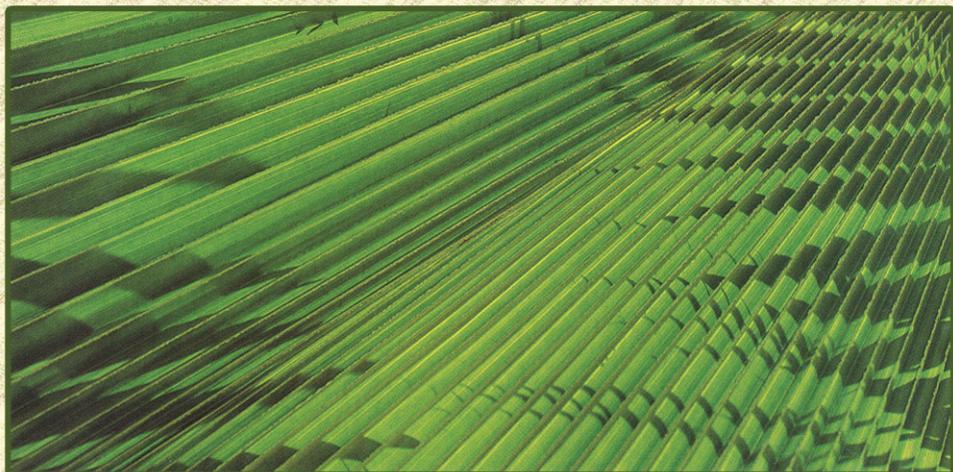


MÉXICO

LOS RETOS ANTE EL FUTURO

Gustavo Vega Cánovas
Coordinador



EL COLEGIO DE MÉXICO
FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER

MÉXICO: LOS RETOS ANTE EL FUTURO

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

MÉXICO: LOS RETOS ANTE EL FUTURO

Gustavo Vega Cánovas
Coordinador



EL COLEGIO
DE MÉXICO



Konrad
Adenauer
Stiftung

320.972

M6113

México: los retos ante el futuro / coordinador Gustavo Vega Cánovas. -- 1a ed. -- México, D.F. : El Colegio de México Centro de Estudios Internacionales; Fundación Konrad Adenauer Stiftung, 2007.
379 p. : 21 cm.

ISBN 968-12-1316-5

1. México -- Política y gobierno -- Siglo XX.
2. México -- Relaciones internacionales -- Siglo XX.
I. Vega Cánovas, Gustavo, coord.

Primera edición, 2007

D.R. © El Colegio de México, A. C.
Camino al Ajusco 20
Pedregal de Santa Teresa
10740 México, D. F.
www.colmex.mx

ISBN 968-12-1316-5

Impreso en México

ÍNDICE

Presentación <i>Gustavo Véga Cánovas</i>	9
---	---

DE CARA A LOS DESAFÍOS SOCIALES

El papel de la sociedad civil en las transformaciones políticas actuales <i>Ilán Bizberg</i>	33
La reconsideración de la política migratoria internacional <i>Francisco Alba</i>	57

POLÍTICA ECONÓMICA Y REFORMAS PENDIENTES DEL ESTADO

Los retos del crecimiento económico en perspectiva histórica <i>Enrique Cárdenas</i>	77
La necesidad de una reforma financiera del Estado Mexicano <i>Francisco Suárez Dávila</i>	105
Propuesta del Gobierno Fox para modernizar la Administración Pública: Agenda de Buen Gobierno y Profesionalización <i>María del Carmen Pardo</i>	123

GOBERNABILIDAD: EL PAPEL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La inestabilidad del sistema de partidos en México, 2000-2006 <i>Soledad Loaeza</i>	143
--	-----

EL FUTURO DE LA IZQUIERDA EN MÉXICO

Resistencia política y sociedad civil: el PRD, López Obrador y los límites programáticos y políticos de la izquierda mexicana <i>Alberto Olvera</i>	175
--	-----

El Futuro de la izquierda electoral en México <i>Reynaldo Ortega</i>	201
---	-----

HACIA LA CONSOLIDACIÓN DEL RÉGIMEN DEMOCRÁTICO
Y DEL ESTADO DE DERECHO EN MÉXICO

Las reformas necesarias y el futuro incierto <i>Alberto Aziz</i>	225
---	-----

Un sistema sin equilibrio: presidencialismo y partidos en México <i>Rogelio Hernández Rodríguez</i>	245
--	-----

La reforma del Estado en México: ¿hacia un régimen semipresidencial? <i>José Luis Méndez</i>	277
--	-----

El Estado de derecho: reformas pendientes y desafíos <i>Héctor Fix-Fierro</i>	293
--	-----

LOS NUEVOS RETOS PARA LA POLÍTICA INTERNACIONAL DE MÉXICO

Los tres ejes históricos de la política mexicana frente a Estados Unidos <i>Lorenzo Meyer</i>	309
--	-----

México y la Unión Europea: las elecciones de 2006 y la agenda para el futuro <i>Lorena Ruano</i>	323
--	-----

México y su relación con las potencias emergentes de Asia <i>Eugenio Anguiano</i>	357
--	-----

PRESENTACIÓN

Gustavo Vega Cánovas
El Colegio de México

En este libro se presenta una selección de los trabajos de la conferencia “México: los retos ante el futuro. Implicaciones del 2 de julio”, que se celebró en la Sala Alfonso Reyes de El Colegio de México los días 21 y 22 de noviembre del 2006, con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer, y de la cual me correspondió ser el coordinador académico y organizador.* En la conferencia participaron destacados académicos de El Colegio de México y de instituciones amigas como el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), El Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY), el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y la Universidad Veracruzana, así como un ex funcionario del gobierno federal, Francisco Suárez Dávila, quien también ha sido diputado federal.

El proceso electoral de julio del año pasado ha traído secuelas de la mayor trascendencia para nuestro país. La realidad no puede ser más elocuente. El candidato que, de acuerdo con las autoridades electorales, perdió la elección tomó protesta con el apoyo de sus seguidores como presidente “legítimo” y nombró un gabinete. Unas semanas antes, se registró una serie de bombazos en la sede del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en las instalaciones del Comité Ejecutivo Nacional del PRI y en una sucursal bancaria.

A lo anterior, súmese el conflicto de Oaxaca; que el ex presidente de la república no haya podido rendir su último informe de gobierno

* Cabe reconocer aquí además que este libro también contó con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer.

ni dar el “grito de independencia” en el Palacio Nacional, y que el día de la abrupta toma de posesión del nuevo presidente de la república la mayoría de los mexicanos se preguntaran si no ocurriría un conflicto mayor. Si a ello se agregan los graves problemas de inseguridad, las crecientes cifras de decapitados y ejecutados, los más de 1 000 directivos de seguridad pública o de la procuración de la justicia que han sido asesinados en los últimos 15 meses, la conclusión es que el país enfrenta a una situación crítica que se deriva en parte del proceso electoral de julio pasado y en parte de una serie de problemas estructurales que se vienen arrastrando desde las últimas décadas.

Pero también hay que reconocer que en otros aspectos importantes México está hoy mejor que antes: las tasas de inflación de cuarenta años a acá no habían sido tan reducidas, hacía mucho tiempo no se había desarrollado un programa de vivienda tan ambicioso como el del pasado gobierno federal, nunca se había emprendido un programa de becas para jóvenes de escasos recursos con una cobertura tan amplia, el acceso a la información pública y gubernamental está hoy al alcance de cualquier ciudadano y, para bien o para mal, la independencia y la autonomía entre los poderes y órdenes de gobierno es hoy una realidad.

Cada quien podrá asignar el peso que quiera a los componentes de cada una de estas realidades al momento de ponerlos en la balanza. Para unos el vaso estará medio lleno, para otros, medio vacío. Pero, más allá de esto, es claro que enfrentamos en el futuro cercano una serie de retos que el actual gobierno y todos nosotros deberemos encarar. El presente libro tiene el propósito de analizar desde la perspectiva académica algunos de los más importantes en los ámbitos social, económico y político, tanto en lo interno como en lo internacional.

El libro está dividido en seis partes que corresponden a los diferentes paneles que se presentaron en la conferencia. A través del análisis de cada uno de estos temas y de la formulación de un diagnóstico de la situación actual, esta recopilación intenta hacer una aportación útil para enriquecer el debate sobre el futuro político, social y económico de México.

DE CARA A LOS DESAFÍOS SOCIALES

En los últimos años, México ha hecho grandes esfuerzos por fortalecer su sistema democrático. Estos esfuerzos se han concentrado fundamentalmente en las instituciones estatales que se encargan de administrar y decidir sobre la validez y legitimidad de las elecciones. Pese a todos los cambios institucionales que en México hemos venido implantando para asegurar que las elecciones resulten lo más equitativas y confiables posible, los resultados de la del año pasado revelaron que aún hay un trabajo pendiente para alcanzar plenamente dichos objetivos. Algunos de los textos que se incluyen más adelante se refieren a dicho trabajo.

En la conferencia, sin embargo, se analizó también una cuestión que, de acuerdo con la literatura, es igual o más importante que la de los cambios institucionales tendientes a asegurar la viabilidad de la democracia, a saber, la cuestión de una sociedad civil fuerte. La pregunta es en qué medida los diferentes grupos que constituyen lo que se ha denominado la sociedad civil están impulsando o frenando nuestro proceso de democratización. Esta cuestión es importante ya que numerosos autores, entre ellos Alexis de Tocqueville, han demostrado que una democracia, para sobrevivir y consolidarse, requiere de una sociedad civil fuerte que la sostenga.

El primer trabajo de este libro, escrito por Ilán Bizberg, se plantea y discute esta cuestión para el caso de México, pero haciendo una comparación con otros países de similar nivel de desarrollo, como Brasil, Chile y algunos de Europa Central. A fin de responder la cuestión medular, Bizberg hace un balance del papel que, de acuerdo con diversos autores, está desempeñando la sociedad civil en las actuales democracias. Inicialmente, reflexiona sobre qué es la democracia para luego relacionarla con la sociedad civil. Señala que la profundización de la democracia en nuestro país se mide tanto por la institucionalización del sistema de partidos como por la densificación de la sociedad civil.

Hoy día se observa que en la realidad nacional tiene una creciente importancia la participación ciudadana, tanto en lo que se refiere a las ideas acerca del fortalecimiento de la democracia como en lo concerniente a los procesos y mecanismos que pueden utilizarse para alcanzar los grandes objetivos de desarrollo. En democracias consolidadas,

las políticas públicas son más sensibles a las demandas, aspiraciones y opiniones de los ciudadanos, y por tanto las políticas y proyectos de desarrollo se ajustan mejor a esos intereses, especialmente a los de aquellos que tradicionalmente han sido objeto de exclusión económica, social o cultural.

Bizberg realiza un ejercicio comparativo de la sociedad civil en los países poscomunistas y posautoritarios. Para ello mide el grado de participación de los ciudadanos en las distintas asociaciones civiles. Al evaluar dicha participación distingue entre tres tipos distintos de asociación: las netamente sociales, que sólo densifican la sociedad civil; las funcionales, que pueden ser profesionales y de clase, y, por último, las netamente políticas. Descubre que tanto en América Latina como en Europa Central, la participación se da básicamente en asociaciones netamente sociales, por ejemplo, deportivas o religiosas, mientras que en las asociaciones profesionales, ecológicas o políticas la participación es mucho menor. Esta generalización se matiza para algunos países. Brasil destaca en cuanto a participación en organizaciones sindicales y cívicas; México, en las propiamente políticas; y Chile es notable por su bajo nivel de participación en todas ellas. Resulta paradójico el hecho de que haya una baja participación en organizaciones sindicales y cívicas, precisamente en países en los cuales la transición se dio por medio de la sociedad civil. Bizberg responde a ello dando algunos ejemplos de lo que sucedió en países como Chile, Polonia y Brasil.

Por último, el autor hace un balance de la sociedad civil en nuestro país. México se encuentra en la media latinoamericana desde la perspectiva de participación general, y tiene un nivel relativamente elevado de organización. Bizberg destaca la participación cívica y política frente a una baja participación sindical, en un país en el que el sindicalismo fue la base del régimen. Además, explica por qué las formas poco autónomas de participación son las que aún predominan en la sociedad mexicana, tanto en términos cuantitativos como de la cultura política dominante.

La síntesis de los últimos años es que, por diversas razones, las ONG mexicanas lejos de fortalecerse se han debilitado. Para Bizberg, las principales razones de este debilitamiento son: el aislamiento en el que, generalmente, se encuentran unas de otras; la reducción dra-

mática de recursos asignados a ellas; la desestructuración y marginalización de algunas como consecuencia de la absorción de liderazgos sociales por parte de los gobiernos que comenzaron a otorgarles recursos para llevar a cabo más eficientemente las medidas sociales; y por último, la falta de voluntad de los gobiernos, ya sean priistas, panistas o perredistas, para fomentar la organización y la participación de la población en las políticas públicas.

Otro gran desafío que enfrenta nuestro país y que normalmente no se considera desde la perspectiva social es el de la emigración de mexicanos a Estados Unidos. La preocupación y el debate sobre este tema han cobrado gran fuerza en los últimos años en ambos lados de la frontera debido a la explosión de los flujos, que crecieron de una tasa anual de 300 mil a entre 500 y 550 mil personas. En México el tema ha dado pie a una reflexión más profunda sobre el papel de la migración en la visión de país y en nuestro desarrollo en este siglo XXI.

En el segundo trabajo de esta sección, Francisco Alba analiza la evolución histórica que han seguido tanto el flujo migratorio de mexicanos a Estados Unidos como las políticas públicas en la materia de los dos países. Su tesis es que el fenómeno ha adquirido tal magnitud que lleva a recomendar una nueva política por parte del Estado mexicano que desincentive dicha emigración.

Alba comienza el análisis histórico en 1940 y se extiende hasta los primeros años del presente siglo. Distingue la existencia de tres periodos o fases de las relaciones migratorias entre México y Estados Unidos, tomando en cuenta dos dimensiones fundamentales: la del patrón prevaleciente del fenómeno migratorio mismo y la de la naturaleza de las políticas, respuestas o posturas frente a dicho fenómeno que caracterizan cada periodo. Las tres fases son: la de “los programas de braceros” (1942-1964), la del “tácito *laissez-faire*” (1965-1985) y la de “la búsqueda de una gestión migratoria” (1986 al presente).

Durante el primer periodo, el fenómeno migratorio se caracterizó por un patrón de circularidad, por estar muy localizado regionalmente tanto en México como en Estados Unidos y por lo relativamente constreñidas que fueron sus implicaciones económicas y sociales. Alba menciona, como causales en esta fase del fenómeno migratorio, factores económicos estructurales (los diferenciales de ingreso entre ambos países) y de política (acuerdos bilaterales). La

migración se promovió para apoyar el desarrollo de la agricultura y el mundo rural. El legado más perdurable de esta fase es la instauración en importantes segmentos o grupos de la población mexicana del síndrome de la migración (la migración se vuelve parte del imaginario social en México), mientras que en Estados Unidos se instaura una cierta dependencia del trabajo migrante en determinados sectores económicos.

La segunda fase de la migración mexicana a Estados Unidos estuvo caracterizada por una especie de permisividad por parte de los dos gobiernos. En esta fase, nos dice Alba, se dio un entendimiento tácito que mantuvo una especie de *laissez-faire* migratorio. El fenómeno estuvo señalado por las mismas particularidades que en la etapa anterior, pero con un mayor flujo de indocumentados y con nuevos factores demográficos y sociales. Para Alba, uno de los legados más importantes en esta etapa fue la profundización del fenómeno migratorio en las dos economías y en las dos sociedades.

En la tercera fase, que es en la que nos encontramos, ha habido diversos intentos de gestión migratoria. Alba señala cuatro: la ley migratoria de 1986, la estrategia del TLCAN, el entendimiento presidencial de 2001 y los intentos de reforma migratoria de Estados Unidos a partir de 2004. El fenómeno se ha vuelto mucho más complejo y heterogéneo. Como parte de su patrón, se ha consolidado una migración permanente, sin que la circularidad desaparezca; deja de estar regionalmente localizado; las consecuencias económicas y sociales se magnifican; se añade la dispersión de los mexicanos a los factores económicos, demográficos y sociales, y los factores políticos se vuelven poco confiables o ambiguos.

Al final, Alba revisa algunos de los resultados de la nueva gestión migratoria. No parece haber pruebas de que la migración no autorizada haya sido frenada de manera significativa, con respecto a su tendencia secular; de hecho, el efecto desviación en el patrón migratorio es muy superior a cualquier otro efecto sobre su volumen. Un intento por establecer elementos de gobernabilidad sobre el fenómeno migratorio tiene que ver con la liberalización comercial y la apertura económica: en los últimos doce años, desde la entrada en vigor del TLCAN, no hay señales claras de que se esté produciendo una tendencia hacia la convergencia económica entre los tres países de América del Norte.

Para Alba, lo primero que se requiere para la reconsideración de una política migratoria es un cambio radical de actitud donde no es aceptable la negligencia ni la posibilidad de un acuerdo amplio con Estados Unidos. Se impone, ante todo, la tarea de desincentivación del síndrome migratorio. Luego de tomar en cuenta los múltiples elementos rescatables de los legados de las posiciones tradicionalmente asumidas, Alba termina ofreciendo una idea de la enorme tarea que hay por delante considerando los puntos de contacto de la política migratoria con las políticas económica, exterior, interior, de seguridad, de desarrollo, social y laboral.

POLÍTICA ECONÓMICA Y REFORMAS PENDIENTES DEL ESTADO

El dilema central que enfrenta nuestro país y que condiciona la solución de los principales problemas nacionales, como son la agudización de la desigualdad, la polarización regional, la carencia de suficientes empleos, etc., es el magro crecimiento económico que ha tenido la economía desde la crisis de 1982.

En el primer trabajo de esta sección Enrique Cárdenas se propone identificar los factores que explican el alto crecimiento que experimentó el país antes de la crisis de 1982 y los que en su opinión dan cuenta del magro crecimiento desde entonces. También se ocupa de los retos por enfrentar y de cómo la nueva administración debería superar estos desafíos. En particular, Cárdenas profundiza en los elementos básicos de la debilidad estructural, a los cuales se les tiene que atender para lograr tasas de crecimiento más altas: 1) ingresos públicos insuficientes que genera un sistema fiscal poco eficiente, 2) gasto público insuficiente, 3) escasez de inversión en infraestructura básica, 4) bajos niveles de competitividad, 5) instituciones débiles, 6) pasivos contingentes cuyo crecimiento es explosivo, 7) diferencias regionales y sectoriales, 8) empoderamiento del narcotráfico, 9) altos niveles de inseguridad, 10) un sistema judicial inoperante y 11) falta de diálogo eficiente en el Congreso.

¿Cómo se puede encarar estos desafíos? ¿Cómo los superará la nueva administración? Cárdenas recuerda que el pilar fundamental de la campaña presidencial de Felipe Calderón Hinojosa fue la crea-

ción de empleos (“Empleo para todos”) y menciona las líneas de acción en las que se centró Calderón para generar empleos: estabilidad económica, Estado de derecho, entorno competitivo, desarrollo regional e inversión social. De estas líneas, Cárdenas examina las que están relacionadas con la política económica: entorno macroeconómico estable, política cambiaria flexible y asignación de recursos con criterios de multianualidad y transparencia en el ejercicio del gasto público.

Asimismo, Cárdenas analiza ciertas políticas con las que se podría hacer frente a los desafíos, planteadas por Calderón, con sus vertientes más importantes dentro de la política económica: 1) la política hacendaria, 2) el desarrollo regional, 3) la infraestructura, 4) la competitividad, 5) el mercado laboral, 6) el sector energético, 7) el sector de telecomunicaciones y 8) el sector financiero.

La economía mexicana no puede continuar con su lento crecimiento. La construcción de consensos entre la élite política es preponderante. Cárdenas concluye su trabajo reflexionando sobre los consensos que se tienen que dar, así como sobre los que ya se están dando, para lograr un Estado más fuerte con altas tasas de crecimiento.

En el segundo trabajo de esta sección, Francisco Suárez Dávila habla sobre la necesidad de una reforma financiera del Estado mexicano. Primero hace una recapitulación de los retos que tiene por delante Felipe Calderón: cumplir con los compromisos de campaña, responder a las elevadas expectativas de la población, nulificar las críticas de la oposición y ofrecer un cambio tangible con resultados, satisfacer a los mercados financieros internacionales y a los inversionistas, todo esto con un gasto presupuestado inferior al de 2006, incluyendo el petróleo.

Ante este entorno y estas presiones de gasto, Dávila señala cuatro desastres nacionales de la hacienda pública: la anemia de los ingresos federales (pone énfasis en la situación desastrosa de los ingresos públicos), los ingresos estatales y municipales (se observa un nuevo fenómeno: los ingresos estatales están altamente petrolizados y por lo tanto son vulnerables); un gasto público insuficiente y deficiente (el sector público mexicano gasta poco y mal en relación con nuestras necesidades y bajo cualquier comparación internacional) y el futuro de contingencias amenazadoras (el gobierno federal tiene un elevado déficit en sus finanzas y ha realizado una fuerte sustitución de deuda interna por externa).

Para precisar la reforma financiera del Estado, Dávila afirma que primero se requiere definir la estrategia de desarrollo, el papel que en ésta va a tener el propio Estado y los recursos que la comunidad esté dispuesta a darle. Después habrá que ver cómo se define la reforma, tomando en cuenta que se trata de un medio y no de un fin en sí misma. Una vez definida, hay que ver cómo se presenta ante la opinión pública.

Dávila destaca a continuación los componentes de una reforma financiera: *a)* una política que tenga como objetivo mejorar la administración tributaria y luchar contra la evasión, así como mejorar el gasto fiscal, el isr, el iva y otros impuestos; *b)* una reforma presupuestal; *c)* la superación del feudalismo fiscal, consecuencia de una excesiva descentralización del gasto público y de la creciente petrolización de los ingresos estatales; *d)* el arreglo de la perenne relación entre la reforma fiscal, la de pensiones y la energética, cuya solución es indiscutible.

Dávila concluye que en la discusión de estas políticas de tributación, gasto y financiamiento subyace la necesidad de un acuerdo sobre las funciones del Estado en el financiamiento del desarrollo.

El último trabajo en esta sección es el de María del Carmen Pardo, quien indaga si la propuesta para la modernización de la administración pública del gobierno de Vicente Fox ayudó a resolver algunos de los grandes problemas que a este respecto aquejan a México. Su análisis se centra en dos programas a los que el gobierno de Fox dio una enorme prioridad, a saber, la Agenda de Buen Gobierno, coordinada por la Oficina de Innovación Gubernamental (OIG) de la Presidencia de la República, y el Servicio Profesional de Carrera, coordinado por la Secretaría de la Función Pública.

Pardo examina cada uno de los seis ejes de la Agenda de Buen Gobierno. Estos seis ejes se dividen en procesos: gobierno digital, gobierno profesional y gobierno que busca mejoras regulatorias; y en resultados: gobierno honesto y transparente, gobierno que cueste menos y gobierno de calidad. El programa pretende que los cambios que promueven todas las dependencias de la administración pública apunten en esas seis direcciones.

¿Cuáles son los logros de la Agenda de Buen Gobierno? Para Pardo, ésta es una propuesta pobre que traslada de manera acrítica acciones impulsadas por organismos internacionales como la OCDE o

el Banco Mundial, sin haber realizado un análisis profundo sobre su congruencia con la administración pública mexicana. Además de que no toma en cuenta que la eficacia de la actividad gubernamental está supeditada a la actuación de los funcionarios públicos. Pardo asegura que la medición de los resultados, hasta ahora, no permite tener una idea del cambio en la relación entre gobierno y sociedad.

El segundo programa, el Servicio Profesional de Carrera (SPC), tiene como objetivos: garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública, basar en el mérito el ingreso y el ascenso, mejorar la formulación de políticas, dotar de estabilidad a la administración pública y profesionalizar la función pública. Los principios rectores del sistema propuesto son: legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia. Pardo hace una descripción completa del SPC: a quién va dirigido, cómo está organizado y cuál es el órgano encargado de operarlo.

La autora señala que habrá que esperar la evolución de las acciones derivadas de la ley del SPC para valorar la contribución de éste a la profesionalización de la función pública y el fortalecimiento de esquemas democráticos de ejercicio de poder. ¿Cuáles son sus obstáculos? ¿Cuáles son sus avances? Pardo menciona que los escollos que el SPC enfrenta son de carácter estructural, como lo han reconocido sus mismos promotores. Por ejemplo, la ley estableció tiempos muy cortos para su puesta en marcha, lo que impidió que el desarrollo del sistema pudiera darse de manera consistente. Además, señala que la viabilidad del programa peligró en este sexenio que acaba de empezar debido a los resultados obtenidos, a la medición del impacto que ha tenido y al blindaje de que fue objeto para evitar que los partidos políticos pudieran beneficiarse ya sea de sus logros o de sus problemas. Los resultados de este nuevo sistema empezarán a mostrarse una vez que opere a su máxima capacidad, si es que este escenario puede considerarse viable.

Pardo concluye que ambos programas se construyeron con un claro sesgo empresarial, que posiciona criterios de efectividad y competencia como valores centrales. El énfasis en la obtención de resultados cuantitativos subordina la obtención de resultados cualitativos que redunden en beneficios claros para la sociedad. A pesar de pugnar por una mayor participación de ésta, se le redujo a ser un cliente que

recibe beneficios a cambio del ejercicio de ciertos derechos. Habrá que esperar para saber si estos dos programas ayudarán o no a resolver algunos de los grandes problemas de la administración pública cuya solución sigue pendiente.

