fraude electoral, el conjunto de la sociedad comenzó a ocupar espacios a los que nunca antes había tenido acceso. Dada la cambiante realidad internacional, sólo a partir de entonces fue posible contemplar la posibilidad de construir una economía competitiva capaz de crear empleos y elevar los niveles de bienestar de la población, así como desarrollar un sistema político competitivo y democrático.



La realidad no ha sido muy generosa en avanzar estos procesos. Ciertamente, en el tema económico, hoy en día contamos con una planta productiva que, en los grandes números, es mucho más competitiva de lo que jamás hubiéramos podido soñar. Las exportaciones mexicanas se ha multiplicado de una manera impresionante y han comenzado a generar empleos y oportunidades potenciales para proveedores nacionales. De seguir esta tendencia, el conjunto de la economía nacional vería beneficios tangibles en el curso de los próximos años.

Sin embargo, mano a mano con la parte exitosa y creciente de la economía nacional, subsiste parte de la vieja planta productiva del país que ha sido totalmente incapaz de actualizarse y de modernizarse. Un sinnúmero de empresas mexicanas continúa entrampada en esquemas productivos que ya no son viables en el mundo moderno, no por la apertura comercial a la que muchos culpan, sino por la obsolescencia de la tecnología, por la creciente sofisticación del consumidor nacional y por problemas específicos que van desde su excesivo endeudamiento hasta la carencia de liderazgo empresarial. En este sentido, la “nueva” economía mexicana convive con una planta industrial obsoleta que, en su estado actual, no tiene mayores opciones para salir de su propio letargo. El problema es que de esa planta industrial de antaño depende el bienestar de un enorme número de familias. Lo urgente es hacer posible la expansión de la “nueva” economía y fomentar el desarrollo de nuevos empresarios, pues la vieja economía ya no tiene capacidad de realizar su cometido y cada vez constituye un mayor lastre.

Por el lado político, los cambios que ha experimentado el país son todavía más impresionantes. Las elecciones se han convertido en el medio aceptado para elegir gobernantes y las disputas en la materia disminuyen día a día. Desde esta perspectiva, el avance político es extraordinario. Pero hay otra perspectiva que no puede ser desdeñada. A lo largo de la última década, el gobierno ha ido abandonando espacios políticos, económicos y regulatorios, lo que ha erosionado y, en un gran número de casos, eliminado, las instituciones que servían para conducir el desarrollo del país, dirimir disputas y, en general, conferir algún grado de certidumbre respecto al futuro. No cabe la menor duda que la gran mayoría de esas instituciones eran autoritarias, existían para proteger privilegios particulares y servían para impedir la participación política del conjunto de los mexicanos. Sin embargo, nuestro principal problema en la actualidad es que esas instituciones, con todos sus vicios, no han sido substituidas por unas más apropiadas a las circunstancias de un país como el nuestro en la actualidad.

La combinación de una economía pujante, pero que ha dejado a muchos atrás, y de un sistema político cambiante pero fundamentado en instituciones políticas y legales sumamente débiles, explica en buena medida la aparente imposibilidad para arribar a consensos específicos respecto al futuro del país. Lo que era válido antes ha dejado de serlo y lo que es indispensable para el desarrollo del país en la actualidad todavía está incompleto o simplemente no existe. Las negociaciones en materia presupuestal hacen más que evidentes estas nuevas circunstancias.

De particular importancia en este tema es el gobierno mismo. Por tres lustros, el gobierno mexicano se ha abocado a transformarse, sin haberlo logrado. El gobierno virtualmente ha desaparecido como conductor del desarrollo del país, pero tampoco cumple las funciones más elementales para las cuales debe existir. Perviven sus viejas estructuras, las que obstaculizan más que promueven el desarrollo. En suma, el gobierno es la principal víctima de sus propias reformas porque no ha cambiado, lo que le impide funcionar y ser efectivo.

Lo que el país necesita es un empresariado decidido a actuar y a convertirse en el pilar de una economía pujante y creciente. Pero también necesita un gobierno adecuado a la realidad de la época actual. Un gobierno que, en lugar de impedir, se aboque a promover; y que en lugar de contentarse con ser un mero reflejo de lo que fue, se reforme para poder cumplir con sus funciones medulares, funciones en las que ninguna empresa privada lo puede substituir, pues se trata de la esencia de su actividad y su razón de ser, como lo es la provisión de seguridad pública y el establecimiento de el estado de derecho. La gran paradoja de este fin de siglo mexicano es que el gobierno tiene que reformarse para poder ser, dentro de criterios de absoluta eficiencia y equidad, mucho más fuerte que nunca antes.

***La Democracia Verdadera,***  
*Información, ciudadanía y política pública*

Luis Rubio

México: Editorial Cal y Arena, Centro de Investigación para el  
Desarrollo, A. C.

febrero de 1998