GOBERNABILIDAD: EL PAPEL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Un sistema político democrático no puede vivir sin partidos políticos fuertes, ya que ellos desempeñan un papel de enorme importancia al representar la diversidad de las sociedades, canalizar las demandas, articular y prevenir el conflicto y organizar la competencia por el poder. En pocas palabras, los partidos políticos son esenciales para asegurar la gobernabilidad. En el caso de los sistemas como el nuestro que transitan de un sistema autoritario a uno democrático, los partidos son cruciales en el proceso de transición pero fundamentalmente en el de consolidación; son “irremplazables para la legitimación del nuevo régimen”, como señala Soledad Loaeza en el primer y único trabajo de esta sección, donde analiza el papel que han tenido los partidos políticos en la transición y el que están teniendo en la consolidación de la joven democracia mexicana.

Loaeza parte del periodo en que en su opinión se inició y culminó la transición a la democracia en México, a saber, aquel que se inicia con la controvertida elección de 1988 y que culmina con la elección crítica del año 2000. Posteriormente revisa los desarrollos que han tenido los partidos desde el año 2000 y las implicaciones de la elección de julio de 2006 para la consolidación democrática.

En la primera parte de su trabajo nos muestra cómo la elección de 1988, las movilizaciones que le siguieron, los vaivenes en el voto y las reformas que se impusieron a partir de ese año condujeron a que, en la década de los noventa, se estableciera un sistema pluripartidista en el que predominan tres grandes formaciones políticas, el PRI, el PAN y el PRD. También detalla cómo los acuerdos entre estos tres partidos y la volatilidad de los votantes resultaron cruciales para promover la democratización y llevarla a buen término en el año 2000, en el que una transferencia masiva de votos en favor del candidato Vicente Fox permitió poner fin a la hegemonía que por muchas décadas ejerció el

PRI. Loeza destaca que, aunque la forma en que el candidato del PAN ganó y el hecho de que el partido hasta ese momento hegemónico aceptara la derrota hicieron suponer a muchos que ya se había forjado un consenso nacional sólido en torno a los procedimientos democráticos de acceso al poder, en realidad lo que ocurrió fue que la derrota no catastrófica del PRI introdujo un desequilibrio en el sistema de partidos que no sólo no se superó en el último sexenio sino que se agudizó y estalló en la elección crítica de 2006. La inestabilidad se produjo por la incapacidad del PAN para consolidar el apoyo que había ganado en el año 2000, la recuperación del PRI en esos años y la campaña agresiva del PRD no sólo con miras a ganar nuevos partidarios sino a atraerse a los antiguos votantes del PRI. En el fondo, lo que encontramos fue una gran volatilidad en el voto, lo cual revelaba la fragilidad de los partidos.

En otras palabras, la elección de 2006 puso al descubierto la fragilidad del sistema tripartidista y lo cerrado de la elección hizo cimbrar las reglas que supuestamente habían sido aceptadas por todos los actores. Más aún, la posición del gobierno en ese momento y de otros actores sociales como los empresarios, que calificaron de “peligro para el país” al candidato de la Coalición por el Bien de Todos (CBT), junto con la reacción de este último a la declaración del triunfo del candidato del PAN, acabó de confirmar que no existía en México un consenso democrático. Lo anterior, según Loeza, aunado a la estrategia de movilización del candidato de la CBT que llegó al extremo de declarar “que se vayan al diablo con sus instituciones” y de autodenominarse “presidente legítimo”, deslegitimó los procedimientos democráticos de modo tal que la elección de 2006, en lugar de haber servido para consolidar nuestra democracia, significó un paso atrás. Con todo, Loeza concluye que, a final de cuentas y a pesar de las presiones en contrario, las instituciones electorales y los partidos funcionaron conforme a las normas y al hacerlo defendieron su permanencia. Esto, sin embargo, no debe conducirnos a pensar que el proceso de consolidación democrática está a la vista, sino que se requerirá de un gran esfuerzo por parte de todos los actores políticos y en particular de los partidos para completarlo.

EL FUTURO DE LA IZQUIERDA EN MÉXICO

Aunque el tema de la izquierda en México formaba parte de la discusión de los partidos políticos y la gobernabilidad, en la conferencia y en virtud de los resultados del 2 de julio y en particular de la estrategia seguida por el candidato de la CBT, se decidió crear un panel aparte a fin de reflexionar acerca del presente y el futuro de la izquierda mexicana.

Es evidente que el pensamiento y la política de la izquierda en nuestro país deben renovarse en el sentido de afirmar su compromiso con la democracia. Pero, ¿cuál es el compromiso que la izquierda mexicana debe asumir con los problemas derivados de la elección? ¿Es válido en la actual circunstancia del país utilizar la vía institucional y la de la movilización para alcanzar los objetivos de fortalecer un sistema democrático pleno? Los siguientes dos trabajos indagan sobre el futuro de la izquierda en México.

En el primero, Alberto Olvera responde a las preguntas de por qué la izquierda partidaria mexicana se metió en un callejón sin salida y por qué las relaciones entre el PRD y la sociedad civil transitan entre el clientelismo con los sectores populares. Además hace un análisis de las ideas y normas en que se ha fundado su acción, que explican su debilidad programática y la naturaleza conservadora de su práctica política.

En la primera parte de su trabajo, Olvera hace un recuento de las circunstancias que llevaron a la formación del PRD, analiza la forma en que éste entendió y practicó la lucha por la democracia y examina sus patrones de relación con la sociedad civil. En la segunda parte, se enfoca en la campaña electoral de 2006 y en la lucha poselectoral. Además intenta aclarar las consecuencias políticas y las implicaciones estratégicas, así como los efectos de este proceso sobre las relaciones entre el partido y los distintos actores de la sociedad civil.

Olvera termina resumiendo los retos que enfrenta la izquierda mexicana en esta nueva fase de la construcción democrática. El PRD tiene que desarrollar su capacidad de propuesta en el ámbito legislativo y construir las alianzas necesarias para alcanzar sus fines, además de reconstruir las relaciones en el interior de los sindicatos, las asociaciones y los movimientos sociales. Dada la fragmentación del partido, la baja institucionalidad, la falta de ética democrática y la práctica política confrontacional tanto hacia dentro como hacia fuera,

la izquierda mexicana está muy lejos de poder cumplir sus tareas. Para Olvera, lo que se requiere es una refundación de la izquierda bajo un nuevo canon democrático y una ética política hasta hoy ausente en el discurso y la práctica de los sectores que la conforman.

En el segundo trabajo de esta sección, Reynaldo Ortega reflexiona sobre los principales dilemas que enfrentan los partidos de izquierda al entrar en la competencia electoral, sobre la evolución electoral de la izquierda mexicana desde finales de los setenta y sobre los retos del futuro inmediato para la izquierda electoral mexicana.

Ortega examina la izquierda y su participación en las denominadas “elecciones burguesas”, así como sus éxitos electorales. El autor menciona tres corrientes que arguyen a este respecto. Para los socialdemócratas alemanes de finales del siglo XIX y principios del XX, el éxito electoral estaba asegurado con el apoyo de la clase obrera. Para Przeworski y Sprague, las estrategias supraclásistas llevan a la pérdida de votos entre la clase obrera y el éxito electoral se supedita más a variables estructurales. Para Esping-Andersen, el triunfo electoral depende de la capacidad política de los partidos.

Asimismo, Ortega realiza un análisis profundo de la evolución electoral de la izquierda, o de las muchas izquierdas en México. Y afirma que su consolidación en un partido socialdemócrata capaz de convertirse en la primera fuerza electoral es una posibilidad, pero que se requiere de un enorme trabajo de construcción institucional y de conciliación de diferencias, así como del fortalecimiento de una presencia territorial.

Al final, Ortega aborda cuatro retos fundamentales a los que se enfrenta no sólo la izquierda sino todos los partidos políticos: la falta de equidad de género, tanto dentro de los partidos como en la política nacional; las altas tasas de abstencionismo; el desmesurado gasto en las campañas y en la operación del IFE, y la necesidad de una reforma electoral.

HACIA LA CONSOLIDACIÓN DEL RÉGIMEN DEMOCRÁTICO Y DEL ESTADO DE DERECHO EN MÉXICO

La reforma del Estado debe comprender como aspecto toral los temas del diseño institucional, las reformas del Poder Legislativo y Judicial

y de la equidad de género, así como el del crecimiento, consolidación y reforma de los espacios autónomos del poder, a fin de que deje de ser vista como un obstáculo para la gobernabilidad democrática. Los tres trabajos siguientes reflexionan sobre estas cuestiones.

En el primer texto de esta sección, Alberto Aziz describe algunos de los problemas y pendientes que tiene la institucionalidad pública en México. Las elecciones del 2 de julio dejaron un enorme déficit institucional que afecta el funcionamiento del Estado y hace evidentes las contradicciones de una lógica democrática empantanada por las viejas inercias de un sistema político, y un gran desencanto ciudadano frente a los escasos resultados de la democracia, lo cual se expresa en la enorme desconfianza frente la clase política, los partidos y los legisladores.

Aziz enumera diez grandes áreas en las que se ha planteado el establecimiento de una nueva arquitectura institucional: 1) la reforma del Estado que abarca *a)* los procesos electorales y las aberraciones de un modelo de financiamiento público y de acceso a medios que ha generado malestar y dispendio, *b)* el sistema de representación y formación de mayoría, *c)* reglas en materia de telecomunicaciones y de radio y televisión y *d)* formas de coordinación entre gobiernos locales y el gobierno federal; 2) la reforma del Poder Judicial, 3) la seguridad pública, 4) la política económica, 5) la política social, 6) la política educativa, 7) la política de salud, 8) la reforma laboral, 9) la política ambiental y 10) la política exterior.

El autor se centra en las reformas institucionales más urgentes, reformas que generen otro tipo de estructura de acuerdos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. La reforma institucional según Aziz debe iniciarse con una reforma de la institución electoral para que ésta recupere la confianza de la sociedad. Para que lo anterior se logre será necesario nombrar un nuevo consejo en el ife y cambiar el perfil de los consejeros; también será necesario ajustar los costos del proceso electoral, acortar las campañas, transformar el esquema de acceso a los medios masivos, sincronizar los calendarios de las elecciones; igualmente habrá que discutir la segunda vuelta presidencial y empujar la reelección legislativa.

Una segunda gran reforma que considera Aziz es la del Poder Judicial, una reforma que deje atrás el actual modelo penal de tipo inqui-

sitivo para instaurar uno acusatorio, con la posibilidad de contar con juicios públicos orales; que represente un cambio en la concepción de la justicia penal para los adolescentes, que abandone el modelo tutelar y adopte las reglas de Beijing, en las que se establece que los menores de edad sean sujetos de procesos judiciales y se respeten sus derechos humanos.

Finalmente Aziz plantea la necesidad de una reforma que establezca nuevas reglas de vinculación entre los partidos políticos y los medios masivos de comunicación, que supere lo que se ha denominado la mediocracia: “una nueva forma de gobierno dominada por los medios de masas”. Es necesario que la reforma en este ámbito, nos dice Aziz, genere una ampliación de los espacios públicos para debatir los grandes temas de la agenda nacional.

En el segundo trabajo, su autor, Rogelio Hernández, también se centra en las reformas institucionales más urgentes para crear una estructura de incentivos que permitan generar acuerdos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo y fortalecer la gobernabilidad democrática. Luego de hacer un análisis histórico y comparativo sumamente rico en matices, Hernández propone una serie de reformas que parecerían a contracorriente de las propuestas que en distintos ámbitos se han presentado para que el país transite hacia un régimen semiparlamentario. En efecto, Hernández afirma que los problemas a que da lugar la falta de acuerdos entre el Ejecutivo y el Legislativo tienen que ver con el hecho de que nuestro arreglo constitucional estableció un régimen presidencial sumamente débil, sin poder para tomar iniciativas o forzar al Congreso a avanzar en la generación de políticas como ocurre en otros regímenes presidenciales. Igualmente y debido a la necesidad de otorgar mayor representación a los partidos de oposición durante la época de la hegemonía priista, se han desvirtuado la función y el papel del Senado en la creación de políticas públicas con base en el interés de los estados. Esta situación conduce al autor a proponer un fortalecimiento de la presidencia y del Senado, para que puedan servir a las funciones para las que fueron establecidos en nuestro régimen constitucional.

José Luis Méndez, en el tercer trabajo de esta sección, se aboca al análisis de los factores que impiden el funcionamiento de un sistema de gobierno efectivo, lo cual en su opinión se observa en la falta de

reformas en los diez años que llevamos de democracia dividida. Para Méndez, el estancamiento político se debe sobre todo a la estructura de incentivos presente en el sistema político mexicano; más específicamente, a la combinación de nuestro régimen presidencial con un tripartidismo de facto, que ha constituido lo que él denomina una estructura anticooperativa de incentivos.

A diferencia de Hernández, que cree que las reformas se pueden dar dentro de nuestro actual régimen constitucional y político, Méndez advierte que para realizar reformas de fondo se requieren reformas de fondo en el sistema político, y analiza tres opciones para resolver el problema de la democracia dividida: 1) transformar el sistema electoral y de partidos para que el tripartidismo permita “la formación de gobiernos”, 2) modificar las reglas de la relación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo dentro del marco del régimen presidencial y 3) transitar a otro tipo de régimen.

Para la primera opción examina tres posibilidades: un sistema puro de elección por mayoría, un sistema de elección binominal y un sistema de segunda vuelta. En la segunda opción observa tres alternativas principales para atacar el problema de la democracia dividida modificando la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo: la iniciativa de urgente resolución, el jefe de gabinete y el gabinete compartido. Y por último, en la tercera opción, considera tres escenarios básicos: el régimen semipresidencial, el semiparlamentario y el parlamentario.

Al reflexionar sobre las diversas posibilidades de cambio político en México, Méndez sostiene la idea de que la factibilidad de mejorar el régimen presidencial es menor de lo que se suele pensar e implica el grave riesgo de entrar en un círculo vicioso de falta de apoyo y de creciente exasperación con la democracia, mientras que la conveniencia del régimen semipresidencial es quizá mayor de lo que se suele aceptar y su factibilidad podría aumentar en el corto o mediano plazo.

En el último capítulo de esta sección, Héctor Fix-Fierro toca un tema tan importante como el de la búsqueda de un nuevo arreglo entre el Ejecutivo y el Legislativo, a saber, el del Estado de derecho. Empieza por explicar que el Estado de derecho significa que no es posible la consolidación de la democracia ni el desarrollo económico sin reglas públicas y legítimas que sean habitualmente cumplidas, incluso de manera coactiva; sin procedimientos transparentes que sean rigu-

rosamente observados, y sin el respeto a los derechos de todos y cada uno de los integrantes de la sociedad.

Fix señala que, a pesar de que en las últimas dos décadas se ha dado un proceso permanente de renovación y perfeccionamiento del orden jurídico, existen tres temas en los que o no se ha podido avanzar o los avances resultan desiguales e insuficientes: seguridad pública, sistema de justicia penal y reforma judicial. Estos temas ocupan una posición central en la agenda pública, y Fix observa que no se podrá avanzar más en ellos si no se hace un esfuerzo de diagnóstico mucho mayor, si no se clarifican los objetivos y las prioridades de las políticas públicas en estos terrenos, y si los actores políticos y sociales no buscan puntos de coincidencia que tomen en cuenta necesidades de mediano y largo plazo.

Además de estos tres temas, Fix menciona otros dos que no forman parte de la agenda actual: el capital humano que requiere el Estado de derecho para funcionar y las exigencias que éste plantea respecto del sistema fiscal. Estos dos temas, sin duda, deben tomarse en cuenta dado que habrá mayores posibilidades de hacer una contribución significativa y duradera a la consolidación de un verdadero régimen de libertades y derechos garantizados por un orden jurídico eficaz y democrático.

La reflexión final de Fix es que la causa del Estado de derecho ha tenido avances importantes en la última década, pero que los desafíos que enfrenta en la actualidad son de tal magnitud, que muchos tienden a no ver dichos avances o a considerarlos como mínimos.

LOS NUEVOS RETOS PARA LA POLÍTICA INTERNACIONAL DE MÉXICO

En el marco de la globalización y de la nueva realidad del terrorismo internacional, es necesario analizar las opciones de negociación abiertas a México para mejorar y fortalecer su relación con su principal socio económico, para incrementar su participación en los mercados internacionales y, en particular, para expandir su proceso de liberalización comercial y financiera a otras regiones del mundo. Para ello, hay que definir una nueva inserción estratégica a fin de enfrentar nuevos retos como los que representan el debilitamiento de las organizaciones

multilaterales y la creciente inobservancia del orden jurídico internacional. Los últimos tres trabajos aquí presentados examinan esta nueva tarea que se le presenta a la política internacional de México.

En el primer trabajo de esta sección, Lorenzo Meyer realiza un análisis histórico de la política mexicana hacia Estados Unidos, la cual tiene una naturaleza reactiva y defensiva. Esta actitud se ha acentuado en ciertos periodos a consecuencia de una asimetría de poder que ha crecido a lo largo del tiempo. Y es que en ninguna otra parte del mundo se da una relación tan directa entre estructuras de poder tan dispares.

Meyer señala tres ejes históricos que muestran el comportamiento de la política mexicana hacia Estados Unidos: la defensa del territorio, la autodeterminación y la seguridad norteamericana. Siempre quedó claro que Estados Unidos deseaba ampliar su territorio a costa del mexicano, aunque no estaba bien establecida la forma, es decir, si sería por compra, por secesión o por conquista.

El primer eje muestra cómo México tuvo que defender su integridad territorial, tanto la tierra como los bienes materiales, debido a la expansión estadounidense. Meyer señala que este tipo de diferencias podrían volver a aparecer en el caso de recursos compartidos y escasos, como pueden ser el agua o los depósitos petroleros marítimos. Aunque también advierte que este primer eje histórico pareciera haber perdido vigencia. En el segundo eje se observa la decisión del gobierno mexicano de mantener y consolidar la autodeterminación tomando en cuenta el contexto de asimetría permanente. El tercer eje examina cómo México, por la incapacidad de controlar ciertas fuerzas que están al margen de la ley, ha sido visto por Estados Unidos como un problema para su seguridad. El contrabando, el narcotráfico, la migración masiva y la guerra contra el terrorismo son algunos de los problemas que han provocado choques entre los dos países.

Para finalizar, Meyer se pregunta cuál será el eje del futuro de la política mexicana para con Estados Unidos, a lo cual contesta que éste dependerá de la sustancia del proyecto nacional mexicano, además de la persistencia o alteración de los factores estructurales que han determinado la asimetría del poder.

En su trabajo, Lorena Ruano se ocupa de la relación de México con la Unión Europea, la cual está estructurada por un tratado, conocido como el Acuerdo Global México-Unión Europea, que abarca tres

grandes áreas: el Tratado de Libre Comercio (TLCUEM), el Acuerdo de Cooperación y, por último, una estructura que conduce a un diálogo político UE-México, en consonancia con la propia organización de la Unión Europea, como proyección de la Política Exterior Común y del papel del Consejo de Ministros.

En primera instancia, Ruano examina el papel de la ue durante las elecciones del 2 de julio de 2006. La ue estuvo presente con un grupo de observadores electorales aunque, al parecer, la opinión de éstos no tuvo incidencia alguna en el debate político nacional. La autora pone énfasis en el papel de España, que es la que aboga por América Latina dentro de la ue, amén de ser uno de los principales socios comerciales de México.

Ruano hace un análisis de la relación comercial México-UE en el cual se observa que ésta es el segundo socio comercial de México. Aun con un déficit, una parte considerable de las importaciones provenientes de Europa son bienes de capital que, en teoría, ayudarán a la planta productiva mexicana a modernizarse y, eventualmente, a exportar más. En cuanto a las inversiones, el balance está a favor de México, lo que hace que la cuenta de capitales alivie el déficit que hay en la balanza comercial.

Ruano hace una breve revisión de los tres componentes que conforman la relación política entre México y la ue: las visiones compartidas referentes a la agenda multilateral y temas globales, el diálogo político estructurado por el Acuerdo Global y las relaciones bilaterales de México con los estados miembros de la UE.

Ruano advierte que los problemas poselectorales podrían aparecer en la agenda del diálogo político, lo cual llevaría, tal vez, a una cláusula democrática. Por otra parte, la eliminación de las barreras al comercio no es suficiente y habría que aprovechar todas las oportunidades que ofrece el TLCUEM.

En el último trabajo de esta sección, Eugenio Anguiano examina la relación de México con las potencias emergentes de Asia, en específico con Japón, China, Corea del Sur, India, los países que conforman la Asociación de Naciones del Sureste de Asia (ANSEA), Australia y Nueva Zelanda.

Para Anguiano, en las últimas dos décadas la política exterior de México en Asia Oriental y Oceanía ha sido más clara y consistente

con la idea de la diversificación geográfica de los intereses nacionales en el extranjero; sobre todo, tratándose de países que se destacan por su activa participación en las relaciones internacionales, porque son potencias regionales o globales de facto o en ciernes, además de por su dinamismo económico, grado de desarrollo alcanzado o tamaño demográfico y peso económico.

Anguiano señala tres razones por las cuales México se beneficia o se beneficiará de tener una estrecha relación con países tan lejanos y con los que no compartimos idioma ni cultura. La primera es la ganancia neta de agregar vínculos y más aún cuando no se perjudica intereses ya establecidos; la segunda, porque no existe una comunidad o bloque latinoamericano al que México pertenezca; y la tercera, por ser miembro de la Cooperación Económica del Asia-Pacífico (APEC).

En los próximos años el gobierno de México tendrá que continuar y profundizar su acercamiento a las potencias emergentes de Asia Pacífico, a fin de recoger los frutos de una acción de política exterior que se puso en marcha desde fines de los ochenta del siglo pasado. Dicha acción puede desplegarse en los planos bilateral y multilateral, sin dejar de lado la relación, más importante, con Estados Unidos y Canadá o con la Unión Europea o con Latinoamérica.

A lo largo de este trabajo, Anguiano presenta una región que puede ser clave para que México multiplique los intercambios de todo tipo con el exterior, con políticas que no respondan a criterios meramente geográficos sino a una combinación de elementos, y una forma de lograrlo es que la política exterior se enfoque en el desarrollo de las relaciones con las potencias emergentes de Asia.

DE CARA A LOS DESAFÍOS SOCIALES

EL PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LAS TRANSFORMACIONES POLÍTICAS ACTUALES

Ilán Bizberg
El Colegio de México

1. SOCIEDAD CIVIL Y DEMOCRACIA

La pregunta sobre la situación de la sociedad civil en México es importante porque se relaciona directamente con la más general de qué tipo de democracia tenemos en México. Y esta pregunta se vincula a su vez con la aún más general de qué es la democracia, con la que estamos obligados a iniciar nuestra reflexión.

Algunos autores consideran que basta con una concepción mínima de democracia como la que propuso Dahl bajo el término de ‘poliarquía’. Éste consiste en que haya elecciones libres y universales, que los puestos públicos sean accesibles a todos, que todos los individuos tengan la libertad de militar en las organizaciones políticas y sociales que deseen y, finalmente, que los actores clave de la sociedad (los partidos políticos, los militares, los empresarios) consideren que las elecciones son la única vía para llegar al poder (Dahl, citado por Diamond, Linz y Lipset, 1995: 6-7).

La perspectiva que considera las elecciones como la base de la democracia propone casi naturalmente que los actores fundamentales de ésta son los partidos. Y que en consecuencia la calidad de la democracia depende del grado de institucionalización de éstos. Incluso se ha intentado medir dicha institucionalización. Dos de los autores que lo han hecho son Mainwaring y Scully, para quienes la institucionalización significa que los partidos tengan estructuras y reglas razonablemente estables para elegir candidatos, tomar decisiones políticas y vincularse con los funcionarios electos; que tengan arraigo en la sociedad y, finalmente, que todos acepten las elecciones

como el único camino que determina quién gobierna (Mainwaring y Scully, 1995: 1).

No obstante, esta concepción mínima no reconoce las fallas estructurales de la democracia como procedimiento, que se agudizan en el caso de las nuevas democracias latinoamericanas. Estas fallas fueron resumidas por O'Donnell con base en tres conceptos: particularismo, democracia delegativa y falta de rendición de cuentas horizontal. El particularismo se refiere a que, si bien los políticos llegan al poder por medio de elecciones cada vez más vigiladas y abiertas, en muchas ocasiones no hacen la diferencia entre su interés particular-individual y el puesto público-universal al que han accedido; de ahí que la vida política latinoamericana esté plagada de corrupción y nepotismo (O'Donnell, 1996: 80). Por otra parte, amplios sectores de la población están imbuidos de este mismo carácter particularista: las elecciones deben traducirse en una mejoría de su situación particular, lo que lleva a que la política en nuestros países, en los que una parte considerable de la población vive en la pobreza, esté en gran medida fundada en el clientelismo, en el intercambio de votos por favores.

Esto se relaciona con el concepto de democracia delegativa. La población da un cheque en blanco a sus políticos para que gobiernen como mejor les parezca una vez que lleguen al poder. De esto resulta una insuficiente rendición de cuentas. Los gobernantes consideran que se les ha otorgado la facultad de gobernar como les parezca conveniente, y que su proyecto debe someterse a la menor resistencia posible. Esto los lleva a obstaculizar cualquier intento de creación de instancias de rendición de cuentas y a debilitar o destruir las que existen. Si bien es cierto que las elecciones son una forma de exigir cuentas a los gobernantes, ello ocurre a posteriori: se castiga a quienes han gobernado de manera abusiva o ineficaz (*ibid.*: 87). No obstante, hay pocas instancias horizontales desde las cuales se vigile a los gobernantes mientras están en el poder, que controlen su acción. Las pocas que son capaces de hacerlo y publicar los abusos de poder raras veces tienen la capacidad de sancionarlos, lo que va en contra de la democracia en la medida en que aumenta el desencanto para con ella (O'Donnell, 1998: 119).

De esta manera, resume O'Donnell, la democracia en nuestros países cumple mal con sus dos dimensiones, la republicana y la liberal.

La republicana, que enfatiza la separación entre el ámbito de lo público y lo privado, está poco desarrollada. La liberal, porque pocos individuos son verdaderos ciudadanos en nuestros países; los abusos del poder son muy frecuentes y afectan mayoritariamente a los sectores más pobres. El único momento en el que la mayoría de los individuos de nuestras jóvenes democracias ejercen un derecho cívico en igualdad de condiciones es cuando votan (*ibid.*: 113).

Es posible pensar que efectivamente un sistema institucionalizado de partidos puede remediar algunos de los problemas de las democracias electorales, como la falta de rendición de cuentas y la “democracia” delegativa. De hecho, los mismos partidos pueden desempeñar el papel de las instituciones de accountability horizontal si éstas no existen o son defectuosas. Un sistema estable de partidos —partidos que han estado en el escenario político por muchos años, que no dudan de la legitimidad de la vía electoral, que cuentan con un electorado más o menos constante que confía en ellos y que persiste en el sentido de su voto— ejerce un control sobre sus candidatos y sus funcionarios con el objeto de seguir en el poder o en su nivel de competencia. Esto significa que los propios partidos le exigen cuentas a sus funcionarios, los obligan a seguir una línea partidista definida, los castigan si cometen algún abuso. Éste sería el caso de un sistema de partidos como el de Chile.

En contraste, en sistemas poco estables —donde partidos que son importantes en una elección pierden peso o desaparecen en la siguiente, en los cuales los candidatos frecuentemente cambian de uno a otro o donde la política está muy personalizada y se crean partidos alrededor de personajes— es mucho menor la posibilidad de controlar o llamar a cuentas a los funcionarios electos. En este caso están los países con sistemas partidistas muy volátiles como Brasil, Perú o Ecuador, entre otros.

No obstante, por más institucionalizado que esté, el sistema partidista no puede garantizar la rendición de cuentas o la calidad de la democracia, como pudo verse, entre otros, en Venezuela. En este país, durante muchos años existió un sistema estable de partidos, por el que era considerado como una de las pocas democracias latinoamericanas. Y, en efecto, la estabilidad del sistema se debía al establecimiento de una especie de partidocracia que fomentó la corrupción y la falta de rendición de cuentas, y que finalmente sucumbió ante el chavismo.

Pero hay otras razones por las cuales la democracia como procedimiento no es suficiente y que van más allá de la rendición de cuentas. Una democracia así, en especial en países pobres, no garantiza la manera en la que se llevan a cabo las elecciones. En primer lugar, está el problema de que nuestros países están fuertemente polarizados entre una mayoría pobre y unos pocos sectores privilegiados. Una pequeña clase dominante, que concentra buena parte de los recursos económicos, puede invertir en las campañas de los candidatos a los que apoya y en no pocas ocasiones controlar los medios de comunicación masiva, lo que les da a aquéllos una ventaja considerable. De esta manera, mientras que en general los grandes intereses económicos acaparan la capacidad de influir en las elecciones, la población pobre carece de ella.

El problema complementario al de la fuerza desproporcionada que tienen las clases dominantes en la mayoría de las nuevas democracias latinoamericanas es el de la participación de las clases pobres, que constituyen el grueso de la población. En general, esta población está poco organizada para hacer avanzar sus intereses. Por otra parte, en la medida en que tienen tantas carencias, los pobres tienden a estar dispuestos a establecer una relación clientelar con los grupos políticos, que les otorgan beneficios o se los prometen a cambio de su voto. Esta disponibilidad lleva a muchos políticos a caer en la tentación populista: la utilización de recursos económicos y sociales y el discurso de representación de los pobres para allegarse votantes y simpatizantes.

Para Tocqueville las enfermedades de la democracia moderna eran el individualismo y el creciente desinterés en la política por parte de los ciudadanos. Esto podía, según él, conducir a una concentración del poder político en el Estado, como nunca se había visto en el pasado. Una vez destruidos los totalitarismos, que en cierta medida previó, es posible considerar que las enfermedades de las democracias en los países pobres residen en el control de los sectores económicamente dominantes de la política y la utilización que de las carencias de los pobres hacen los actores políticos que se presentan en su nombre.¹ Estas dos “fallas” convierten la democracia en una simulación.

¹ Para no hablar de casos aún más graves de democracias controladas por el narcotráfico que pueden combinar ambas estrategias.

Ni la ventaja de las clases dominantes ni esa disponibilidad de los pobres pueden ser superadas en el contexto de la democracia electoral; tampoco pueden ser atacadas por los partidos, por el contrario, éstos medran con ambas. Aunque las enfermedades² que descubrió Tocqueville en la naciente democracia moderna y las que nosotros reconocemos en las nuestras son distintas, el remedio parece ser el mismo: la profundización de la democracia. Para Tocqueville, la profundización significaba la organización de la sociedad civil (Tocqueville, 1981, t. 1: 278 y t. 2: 137).

Habermas va más allá de la concepción que tiene Tocqueville de la sociedad como freno a la extensión del poder del Estado. Este autor considera que la sociedad civil es necesaria para la democracia en la medida en que constituye la mediación entre el individuo y la sociedad política, el ámbito en el cual se expresan, concentran y dramatizan las demandas, deseos y proyectos de los distintos grupos e intereses que conforman la sociedad. Es la sociedad civil la que enuncia los problemas que el sistema político debe resolver. Es ella una manera de asegurar y aumentar la representatividad del sistema político (Habermas, 1997: p. 394).

De esta manera, la organización de la sociedad civil, la creación de un denso tejido social, es la manera como los ciudadanos pueden exigir la rendición de cuentas a sus gobernantes, en un contexto en el que no existe tradición ni instituciones establecidas para hacerlo. Esto lo hemos visto en el importante papel que han desempeñado diversas ONG al vigilar elecciones, exigir transparencia en el uso de los recursos económicos, etc. Las organizaciones sociales pueden vigilar y presionar a los gobernantes para que actúen con responsabilidad, algo que los individuos aislados sólo pueden hacer *post factum*; una vez que los gobernantes no se han comportado como ellos pensaban, pueden castigarlos electoralmente, votando en su contra.

Por otra parte, una sociedad civil organizada, que se traduzca en el ámbito de la política, puede llegar a ser un competidor de peso para los sectores más fuertes, aunque no tenga los recursos económicos ni mediáticos con los que ellos cuentan. También es una barrera eficaz a la tentación populista, que se dirige a las clases populares de manera

² Como llamó Tocqueville a los riesgos del nuevo régimen democrático.

individual, estableciendo una relación directa con cada individuo, al que da o promete favores. En contraste, las organizaciones sociales, la sociedad civil organizada exige medidas que beneficien a sus asociados, no como dádivas sino como derechos, y en ocasiones presiona para que éstos sean inscritos en los marcos institucionales. De ahí que la sociedad civil organizada sea fundamental para profundizar la democracia. Y quien dice profundizar la democracia también dice asegurar su estabilidad.

Touraine se refiere a la sociedad civil en relación con los movimientos sociales. Él considera que la sociedad civil permite a la sociedad plantearse problemas y soluciones más allá de los marcos institucionales. Los movimientos sociales presentan conflictos y proyectos que superan los intereses que representan los partidos políticos. En esa medida, la organización de la sociedad civil no sólo hace posible que los individuos vigilen y contengan al Estado, que participen activamente en las decisiones que se toman en el ámbito político, sino que hace más representativo el mundo político, en la medida en que demanda de éste la definición de campos de conflicto y de proyectos que rebasan el juego de los intereses y del poder en el que están generalmente enfrascados los partidos políticos (Touraine, 1994: 98).

De todas maneras, tras la somera revisión de estos tres autores, es posible afirmar que la profundización de la democracia en nuestros países ha de medirse tanto por la institucionalización del sistema de partidos como por la densificación de la sociedad civil. Dos ejemplos concretos para ilustrar esto. Un régimen partidista estable, pero que estaba débilmente enraizado en la sociedad civil, no logró sobrevivir a una crisis económica, como pudo verse con la caída del presidente Carlos Andrés Pérez, y la crisis política que significó el fin del arreglo entre los partidos tradicionales del país (el denominado Pacto de Punto Fijo), lo que dio paso al chavismo. En contraste, a pesar de que el régimen partidista brasileño está sumamente personalizado, es muy volátil y poco representativo, resistió a la crisis económica y política del gobierno de Collor. La sociedad civil organizada presionó al Congreso para que se llevara a cabo un juicio de impeachment, con lo que se conservaron los marcos institucionales y se preservó el régimen democrático.

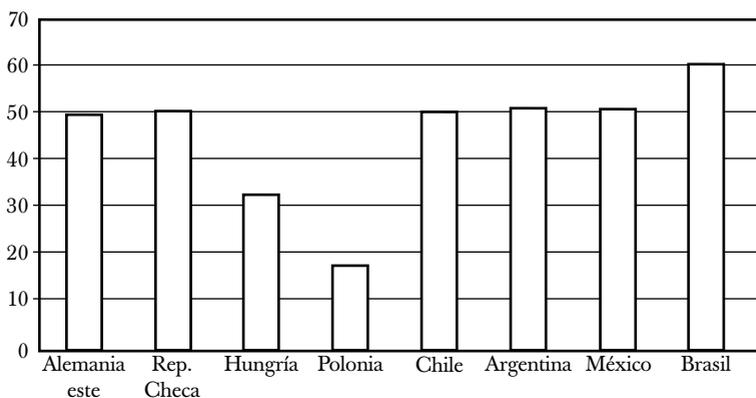
2. LA SOCIEDAD CIVIL EN LOS PAÍSES POSCOMUNISTAS Y POSAUTORITARIOS

Es obvio que es necesario comparar si queremos entender mejor la situación de un país. Y para poder hacerlo hay que tener variables comparables. Para ello se requiere caracterizar a la sociedad civil, establecer formas para evaluar si está organizada o no. Lo primero que hay que hacer es medir el grado de participación de los ciudadanos en las distintas asociaciones civiles. Lo segundo, ir más allá de la participación individual y evaluar el tipo de asociación que predomina en el país de que nos ocupemos.

En lo que se refiere a la primera cuestión, mientras que el índice³ de participación individual en asociaciones de la sociedad civil es de más de 2 (2.39 en promedio) en las “viejas” democracias, en los países posautoritarios es de 1.82 y en los poscomunistas es de menos de 1 (0.91) (Kubik, 2005: 110). Otro dato que nos permite conocer el nivel de participación es el porcentaje de la población que pertenece a algún tipo de asociación. Según este indicador, dos países poscomunistas, Hungría y Polonia, tienen la menor participación, mientras que Brasil destaca por su elevado nivel al respecto (véase gráfica 1). Para determinar la pauta de la participación, es necesario tener datos sobre el tipo de organización en el que se participa en cada país. Para ello hay que distinguir entre tres tipos de asociación: las netamente sociales, que sólo densifican la sociedad civil; las funcionales, que pueden ser profesionales y de clase, y finalmente las netamente políticas. En términos generales, es posible confirmar la baja participación de la población en dos países de Europa Central: Hungría y Polonia. Por otra parte, en los países de esta región destaca la participación en sociedades netamente sociales: asociaciones deportivas y religiosas, así como en asociaciones sindicales. En las asociaciones profesionales, ecológicas y políticas, la participación es mucho menor (véase gráfica 2). La elevada participación sindical parece ser una inercia del pasado en vista del bajo nivel general de participación. Si observamos los datos relativos al grado de organización de las sociedades, excluyendo a los sindicatos, se nota un descenso notable entre 1990 y 2000. En la República Checa la organización social baja entre las dos fechas

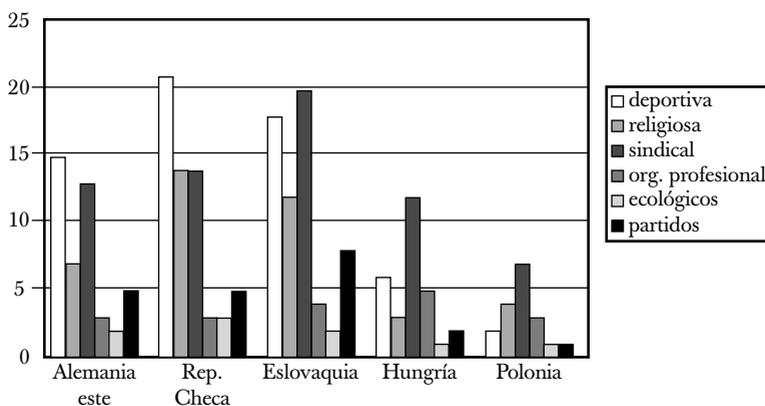
³ Medido por el número de membresías por individuo.

GRÁFICA 1
Nivel de participación en asociaciones civiles



Fuente: para los datos sobre Europa central: B. Wessels, "Die Entwicklung der Zivilgesellschaft in Mittel- und Osteuropa: intermediäre Akteure, Vertrauen und Partizipation", en D. Gosewinkel, D. Rucht, W. Van der Daele y J. Kocka (eds.), *Zivilgesellschaft -national und transnational*, Sigma, Berlín, 2004, wzb-Jahrbuch 2003. Para los datos sobre Latinoamérica: Redinter, *Índice de participación ciudadana, 2005*, varios países, noviembre de 2005, <http://www.redinter.org>.

GRÁFICA 2
Formas de participación por país: Europa poscomunista

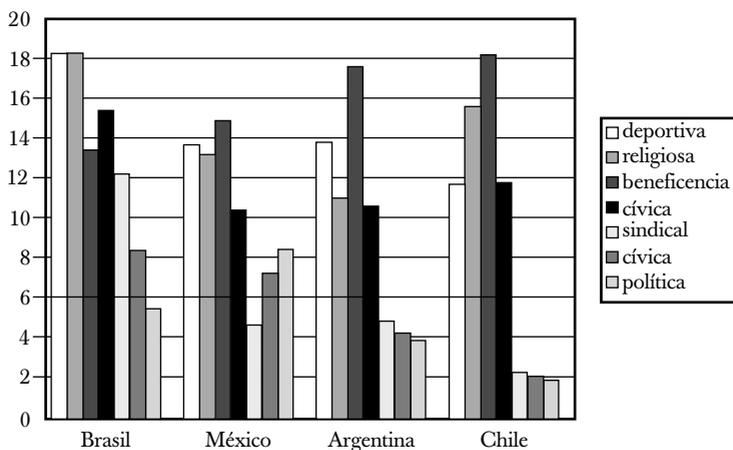


Fuente: B. Wessels, *op. cit.*: 181.

24% sin sindicatos y en 13% si consideramos a los sindicatos; en Hungría, el descenso es de 15.5% y 6.8%, respectivamente; en Polonia, de 16.9% y 3.9% (Wessels, 2004: 178). Se observa, por otra parte, una notable disminución en la participación sindical. Para 1995, el número de trabajadores en las grandes centrales sindicales en todos los países poscomunistas de Europa Central se había reducido a la mitad. (Kubicek, 1999: 86).

En el caso de América Latina, cuando analizamos los datos generales de participación, no encontramos mayores diferencias. Si atendemos ahora el tipo de participación, notamos que, al igual que en Europa Central, la mayor parte de los que participan en asociaciones lo hacen en las netamente sociales, deportivas, religiosas y de beneficencia. El porcentaje baja significativamente en las asociaciones cívicas, sindicales y propiamente políticas. A esta generalización escapan, sin embargo, algunos países. Brasil destaca en cuanto a la participación en organizaciones sindicales y cívicas. México, en las propiamente políticas. Mientras que Chile destaca por su bajo nivel de participación en todas ellas (véase gráfica 3).

GRÁFICA 3
Formas de participación por país: Latinoamérica



Fuente: Redinter, *Índice de participación ciudadana, 2005*, varios países, noviembre de 2005, <http://www.redinter.org>.

Estos datos plantean numerosas preguntas. En primer lugar, parece paradójico el hecho de que haya una baja participación precisamente en los países de la Europa poscomunista, en los cuales la transición se dio por medio de la sociedad civil; esto es especialmente extraño en el caso de Polonia, donde existió el mayor movimiento social del bloque comunista. Se han adelantado varias explicaciones al respecto. Por una parte, se propone que la ideología de la sociedad civil que predominó en estos países fue la antipolítica, fundada en la contraposición de la sociedad civil y el Estado, de nosotros contra ellos. Una vez en el nuevo régimen, esta actitud conduce a la desconfianza en la relación que pueda haber entre las organizaciones de la sociedad civil y la política, lo que conlleva un alejamiento con respecto a las organizaciones civiles relacionadas con la política (Renwick, 2006). También influye la prácticamente total hegemonía de la ideología liberal, capitalista, de mercado que domina incluso en los medios sindicalistas: en reacción al control que ejerció el régimen comunista sobre las empresas y los sindicatos, éstos han sido los defensores del capitalismo, de la libre empresa y del individualismo, como una forma de liberación (Ost y Weinstein, 1999: 29). De hecho, los líderes polacos entrevistados por estos autores consideraban que los sindicatos debían intervenir poco en las cuestiones internas de las fábricas, que incumbían de preferencia a la administración de las empresas (*ibid.*: 20).

La extremadamente baja participación en Polonia (el país en el que se desarrolló el paradigma absoluto del movimiento social de la Europa comunista), aunada al rápido descenso en las tasas de sindicalización, está relacionada con el hecho de que fue un gobierno surgido del propio movimiento Solidaridad el que impuso el capitalismo en los primeros años de la transición. Los sindicatos afiliados a él se plegaron a las medidas de su gobierno, mientras que los obreros y la población en general quedaron indefensos ante los efectos desfavorables de estas medidas (*ibid.*: 1). Esta circunstancia desprestigió no sólo al gobierno sino también a los propios sindicatos. La incapacidad de Solidaridad para tomar distancia del gobierno y de sus medidas, y para adoptar una actitud más crítica hasta que fue demasiado tarde, aparentemente afectó tanto al sindicato como a todo tipo de asociación civil.

El ejemplo polaco puede darnos una pauta acerca de por qué la sociedad civil, tan fuerte en el pasado, se ha debilitado en países tan

distintos. En primer lugar, hay que decir que uno de los actores principales de esta sociedad civil, el sindicalismo, ha sido reducido por el propio modelo económico, por la flexibilización laboral que se ha impuesto a prácticamente todos los países del mundo. Esto se acentúa en los países donde en cierta medida fue “cómplice” de la instauración de las medidas liberales. En estas circunstancias, el movimiento sindical se vio debilitado no sólo por causas “externas”, sino que se deslegitimó, se minó a sí mismo. Esto sucedió en Argentina, donde el grueso de la CGT llegó a acuerdos con el gobierno de Menem y negoció las medidas económicas a cambio de su hegemonía organizacional y su situación política en el movimiento peronista, y a cambio de mantener su control sobre la seguridad social (Palomino, 2000).

El caso de Chile, donde la sociedad civil antes del golpe estaba muy desarrollada y donde el sindicalismo estaba orgánicamente vinculado a los partidos políticos de izquierda (los partidos Socialista y Comunista), se explica de otra manera. La baja participación en las organizaciones de la sociedad civil chilena nos dice cómo la dictadura pinochetista logró destruir las bases sociales de la vida partidista del país mediante la represión (Olavarría, 2003). Por otra parte, en él hay prácticamente una hegemonía del pensamiento liberal, en gran medida porque Chile es el país en el que mejor ha funcionado su modelo. A pesar de la inequitativa distribución del ingreso, han bajado los niveles de pobreza extrema de manera muy considerable. (Larraín Ríos, 2005). Además, la economía ha crecido casi continuamente durante los últimos 20 años, lo que implica que las oportunidades de lograr el éxito por la vía individual son altas. También es posible interpretar este dato en el sentido de que hay una desafección de la actividad política que refleja la crisis de representación a la que ha dado lugar el sistema electoral binominal. Finalmente, esto nos habla de la falta de oportunidades de participar, de que “no se encuentran consagrados a nivel legal instrumentos de participación ciudadana [...] los instrumentos existentes son pocos y excepcionales [hay además] una baja implementación de los instrumentos de participación ciudadana que existen en el nivel municipal” (Redinter [Chile], 2005: 29).

El único de los países que mantiene una elevada participación en organizaciones civiles es Brasil. Y esa participación no se restringe a las asociaciones netamente sociales (deportivas, religiosas, de benefi-

encia y educativas), sino que se extiende a las asociaciones cívicas, de clase y políticas. Es posible explicar esto, en primer lugar, por el papel tan activo que desempeñó el sindicalismo en el desplazamiento de los militares del poder político a fines de los años setenta y principios de los ochenta. En este proceso, el sindicalismo brasileño logró renovarse de manera muy significativa. Creó una nueva central desde abajo, la CUT, y lo que es aún más importante, creó un partido político, el PT, que ahora gobierna el país (Bizberg, 2004). Esta renovación y relegitimación permitió que el nuevo sindicalismo brasileño resistiera mejor que los de los otros países del continente la apertura económica, la desregulación del mercado de trabajo y la flexibilización de las relaciones laborales en el interior de las empresas. A diferencia de Solidaridad, de la mayoría de la CGT argentina y del Congreso del Trabajo, el sindicalismo brasileño nunca apoyó a ningún gobierno en la implementación de estas medidas. Esto le reportó que mantuviera un nivel de legitimidad muy elevado.

Por otra parte, también a diferencia de otros países de América Latina, en Brasil la salida del autoritarismo coincidió con un proceso de redacción de una nueva Constitución, que duró casi dos años. A partir de 1986, las organizaciones de la sociedad civil exigieron y obtuvieron la posibilidad de presentar propuestas y enmiendas, a condición de reunir por lo menos 30 000 firmas, y que no fueran sólo los diputados los que elaboraran la Constitución. Esto tuvo como consecuencia que muchas de las ONG, movimientos sociales, organizaciones populares y académicos se unieran para discutir y proponer leyes de todo tipo. Fueron presentadas 122 enmiendas, que reunieron más de 12 millones de firmas. Lo importante es que muchas de estas redes de asociaciones se mantuvieron activas después de la promulgación de la Constitución y han propuesto leyes reglamentarias y seguido promoviendo los intereses de sus miembros (Chaves Texeira, Dagnino y Almeida Silva, 2002).

Posiblemente lo más notable de la organización de la sociedad civil en este país sea la relación entre el PT y la sociedad, cuya pieza clave es el presupuesto participativo. Este instrumento otorga a la población la facultad de decidir cómo usar una parte de los recursos asignados a las políticas públicas. Este instrumento requiere de tres elementos: 1) un marco institucional que lo permita, que descentralice las decisiones en materia de políticas públicas municipales y que haga que valga la

pena participar; 2) la voluntad de la clase política de ceder parte de su poder; 3) la participación de la población, por medio de la descentralización de las decisiones, básicamente del PT que la ha establecido en los municipios en los que ha ganado las elecciones.

En primer lugar, la Constitución de 1988 revierte la tendencia a la centralización que los militares habían establecido en todos los terrenos y “refuerza el federalismo, dando una creciente autonomía a las entidades de la Federación, Estados federados y municipalidades, que elaboraron ‘leyes fundamentales’ particulares y que favorecieron la apertura de los sistemas políticos locales a los ciudadanos” (Goirand, 2002: 128). La Constitución de 1988 amplió los canales de participación: se crearon los consejos municipales, los consejos populares y las asociaciones de vecinos. Por otra parte, esta Constitución transfiere un poder y una autoridad sustantiva a los gobiernos locales. Los presidentes municipales brasileños tienen mucha mayor autonomía que sus homólogos chilenos o mexicanos; por ejemplo, en el caso brasileño el consejo municipal no puede rechazar el presupuesto presentado por el presidente ni alterarlo de manera que aumente el gasto total (Posner, 2003: 57).

En segundo lugar, en Brasil fue un actor político, el Partido de los Trabajadores, el que propuso una gestión participativa cuando llegó al poder en algunas de las principales ciudades. Es cierto que, en una primera instancia, estas formas de participación vienen desde arriba; son decisiones de los gobiernos locales ganados por coaliciones entre el PT y otros partidos de la izquierda tradicional. El hecho de que el pt se haya formado desde abajo, desde el movimiento obrero y las comunidades eclesíásticas de base, todos comprometidos con la democracia local, dio lugar a un partido que, a partir del poder en algunas de las principales ciudades, estimuló la movilización de aquellos que no estaban previamente organizados, con el objeto de elaborar los presupuestos de los municipios.

A pesar de que el presupuesto participativo fue instituido desde el poder político, no hubiera sido posible desarrollarlo sin la organización previa de la sociedad civil y sin la participación de la sociedad. La política llevada a cabo por el gobierno del PT en Porto Alegre suscitó la movilización ahí donde no existía, favoreció el aprendizaje de la acción colectiva y motivó la multiplicación, estructuración y

reforzamiento de las organizaciones de la sociedad civil. Esto indica que la apertura de oportunidades políticas para la participación en las decisiones presupuestales contribuye a estructurar la sociedad civil (Goirand, 2002: 145). Por otra parte, es notable que el presupuesto participativo funciona mejor ahí donde la sociedad está previamente organizada (Arvitzer, 2002).

La participación se fomentó con el propósito de luchar frontalmente en contra del clientelismo tradicional de los partidos políticos y su falta de arraigo en la sociedad civil. Esta experiencia permitió pasar del clientelismo a la cooperación, de la relación típica entre los gobiernos locales y la población a una relación cooperativa entre los habitantes (Abers, 2000: 158). La característica más importante del presupuesto participativo es que con él no se ayuda, no se da asistencia a los pobres, sino que se les otorgan derechos, en especial el derecho a ejercer el presupuesto que va a afectar su vida. Como lo dice un autor, lo que es notable en esta experiencia no es “la ocupación del poder, lo que el nuevo ciudadano cuestiona radicalmente es el modo de ejercerlo” (Baierle, 1992, citado por Chaves Teixeira, Dagnino y Almeida Silva, 2002: 57).

3. LA SOCIEDAD CIVIL EN MÉXICO

Nuestro país se encuentra en la media latinoamericana en cuanto a nivel general de participación. Si analizamos ahora el tipo de participación, destaca la baja participación sindical, frente a una relativamente importante participación cívica y política. De entrada, tenemos la paradoja de que, comparado con otros países de América Latina, en especial con Brasil, hay baja participación sindical en un país en el que el sindicalismo fue la base del régimen (véase gráficas 1 y 3).

Estos datos reflejan que, en efecto, la sociedad mexicana tiene un nivel relativamente elevado de organización. De hecho, el modelo del antiguo régimen era precisamente el de organizar a los distintos sectores sociales para integrarlos al PRI y subordinarlos a sus políticas. Es cierto que a partir de los ochenta han surgido numerosas ONG, se han establecido ayuntamientos en donde se gobierna por usos y costumbres y se han creado los comités vecinales en la ciudad de México basados en la ley de participación ciudadana de 1997, entre otras co-

sas. Existe, además, una fuerte tradición de organización comunal indígena en varios estados del país, que en ocasiones se trasponen a las ciudades, como es el caso de Iztapalapa, México. Finalmente, también existe un núcleo importante de sindicalismo moderno, la UNT, que cuenta con alrededor de 500 mil trabajadores. No obstante, considero que estas formas poco autónomas de participación son las que aún predominan en la sociedad mexicana, tanto en términos cuantitativos como de la cultura política dominante, por las razones que explicaré enseguida.

En primer lugar está el modo en que se dio la transformación del régimen político mexicano. México siguió la vía de las transiciones que fueron controladas por las élites gubernamentales salientes. La transición nunca escapó de las manos de las élites autoritarias, que siempre lograron mantenerla en el plano electoral. Nunca se organizó una oposición social fuerte que pudiera modificar esta situación, extender las transformaciones al ámbito social y descarrilar el proyecto gubernamental, como sucedió en Polonia y Brasil, por ejemplo.

De hecho, en México, el proceso de liberalización jamás rebasó la dimensión electoral. El gobierno siempre logró canalizar las fuerzas políticas y sociales por esta vía y controlar el espacio social. Fue capaz de impedir la emergencia de un movimiento de la sociedad civil. De esta manera, las transformaciones del régimen político mexicano fueron más bien controladas que negociadas. El gobierno mexicano tuvo en todo momento la capacidad para mantener el control del grueso de las organizaciones de la sociedad civil por medio de la mayoría de los sindicatos y las organizaciones campesinas y civiles. Con ello desmovilizó o desmanteló toda tendencia que hubiera implicado un desarrollo de la sociedad civil autónomo y fuera de la dimensión electoral.

Dos momentos clave de esta capacidad del gobierno mexicano: 1) la forma en la que manejó y desmanteló al movimiento sindical independiente, mediante la reforma electoral de 1977, y 2) la forma como desmanteló y marginalizó al movimiento social alrededor del zapatismo y al propio movimiento zapatista, con las reformas de 1994 y de 1996.

En el primer momento, el de la segunda mitad de la década de los setenta, se revirtieron los efectos de la insurgencia sindical que, como recordamos, fue un amplio movimiento de rechazo al sindicalismo

controlado por el Estado, el llamado sindicalismo oficialista. Con la anuencia del gobierno de Echeverría lograron independizarse gran número de sindicatos del control de las grandes centrales, en especial de la Confederación de Trabajadores de México (CTM). A raíz de la reforma política de 1977 se les planteó a los grupos de izquierda que la vía para su acción era la de los partidos políticos, y que era ilegítimo seguir actuando en el interior de las organizaciones sociales. La vía electoral fue abrazada por la mayoría de los grupos de izquierda, lo que, si bien es cierto que comenzó a debilitar electoralmente al PRI y contribuyó a la democratización, por otra parte debilitó asimismo al sindicalismo independiente, que fue poco a poco regresado al sindicalismo oficialista y su fuerza se vio reducida considerablemente (Bizberg, 2004).

En el otro momento clave, el de 1994, el zapatismo ya había abandonado la vía armada y se había volcado hacia la organización de la sociedad civil; en torno a él se estaba aglutinando un importante número de organizaciones civiles, muchas de ellas surgidas a raíz del sismo de 1985. Pero, después del asesinato de Colosio y ante la cercanía de unas elecciones que parecían implicar graves peligros para el país, se negoció una reforma política que ciudadanizó al IFE y le quitó parcialmente al gobierno el control de las elecciones. A partir de este momento se planteó una disyuntiva a las organizaciones de la sociedad civil mexicana: seguir construyendo un frente para la organización independiente de la sociedad civil en torno al zapatismo o luchar por una mayor transparencia y por el total control ciudadano de las elecciones. La creación de Alianza Cívica, que tomó el liderazgo de esta segunda opción, comprometió a gran parte de la sociedad civil con la vía electoral y marginó al zapatismo. Finalmente, esta vía de organización de la sociedad civil se agotó cuando triunfó el movimiento, una vez que se dio la ciudadanización completa del IFE con la reforma electoral de 1996 y la alternancia de la presidencia en el año 2000 (Olvera, 2003).

Aunque estos dos momentos contribuyeron a que se diera una transformación política sin rupturas en nuestro país, propiciaron también que ésta se produjera casi exclusivamente en el ámbito electoral, que la transición se limitara a la alternancia en la presidencia de la república. Aunque este logro es muy considerable, tuvo como efecto que las principales organizaciones de la sociedad civil: sindicatos y

agrupaciones campesinas y populares quedarán sometidas a los viejos liderazgos, que siguen practicando las formas de control clientelar.

Pero estas organizaciones tradicionales que respaldaban al régimen autoritario mexicano se están debilitando. Una explicación de la baja participación sindical en nuestro país es la misma que se ha dado para los casos de Polonia y Argentina. Los sindicatos se han deslegitimado por apoyar las medidas liberales durante los sexenios de De la Madrid y de Salinas. El Congreso del Trabajo aceptó el nuevo proyecto económico liberal a cambio de que se mantuvieran las dirigencias y de que no se tocara a las organizaciones, ni se revirtieran las prestaciones de los sindicatos estratégicos. El control sindical permitió que se debilitara el sindicalismo en lo que se refiere a su control sobre el mercado de trabajo y a su capacidad de decisión dentro de las empresas.⁴

Por su parte y por diversas razones, las ONG mexicanas, lejos de fortalecerse en los últimos años, han retrocedido. Mientras que en el caso brasileño la redacción de la Constitución de 1988 fue un proceso de unión de las distintas ONG, las ONG mexicanas generalmente han estado aisladas unas de otras. Se dieron momentos de unión: el sismo de 1985, el movimiento zapatista y la vigilancia de las elecciones, pero luego se volvieron a atomizar. Por otra parte, muchas de las organizaciones de la sociedad civil fueron descabezadas al ganar, primero, la izquierda la ciudad de México en 1997 y, más tarde, Fox la presidencia de la república, como consecuencia de la integración de sus cuadros en el gobierno del Distrito Federal y a la Secretaría de Desarrollo Social federal (Olvera, 2003). Además, los recursos internacionales que fluían cuando el país estaba luchando por establecer elecciones libres y transparentes se han hecho cada vez más raros. El ingreso de México en la OCDE tuvo el mismo resultado; se redujeron dramáticamente los recursos para las ONG orientadas hacia el desarrollo, cuando nos integraron en esta organización de los países considerados como los más desarrollados.

A partir de la alternancia en la ciudad de México y el ámbito federal, los gobiernos absorbieron liderazgos sociales para funciones

⁴ De hecho, con la complicidad del sindicalismo oficialista se ha extendido el sindicalismo blanco, el sindicalismo de protección, que cuenta ahora incluso con una central: la Alianza Sindical Mexicana, que fue apadrinada por el gobierno de Fox.

gubernamentales y comenzaron a otorgar recursos a las organizaciones para llevar a cabo más eficientemente (por estar más cerca de la población enfocada) sus tareas. Esto dio más importancia a algunas ONG que a otras, desestructuró a varias de ellas y marginalizó a otras más.⁵

Finalmente, ha faltado voluntad desde el poder, por parte de los partidos políticos, para fomentar la organización y la participación de la población en las políticas públicas, como se vio en el caso del programa mexicano Solidaridad, promovido durante el sexenio de Salinas, para intentar refuncionalizar la capacidad clientelar del Estado, que había sufrido el declive del corporativismo.

Era de esperarse que el gobierno priista de Salinas no tuviera la voluntad de fomentar la participación autónoma de la sociedad, pero también que los gobiernos de izquierda de la ciudad de México sí la hubieran tenido. No obstante, aquí no se dieron más atribuciones a las organizaciones de vecinos, a pesar de que el PRD hubiera podido hacerlo en la medida en que tenía amplia mayoría en la Asamblea de Representantes. De hecho, según algunos autores, no obstante que en la Ley de Participación Ciudadana promulgada en 1998 se establecen nuevas formas de consulta, se da un paso atrás en lo que se refiere a dicha participación, en comparación con la ley priista de 1995. Por otra parte, a pesar de que según la Ley debían llevarse a cabo elecciones de las organizaciones vecinales cada dos años, sólo hubo una elección en 1998: este hecho ha contribuido de manera importante al decaimiento de este mecanismo de participación (Sánchez Mejorada y Álvarez Enríquez, 2003: 259).⁶ Además, los municipios en el país y las delegaciones en la ciudad de México (aún más) tienen poca autonomía financiera y cuentan con pocos recursos y poca capacidad para decidir cómo usarlos.

⁵ Considero que éste es un proceso natural de surgimiento, afianzamiento e institucionalización de las ONG, y no la consecución de un plan de control de la participación social de parte de las élites que fomentan el proyecto económico liberal, como ha propuesto E. F. Greaves, 2002.

⁶ Esto en claro contraste con el planteamiento del presupuesto participativo, donde no se eligen representantes permanentes, sino que cada año se elige a los delegados de la colonia que van a defender los intereses de su comunidad en las asambleas municipales, en que se decide el presupuesto anual (Arvitzter, 2002).

Al inicio de la gestión de López Obrador se pensó en asignar a los comités vecinales una cantidad fija de recursos sobre los que tendrían total autonomía. El gobierno se dio cuenta pronto de que esto sería desastroso dada la estructura vecinal, que había sido elegida por menos de 7% de los electores y donde 60% había desaparecido hacia mediados del año 2000. El gobierno de López Obrador decidió entonces hacer a un lado a estos comités y organizar unas asambleas vecinales abiertas a todo público, vecinos y miembros de los gobiernos delegacionales y central, en las que se aprobaba a mano alzada lo sugerido por comités, vecinos y autoridades (Zermño, 2004: 157). Estas figuras, más consultivas que decisorias, tampoco sobrevivieron mucho tiempo. Entonces se comenzó a discutir una nueva ley de participación, pero el expediente quedó archivado. Llama además la atención que, ante este vacío institucional, no hubo ningún intento por copiar los relativamente exitosos modelos participativos establecidos en las delegaciones Juárez y Tlalpan;⁷ de hecho, el gobierno de López Obrador fue más bien hostil a ellos (López y Rivas, 2006).

Todo esto explica el fracaso de los comités vecinales, no sólo medido en términos de la poca participación sino también de la calidad de su funcionamiento. Mientras que los municipios y las asociaciones locales en Brasil tienen una gran autonomía y muchas facultades, consignadas en la Constitución, lo que prácticamente eliminó la gestoría de favores clientelares (Arvitzer, 2002: 145), en México las asambleas vecinales tienen muy pocas atribuciones, lo que implica que sus dirigentes sean básicamente gestores de las demandas de la población ante la administración gubernamental. Esta capacidad de gestoría es utilizada como capital clientelar.⁸

Finalmente, los dos últimos gobiernos de izquierda de la ciudad de México no han modificado su actitud hacia las organizaciones de la sociedad civil; han mantenido su relación clientelar con éstas. Los nexos con los taxistas tolerados y los ambulantes⁹ son prácticamente los mismos que

⁷ Fueron bastante exitosos, si se considera el nivel de participación, aunque podían decidir poco.

⁸ Afirmación basada en varias entrevistas con miembros de comités de manzana en la ciudad de México, llevadas a cabo por Ozmayra Córdoba entre agosto y diciembre de 2006.

⁹ Sobre la relación del gobierno del PRD con los ambulantes, véase A. Escobedo Lastiri, 2006, y C. Alba, y P. Labazée, 2006.

existían en el pasado priísta. El principio básico es el siguiente: se evita por encima de todo otorgar derechos a los sectores más vulnerables de la población y se les mantiene en un estado de vulnerabilidad tal que permite que el poder político los controle mediante el otorgamiento de favores.

Se podría haber pensado que la Convención Nacional Democrática convocada por López Obrador promoviera la democracia deliberativa-participativa; que propusiera una amplia discusión sobre el diseño de una Constitución que refleje el nuevo proyecto de nación que defendió la coalición durante la campaña.¹⁰ Pero la Convención parece ser un instrumento de apoyo popular al movimiento de resistencia civil de López Obrador, que le sirva para convocar a sus simpatizantes a las diversas manifestaciones que llevará a cabo en el futuro. La estructura de la Convención es vertical, entre López Obrador y los ciudadanos,¹¹ cuando la democracia participativa requiere de una relación horizontal entre individuos y organizaciones que analizan, discuten y llegan a acuerdos sobre las acciones que se van a desarrollar.¹² Esta estructura hace que la Convención y el movimiento de resistencia corran el riesgo de desgastarse si no se ve que rindan resultados concretos.

4. CONSIDERACIONES FINALES

Para estas consideraciones finales es necesario regresar, aunque sea brevemente, a la discusión acerca de la democracia que esbozamos en

¹⁰ Éste fue el sentido de la crítica que le hizo Cuauhtémoc Cárdenas a López Obrador en la célebre carta abierta a Elena Poniatowska (*El Universal*, 14 de septiembre de 2006).

¹¹ De hecho, los individuos se inscriben de forma individual y reciben una credencial firmada por López Obrador que los acredita como representantes del movimiento, pero no son incluidos en alguna estructura más reducida que fomente las relaciones horizontales y la deliberación.

¹² No discuto en absoluto las medidas de política social, urbana y de vivienda que ha adoptado el PRD en la ciudad de México en los últimos nueve años, muchas de ellas muy valiosas, aunque aplicadas de forma tradicional, vertical. Como es valiosísima su defensa de los recursos nacionales y su propósito de modificar el modelo económico tan generador de desigualdades que tenemos. Mi crítica proviene de la teoría de la democracia y de la idea de que no es posible la justicia social sin democracia, aunque aquélla no está garantizada por ésta. La justicia social sólo puede asegurarse con la sustentabilidad de un modelo económico social.

un inicio. Si consideramos que la democracia requiere de un sistema consolidado de partidos, de una democracia representativa y de una sociedad civil organizada, es decir, de una democracia participativa, tenemos situaciones contrastantes en dos de nuestros casos. En Brasil hay una fuerte organización de la sociedad civil que se congregó en torno al nuevo sindicalismo y a las numerosas organizaciones sociales que intervinieron en la discusión de la Constitución de 1988, y en el Partido de los Trabajadores (Chaves Texeira, Dagnino y Almeida Silva, 2002); esto ha dado lugar a varias formas de democracia participativa en ese país. Pero, como es bien sabido, el sistema brasileño de partidos políticos ha sido débil y está poco consolidado, a pesar de que parecen estarse arraigando dos bloques partidistas estables: uno alrededor del PT del presidente Lula y el otro en torno al Partido de la Social Democracia de Cardoso, Serra y Alckmin. En contraste, mientras que en México la democratización por la vía electoral ha dado lugar a un sistema de partidos políticos que parece (a pesar de la crisis actual) ser relativamente estable, por el otro ha producido una sociedad civil relativamente débil, en la medida en que las principales organizaciones populares (sindicatos, organizaciones campesinas) son poco autónomas y representativas de los actores políticos y el sector de las ONG parece estar perdiendo fuerza.

A pesar de ello, considerando por un momento sólo las variables políticas, es posible que se consolide el sistema de partidos en México y que se avance hacia una democracia más representativa si dos de los partidos políticos principales, el PRI y el PRD, rebasan su crisis actual y sus divisiones internas, y logran transformarse y renovar sus vínculos con las organizaciones sociales. Parece que el sistema de partidos de Brasil está avanzando en esta dirección, en la medida en que la propia sociedad civil está influyendo en la consolidación e institucionalización del régimen partidista. La solidez y disciplina del PT y su arraigo en la sociedad civil han influido en este proceso.

Para el caso mexicano se plantean tres distintos escenarios:

1. Podríamos avanzar en un proceso similar al brasileño, aunque de signo contrario porque va de los partidos hacia la sociedad civil. La actual estabilidad de nuestro sistema de partidos puede llevar a su eventual transformación y consolidación, lo que a su vez podría traducirse en la

renovación de los vínculos de éstos con las organizaciones sociales y el fortalecimiento de la sociedad civil. Éste es un escenario poco probable dada la poca voluntad política que han mostrado los tres partidos políticos principales para llevar a cabo acciones que propicien la autonomía de la sociedad civil. Los otros dos escenarios son entonces más probables.

2. También se puede plantear el escenario de la estabilización del régimen, a pesar de que los partidos políticos están poco arraigados en la sociedad civil. Esto es posible, como nos lo demuestra el caso chileno, si se parte de la eficiencia del régimen. Un régimen político puede conservarse mientras el gobierno sea eficiente en términos económicos y tenga los mecanismos para tomar en cuenta los intereses de los grupos que no tienen representación política, entre ellos los sectores más marginados de la sociedad. Esto permite que el gobierno les responda con políticas sociales que reconozcan sus necesidades más imperiosas, como lo ha hecho el partido socialista chileno desde la administración de Lagos.

3. Pero también es posible que la falta de organización de la sociedad civil agrave la crisis del sistema de partidos y que esta falta de canales para la expresión de las demandas sociales, este vacío de representación, lleve a los individuos a sentirse atraídos por las soluciones populistas. Es lo que ya ha sucedido en varios países de América Latina, tanto en el pasado como en el presente.

BIBLIOGRAFÍA

- ABERS, R. N., *Inventing Local Democracy; Grassroots Politics in Brazil*, Boulder, Lynne Rienner, 2000.
- ALBA, C. y P. LABAZÉE, "Acteurs économiques et enjeux politiques dans le centre historique de Mexico. Le commerce ambulante au cœur de la controverse post-électorale", manuscrito, 2006.
- ARVITZER, L., "Sociedad civil, espacio público y poder local: un análisis del presupuesto participativo en Belo Horizonte y Porto Alegre", en E. DAGNINO (coord.), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil*, México, Unicamp/FCE, 2002.
- BIZBERG, I., "La transformation politique du Mexique: fin de l'ancien régime et apparition du nouveau?", *Critique Internationale*, núm. 19, abril de 2003, Presses de Sciences Politiques, París.

- , “Trayectorias políticas e institucionales de México y Brasil: el caso de las relaciones entre el Estado y el sindicalismo”, en C. ALBA e I. BIZBERG (comps.), *Democracia y globalización en México y Brasil*, México, El Colegio de México, 2004.
- CHAVES TEXEIRA, A. C., E. DAGNINO y C. ALMEIDA SILVA, “La constitución de la sociedad civil en Brasil”, en E. DAGNINO (coord.), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil*, México, Unicamp/FCE, 2002.
- COMBES, Hélène, “Élections internes et transition démocratique. Le cas du Parti de la révolution démocratique au Mexique”, *Problèmes d'Amérique Latine*, núm. 54, otoño de 2004, Institut Choiseul pour la Politique Internationale et la Géoeconomie.
- DIAMOND, L., J. J. LINZ y S. M. LIPSET, *Democracy in Developing Countries: Comparing Experiences with Democracy*, Boulder, Lynne Rienner, 1995.
- ESCOBEDO LASTIRI, A., *Economía y política ambulantes. El comercio popular en las calles del centro histórico de la ciudad de México*, tesis de licenciatura, El Colegio de México, 2006.
- GOIRAND, C., “La démocratie participative au Brésil: les expériences de budgets municipaux participatifs”, *Cahiers du gela-is*, núm. 2, París, L'Hartmattan, 2002.
- GREAVES, Edward F., *Reorganizing Civil Society: Popular Movements, Municipalities and the State in Post-Dictatorship Chile*, tesis de doctorado, University of Florida, 2002.
- HABERMAS, J., *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, París, Gallimard, 1997.
- KUBICEK, Paul, “Organized Labor in Postcommunist States: Will the Western Sun Set on It, Too?”, en *Comparative Politics*, vol. 32, núm. 1, octubre de 1999.
- KUBIK, Jan, “How to Study Civil Society: The State of the Art and What to Do Next”, *East European Politics and Societies*, vol. 19, núm. 1, 2005.
- LARRAIN RÍOS, G., “Croissance rapide et inégalités extrêmes au Chili”, *Problèmes d'Amérique Latine*, núm. 56, primavera de 2005, Institut Choiseul pour la Politique Internationale et la Géoeconomie.
- LÓPEZ Y RIVAS, G., ex delegado de Tlalpan (2000-2003), entrevista con el autor, 12/09/2006.
- MAINWARING, Scott y Timothy R. SCULLY (eds.), *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Stanford, California, Stanford University Press, 1995.
- O'DONNELL, G., “Ilusiones sobre la consolidación”, *Nueva Sociedad*, núm. 144, julio-agosto de 1996.
- , “Horizontal Accountability in New Democracies”, *Journal of Democracy*, vol. 9, núm. 3, julio de 1998.
- y Philippe C. SCHMITTER, *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press, 1986.

- OLAVARRÍA, Margot, "Protected Neoliberalism, Perverse Institutionalization and the Crisis of Representation in Postdictatorship Chile", *Latin American Perspectives*, vol. 30, núm. 6, noviembre de 2003.
- OLVERA, A. J., "Movimientos sociales prodemocráticos y esfera pública en México: el caso de Alianza Cívica", en A. J. OLVERA (comp.), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, México, UV/FCE, 2003.
- OST, David y Marc WEINSTEIN, "Unionists Against Unions: Toward Hierarchical Management in Post-Communist Poland", *East European Politics and Societies*, vol. 13, núm. 1, 1999.
- PALOMINO, Héctor, "Los sindicatos en la Argentina contemporánea", *Nueva Sociedad*, núm. 169, septiembre-octubre de 2000.
- POSNER, Paul, "Local Democracy and Popular Participation: Chile and Brazil in Comparative Perspective", *Democratization*, vol. 10, núm. 3, otoño de 2003.
- PRUD'HOMME, Jean-François, "Le Parti de la Révolution Démocratique: une institutionnalisation difficile", *Problèmes d'Amérique Latine*, núm. 55, invierno de 2004-2005, Institut Choiseul pour la Politique Internationale et la Géoeconomie.
- REDINTER, *Índice de participación ciudadana, 2005*, varios países, noviembre de 2005, <http://www.redinter.org>.
- RENWICK, Alan, "Anti-Political or Just Anti-Communist? Varieties of Dissidence in East-Central Europe and Their Implications for the Development of Political Society", en *East European Politics and Societies*, vol. 20, núm. 2, 2006.
- SÁNCHEZ MEJORADA, C. y Lucía ÁLVAREZ ENRÍQUEZ, "Gobierno democrático, sociedad civil y participación ciudadana en la ciudad de México", en A. J. OLVERA (comp.), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, México, UV/FCE, 2003.
- TOCQUEVILLE, A., *De la Démocratie en Amérique*, París, Flammarion, 1981.
- TOURAINÉ, A., *Qu'est-ce que la Démocratie?*, París, Fayard, 1994.
- VERDUZCO IGARTÚA, G., "Las organizaciones solidarias en México", en I. BIZBERG y L. MEYER, *Una historia contemporánea de México*, tomo 2, Actores, México, Océano, 2005.
- WESSELS, B., "Die Entwicklung der Zivilgesellschaft in Mittel- und Osteuropa: intermediäre Akteure, Vertrauen und Partizipation", en D. GOSEWINKEL, D. RUCHT, W. VAN DER DAELE y J. KOCKA (eds.), *Zivilgesellschaft - national und transnational*, Sigma, Berlín, 2004, wzb-Jahrbuch 2003.
- ZERMEÑO, S., "La participación ciudadana bajo los gobiernos perredistas del Distrito Federal (1997-2003)", en A. ZICCARDI, *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, México, IIS-UNAM, 2004.

LA RECONSIDERACIÓN DE LA POLÍTICA MIGRATORIA INTERNACIONAL

*Francisco Alba
El Colegio de México*

Quisiera comenzar con la observación siguiente: no pondré mucho énfasis en lo sucedido el 2 de julio, si en esa fecha un partido ganó (el PAN en este caso) y no otro (el PRD o el PRI). En mi opinión, se impone una reconsideración de la política migratoria internacional, independientemente del partido que esté en el gobierno. Esto resulta patente aún más en esta ocasión, dado que repite en el gobierno el partido ganador. Es claro que todo es cuestión de grado: el que un partido repita no implica que no haya repercusiones, ni que no se requiera modificar el rumbo; si bien, en general, se estima que, éstas serán menores que las que se pudieran haber producido de existir un cambio de partido en el poder. Si ése hubiera sido el caso el 2 de julio –un cambio de partido en el gobierno–, probablemente las reflexiones sobre esta reconsideración habrían adoptado modalidades diferentes, aunque me sospecho que dichas reflexiones no serían cualitativamente distintas. En otras palabras, el mensaje de esta observación inicial es que una reconsideración de la política migratoria internacional se imponía, independientemente del partido ganador de la contienda electoral de 2006.

Una segunda observación inicial es que esta reconsideración se hace desde la perspectiva de las políticas públicas. El propósito final de estas reflexiones es contribuir a la conformación de una (nueva) política del Estado mexicano. (Dado que esta conferencia es copatrocinada por la Fundación Konrad Adenauer, en reconocimiento al “espíritu alemán”, debí haberle puesto a mi ponencia un título un poco más preciso aunque también más extenso: tal vez algo así como “Algunos elementos para una reconsideración de la política migratoria interna-

cional de México con el propósito de contribuir a la reconfiguración de una política de Estado”.)

La tercera observación inicial es que toda reconsideración requiere un mínimo de perspectiva temporal o histórica para, por un lado, recordar de dónde se viene –cuáles son los puntos de partida– y, por otro, para contrastar las propuestas que se hacen con los planteamientos previos. Adoptar una perspectiva histórica implica realizar algún tipo de evaluación de posiciones y políticas anteriores (o retomar algunas de las evaluaciones ya existentes).

Se comienza, por lo tanto, con una breve revisión histórica de las políticas y posiciones del pasado, con el fin de recuperar los antecedentes inmediatos de las políticas actuales, en el supuesto de que aquéllas ejercen algún tipo de influencia sobre éstas. En otras palabras, la conformación de una (nueva) política o postura no es ajena al tipo de políticas del pasado y a las percepciones que se tienen sobre las mismas.

La revisión histórica se inicia en los años cuarenta y se extiende hasta los primeros años del siglo XXI. Creo que las posturas y políticas de esos años dejan sentir su influencia, de manera importante, en el momento presente. (No me parece muy relevante para los propósitos de esta reconsideración la influencia de los acontecimientos anteriores a 1940, si bien el historial de la migración mexicana a Estados Unidos se remonta al siglo XIX).

De 1940 a la fecha (2006) yo distinguiría la existencia de tres periodos o fases de las relaciones migratorias entre México y Estados Unidos. Para la conformación de esos tres periodos se tomaron en cuenta dos dimensiones fundamentales: la del patrón prevaleciente del fenómeno migratorio mismo y la de la naturaleza de las políticas, respuestas, posiciones o posturas frente a dicho fenómeno que caracterizarían cada periodo. Ambas dimensiones se descomponen, a su vez, en función de lo que acontece en cada uno de los dos países. Por obvias razones, el énfasis está puesto en los acontecimientos en México, pero constantemente teniendo en cuenta que lo ocurrido en Estados Unidos (y en el contexto internacional, en importante medida) es ciertamente determinante.

La cuestión migratoria contemporánea (si vale la expresión) entre México y Estados Unidos está marcada por lo que denomino las tres fases del fenómeno migratorio, o bien que éste ha atravesado por tres pe-

riodos a partir de 1940. La idea al hacer esta revisión de las etapas por las que ha atravesado la migración no es por un prurito de ilustración, sino que se trata de transmitir la visión de que en el momento presente de alguna forma conviven simultáneamente esas tres fases; o bien, que en la fase presente se encierran aún elementos de las anteriores. Éste es el propósito de la breve revisión histórica. (En mi opinión tal es el fin y la importancia de tener una perspectiva temporal o de analizar los fenómenos “desde una perspectiva histórica”).

Los tres periodos por los que ha atravesado el fenómeno y la cuestión migratorios (fenómeno y cuestión están interrelacionados) son: el de “los programas de braceros” (1942-1964), el del “tácito *laissez-faire*” (1965-1985) y el de “la búsqueda de una gestión migratoria” (1986 al presente). (El que la duración de cada periodo sea, hasta el presente, de casi 20 años es una mera coincidencia.)

1. LOS PROGRAMAS DE BRACEROS (1942-1964)

Esta fase del fenómeno y su gestión fue marcada por la existencia de una serie de programas de trabajadores temporales, dirigidos a satisfacer las demandas laborales del sector agrícola de Estados Unidos (que son de un marcado carácter temporal), y cuyos participantes provenían también mayoritariamente, o casi exclusivamente, del sector agrícola y rural de México. En esta fase, el fenómeno migratorio se caracterizó por un “patrón de circularidad”. Los problemas que se enfrentaban eran la gestión de flujos temporales y el cumplimiento de los acuerdos y condiciones de los mismos –la vigilancia del cumplimiento y el respeto de los derechos de los trabajadores por parte del gobierno mexicano–. Otra característica del periodo fue que esta migración se mantuvo, desde el punto de vista espacial, como un fenómeno muy localizado regionalmente, tanto en México como en Estados Unidos. En México, en las regiones centro-occidente y centro-norte. Entendiblemente por lo anterior, otra característica de esa migración fue que sus implicaciones económicas y sociales pueden ser consideradas como relativamente limitadas y constreñidas en ambos países.

Una característica más fue la presencia, variable en el tiempo, de componentes autorizados y no autorizados (“los mojados”), práctica-

mente o de hecho “siempre” existentes –durante los 22 años– en aquellos flujos.

Obviamente que, por lo que se refiere a los causales o determinantes en esta fase del fenómeno migratorio, factores económicos “estructurales” estaban en su base; resumiendo, los diferenciales de ingreso existentes entre los dos países –México era un “país de bajos salarios” y Estados Unidos un “país de altos salarios”– fueron factores determinantes. Sin embargo, es claro también que factores de política fueron muy importantes en el inicio (“reinicio”, desde una perspectiva histórica más amplia que la adoptada en esta exposición) de las migraciones mexicanas a Estados Unidos y en la conformación de la cuestión migratoria bilateral. De hecho, durante toda esta fase se contó explícitamente con acuerdos bilaterales. Sin embargo, hay que observar que en este periodo hubo una fuerte tensión entre bilateralismo y unilateralismo (con un desplazamiento de uno a otro, de manera similar a la idea del *continuum* entre cooperación y enfrentamiento) por parte de los dos países. En mi opinión, se podría afirmar que México participó en estos programas de manera un tanto “reticente” al principio, pero posteriormente “se acostumbró” a los mismos y en el fondo no deseaba que terminaran. De hecho, cabildeó para buscar su prolongación, misma que obtuvo en ocasiones. Casi lo opuesto parece haber ocurrido en Estados Unidos; este país ejerció fuerte presión para que los programas fueran bilaterales; si bien fueron prácticamente unilaterales en algunos momentos por parte de Estados Unidos, al tiempo que también le dio acomodo a los deseos de México de prolongarlos en los últimos años, hasta que los dio por terminados unilateralmente en 1964.

Los legados de esta fase para la cuestión migratoria contemporánea se encuentran en varios aspectos o dimensiones. Tal vez el legado más destacado y perdurable sea la instauración en importantes segmentos o grupos mexicanos de población del *migration syndrome* –la migración se vuelve parte del imaginario social y en Estados Unidos se instaura una cierta adicción o “dependencia” al trabajo migrante en sectores económicos determinados–. Durante 22 años la migración a Estados Unidos fue una posibilidad para la población mexicana, al tiempo que la experiencia de 22 años de acuerdos y programas dejó abierta la opción de negociar acuerdos migratorios. En la práctica, ésta fue, en general, una experiencia con un carácter jurídico ambiguo, por lo

variable de los componentes formales, autorizado y no autorizado, casi siempre presentes en este patrón migratorio.

2. ACUERDO TÁCITO DE UN LAISSEZ-FAIRE MIGRATORIO (1965-1985)

La segunda fase de la migración mexicana a Estados Unidos estuvo caracterizada por una especie de condescendencia (*permissiveness*) por parte tanto de ese país como de México. La actitud mexicana ha sido calificada como un retraimiento o una omisión. Yo la calificaría de negligencia ante las realidades del fenómeno migratorio (que quedó abandonado a su suerte, en una especie de “descuido voluntario”). Tal vez la caracterización más válida o ajustada, al tiempo que más extendida y aceptada, sea la acuñada por Manuel García y Griego de “la política de no tener política”.

En esta fase, el bilateralismo fue el de un acuerdo *sui generis*, al darse un “entendimiento tácito” que mantenía, y quizá con el propósito de mantenerlo, un *statu quo* que equivalía a una especie de laissez-faire migratorio. De ahí la *permissiveness*, la omisión o la negligencia por parte de los dos gobiernos –que eran importantes partes interesadas– ante un patrón migratorio que les resulta funcional y útil, y al que otras importantes partes, actores y agentes –como los empleadores y los migrantes mismos– también se acostumbraron y aceptaron.

Al mantenerse en esta fase, en lo esencial (con el paso del tiempo y la evolución de los contextos, ciertos cambios se presentan siempre), el patrón de circularidad de la fase anterior, también se tiende a conservar las características principales del fenómeno. Así, en lo espacial, el fenómeno continúa estando muy localizado regionalmente –centrado en la región “tradicionalmente” migratoria–, a la vez que sus implicaciones económicas y sociales se mantuvieron constreñidas a la agricultura y el mundo rural, y al *agrobusiness* en Estados Unidos (ambos aspectos se dan, tanto en México como allá, con sus peculiaridades propias al país de origen y al de destino).

En cambio, en términos jurídicos, la composición del flujo se alteró profundamente, al volverse mayoritario el “indocumentado” (si bien, “no todos los migrantes son mojados”, tal y como reza el título de un artículo que escribí y que se publicó en los años setenta).

Por lo que se refiere a los determinantes del fenómeno, se mantuvieron como principales los factores económicos estructurales, pero a éstos se vinieron a añadir factores demográficos –como el rápido crecimiento de la población en edades laborales– y sociales –ejemplificados en el papel creciente de las redes migratorias (familiares, comunitarias y las de los “polleros”) y en la continuidad y permanencia de los flujos. Por lo que respecta a los “factores de política”, éstos actuaron de manera indirecta, al dejarse “inadvertidamente” la puerta fronteriza a medias –medio abierta o medio cerrada, según conviniera–. En este abrir y cerrar de la frontera había una cierta unilateralidad por parte de Estados Unidos, como la había en el cruce no autorizado por parte de México. Los retos de gestión consistían, podría decirse, en que el fenómeno no se saliera del todo de las manos, de su cauce, que no se disparara, que no se hiciera visible o que al menos no fuera muy notorio. La “política migratoria” o la respuesta migratoria mexicana de defensa de los migrantes (categoría a la que se había elevado la obligación del Estado mexicano de defender los derechos de sus ciudadanos en el exterior) no podía, por lo mismo, sobrepasar cierta presencia ni adquirir una gran prioridad –ni interna ni externamente–. Después de todo, esa política de defensa de los migrantes también formaba parte de la política de no tener política; actitud de omisión que, con posterioridad, le han reprochado al gobierno mexicano tanto políticos como académicos y miembros de organizaciones no gubernamentales.

En términos de legados para la fase siguiente, en mi opinión, sobresalen: el carácter indocumentado o “no autorizado” del fenómeno; el peso creciente de las redes migratorias (que involucran ya a varias generaciones) y, por supuesto, la “profundización” del fenómeno migratorio en las dos economías y sociedades.

3. LA BÚSQUEDA DE LA GESTIÓN MIGRATORIA (1986 AL PRESENTE)

Esta tercera fase, que es en la que se encuentra el fenómeno y la cuestión migratoria en la actualidad (después de las elecciones del 2 de julio de 2006), estaría caracterizada por diversos intentos de gestión migratoria. Algunos de estos intentos llevan el propósito del control –en presente, porque el propósito de los intentos en cierta medida si-

que siendo actual–; otros buscan incluso la “governabilidad” del fenómeno –también en presente–. Los intentos han surgido tanto de parte de Estados Unidos como de México (aunque a México le ha tocado más “reaccionar”); de ahí que en todos ellos estén en juego grados variables de bilateralidad o unilateralidad –sea por diseño y voluntad política, sea por defecto u omisión–. Los hechos que jalonan esta fase son cuatro: la ley IRCA de 1986, la estrategia del TLCAN, el entendimiento presidencial de 2001 y los intentos de reforma migratoria de Estados Unidos a partir de 2004.

i) La ley IRCA fue un intento de control migratorio que descansaba en una estrategia de contención fronteriza de los migrantes y penalización de los empleadores de “indocumentados”; sin embargo, sólo se avanzó en la contención fronteriza. IRCA también contemplaba la eventual inmigración de trabajadores agrícolas (de carácter permanente y temporal) con los programas SAW y RAW. Este intento de control migratorio fue totalmente unilateral por parte de Estados Unidos.

Igualmente unilateral fue la “reformulación” de la estrategia de contención fronteriza puesta en marcha por la administración de Clinton a partir de 1993 –disuadir de cruzar la frontera subrepticamente– mediante la construcción de muros (hasta triple fences) en los lugares de cruce más utilizados. Esta estrategia continuó bajo la administración de Bush hijo, con sus extensiones y modalidades propias, y probablemente seguirá vigente en el futuro inmediato. (En octubre de 2006 entró en vigor una ley que extiende significativamente el muro físico y prevé otro virtual.)

ii) El TLCAN fue más bien, o propiamente, una estrategia de “governabilidad” migratoria que de gestión migratoria. El propósito era desincentivar la emigración mexicana mediante la creación de empleos y el incremento de los niveles salariales en México, lo que sería propiciado por la liberalización comercial en América del Norte. La integración económica resultante conduciría a una convergencia de las economías participantes –es decir, se esperaba la convergencia de los precios de los factores productivos–. Esta estrategia era bilateral (institucionalmente era regional).

En la actualidad no se confía, al menos para el futuro inmediato, en el poder desincentivador de la emigración como efecto del libre comercio y la integración económica; si bien, en abstracto y en el largo

plazo, el libre comercio y la integración económica continúan siendo contempladas como la estrategia más promisorias para acelerar el crecimiento económico y, eventualmente, frenar la emigración.

iii) El entendimiento presidencial de 2001 puede ser visto como una estrategia tanto de gestión como de gobernabilidad migratorias, por parte de México y Estados Unidos. La agenda de dicho entendimiento era muy ambiciosa y buscaba llegar a un acuerdo bilateral en la materia que “liberalizara” la movilidad de los trabajadores mexicanos entre los dos países al tiempo que apoyara el desarrollo de las regiones mexicanas de mayor intensidad emigratoria. Este intento fue bilateral e iba encaminado a profundizar la integración –todavía ante todo económica, al incorporar la dimensión laboral en el proyecto de integración regional (si bien Canadá se mantuvo al margen).

Este entendimiento fue de corta duración. Un acontecimiento externo al intento mismo –los ataques de septiembre de 2001– canceló toda posibilidad de que el entendimiento presidencial de febrero de ese mismo año se llegara a concretar en compromisos particulares. Es tema de discusión y especulación (prácticamente sin trascendencia) si se llegaron a entablar “negociaciones”, si hubo avances o si se pudo haber arribado a algún tipo de acuerdo –aunque limitado–. Sin embargo, el hecho mismo de ese entendimiento presidencial y de las expectativas que suscitó en México fue (ha sido) un legado importante, que desaparecerá con dificultad en este país.

iv) El debate sobre la reforma migratoria en Estados Unidos es el contexto actual que enmarca cualquier intento por “gestionar” la cuestión migratoria entre ambos países. La propuesta de Bush (*the Bush proposal*), en enero de 2004, reactivó el debate migratorio en aquel país, que tomaba en cuenta los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, por lo que dicho debate quedaba supeditado a la prioridad, vigente desde entonces, otorgada a las cuestiones sobre seguridad nacional.

La propuesta de Bush constaba de tres elementos principales. En nombre de o en función del objetivo de la seguridad nacional, el primer elemento era el control y la contención (fronterizos) de la migración; un segundo elemento era el establecimiento de un programa de trabajadores temporales, y un tercero era una especie de “regularización temporal” de los residentes en Estados Unidos en situación irregular (que no se pudiera calificar de amnistía), al permitir su incorporación

como trabajadores temporales. La propuesta de Bush era definitivamente unilateral (no se contemplaba ningún tipo de excepcionalidad para México).

Aún hoy se enfrentan en el Congreso de Estados Unidos esquemáticamente dos posturas. Simplificando, una considera que lo prioritario, y tal vez lo único, es el control y la aplicación estricta de las leyes (*enforcement first and/or enforcement only*); la otra postura considera algún programa de trabajadores temporales y algún tipo de regularización de la población no nacional que reside en forma irregular en Estados Unidos, como elementos adicionales al control y aplicación de las leyes. Es decir, en esta postura se incluyen diversas variantes de propuestas de una “reforma migratoria integral”. La ley que autorizó en 2006 la extensión del muro fronterizo es una batalla ganada por la “postura dura”, en lo que se perfila como una larga guerra. El nuevo Congreso dominado por los demócratas ofrece expectativas de que la “postura integrista” pueda ganar alguna batalla.

El fenómeno migratorio en esta tercera fase se ha vuelto mucho más complejo. Un cambio, dentro de la continuidad, es que el patrón del fenómeno se ha consolidado como una “migración permanente”, sin que la circularidad desaparezca o que ésta adquiera nuevas modalidades con el “transnacionalismo”. En términos de sus implicaciones, espacialmente el fenómeno deja de estar regionalmente localizado para convertirse o adquirir un carácter nacional (en México y en Estados Unidos); económica y socialmente, se amplían y magnifican las consecuencias del mismo en ambos países. En México, las implicaciones se refieren al potencial en términos de desarrollo y transformación económica, sobre todo mediante las remesas. Sin embargo, la migración no ha dejado de ser un mecanismo o una estrategia simplemente para sobrevivir (con la expectativa de prosperar y escapar de la miseria). La migración con frecuencia se ha vuelto la única expectativa de superación, al no existir las de “realización” en el país propio. En Estados Unidos, nuevos sectores económicos “descansan” en la migración (autorizada y no autorizada) para satisfacer sus demandas laborales, al tiempo que muchos grupos perciben que “la identidad nacional estadounidense” está amenazada (lo han dicho Samuel Huntington y otros autores).

Por lo que hace a los determinantes o causales del fenómeno, a la “estructuralidad” de los factores económicos, demográficos y sociales,

en operación durante las fases anteriores, se añade el factor “diáspora mexicana”. En cambio, los factores de política se vuelven ambivalentes y poco confiables por las señales –acciones– que envían y por cómo éstas son percibidas por los autores involucrados. Por ejemplo, las acciones y señales de endurecimiento igual previenen el cruce no autorizado que lo promueven (en este último caso, como una reacción preventiva ante un escenario de obstáculos crecientes). Lo que aparece como más consistente es el importante peso de los factores de política en la transformación del patrón migratorio de uno de circularidad a otro de permanencia.

Esta tercera fase es la actual; por lo tanto, en lugar de legados se hará una somera evaluación de esa búsqueda de gestión, y gobernabilidad o gobernanza, sobre los flujos migratorios mexicanos a Estados Unidos.

El propósito no es evaluar estrategia por estrategia, sino revisar cuáles son “los resultados” (a manera de evaluación) del nuevo clima de gestión –y gobernanza– migratoria en el fenómeno migratorio mismo. Hasta fechas recientes no parece haber pruebas incontrovertibles de que la migración no autorizada haya sido frenada de manera significativa, respecto de su tendencia secular. (De acuerdo con las estimaciones de Conapo de noviembre de 2006, la emigración continuó incrementándose entre 2000 y 2005 respecto del quinquenio anterior.) Lo que ha sucedido, en cambio, es una desviación de las rutas de cruce de los migrantes –hacia zonas más riesgosas–. En cualquier caso, el efecto de desviación en el patrón migratorio es muy superior a cualquier efecto sobre su volumen. Como subproductos de ese cambio en el patrón de los cruces se han incrementado la vulnerabilidad y los riesgos de accidentes y percances de todo tipo, incluido el de encontrar la muerte en la travesía. Además, para burlar los crecientes y más “duros” controles fronterizos, y el incremento de los agentes (*Border Patrol*), han ganado espacios los traficantes de migrantes (*traffickers*) en detrimento de los tradicionales coyotes (*smugglers*).

Una evaluación de los intentos por establecer elementos de gobernabilidad sobre el fenómeno migratorio pasa por analizar la experiencia o el récord de las relaciones entre la liberalización comercial y la apertura económica, por una parte, y las tendencias migratorias, por otra. En síntesis, el récord de los primeros 12 años desde la entrada

en vigor del TLCAN es muy diferente de lo que “se esperaba” al respecto: no hay señales claras de que se esté produciendo una tendencia hacia la convergencia económica entre los tres países de América del Norte. Las brechas internacionales en materia de creación de empleos y niveles salariales se han ampliado. Aunque el TLCAN no se planteó como una estrategia de convergencia entre las regiones en el interior de México, las brechas internas también se han ampliado. Ciertamente, los efectos de convergencia del TLCAN podrían tener alguna validez en el norte de México, pero aparentemente de divergencia en el resto del país. Tal vez estas tendencias podrían estar dándole soporte y alimentando la emigración desde las zonas “no tradicionales”. Esta última consideración, sin embargo, debe ser calificada para incluir la fuerte persistencia de factores de demanda de trabajadores adicionales (migratorios) por parte de la economía de Estados Unidos.

4. DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES DE UNA NUEVA POLÍTICA MIGRATORIA

Lo primero que se requiere es un cambio (radical) de actitud; ya no es aceptable políticamente ni la negligencia (después del énfasis migratorio de la administración de Fox) ni la incentivación o el ensueño con la emigración (que también es producto de la administración de Fox, que legó la idea y la posibilidad de un acuerdo amplio –enchilada completa– con Estados Unidos, a la vez que hizo de los migrantes héroes nacionales y que pareció sostener la posición de que emigrar es casi un derecho, ya que los migrantes contribuyen a la economía del país de acogida). En este contexto se entiende la “declaración” generalizada de que los migrantes no son delincuentes ni terroristas, y de que contribuyen al desarrollo.

Se impone, ante todo, la tarea de desincentivación del “síndrome migratorio” (que se da tanto al nivel del fenómeno migratorio como de las posiciones frente al mismo).

Esta desincentivación se impone porque el fenómeno migratorio enfrenta un profundo restriccionismo. El restriccionismo migratorio es la (nueva) realidad post-septiembre de 2001. En el nuevo contexto internacional las prioridades de los intereses “sociales” o de los de seguridad nacional están “por encima” de las prioridades de los intereses

económicos. Las pruebas y manifestaciones de lo anterior abundan. Hay militarización y presencia de la Guardia Nacional en la frontera; el nuevo consenso en Washington al respecto es que Estados Unidos requiere un sistema migratorio ordenado y legal; el DHS es la nueva supersecretaría (2003); los estados y condados comienzan a legislar en materia migratoria (mayoritariamente de manera restrictiva); la aplicación de las leyes, incluso en el interior, es más estricta.

Ciertamente el cabildeo económico se dejará sentir a favor del trabajo inmigrante, no calificado (por ejemplo, por organizaciones como la Essential Worker Immigration Coalition) y calificado (por ejemplo, por organizaciones ligadas a la industria de la información).

En realidad, la cuestión de cuáles intereses prevalecerán es debatida. Yo tiendo a compartir la opinión de quienes consideran que la balanza se cargará del lado de la “seguridad” y el aislacionismo, de las estridencias de una opinión pública de carácter antiinmigrante en defensa de valores sociales y culturales “mayoritarios”, y ya no tanto del lado de los intereses económicos (que también son intereses de la sociedad).

El empuje por la liberalización (e)migratoria y el proyecto de un “TLCAN-plus emigratorio” dieron la impresión de que México tenía una política migratoria, pero los desarrollos post-septiembre de 2001 han desnudado al país y mostrado que éste no tiene una respuesta migratoria bien pensada. La nueva realidad obliga a una reflexión y a un replanteamiento “radical” de la política migratoria.

¿Cuáles son los desafíos para formular una “nueva” política migratoria? Para empezar no se comienza de cero. Seguramente existen múltiples elementos rescatables de los legados de las posiciones tradicionalmente asumidas. Menciono por sus implicaciones el discurso y las posturas internacionales asumidas por México en defensa de los derechos de los migrantes, en particular de los trabajadores migrantes.

También está la circunstancia de que en el futuro inmediato será muy difícil mantener una actitud de negligencia frente a este fenómeno, dado el protagonismo del tema durante la administración de Fox. De hecho, el proceso de reconsideración y replanteamiento de la política migratoria ya comenzó. Entre 2005 y 2006, el gobierno mexicano –Ejecutivo y Legislativo– adoptó la fórmula de la “responsabilidad compartida” frente al fenómeno migratorio (véase el documento

“México frente al fenómeno migratorio”, elaborado y difundido en 2005).

Para ofrecer una idea de la vastedad de la tarea que hay por delante, de lo mucho que hay por hacer en este necesario ejercicio de reflexión, discusión y replanteamiento de la política migratoria, yo procederé de un modo diferente. Mi acercamiento consiste en indagar los puntos de contacto de la política migratoria con otras políticas (convencionalmente definidas con mayor claridad).

Comienzo por los puntos de contacto con la política económica. Estos puntos ya los comenzó a establecer Guillermo Ortiz, el gobernador del Banco de México, quien, se reporta, afirmó recientemente, a propósito de la extensión del muro, que la nueva situación que este muro crearía (no más emigración masiva) obligará al país a repensar sus políticas económicas y a redefinir sus objetivos. Parece ser que el doctor Ortiz mencionó la necesidad de acelerar el ritmo de crecimiento económico y crear más y mejores empleos. Yo añadiría el objetivo de elevar los niveles salariales (después de todo, los diferenciales salariales cuentan mucho).

La estabilidad macroeconómica es una condición necesaria, pero no suficiente para alcanzar los objetivos anteriores. Todos sabemos lo anterior, pero por lo visto un “escenario migratorio restrictivo” podría ser el detonador de cambios en política económica para dar el siguiente paso; es decir, hacer prioridades económicas no sólo la estabilidad macroeconómica y mantener una baja inflación, sino también establecer objetivos en materia de empleos, salarios, poder de compra o reducción de brechas económicas y sociales. Este “paso adelante y adicional” de la política económica se fortalecería si el objetivo de política migratoria es desincentivar la emigración. El anterior sería el primer punto de contacto, tal vez el de mayores implicaciones, entre las dos políticas. En realidad, en este punto se involucran también la SHCP, la SE, la STPS y otras instancias.

Seguimos en los terrenos del Banco de México al tratar el asunto de las remesas. Éste es un segundo punto de contacto. Las remesas se han vuelto “una nueva receta o mantra del desarrollo; supuesto que requiere ser aclarado al tiempo que hay que reconocer las oportunidades y potencialidades que encierran y los desafíos que existen para ser utilizadas “productivamente”, para hacer de ellas capital de inversión.

No creo en un efecto automático “detonador” del desarrollo por las remesas; creo que se está sobrevalutando su potencial, si bien éste está ciertamente subutilizado. Las remesas son salarios, más que ahorro; son dinero privado, no público. ¿Van a ser objeto de un régimen especial? No lo creo; ni debería. Sin embargo, las remesas requieren más atención y menos negligencia, ya que contribuyen a la estabilidad macroeconómica y a la fortaleza monetaria (como una de las primeras fuentes de divisas). Además, las remesas son más cuantiosas que el monto de los “programas sociales” contra la pobreza (como el de Oportunidades). Su desaparición o disminución pondría una tremenda carga sobre la política social (en el presupuesto de Sedesol).

Desde una perspectiva diferente, las remesas ofrecen un potencial, sólo recientemente comenzado a explotar, ya que poco se ha hecho para apoyarse en ellas por la profundización financiera (que es un importante factor de contribución al desarrollo económico regional).

Un tercer punto de contacto entre las políticas económicas y la migratoria son las relaciones entre desarrollo económico y migración en zonas de alta emigración, aunque hay que considerar que todo el país es de emigración. ¡De ese tamaño es el desafío!

Paso ahora a los puntos de contacto con la política exterior. En este ámbito, la SRE y la Segob comparten responsabilidades. En el sexenio de Fox la relación bilateral “se migratizó”. Se le puso atención al fenómeno migratorio, que salió de la negligencia en que estuvo sumido, en grado diverso, en el pasado. Ahora el debate es sobre si en la nueva realidad bilateral (regional y mundial) conviene “desmigratizar” la relación bilateral. No se trataría de quitarle atención sino de no enfatizarla en demasía. Ésa es mi opinión, y creo que el equipo de Calderón así lo piensa. (Otros no lo creen así, como J. Castañeda.) Obviamente este cambio conlleva desafíos de importancia. Creo que la cuestión migratoria debe reconsiderarse en el contexto de un replanteamiento –también necesario– del tema de la “integración” (¿proyecto? ¿visión?) hacia el Norte y hacia el Sur (ambos términos en mayúsculas). Este tema está lleno de ambigüedades.

¿Cuáles son las preguntas y escenarios de las relaciones de México en y con América del Norte? ¿Se tratará tan sólo o ante todo de una zona económica comercial y de inversiones? ¿De una zona de seguridad regional? ¿El “Perímetro Norteamericano de Seguridad” es (*de*

facto) el de Estados Unidos y Canadá, que requiere también la “discreta” colaboración de México, o México va a participar activa y abiertamente en la construcción de un área de seguridad regional? ¿Ese Perímetro va a funcionar e institucionalizarse selectivamente, con barreras para México frente a los mexicanos, entre otros aspectos?

En la esfera internacional y multilateral, no sólo la bilateral, la defensa de los derechos de los migrantes se ha vuelto una constante; México ha hecho de ello una especie de prioridad. El activismo de México al respecto es grande en los foros multilaterales. La atención al tema de los derechos humanos, en general, y de los migrantes, en particular, ha traído efectos internos positivos. Estos efectos se pueden encerrar en la frase: “de la obligación convertida en política a la política convertida en obligación”. Esta actitud debe mantenerse; la reconsideración se refiere a la estrategia. ¿Es conveniente mantener esta posición de privilegio o primacía de la cuestión de la defensa de los derechos de los migrantes? ¿Tiene México credibilidad al respecto? En la esfera internacional y multilateral, no sólo la bilateral.

Dentro del replanteamiento del proyecto nacional frente al Norte y frente al Sur sobresale también la necesidad de reflexionar sobre las fronteras norte y sur, en general, y en relación con los fenómenos migratorios en particular. ¿Cuál es el equilibrio adecuado al respecto entre bilateralismo y regionalismo, en especial para incluir a Centroamérica? De hecho, México ya ha regionalizado (multilateralizado) su estrategia de defensa ante los debates y políticas de Estados Unidos en el marco de la reforma migratoria en este país. ¿Qué es lo que más conviene?

Independientemente de las decisiones en relación con el tema anterior, se tiene que reflexionar sobre si se debe o no reconsiderar la “tácita desvinculación” entre los fenómenos migratorios, en el interior de la parte norte del continente americano (de Panamá al Polo Norte), y el Plan Puebla-Panamá.

Hay obvias cuestiones de congruencia en las posiciones mexicanas en materia de las integraciones hacia el Norte y hacia el Sur. Por extensión se tiene que reflexionar también sobre “el lugar de las migraciones y del discurso migratorio” en los ámbitos y contextos de América Latina e Iberoamérica.

Puntos de contacto con la política interior y de seguridad (interna y nacional); terrenos propios de la Segob, pero en los que la SRE también

tiene un papel importante. La Segob ha ganado espacios en el periodo post-septiembre de 2001, ya que la colaboración con Estados Unidos en materia de seguridad es un imperativo. (Acuerdos de 2002 en adelante.) Que la cuestión migratoria se ve afectada por lo anterior es un hecho. ¿Se requiere alguna reconsideración en materia de principios y deslindes?

Tal vez la problemática sea más difícil y delicada respecto de las políticas sobre la frontera sur. ¿Se la va a ver también bajo la lente y “la óptica de la seguridad”? ¿México “calcará” la política de Estados Unidos sobre su frontera sur? Es claro que la situación actual en la frontera sur no es sostenible indefinidamente. ¿Control en la frontera o control en el interior de México?

Al respecto se resalta la importancia creciente del INM en su propio ámbito de acción –el migratorio–. Sin embargo, su influencia se extiende. Recientemente pasó a formar parte del Consejo de Seguridad Nacional. ¿Es lo conveniente? ¿Se es congruente con otras posiciones que México defiende en materia de gestión de las migraciones? Obviamente el papel del INM está estrechamente vinculado con las posturas y políticas sobre la migración de tránsito. Al respecto, existen desafíos mayores. Entre éstos se encuentra la necesidad de controlar la frontera (las fronteras) en un contexto de mantenimiento del Estado de derecho; cómo hacer para que Estados Unidos pague –no sólo financieramente– lo que le corresponde por su responsabilidad en la generación de condiciones y en términos de los determinantes e implicaciones asociados a la migración de tránsito. En último análisis, Estados Unidos es el destino final de los migrantes en tránsito por el país. Al respecto creo que merece una reconsideración la política mexicana de ejercer “controles migratorios” en el interior –ini en Estados Unidos se hacen sistemáticamente!

Puntos de contacto con la política de “desarrollo” por lo que hace a ciencia, tecnología, competitividad. En la conjunción de estas políticas, la vertiente migratoria se refiere a la política de inmigración, un aspecto casi completamente inatendido por décadas. En la Ley General de Población hay disposiciones sobre inmigración, pero son casi letra muerta. ¿Se debe modernizar esta parte de la ley (y otras)? ¿Se debe considerar la conveniencia de contar con una Ley de Migración? Creo que el país debe mostrar una mayor apertura al respecto, dadas

las relaciones entre inmigración y movilidad por el desarrollo, la competitividad y el “catching-up” en la era de la globalización.

Puntos de contacto con la política social. Creo que en este ámbito (como en el anterior) los desafíos se refieren, ante todo, a los programas públicos por diseñar y aplicar, más que a una reconsideración de las políticas existentes o de lo que se hace (que es muy poco). Uno de los retos importantes en este ámbito tiene relación con encontrar un adecuado equilibrio entre los propósitos de lograr ciertos mínimos de “cohesión social” y no recargar los costos, asociados a todo programa de *social entitlements*, con pesados programas sociales. En este contexto se puede abrir una discusión sobre programas de asistencia a las poblaciones, localidades y familias afectadas por una emigración selectiva. Otro reto de importancia se refiere a la vinculación de estos programas con los ya existentes –del tipo de Oportunidades.

Los temas anteriores están vinculados también con puntos de cruce entre la política migratoria y la política laboral, ámbito de competencia de la STPS. Al respecto, se sugiere que esta secretaría debería considerar posibles, y probables, responsabilidades y competencias en caso de ponerse en marcha programas de trabajadores temporales en Estados Unidos, con y sin la anuencia y colaboración de México. Creo que las implicaciones de dicha posibilidad no han permeado el aparato institucional mexicano (aunque el tema está presente en el documento “México ante el fenómeno migratorio”, discutido y signado por la STPS). ¿Se está preparando para enfrentar escenarios de cuantiosas repatriaciones de nacionales o de un “cierre de la válvula migratoria”?

Los cruces con la política demográfica son evidentes, si bien no se han hecho explícitos (y tal vez por buenas razones). Es un hecho –no deliberado– que la emigración ha sido funcional para alcanzar importantes objetivos demográficos, como fue llegar a sólo 100 millones de habitantes en el año 2000, a lo cual contribuyó el que diez millones de mexicanos adicionales residieran en Estados Unidos. Este éxodo ha frenado también, indirectamente, el crecimiento demográfico. ¿Deberían tener algún peso las consideraciones de política demográfica en una futura política migratoria? ¿Seguirán las actuales tendencias migratorias siendo funcionales para los objetivos demográficos todavía vigentes?

La lista de interacciones y cruces de políticas no está, desde luego, completa ni es exhaustiva; podría resultar que sólo fuera “ilustrativa”.

No sé si debo decir que el país se enfrenta a un “vaso medio lleno o medio vacío”. Lo importante es que México ha comenzado a reaccionar ante lo que se configura ya, y será en el futuro inmediato y predecible, una nueva realidad contextual mucho más restrictiva para la migración mexicana. El hecho es que el país está ya buscando respuestas –nuevas respuestas– frente a los numerosos desafíos –algunos antiguos, otros nuevos– asociados a las migraciones internacionales.

POLÍTICA ECONÓMICA Y REFORMAS
PENDIENTES DEL ESTADO

LOS RETOS DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO EN PERSPECTIVA HISTÓRICA

*Enrique Cárdenas S.
Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY)*

INTRODUCCIÓN

Durante casi tres decenios, la economía mexicana ha sido incapaz de crecer al ritmo que necesita a fin de generar empleo suficiente para los habitantes del país y disminuir así, permanentemente, la pobreza. A los ojos de las nuevas generaciones, un crecimiento del PIB real de 2% a 3% es la norma, y se considera como excelente un aumento del PIB real de 4% en algún año. También es cierto que para los jóvenes de hoy contar con inflación de menos de 5%, con un tipo de cambio estable y flotante, con acceso a todo tipo de bienes en el mercado y con tarjetas de crédito válidas en cualquier parte del mundo es cosa normal. Esta falta de crecimiento para sustentar la población nacional, y especialmente en un periodo en el que la pirámide poblacional se está modificando para entrar en su fase más favorable al crecimiento, provoca inquietud y preocupación a aquellas generaciones que vislumbran un futuro poco promisorio.

La situación del país en los últimos treinta años parece acusar un letargo que es difícil romper, con todo y que también ha habido avances importantes en los ámbitos político y económico. De ahí la importancia de analizar en una perspectiva de largo plazo qué fue aquello que le permitió crecer tan aprisa en los años previos a la crisis de la deuda de 1982, y por qué de entonces a la fecha no ha sido posible alcanzar tasas de crecimiento similares. Este análisis arroja luz necesariamente sobre las perspectivas de crecimiento económico que se avecinan, los retos que se deben enfrentar y cómo la nueva administración planteó en su plataforma electoral superar estos desafíos. Por tanto el ensayo se estructuró de esa manera, además de brindar al lector una serie de conclusiones que marcan temas que seguramente se estarán abordando en los meses y años por venir.

LA ÉPOCA DEL RÁPIDO CRECIMIENTO ECONÓMICO

México experimentó un rápido crecimiento económico desde el final de la Gran Depresión, al inicio de los años treinta, hasta la crisis de la deuda en 1982. En una primera etapa, que cubre desde la mayor parte de los años treinta hasta el inicio de los setenta, el acelerado crecimiento fue acompañado de estabilidad macroeconómica.¹ El crecimiento de la economía fue de 5.6%, en promedio, entre los años de 1935 y 1960, y se aceleró aún más en los sesenta, con mayor estabilidad de los precios y del tipo de cambio.

Es importante destacar, de inicio, que la población estaba comenzando a crecer muy rápidamente a partir de los años treinta como consecuencia de la reducción de la tasa de mortalidad infantil y del inicio de la llamada “transición demográfica”. La población creció, en promedio anual, 1.7% en los treinta, 2.2% en los cuarenta, y 2.7% en los cincuenta. Esto implicó una pirámide poblacional con una base muy amplia, población muy joven que demandaba servicios y bienes pero que no generaba ingresos. Es decir, la tasa de dependencia era muy elevada (Enrique Cárdenas, 1994). Por otra parte, también es cierto que existía una alta dotación de recursos naturales aún no explotados y condiciones geográficas con un enorme potencial para elevar la productividad del país. Por ejemplo, existían muchas presas casi naturales y por tanto el costo de generación de energía eléctrica fue de inicio más bajo que el de la construcción de presas en donde el terreno natural no era tan propicio. Esto implicaba que, si bien se necesitaban recursos crecientes para atender las demandas de la nueva población, como escuelas, servicios públicos, etc., también había condiciones para acelerar el crecimiento.

Existen algunos rasgos esenciales que caracterizaron aquel periodo de rápido crecimiento. En primer lugar, el volumen de inversión bruta

¹ Existe la idea de que el acelerado crecimiento que ocurrió entre el inicio de los años treinta y mediados de los cincuenta fue caracterizado por la expansión fiscal deficitaria que provocó inflación. También es generalmente aceptado que sólo la disciplina fiscal y monetaria de los años subsecuentes dio lugar a lo que se ha llamado el “desarrollo estabilizador”, crecimiento con estabilidad de precios. En realidad, en otro trabajo que se encuentra en preparación nuestro que en todos estos años hubo una política económica bastante responsable y que la inflación sufrida en los primeros decenios del periodo se deben más bien a choques externos que a la indisciplina fiscal.

era elevado. Además, dado que el acervo de capital era relativamente reducido en comparación con los flujos de inversión, la inversión bruta era semejante a la inversión neta pues la depreciación del capital era baja. La inversión bruta fija creció a una tasa promedio real de 6.3% entre 1935 y 1960 (Enrique Cárdenas, 1994). Había además una fuerte complementación entre el sector privado y el sector público. Una alianza que se fue tejiendo a lo largo de los años, desde el siglo XIX, y que la Revolución mexicana no interrumpió (Sanford Mosk, 1951; Raymond Vernon, 1963). En particular, la alianza entre el sector privado y el público, muchas veces en forma tácita más que expresa, significó la coordinación de acciones y proyectos que elevaron la productividad. Además, en aquellos años el sector público mantenía un gasto corriente relativamente reducido, de entre 60 y 70% solamente, por lo que lograba invertir hasta 5 o 6% del PIB. Además, esa alta tasa de inversión se financiaba casi completamente con recursos internos, pues el ahorro externo necesario era de menos de 0.5% del PIB (Enrique Cárdenas, 1994).

La política agrícola e industrial era sumamente activa. Se había aplicado una política de fomento que tuvo el nombre de “desarrollismo”, impulsada inicialmente por el presidente Cárdenas y su secretario de Hacienda, Eduardo Suárez, que continuó a lo largo de los sexenios subsecuentes (Francisco Suárez Dávila, 2005).

A partir de la conclusión de la Segunda Guerra Mundial, y debido esencialmente a la crisis de la balanza de pagos que amenazaba al país por la caída de la demanda externa, el gobierno inició la política de proteccionismo gradual, pero creciente, que caracterizó una nueva etapa de crecimiento. Genuinamente se le puede llamar la época de oro de la sustitución de importaciones. El sector industrial aprovechó el proteccionismo y, junto con las externalidades positivas que al mismo tiempo generaba el gobierno con la inversión pública en infraestructura básica, logró que su producto creciera 5.9% entre 1950 y 1962 (Enrique Cárdenas, 1996). Y esto fue posible a pesar de los choques externos que enfrentó la economía durante todos esos años: la depresión de 1938 que fue tan aguda como la Gran Depresión pero que duró sólo un año; el impacto de la Segunda Guerra Mundial que expandió las exportaciones y nos inundó de divisas, así como la súbita reversión del fenómeno; y la guerra de Corea que, aunque breve,

tuvo un fuerte efecto sobre la economía mexicana. Sólo mediante una política económica activa y en ocasiones audaz se logró minimizar los efectos de los choques externos que frecuentemente fueron tanto positivos como negativos.

El crecimiento del volumen del comercio y de la economía internacional en general, aunado a la estabilidad de precios, permitió que una política económica moderada en México lograra hacer crecer rápidamente el producto también con estabilidad de precios: 7.1% en el decenio de los sesenta. Es decir, la ausencia de perturbaciones externas, a la par de una política fiscal y monetaria moderada, impulsó un fuerte crecimiento de la economía mexicana (Rafael Izquierdo, 1995). En ese decenio continuó aumentando la inversión pública y privada como había ocurrido en los años anteriores, esta vez acompañada del creciente proteccionismo que se otorgaba a los empresarios a través de las restricciones a las inversiones extranjeras (Enrique Cárdenas, 1996). En ese tiempo se optó por endeudar al país a fin de obtener los dólares necesarios para importar tecnología e insumos esenciales, en lugar de aceptar inversiones de socios extranjeros que proveyeran esos dólares. Ésta fue una decisión fundamental pues marcó, al empezar los años sesenta, el reinicio del endeudamiento público externo que habría de hacer crisis en 1982.²

Y de alguna manera esta necesidad de ahorro externo reflejaba los primeros síntomas de una debilidad estructural en la economía. En primer lugar, el sector agrícola había sido paulatinamente relegado por el desplazamiento de la inversión pública hacia la industria y la urbanización, y por la política de precios de garantía de los principales cultivos. En los años sesenta, el precio real del trigo, frijol, arroz y sorgo disminuyó sistemáticamente, a una tasa anual promedio de 2.3% (aunque el del maíz aumentó 2.3%), lo que redujo la rentabilidad del campo en relación con las actividades industriales y de servicios, impulsando la migración a las ciudades. A este apoyo a los sectores urbanos se sumó la política de precios de energéticos y transportes,

² Hacia fines de los años sesenta se requería 26.3% de las exportaciones para cubrir el servicio de la deuda externa del país, que equivalía a 2.4% del PIB. Enrique Cárdenas, *La política económica en México, 1950-1994*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

cuyo precio real también disminuyó en esos años (Rafael Izquierdo, 1995). En segundo lugar, la prolongación de la política de sustitución de importaciones convirtió el mercado interno en cautivo de los productores nacionales, lo que generó ineficiencia y poco estímulo a la competitividad. Las empresas no tenían incentivos para competir, e incluso la política gubernamental de adquirir empresas en problemas generó, en algunos casos, vicios tales como la ordeña de las empresas por sus propios dueños para obligar al Estado a intervenir (Julio Boltvinik y Enrique Hernández-Laos, 1981). Por otra parte, los ingresos públicos eran cada vez más insuficientes para sostener los niveles de inversión que históricamente se habían observado. El gasto corriente, por la dinámica poblacional y por la urbanización del país, fue desplazando al gasto de inversión. Se requerían ingresos adicionales para no tener que pedir prestado. Hubo un intento de reforma fiscal que, lamentablemente, fracasó y además dejó al sistema tributario no sólo débil, sino aún más regresivo. Ante el creciente deterioro de las finanzas públicas, el gobierno recurrió al sistema bancario para tomar de ahí los recursos que necesitaba. Es decir, el gobierno aumentó significativamente el encaje legal para utilizar esos fondos que le quitaba al sector privado en el financiamiento de su propio gasto. Así, la necesidad de ahorro externo llegó, al final del decenio de los sesenta, a 2.6% del PIB (Rafael Izquierdo, 1995). Ya no nos bastábamos a nosotros mismos para poder crecer. Hacia fines de 1969 se requería 26% de las exportaciones para pagar el servicio de la deuda pública externa. Se necesitaba impulsar las exportaciones para superar la restricción externa.³ A esta debilidad económica se sumó la debilidad del Estado, que desembocó, después de varios movimientos sociales que habían sido reprimidos a fines de los años cincuenta e inicios de los sesenta, en el movimiento estudiantil de 1968.

El conflicto político de 1968, con sus secuelas de 1971, le hizo claro al gobierno de Luis Echeverría que la economía no podía dejar de crecer. Era imposible, desde la óptica política, que no hubiera sufi-

³ Se le llama "restricción externa" a la situación por la cual la economía necesitaba de dólares para poder crecer, dada su dependencia de materias primas y bienes de capital importados que no están disponibles en el mercado nacional. Un ejemplo específico es la tecnología necesaria para poder producir y que era inexistente en el país.

ciente empleo para atemperar las demandas sociales. Al mismo tiempo, la economía daba muestras de debilidad, de incapacidad para crecer rápidamente y generar los empleos que demandaba cada año la fuerza laboral. Esta combinación de factores políticos y económicos eran los ingredientes necesarios para dar lugar al decenio del populismo mexicano. Ante el choque externo inicial causado por el rompimiento del acuerdo de Bretton Woods y el consecuente embargo petrolero árabe, que inició la época de tipos de cambio flexibles y elevó los precios de los hidrocarburos, y en medio de una recesión que por primera vez ocurría en México después de 35 años por lo menos, el gobierno entrante decidió expandir la economía. Se recurrió a la expansión fiscal financiada por la impresión de dinero fresco, que poco menos de un año más tarde, hacia fines de 1972, comenzó a impactar gravemente la inflación. El gobierno buscaba mantener los niveles de crecimiento económico, pero para lograrlo tenía que recurrir a déficit fiscales crecientes (Carlos Bazdresch y Santiago Levy, 1993). La única manera de financiarlos era mediante deuda pública y emisión de billetes. Pero además necesitaba dólares para sostener los niveles de importación de bienes indispensables para la producción y que no se producían dentro del país. Así, el gobierno intentó superar la “restricción externa” al establecer incentivos a las exportaciones, el programa de “maquiladoras”, la creación del Instituto Mexicano de Comercio Exterior, entre otras acciones.

El gobierno también intentó realizar una reforma fiscal para aumentar sus ingresos y disminuir su dependencia de la deuda y de la emisión de dinero fresco. Lamentablemente, este segundo intento de reforma también fracasó y no se logró aumentar la recaudación (Leopoldo Solís, 1981). Para mediados de 1976 la economía no podía más y se cayó en una crisis de solvencia efectiva, aunque en aquel momento se la consideró como una crisis de “flujo de caja”. La razón no era trivial: el aumento del precio del petróleo había convertido a México, una vez más y después de más de treinta años, en exportador neto de crudo. Además, se acababan de encontrar nuevos grandes yacimientos de petróleo que, si bien requerían de fuertes inversiones para su explotación y su distribución en el territorio nacional, prometían un futuro muy brillante.

La disponibilidad de fuertes cantidades de petróleo, y por tanto de divisas, constituyó en sí misma la eliminación de la restricción exter-

na, al menos en forma temporal. De pronto, ya era posible seguir creciendo a tasas elevadas, pues habría suficientes dólares con los cuales adquirir los bienes y servicios necesarios para el aparato productivo. Sin embargo, la abundancia de dólares provenientes de un recurso natural no renovable, y sujeto a las turbulencias y caprichos del mercado internacional, logró esconder la debilidad estructural de la economía ya manifiesta. Se tenían recursos para desperdiciar, sin que ello tuviera consecuencias inmediatas (Enrique Cárdenas, 1996).

Como consecuencia de la abundancia de dólares, ocurrió un grave episodio de la llamada “enfermedad holandesa”. Este fenómeno implica que los costos aumenten y no puedan repercutirse en los precios finales, por lo que la rentabilidad de las empresas disminuye y por tanto algunas de ellas quiebran y salen del mercado. Ello debilita aún más la estructura productiva, pues empresas eficientes sufren por esta situación, lo que merma su capacidad de inversión y de seguir siendo competitivas en el mercado (Enrique Cárdenas y Gonzalo Castañeda, 1994). Aunado a este problema, la abundancia de recursos y la premura con que se ejercieron provocó que el gasto público fuera poco eficiente, con una rentabilidad social y económica muchas veces cuestionable. No obstante, es importante destacar que la inversión pública se multiplicó y generó la capacidad de producción energética que habría de servir al país durante decenios, tanto en términos de disponibilidad de energía como de recursos fiscales.⁴

Sin embargo, el resultado fue el crecimiento económico más elevado del siglo. Durante la segunda mitad de los años setenta, el PIB creció a una tasa anual de 7.8% en promedio (Enrique Cárdenas, 1996). Al mismo tiempo, la inflación fue moderada por la abundancia de bienes que permitió la apertura temporal de la frontera, y un tipo de cambio semifijo. Muy pronto, la economía se volvió dependiente del petróleo y, dada la propiedad estatal de Pemex, las finanzas públicas también dependieron enormemente de los impuestos generados por la produc-

⁴ Por ejemplo, fue en esa época cuando se descubrieron y comenzaron a explotarse las reservas petroleras de Cantarel, que aún al día de hoy siguen siendo importantes. Ahora, su declive previsible está poniendo en la mesa de discusión nuevamente la necesidad de “despetrolizar” los recursos fiscales y encontrar nuevas fuentes de recaudación.

ción, distribución y exportación de petróleo, fenómeno que tristemente subsiste el día de hoy y que se analizará más adelante.

El exceso de gasto tanto público como privado significó que el ahorro interno fuera insuficiente, por lo que se tuvo que recurrir cada vez más al ahorro externo, a pesar de los ingresos petroleros adicionales. En concreto, el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, o sea el ahorro externo, significó 4.4% del PIB. Una vez que el precio del petróleo llegó a su límite en el verano de 1981 y hubo los primeros indicios de que podría bajar, las expectativas sobre el mercado petrolero se revirtieron. Ya era un mercado de compradores, no de vendedores. Lamentablemente, el presidente José López Portillo no hizo caso de esa nueva realidad y mantuvo los niveles de gasto, a pesar de que el director de Pemex, Jorge Díaz Serrano, le recomendó ajustarse a las nuevas condiciones del mercado. Sin embargo, la banca internacional, que había otorgado créditos cuantiosos a muchos países latinoamericanos y de Europa Oriental, convirtió gradualmente sus créditos de largo a corto plazo, de modo que, conforme se iban venciendo los créditos, sólo se renegociaban a corto plazo y con tasas de interés flexibles. El crecimiento impulsado por el gasto público, no obstante, siguió acelerado y con una inflación cada vez más reprimida. Para inicios de 1982 la situación de la balanza de pagos se hizo insostenible y el presidente no tuvo más remedio que devaluar el tipo de cambio, cosa que se había comprometido una y otra vez a no hacer. Ésta fue la primera de varias devaluaciones que ocurrieron durante el año.

POR QUÉ NO HEMOS CRECIDO DESDE LOS OCHENTA

No hay duda de que 1982 marca un hito en la historia económica del país. A partir de entonces las tasas de crecimiento económico per cápita no han sido altas y, cuando ello ha ocurrido, no se han sostenido. En 1982 la economía registró por última vez una alta tasa de crecimiento pero, conforme avanzó el año, ese proceso se redujo rápidamente y terminó por estancarse tras el estallido de la crisis de la deuda. Los diez años siguientes marcaron el estancamiento más pronunciado de la economía mexicana, y de América Latina, desde la Gran Depresión de los años treinta. De entonces a fines de los noventa, la tasa de cre-

cimiento de la economía, per cápita, ha sido de casi cero. La economía dejó de crecer y lo que parecía un fenómeno de corto plazo se ha convertido en la característica más dramática del México contemporáneo (Nora Lustig, 1999). Sólo en los últimos años el producto per cápita ha vuelto a crecer, pero a una velocidad que está muy alejada de generar los empleos que requiere la población mexicana que cada año se suma a la fuerza laboral.

El de 1982 fue sin lugar a dudas el año que marcó el inicio de este largo periodo de estancamiento relativo. El auge económico que había sido impulsado por el petróleo y la contratación de deuda externa se tradujo en una vorágine de gasto público y deterioro de la balanza de pagos, que dio lugar en 1982 a una serie de devaluaciones que llevaron al dólar de 24 a 150 pesos antes de terminar el año. Esta depreciación del tipo de cambio fue el reflejo de lo que estaba ocurriendo con la macroeconomía y con la relación entre el sector privado y el sector público. En cuanto a la macroeconomía, el déficit financiero del sector público llegó a casi 17% del PIB, cifra nunca antes vista, y a una inflación de casi 100%, así como a una duplicación de la oferta monetaria en solamente un año. La deuda pública externa aumentó, en un año, más de 14 000 millones de dólares (Enrique Cárdenas, 1996). Y ante la incapacidad de cubrir sus compromisos financieros, México tuvo el dudoso privilegio de “destapar” la crisis de la deuda externa de América Latina. A partir de entonces, la comunidad financiera internacional exigió de los países deudores una austeridad al tener que enviar al extranjero el ahorro forzado que se estaba realizando. La grave crisis económica llevó a la insolvencia, a pesar de que el gobierno no lo consideró así en su momento.⁵ La necesidad de pagar revirtió por primera vez los flujos de capital. México de pronto tuvo necesidad de pagar su deuda y, para poder hacerlo, no le quedó más remedio que reducir su gasto especialmente de inversión, pero también el de consumo. Este “apretón” del cinturón tuvo un grave efecto en las economías de la población, lo que conllevó un elevado costo social. Los niveles de gasto público en educación, salud, vivienda y en otros rubros de alto impac-

⁵ El secretario de Hacienda, Jesús Silva Herzog, hablaba entonces de una crisis de flujo de caja. Años más tarde reconoció que se trataba más bien de una crisis de solvencia.

to social disminuyeron gravemente en términos reales (Nora Lustig, 1998). Lo mismo ocurrió con el poder adquisitivo de los salarios y con el empleo tanto formal como informal. El país había caído en una crisis estructural que se reflejó en un estancamiento económico. A partir de entonces se inició una caída de la inversión pública que prácticamente no se ha detenido desde entonces.

En cuanto a la relación del gobierno con el sector privado, la estatización de la banca el 1º de septiembre de 1982 rompió de tajo una alianza tácita que había caracterizado a la economía mexicana por un siglo. Las relaciones entre el gobierno y el sector privado ya no serían iguales. La desconfianza y la posibilidad evidente de que el Estado mexicano expropiara todo un sector económico sin una causa justificada introdujeron un elemento de incertidumbre que no existía, al menos para los grandes empresarios. La vulnerabilidad de los ciudadanos quedó de manifiesto (Carlos Elizondo Mayer-Serra, 2001). La estatización de la banca marcó un cambio en las trayectorias tanto en lo económico como en lo político del país (Gustavo A. del Ángel-Mobarak *et al.*, 2005).

La de los ochenta fue la década perdida. Lo que se había logrado en años se esfumó en apenas un lustro y, lo que es peor, no se ha recuperado cabalmente desde entonces. La lucha contra la inflación, el desempleo y la caída de los niveles de vida de la población ocupó al gobierno de Miguel de la Madrid. Para evitar la sobrevaluación del peso, que se consideraba el elemento más funesto que había generado el auge petrolero, el Banco de México siguió todo tipo de políticas cambiarias que minimizaran el golpe. Así se generó un proceso de espiral en el que la depreciación del tipo de cambio elevaba los precios y éstos, a su vez, los salarios, lo cual elevaba nuevamente los precios; el banco central depreciaba entonces la moneda para evitar la sobrevaluación y se reiniciaba el ciclo. Así se generó una inercia que incrementó fuertemente los niveles inflacionarios, con el peligro de desbordarse. Ante esta situación, que prevalecía también en otros países, se echaron a andar programas de estabilización heterodoxos en algunos del cono sur y en Israel (Michael Bruno *et al.*, 1989). Algunos de esos programas fueron medianamente exitosos. En el caso de México, ante la caída del precio del petróleo en 1986 que llevó nuevamente a las finanzas públicas a registrar un déficit de 16% del PIB, el

gobierno puso en marcha un plan de estabilización *sui generis*. El plan frenó gradualmente el componente inercial de la inflación y al mismo tiempo redujo los desequilibrios macroeconómicos. El Pacto de Solidaridad Económica fue sumamente exitoso y gracias a él se evitó un proceso de hiperinflación, con un costo relativamente pequeño para el país (Pedro Aspe, 1993).

Junto con el combate a la crisis, el gobierno de De la Madrid inició una serie de reformas, de las cuales la más importante fue el desmantelamiento de la estructura proteccionista del país. Este proceso estuvo caracterizado por la sustitución del sistema de permisos previos a la importación por los aranceles *ad valorem*. Posteriormente, los aranceles mismos se fueron reduciendo, todo esto en forma unilateral. A la llegada de Carlos Salinas de Gortari a la presidencia, su gobierno se abocó a resolver el problema de la deuda externa y del déficit público, y acelerar el cambio estructural (Nora Lustig, 1998). En cuanto a la deuda externa, ésta había tenido varias renegociaciones sucesivas que habían reducido a la mitad las salidas de dólares en los primeros años, a costa de alargar los periodos de pago. Para el verano de 1989 se había logrado una reducción del saldo de la deuda y, si bien el problema no estaba plenamente resuelto, al menos las expectativas se habían modificado.

La reducción de la inflación había reducido a su vez las tasas de interés nominales y por tanto el monto del pago del servicio de la deuda interna. De hecho, 75% de la reducción del déficit público se debió a la reducción del pago de intereses en el presupuesto de egresos de la federación. El resto de la reducción del déficit, que prácticamente llegó a cero, se debió a la reprivatización de empresas estatales y a los demás cambios estructurales.

Dentro de lo que se llamó el Consenso de Washington, México inició negociaciones con varios países para lograr acuerdos de libre comercio. Sin duda el más trascendental fue el concertado con Estados Unidos y Canadá, que dio lugar, a partir de 1994, al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) (Gary Hufbauer y S. Jeffrey Schott, 1992; Gustavo del Castillo y Gustavo Vega, 1995). Además, liberalizó el sistema financiero y dotó de autonomía al Banco de México, pero persistieron algunas fallas que se hicieron evidentes años más tarde en la crisis financiera de 1994-1995. Aceleró también

la privatización de las grandes empresas del Estado, especialmente Teléfonos de México, las aerolíneas, los bancos, las compañías siderúrgicas y muchas más. Esta venta de activos significó ingresos extraordinarios para el gobierno federal, con los cuales se formó un fondo de contingencia y se pagó en forma adelantada parte de la deuda externa. De todas estas acciones resultó entonces una atracción importante de inversión extranjera, al grado de que México se convirtió en uno de los tres destinos más importantes del mundo para el capital foráneo.

Pero lamentablemente el proceso significó una sustitución de inversión privada por inversión pública, de modo que la formación de capital no registró un aumento. El exceso de dólares en la economía, a la par de una política cambiaria que utilizó el tipo de cambio como ancla nominal para reducir la inflación, conllevó un deterioro de la balanza de pagos significativo. Se generó entonces un déficit externo que reflejó una brecha creciente entre ahorro e inversión que llegó a 6% del PIB. Es decir, la economía estaba gastando más allá de sus posibilidades, estaba invirtiendo más de lo que ahorra y ese faltante provenía del exterior. Pero esta vez el faltante no se debía al sector público, como había sido la norma durante mucho tiempo, sino al sector privado que estaba invirtiendo mucho más en sectores que antes ocupaba el gobierno (Enrique Cárdenas, 1996). Un caso prominente fue la construcción de carreteras concesionadas al sector privado.

Y llegó 1994. El año comenzó con el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, que sorprendentemente no tuvo ningún impacto sobre las reservas internacionales del Banco de México. El movimiento fue rápidamente neutralizado en términos económicos y no mermó la confianza de los inversionistas.⁶ Dos meses más tarde, a fines de marzo, el candidato presidencial del PRI fue asesinado, y entonces sí ocurrió una salida de dólares en forma masiva. En menos de tres días salieron cerca de 6 000 millones de dólares (Jonathan Heath, 1999). El Banco de México aceleró una práctica que habría de tener consecuencias nefastas sobre la economía: la emisión de certificados de la Tesorería valuados en dólares, con vencimiento de un año, los

⁶ Por ejemplo, no se detectó un movimiento del nivel de las reservas internacionales en las primeras semanas de enero de 1994.

llamados tesobonos. El problema central es que estos certificados se convirtieron en un instrumento de ahorro en dólares que fueron demandados por personas que buscaban salir de los pesos por cuestiones de seguridad cambiaria. Los tesobonos eran en sí muy atractivos, pues ofrecían una tasa de rendimiento muy superior a cualquier otro instrumento de ahorro en dólares en el extranjero, con riesgo y liquidez semejantes. Es decir, la adquisición de tesobonos era un mecanismo para evitar la fuga de capitales y para absorber entradas de capital de portafolio con una liquidez relativa. A lo largo del año, a causa de la incertidumbre política y debido a las mismas elecciones presidenciales de julio de ese año, la emisión de tesobonos llegó a fines del sexenio salinista a cerca de 18 000 millones de dólares, a la vez que se registró una reducción significativa de las reservas internacionales del Banco de México. Como puede apreciarse, la autonomía del Banco de México no fue suficiente para evitar estos excesos de la política monetaria (Enrique Cárdenas, 1996).

El deterioro de la balanza de pagos, que requería de 25 000 millones de entradas de capital del exterior para ser financiada de acuerdo con los criterios de política económica que presentó el equipo saliente al Congreso de la Unión en diciembre de 1994, fue sin duda un foco rojo que se encendió entonces. Todo parece indicar que el mercado, y en especial los inversionistas más importantes que manejaban fondos de inversión, no consideraron que un déficit en cuenta corriente de 25 000 millones de dólares para 1995 fuera financiable. Por tanto, estaban listos para atacar al peso en cuanto vislumbraran una confirmación de sus temores. Unos cuantos días más tarde, en la segunda quincena de diciembre, y ante la negativa de las autoridades hacendarias de que el peso sería ajustado, ocurrió una fuga masiva de dólares que depreció el tipo de cambio en más de 100%. Sólo en las tres primeras semanas de diciembre, ante la incertidumbre que reinaba, la emisión de tesobonos aumentó 10 000 millones de dólares más, aunados a la salida de capitales de 5 000 millones de dólares adicionales. Es decir, en las tres primeras semanas de la administración zedillista, el país sufrió una "fuga" de unos 15 000 millones de dólares. La crisis financiera de 1994-1995 estaba comenzando (Sydney Weintraub, 1999).

EL MAGRO CRECIMIENTO ECONÓMICO RECIENTE Y SUS PERSPECTIVAS

La crisis de diciembre de 1994 fue muy profunda. De pronto, la balanza de pagos registró un déficit enorme y había que pagar 28 000 millones de dólares sólo por concepto de tesobonos en menos de un año, más otros compromisos financieros gubernamentales. Además, los bancos habían estado registrando problemas de cartera vencida desde años atrás y ahora éstos se recrudecían. El Fondo Monetario Internacional obligó a una restricción monetaria extrema, por lo que la crisis se reflejó en una elevación de las tasas de interés que propició el no pago de millones de deudores y el debilitamiento aún mayor de los bancos. Además, la respuesta del gobierno fue tardía e insuficiente en un primer momento. Los ajustes al gasto eran más bien modestos y el mercado arremetió nuevamente. Pero, sobre todo, la carga del pago de la deuda pública en dólares contratada a corto plazo mediante los tesobonos implicaba un obstáculo enorme para enfrentar la crisis.

El gobierno mexicano solicitó entonces el apoyo del gobierno estadounidense, que más tarde otorgó el presidente Bill Clinton utilizando su autoridad ejecutiva, pues el Congreso no lo autorizó. Así, con el liderazgo estadounidense, se logró reunir una línea de crédito a México, por cerca de 50 000 millones de dólares, de muy diversas fuentes de todo el mundo, lo que automáticamente desactivó la amenaza de tener que pagar todos los tesobonos al vencimiento. Pero el problema no sólo era de corto plazo. Cierta torpeza y sobre todo retraso y dificultades de todo tipo en la puesta en marcha del rescate bancario y en los apoyos a los deudores produjo un costo enorme para los contribuyentes. El monto del rescate es todavía difícil de calcular, pero su diseño y renegociación constante significa que varias generaciones futuras serán afectadas. El costo fiscal del rescate bancario es, sin duda, un factor clave que explica la debilidad del crecimiento económico del país. Más aún, existe la percepción generalizada de que el rescate no sólo fue costoso sino que además ha sido para beneficio de algunos cuantos y que, al final, tampoco evitó la venta de los bancos al capital extranjero (Luis Rubio, 1999).

La recuperación de la crisis de 1994-1995 fue muy rápida. El financiamiento del exterior y la apertura de la línea de crédito más grande que hasta ese momento se había otorgado en la historia contemporá-

nea neutralizaron la crisis financiera macroeconómica. No obstante, perduraron problemas micro de numerosas empresas y del sistema bancario en general. Pero conforme avanzó 1995 la economía internacional, liderada por Estados Unidos, registró uno de los periodos de auge más prolongados del siglo xx. Ello tuvo como resultado la expansión del comercio y de la demanda de las exportaciones mexicanas, justo en el momento en que entraba en vigor el TLCAN. Por tanto, el sector externo se volvió el motor de la economía que contribuyó significativamente a la recuperación general de la crisis, y a estimular el poco crecimiento económico registrado en esos años. El comercio internacional, medido como la suma de las exportaciones y de las importaciones, creció de 40 000 millones de dólares en 1985 a más de 300 000 millones en 2000 (Enrique Cárdenas, 2004).

Pero las reformas no sólo alcanzaron el ámbito económico. Entre las primeras medidas del presidente Zedillo se encuentra la reforma del Poder Judicial, que realmente significó la casi creación de uno de los tres poderes de la Unión. La Suprema Corte de Justicia de la Nación comenzó a desempeñar un papel mucho más importante en la toma de decisiones que le competía, mientras que la creación del Consejo de la Judicatura inició la modernización del Poder Judicial en su conjunto. Otra reforma trascendental fue la autonomía y ciudadanización del Instituto Federal Electoral, así como del proceso relativo a las elecciones. La importancia de esta reforma apenas se puede calcular, dada la larga experiencia de impugnaciones de los resultados electorales a lo largo del periodo del PRI en el poder. Años más tarde, en la administración del presidente Fox, se impulsó la transparencia a través de la promulgación de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información. El impacto en la administración pública federal ha sido enorme y destaca el fuerte contraste con el acceso a la información y la rendición de cuentas en la mayoría de los estados de la república. Por fortuna, recientemente se aprobó una reforma constitucional para establecer pisos mínimos en los estados en cuanto a acceso a información pública.

En los últimos años también ha habido una serie de reformas en lo económico, aunque algunas de ellas han resultado insuficientes. En particular destacan la Ley de Competencia, que pretende desbaratar los monopolios que aquejan al país, la creación de diversos órganos

reguladores generalmente autónomos del Poder Ejecutivo y el fracaso del tercer intento de reforma fiscal en los últimos treinta años. Ya no como reforma, pero sí como objetivo gubernamental de primera importancia, se estableció, desde el sexenio zedillista, el combate a la pobreza que prácticamente se ha convertido en una política de Estado.

No obstante los esfuerzos y las reformas estructurales que fueron adoptadas a lo largo de más de 15 años, los resultados en términos de crecimiento del producto siguen siendo insatisfactorios (Fernando Clavijo, 2000). El PIB apenas ha crecido a una tasa de 3.3% a lo largo de los años noventa e inicios del siglo XXI. Es verdad que la inflación ha sido muy reducida y muchas personas critican la preeminencia del objetivo de controlarla a costa del bajo crecimiento. Sin embargo, ésta es una falsa disyuntiva. Puede existir estabilidad de precios con rápido crecimiento económico. La estabilidad se ha debido más bien a la apertura de la economía mexicana y a un manejo de la política monetaria prudente, aunque también es cierto que no ha tenido muchos grados de libertad. También, la estabilidad de los últimos años se ha debido a la expansión económica internacional y a un ambiente favorable para México de los precios del petróleo.

Se ha argumentado que el bajo crecimiento de la economía se ha debido a muchas causas. Se ha dicho que la carencia de reformas estructurales, en el área energética, laboral, de pensiones y fiscal, subyace en el magro desempeño de la economía de años recientes. No parece haber duda al respecto, pero también existen otros factores fundamentales. Quizás el más sobresaliente, en mi opinión, sea el nivel tan bajo de la inversión pública de los últimos 25 años. Ya se ha dicho que a partir de 1982 ésta comenzó un declive paulatino pero constante a lo largo del tiempo; primero con el objeto de generar el ahorro para poder pagar la deuda, y luego por el aumento del gasto corriente ante la ausencia de una reforma fiscal que produjera ingresos adicionales que demanda la población por los diversos programas que se han establecido, y porque el problema de los pasivos contingentes viene en aumento. En los últimos años la inversión bruta del gobierno apenas llega a 2% del PIB, lo que significa que es negativa en términos netos, una vez deducida la depreciación del acervo de capital.

La composición del gasto público, entonces, se ha modificado para privilegiar el gasto corriente a costa de la inversión. Si bien esta ten-

dencia lleva años, se ha recrudecido en los últimos tiempos a pesar de los “bonos” de tasas de interés y de los precios del petróleo que han sido tan favorables para la economía mexicana: ha habido más ingresos fiscales por el petróleo y ha habido menos gastos por las tasas de interés tan reducidas en los mercados internacionales y en el país. Y aun cuando aparentemente el déficit se ha manejado a niveles aceptables, el endeudamiento neto más los derechos por hidrocarburos fueron de tres a cinco veces el monto de la inversión en 1995-2005. Nos estamos comiendo el petróleo. Existe por tanto un creciente deterioro de las finanzas públicas que será cada vez más grave, pues las perspectivas de ingresos, si no se hace una reforma fiscal, son sumamente desalentadoras. Existe un agotamiento creciente de las reservas de petróleo y su precio internacional es volátil e incierto.⁷

Por el lado del gasto público, la tendencia a la alza de las tasas de interés generará más presiones en el pago del servicio de la deuda tanto externa como interna, al tiempo que los pasivos contingentes aumentan exponencialmente. Los cálculos más conservadores la colocan en varias veces el monto de la deuda pública y del mismo PIB. Y, naturalmente, la demanda de recursos económicos en los estados, particularmente en los del sur del país, es cada vez más apremiante pues las diferencias regionales son enormes. Se requiere mucha más inversión pública para detonar polos de desarrollo que permitan generar actividad económica y empleos, y confrontar positivamente una política migratoria más exigente por parte de Estados Unidos. Es decir, todas estas necesidades de recursos en el sur ocurren al tiempo que la frontera norte, que había sido una puerta de seguridad al desequilibrio social de corto plazo, se cierra cada vez más.

En el frente interno, la economía ha disminuido su competitividad y el “bono” del TLCAN ya ha desaparecido. Los mercados se han ido ajustando y las ganancias de la apertura comercial, en ausencia de cambios y mejoras adicionales, ya han dado todo lo que tenían que dar. Ha ocurrido una caída en el ranking internacional de competi-

⁷ La necesidad de una reforma fiscal integral ha sido aceptada por todas las fuerzas políticas y por amplios sectores de la población. Sin embargo, no existe consenso respecto de cómo debe cambiar el sistema impositivo del país, lo que ha paralizado cualquier intento de reforma. CEEY, *Evalúa y decide. Evaluación de las propuestas de los candidatos a la presidencia, 2006*, México, CEEY, 2006.

tividad. En el fondo se encuentra la debilidad de la estructura económica presente desde hace decenios: baja competitividad general que se manifiesta por rigideces en varios mercados, por concentración oligopólica y por la incapacidad para competir en mercados donde incluso años atrás éramos exportadores; finanzas públicas débiles con una enorme dependencia del ingreso fiscal petrolero⁸ y con un gasto contingente que aún los mercados no han internalizado, y un sector primario estancado, de baja productividad, confrontado por exportadores subsidiados.

A estos problemas de antaño se han agregado otros cuya resolución se vuelve cada vez más apremiante. En primer lugar, los ya mencionados pasivos contingentes representados por las pensiones de los servidores públicos y por los trabajadores de instituciones públicas como las universidades. Su monto se calcula entre dos y tres veces la deuda pública externa del país. En segundo lugar, existe un claro agotamiento de los recursos petroleros del país, a pesar de las enormes inversiones en exploración que se realizaron en años recientes, y la reticencia política para encontrar mecanismos mediante los que Pemex pueda contar con socios confiables, de alta tecnología, que le permitan explotar yacimientos petroleros profundos en el Golfo de México. También los años recientes han registrado una reticencia de ciertos sectores a abrirse a la competencia, y existe la percepción de que hubo un “reparto” de rentas que el gobierno dispensó en aras de la apertura, pero sin contar ni con la voluntad política ni con instituciones reguladoras suficientemente fuertes y comprometidas con el buen funcionamiento de los mercados. A ello se suma cierto debilitamiento de instituciones cruciales que se habían venido construyendo poco a poco. Y, finalmente, hay una acumulación de “pasivos” sociales que es necesario atender muy pronto.

Así, las perspectivas económicas de corto y mediano plazo del país muestran claroscuros que pueden ser atendidos si existe firme voluntad política en el Poder Ejecutivo y acuerdos suficientes en el Congreso. La estabilidad macroeconómica, que ha sido ya considerada como

⁸ Los ingresos petroleros contribuyen con casi 40% de los ingresos fiscales del Estado en los últimos 30 años. Arturo Fernández, “Algunas reflexiones sobre una reforma fiscal integral”, México, 2007.

un hecho, en realidad se encuentra en cierto riesgo por fluctuaciones internacionales que modifiquen fuertemente las tasas de interés y por los precios del petróleo, así como por la desaceleración económica de Estados Unidos. La estabilidad macroeconómica también está en riesgo si no se toma la serie de medidas que el país necesita. Es clara la necesidad de más reformas, no sólo en el ámbito económico sino también en el político y en el judicial, para atacar la debilidad estructural de la economía. Por ejemplo, si bien es cierto que se requieren más recursos fiscales, también es evidente que se necesita incluso más urgentemente que el gasto se ejerza mejor, que haya transparencia y rendición de cuentas en todos los niveles de gobierno y a lo largo y ancho del país. Lo que ocurre en la mayoría de los estados de la república y en el gobierno del Distrito Federal se asemeja a lo que sucedía en el ámbito federal hace 15 o 20 años.

En suma, se pueden mencionar varios elementos básicos de la debilidad estructural que aqueja al país:

- Ingresos públicos insuficientes con un sistema fiscal poco eficiente y poco equitativo.
- Gasto público que “no alcanza” y que se ejerce en gran medida con poca transparencia y dudosa eficiencia. La falta de contrapesos en las entidades federativas de todo el país no facilita el monitoreo de la acción pública ni de la rendición de cuentas.
- Falta de inversión en infraestructura básica en muchas regiones del país, especialmente en aquellos estados con menor ingreso per cápita.
- Falta de competitividad de muchos sectores clave de la economía, y de algunos mercados de factores cuya rigidez no facilita los incrementos de productividad.
- Falta de fortaleza de las instituciones del Estado para hacer valer la ley cabalmente, en particular las comisiones de Competencia, de Telecomunicaciones y de Regulación de Energía.
- Pasivos contingentes cuyo crecimiento es explosivo.
- Diferencias regionales y sectoriales que están dividiendo al país tanto en lo social como en lo político y lo económico.
- Acumulación de “pasivos sociales” que cada vez es más difícil revertir, ante perspectivas de reducción de remesas de los migrantes.

Existen otros elementos de debilidad que sin duda es fundamental corregir:

- La recuperación de áreas enteras en poder del narcotráfico que ha corroído las instituciones esenciales del país, con la consecuente inseguridad que prevalece en México.
- Un sistema judicial ineficiente y en el que subyace un lastre enorme para mejorar la convivencia social.
- Oposición a ultranza en el Congreso para pasar reformas al prevalear intereses de grupo por encima de los intereses del país.

LA POLÍTICA ECONÓMICA DE FELIPE CALDERÓN HINOJOSA

De acuerdo con los diversos documentos que presentó a lo largo de su campaña como candidato a la presidencia de la república, el ahora presidente Calderón señaló como pilar de su gestión la creación de “empleo para todos”.⁹ Para ello centró sus líneas de acción en propiciar las condiciones para generarlo, y habló de cinco áreas que era necesario fortalecer para lograr este objetivo fundamental:

- Estabilidad económica,
- Estado de derecho,
- entorno competitivo,
- desarrollo regional e
- inversión social.

De estas áreas centrales, aquí se consideran sólo algunas de ellas, relacionadas directamente con la política económica. En cuanto a la estabilidad económica, el candidato Calderón se refirió a diversos objetivos y acciones específicas:

⁹ Véase el reporte elaborado por el CEEY y su página electrónica (<http://www.ceey.org>) para consultar las propuestas a lo largo de la campaña y los resultados de la evaluación que realizaron cinco paneles de expertos por candidato y por tipo de propuesta específica. El ejercicio se realizó con los tres candidatos con mayor preferencia electoral. CEEY, *Evalúa y decide. Evaluación de las propuestas de los candidatos a la presidencia, 2006*, México, CEEY, 2006.

- Asegurar un entorno macroeconómico estable y sin incertidumbre para minimizar riesgos.
- Continuar con la autonomía del Banco Central y la política cambiaria de tipo de cambio flexible.
- Gasto público estable a través de políticas de ajustes contracíclicos del déficit público, para evitar reducciones abruptas en el gasto con las consecuentes interrupciones de programas importantes para la sociedad.
- Asignación de recursos con criterios de multianualidad para facilitar la consecución de proyectos de largo plazo.
- Transparentar el ejercicio del gasto público tanto en estados como en municipios, y los recursos de entidades públicas como los asignados a los partidos políticos y a los sindicatos.

A continuación se mencionan políticas específicas con sus vertientes más importantes dentro de la política económica:

Política hacendaria

La reforma fiscal que planteó el candidato Calderón fue la instauración de una tasa única del impuesto sobre la renta, con sólo un quiebre del nivel de ingreso por debajo del cual se estaría exento; también, que la tasa fuera única y la misma para personas físicas y morales. Esta tasa única sería inferior a la actual para hacerla más competitiva en relación con otros países. Mencionó otras estrategias para recaudar más recursos: formatos sencillos prellenados, premiar a contribuyentes cumplidos, agilizar la devolución de impuestos y permitir declaraciones familiares. Además, mantener alimentos y medicinas libres del IVA y eliminar algunos privilegios del IVA y del ISR. Cabe hacer notar que todos los candidatos expresaron la necesidad de llevar a cabo una reforma fiscal de algún tipo. Específicamente, la Alianza por el Bien de Todos habló de reducir los escalones del ISR a sólo tres, lo cual se acercaba mucho a la propuesta de Acción Nacional.

Desarrollo regional

Su propuesta se basó en fortalecer el federalismo fiscal, con algunos aspectos particulares. Planteó la descentralización de potestades tributarias y recaudatorias a los estados y municipios, pero con mayor transparencia tanto en la recaudación misma como en el ejercicio del gasto. Por ejemplo, la tenencia dejaría de ser un impuesto federal. Propuso dar a estados y municipios mayor poder de decisión sobre el gasto público, para dirigirlo mejor a las necesidades sociales de cada región. Sin tener una idea muy clara —como ocurrió en el caso del PRI—, habló del fomento de cadenas productivas que asocien productores con comercializadores. Y finalmente habló, como ya se mencionó, de establecer fondos fiscales de contingencia para asegurar la continuidad de los programas sociales.

Infraestructura

Al considerar que la inversión pública en infraestructura ha sido insuficiente, en especial en cuanto a la comunicación de regiones enteras del país, la propuesta de Calderón se centró en completar los corredores carreteros transversales y longitudinales, en hacerlos más seguros y en mejorar el acceso a ciudades con más libramientos. En relación con el transporte, propuso ampliar y descentralizar la red aeroportuaria, promover la inversión en la red ferroviaria, para disminuir su radialidad, y usar los puertos como motor integrador de comunidades costeras.

Competitividad

Para mejorar la competitividad el candidato Calderón se manifestó a favor de una mayor autonomía para la Comisión Federal de Competencia, que deberá contar con más instrumentos para ejercer la presión requerida. Esto, de hecho, ocurrió desde antes de que cambiara el gobierno, al aprobarse las reformas a la Ley Federal de Competencia, las cuales le dieron más prerrogativas e instrumentos a la Comisión para hacer valer sus recomendaciones. También aseguró que promovería

más competencia en los sectores energético, de telecomunicaciones y financiero, a través de la cooperación entre las autoridades reguladoras en estas materias y la Comisión Federal de Competencia.

Mercado laboral

Dadas las rigideces existentes en el mercado laboral, la propuesta de Calderón se dirigió a facilitar el trabajo parcial y por horas. En concreto, establecer jornadas semanales para que se puedan intercambiar horas entre días, promover más la oferta de trabajos de medio tiempo que permita acceder a ellos a personas que dedican parte del día al cuidado de sus hijos, diseñar nuevas opciones para el empleo de personas mayores de 35 años en esquemas de organización y asociación. Y con el fin de promover la contratación de los jóvenes que apenas ingresan en el mercado laboral formal, el gobierno pagaría la cuota patronal del Seguro Social durante el primer año de trabajo de los jóvenes contratados por primera vez.

Sector energético

La propuesta de Calderón al respecto no consistió en una reforma constitucional, sino en flexibilizar las condiciones dentro de la ley vigente y las posibilidades de hacer cambios menores en legislación secundaria. En particular planteó establecer contratos a largo plazo entre grandes consumidores y productores privados de electricidad que faciliten la generación alternativa de energía. También, la diversificación del portafolio de generación eléctrica, incluyendo el análisis de riesgo en la evaluación y fomento de las energías renovables. Un tema adicional de primera importancia, en el que coincidieron todos los candidatos, fue la modificación del régimen fiscal de Pemex para permitir que emplee una mayor cantidad de sus recursos en exploración e infraestructura de refinación, entre otros campos, incluyendo la inversión complementaria a la del Estado en refinación, gas natural y petroquímica. Y finalmente se pronunció por que la Comisión Reguladora de Energía tuviera la facultad de determinar los precios de los energéticos.

Sector telecomunicaciones

Refiriéndose a este sector, el candidato Calderón habló de fomentar la inversión adicional de nuevos participantes, eliminando barreras a la competencia y evitando prácticas monopólicas absolutas y relativas. Propuso la neutralidad tecnológica para todos los servicios y que se facilite la convergencia tecnológica para que las redes públicas de telecomunicaciones ofrezcan tantos servicios como su red, capacidad y tecnología se lo permitan.

Sector financiero

Si bien el financiero es uno de los sectores que más reformas experimentó en los años recientes, mismas que le han permitido hacer más eficientes sus operaciones y brindar mejores servicios a los usuarios, todavía existe poca competencia. Por ello, el candidato Calderón planteó la necesidad de incrementarla con alternativas de financiamiento no bancarias, como la Bolsa Mexicana de Valores o las Sofoles. También propuso dotar de autonomía operativa y presupuestal a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, adaptar la regulación financiera a estándares internacionales y fortalecer la banca de desarrollo.

CONCLUSIONES

No hay duda de que la economía mexicana no puede continuar con su lento crecimiento. La pirámide demográfica invita a aprovechar el “bono demográfico”, ahora que la burbuja de la población se encuentra en la edad de trabajar. Es ahora cuando se debe generar el fondo necesario para permitir el crecimiento sostenido en el largo plazo, con una población que estará envejeciendo y que tendrá que ser mantenida por muchos menos. Afortunadamente hay una evidencia creciente de que algunos problemas han llegado al límite, lo que facilita el arribo a consensos entre las diversas fuerzas políticas y los grupos económicos.

Existe consenso en cuanto a la necesidad de conservar y asegurar la estabilidad macroeconómica como condición para mejorar el bienestar social general. Los aumentos de precios y la inflación merman la economía de toda la población y sólo algunos pueden defenderse de sus impactos. Existe también el consenso de que es necesaria la lucha contra los monopolios y la promoción de la competencia. Es percibido por todos que afecta a la eficiencia de la economía y al mismo bolsillo de la gente la presencia de monopolios que encarecen los bienes y los servicios.

También se reconoce generalmente la necesidad de que el Estado participe en aquellas áreas donde se necesita su presencia y que su brazo regulador del mercado y de sus excesos es indispensable. Un aspecto en el que la presencia del Estado es aceptada por todos es el relativo al otorgamiento de subsidios dirigidos a la lucha contra la pobreza y contra la desigualdad. Se han considerado como benéficos los programas específicos para aliviar la pobreza extrema, aunque sólo si son temporales, pues la creación de empleo es la única medida que propicia su eliminación en forma definitiva. Igualmente, hay consenso en cuanto a que se necesita urgentemente un estado de derecho real, y que la impartición de justicia sea eficaz y eficiente. No es posible combatir la inseguridad si se percibe una impunidad generalizada.

En suma, se necesita un Estado que sea más Estado, más fuerte y respetado, y un sector privado que sea más eficiente y competitivo, que no sea beneficiario de rentas y que confronte la globalización de una manera más efectiva.

BIBLIOGRAFÍA

- ASPE, Pedro, *El camino mexicano de la transformación económica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- BAZDRESCH, Carlos y Santiago LEVY, "Populism and Economic Policy in Mexico, 1970-1982", en R. DORNBUSCH y S. EDWARDS, *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, Chicago, University of Chicago Press, 1993.
- BOLTVINIK, Julio y Enrique HERNÁNDEZ-LAOS, "Origen de la crisis industrial: el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones. Un análisis preliminar", en R. CORDERA, *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981.

- BRUNO, Michael, Guillermo DI TELLA, Rudiger DORNBUSCH y Stanley FISHER (eds.), *Inflación y estabilización. La experiencia de Israel, Argentina, Brasil, Bolivia y México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.
- CÁRDENAS, Enrique, "El Tratado de Libre Comercio de América del Norte y los desafíos de la economía mexicana", *Tribuna Americana*, vol. 4, 2004, pp. 115-131.
- , *La hacienda pública y la política económica, 1929-1958*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- , *La política económica en México, 1950-1994*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- CÁRDENAS, Enrique y Gonzalo CASTAÑEDA, "Cuatro enfoques alternativos sobre la petrolización de la economía", en G. CASTAÑEDA, *La economía mexicana. Un enfoque analítico*, México, Limusa, 1994,
- CASTILLO, Gustavo del y Gustavo VEGA, *The Politics of Free Trade in North America*, Ottawa, The Centre for Trade Policy and Law, 1995.
- CEEY, *Evalúa y decide. Evaluación de las propuestas de los candidatos a la presidencia, 2006*, México, CEEY, 2006.
- CLAVIJO, Fernando, *Reformas económicas en México, 1982-1999*, México, Fondo de Cultura Económica y CEPAL, 2000.
- DEL ÁNGEL-MOBARAK, Gustavo A., Carlos BAZDRESCH PARADA y Francisco SUÁREZ DÁVILA (eds.), *Cuando el Estado se hizo banquero. Consecuencias de la nacionalización bancaria en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2005.
- ELIZONDO MAYER-SERRA, Carlos, *La importancia de las reglas. Gobierno y empresario después de la nacionalización bancaria*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.
- FERNÁNDEZ, Arturo, "Algunas reflexiones sobre una reforma fiscal integral", inédito, México, 2007.
- HEATH, Jonathan, *Mexico and the Sexenio Curse. Presidential Successions and Economic Crises in Modern Mexico*, Washington, Center for Strategic and International Studies, 1999.
- HUFBAUER, Gary y S. JEFFREY SCHOTT, *North American Free Trade*, Washington, Institute of International Economics, 1992.
- IZQUIERDO, Rafael, *Política hacendaria del desarrollo estabilizador, 1958-1970*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- LUSTIG, Nora, "De crisis en crisis", en *Banco Nacional de Comercio Exterior, México. Transición económica y comercio exterior*, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, 1999.
- , *México. The Remaking of an Economy*, Washington, The Brookings Institution, 1998.
- MOSK, Sanford, *Industrial Revolution in Mexico*, Berkeley, University of California Press, 1950.

- RUBIO, Luis, "Fobaproa o las consecuencias de la ineptitud", en L. RUBIO, *Tres ensayos. Fobaproa, privatización y TLC*, México, Cal y Arena, 1999.
- SOLÍS, Leopoldo, *Economic Policy Reform in Mexico. A Case Study for Developing Countries*, Pergamon Press, 1981.
- SUÁREZ DÁVILA, Francisco, "Dos visiones de la política económica de México: Un debate en la historia", en M. E. ROMERO SOTELO, *Historia del pensamiento económico en México. Problemas y tendencias (1821-2000)*, México, Trillas, 2005, pp. 225-282.
- VERNON, Raymond, *The Dilemma of Mexico's Development. The Role of the Public and Private Sectors*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1963.
- WEINTRAUB, Sydney, *Financial Decision-Making in Mexico*, Pittsburg, Pittsburg University Press, 1999.

LA NECESIDAD DE UNA REFORMA FINANCIERA DEL ESTADO MEXICANO

*Francisco Suárez Dávila**

Me corresponde referirme a uno de los temas cruciales –y más soslayados– para definir el país que tendremos: la necesaria reforma financiera del Estado mexicano. Primero, me abocaré al entorno de las elecciones del 2 de julio; luego, a un diagnóstico del severo problema hacendario del Estado, y, finalmente, a las opciones posibles para enfrentarlo.

I. EL ENTORNO DEL 2 DE JULIO

El debate de ideas y políticas entre los diferentes candidatos fue sumamente pobre y no estuvo a la altura de los grandes problemas que enfrenta el país. Amplios en diagnósticos y generalidades y omisos o vagos en lo específico. Paradójicamente, sí puede encontrarse un campo mínimo de coincidencias en materia de política económica y social que deben en todo caso verse de manera integral: necesidad de una política social más eficaz en la lucha contra la pobreza y la desigualdad, ampliación de la seguridad social en cuanto a pensiones y salud, muy débiles planteamientos en materia de educación, necesidad de acelerar el crecimiento y la generación de empleo, mayor inversión en infraestructura, atender el rezago del sur-sureste del país y subsidios en materia de energéticos.

Poco se dijo sobre cómo obtener los recursos cuantiosos para financiar estas ambiciosas tareas, salvo eliminar las pensiones de los ex pre-

* Ex subsecretario de Hacienda y Crédito Público y ex Diputado Federal de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados.

sidentes, recortar los sueldos de la alta burocracia, combatir la evasión fiscal y una tibia referencia al impuesto proporcional –el “flat tax”.

El nuevo gobierno se enfrenta a una de las más difíciles transiciones de la historia contemporánea de México. Y la política económica se enfrenta a muy serios retos, con un limitado margen de maniobra.

El proceso electoral evidenció señales sobre la urgencia de actuar en materia social para hacer frente a las necesidades y la desigualdad que sustentan el descontento social; la clara insatisfacción con respecto al *statu quo* y las actuales políticas económicas de por lo menos 14 millones de votantes que reclamaban un cambio. Como otra prueba, el brote de una grave situación en la zona sur-sureste del país.

Ahora bien, las condiciones en que se tendrá que hacer frente a estos problemas, y a estas expectativas de cambio de la población, muestran un claro deterioro frente al entorno internacional excepcionalmente favorable que dilapidó el gobierno saliente: disminución del ritmo de actividad económica de Estados Unidos y, por lo tanto, de nuestras exportaciones; cierre paulatino de la válvula de escape de emigración de mano de obra y disminución de las remesas; menores flujos turísticos, agravados por la inseguridad del país; una situación de “espera y aguarda” de la inversión extranjera ante las incertidumbres políticas; tasas de interés al alza; severa disminución de la producción petrolera mexicana y continuadas bajas del precio del petróleo. En suma, pasamos de la bonanza –el pico del ciclo económico– a su descenso. México crecerá menos.

Todos estos factores están ya presentes en el debate del presupuesto y ley de ingresos de 2007, primera expresión de la política económica del nuevo gobierno. El gasto propuesto será inferior al realizado en 2006 (el precio del petróleo también). Calderón tiene que lograr un equilibrio difícil entre dos opuestos: por una parte, cumplir compromisos de campaña, hacer frente a las elevadas expectativas de la población, anular las críticas de la oposición y ofrecer un cambio tangible con resultados –todo lo cual demanda recursos–, y por otra parte satisfacer los mercados financieros internacionales, a los inversionistas; en suma, a los votantes del dinero que esperan de él una política económica fiscal y monetaria prudente, responsable y ortodoxa. ¡Buen reto!

II. LOS CUATRO DESASTRES NACIONALES DE LA HACIENDA PÚBLICA

Frente a este entorno y estas presiones de gasto, ¿cuál es la situación de la hacienda pública? ¿Por qué es necesaria una reforma financiera del Estado? Me voy a referir a lo que llamo las cuatro tragedias nacionales de la hacienda pública:

1ª tragedia: la anemia de los ingresos federales

Desde cualquier perspectiva, México tiene una desastrosa situación de ingresos públicos. Los ingresos tributarios representan apenas alrededor de 11% del PIB. Si agregamos los ingresos petroleros, del orden de 8%, los ingresos públicos se elevan a 19% del PIB. Esto significa una creciente petrolización ya que estos ingresos constituyen 40% del total. Entre los países de la OCDE, los ingresos públicos promedio son de 35% del PIB, pero tampoco nos favorece la comparación con otros países en desarrollo. En Brasil son de 31% y en Sudáfrica, de 24 por ciento.

2ª tragedia: los ingresos estatales y municipales, petrolizados y vulnerables

Un nuevo fenómeno es que los ingresos estatales están altamente petrolizados y por lo tanto son vulnerables. Su nivel de gasto es ya superior al de la federación, pero dependen en 90% de transferencias federales y sólo 10% de ingresos propios y deuda. Es cierto que tienen pocas fuentes tributarias propias (impuesto sobre la nómina, hoteleería) y ése es un problema no fácil de resolver. Su política de ingresos ha consistido en utilizar la Conago y a sus diputados para obtener una mayor proporción de los ingresos petroleros, el “charolismo fiscal”.

Pero los que sí tienen importantes fuentes propias de ingresos –lo que yo considero uno de los mayores síntomas del desastre fiscal mexicano– son los municipios. Éstos poseen dos fuentes tributarias potenciales: el impuesto predial y el cobro de servicios, particularmente el agua. Los municipios mexicanos reciben por predial 0.3% del PIB; en Chile, 3% (diez veces más); el promedio de la OCDE es de 2.5%. Algunos municipios tienen ya deudas inmanejables.

Un estudio del Banco Mundial demostró que, en los países más pobres de África y el subcontinente Asiático, los municipios financian 60% de su gasto con ingresos propios; en México, menos de 20%. Los municipios han disminuido su recaudación propia debido también a la captura de mayores transferencias estatales, en virtud del auge petrolero; en cambio, han aumentado sensiblemente su gasto corriente y aun suntuario, incluyendo elevados sueldos para sus administradores (por ello, se habla de la “suburbanización” –la compra de Suburbans– de los municipios).

3ª tragedia: gasto público insuficiente y deficiente

El sector público mexicano gasta poco y mal en relación con nuestras necesidades, frente a nuestra historia y bajo cualquier comparación internacional. El gasto público mexicano es del orden de 20% del PIB; en la OCDE, de 40%. La inversión pública es de alrededor de 3%. Cuando crecimos al 6% llegó a ser de 7 u 8%. Como nos recuerda Enrique Cárdenas, en algunos momentos históricos 40% del gasto público era inversión; ahora, es menos de 10%. La inversión en infraestructura es de 1% del PIB. Corea –que nos rebasó en esta formación de capital– lleva una década con 3%. El gasto público en salud es de 4%; Colombia o Costa Rica tienen alrededor de 8 por ciento.

Donde, por cierto, no estamos mal comparados internacionalmente es en educación, con 6% del PIB, pero aquí el gasto es muy ineficaz. Sólo recuérdese que en comprensión de lectura, matemáticas y ciencias, nuestros alumnos de 7 a 14 años, en los estudios llamados de Pisa de la OCDE, están al final de la tabla de 50 países. No figuran mucho en nuestro léxico político ni la reforma educativa ni la necesidad de acercarnos a la sociedad del conocimiento.

4ª tragedia: el futuro de contingencias amenazadoras

El gobierno ha reiterado que tenemos finanzas públicas en equilibrio. Pero ni el déficit es el déficit, ni la deuda es la deuda. El equilibrio se da en lo que se llama el balance básico. Si incluimos el que consideran más relevante los organismos internacionales, el ampliado, que com-

prende Pidiregas, rescate bancario y carreteras, es del orden de 1.5% del PIB. Pero hay serias contingencias derivadas de las pensiones que aumentan exponencialmente. La deuda pública global no es fuente de peligro, pero sí su composición. Los Pidiregas de Pemex se elevaron de diez mil a cuarenta mil millones de dólares (con próximos “picos” de amortización en 2009). El gobierno federal tiene un elevado déficit en sus propias finanzas, ha realizado una fuerte sustitución de deuda interna por externa. Esto parece llevarse a extremos, incluyendo recientes operaciones de prepagado de deuda de organismos internacionales.

En síntesis, si sumamos las mayores necesidades de inversión pública en infraestructura, en energía, en pensiones y salud, en educación y seguridad, alcanzan un mínimo de 5% del PIB. Incluso, se han cuantificado las propuestas de Calderón en alrededor de 8% del PIB. Esto, por cierto, nos lleva a alcanzar parámetros internacionales aceptables.

III. LA REFORMA FINANCIERA DEL ESTADO

A. La reforma financiera del Estado como parte de una estrategia de desarrollo más amplio

Esta reforma financiera del Estado, por importante que sea, no es un fin en sí mismo, sino un medio. Para precisarla se requiere primero definir la estrategia de desarrollo y el papel que en ésta va a desempeñar el propio Estado y los recursos que la comunidad está dispuesta a darle. Aquí se inserta la política financiera.

Ahora bien, la elección demuestra que el país está dividido en este tema fundamental. No existe una visión de país compartida hacia el mediano y largo plazo. Para unos, la solución es pasar a la segunda (o tercera) generación de las reformas del Consenso de Washington, profundizarlas, perfeccionar el papel del mercado. Para otros, es cambiar de “paradigma”, acercarnos al Nuevo Consenso de Barcelona, reactivar el papel de un Estado moderno. El enconado debate se da en muchos casos sólo mediante el intercambio de epítetos de neoliberales y populistas, de más de lo mismo o de regreso al pasado.

Pero aquí nuevamente la señal del 2 de julio es que la estrategia de desarrollo, la política económica debe cambiar; el problema es definir

hacia dónde y cómo. ¿Qué va a hacer el gobierno de Felipe Calderón? Hay algunas propuestas, incluyendo un proyecto de agenda legislativa que ha sido ya objeto de pronunciamientos públicos y que, en alguna medida, responde a estos retos:

1. Privilegiar el crecimiento y la generación de empleo, pero no desatender la estabilidad.
2. Aumentar la inversión pública y privada en infraestructura, dentro de una estrategia de desarrollo regional que privilegia el sur-sureste.
3. Fortalecer a Pemex como empresa pública con un nuevo régimen corporativo.
4. Diseñar un amplio programa de apoyo a las Pymes.
5. Reactivar la banca de desarrollo.
6. Fomentar la competencia frente a los monopolios que tienen capturado el Estado mexicano.
7. Ampliar los espacios de la política social definida en términos (de Amartya Sen) de igualdad de oportunidades con propuestas ya más afinadas, como: sistema único de protección de salud, sistema nacional de becas, programa nacional de pensiones para adultos mayores, etcétera.

Son un avance, pero queda un problema importante: si bien el del crecimiento y la estabilidad es un falso dilema, sí es relevante saber cuál es el anclaje de la estrategia y la perspectiva básica de los actores, cuál cedería en el margen. En el desarrollismo la visión fue el crecimiento; en el foxismo, la estabilidad. Los músicos, que son los mismos, cambiarán de partitura. ¿El pan puede generar el “péndulo” de los gobiernos del PRI?

B. ¿Cómo definir la reforma?

Parecería que otro problema fundamental es el de cómo se define la reforma. La reforma fiscal ha sido una víctima evidente del desgaste del concepto de reformas estructurales, la “reformitis” del extinto Consenso de Washington. A mi modo de ver, no hay reformas fiscales

de golpe, mucho menos si son meros golpes mediáticos. Son en realidad procesos y programas con metas y objetivos, ejecutados a lo largo de varios años y con una batería de instrumentos. Con frecuencia, se ha olvidado que se trata de un medio, no de un fin en sí mismo, y que hay que explicar los objetivos que se persiguen, señalando particularmente los beneficios tangibles, los bienes públicos que va a recibir la ciudadanía. Es necesario precisar compromisos concretos de rendición de cuentas.

Por otra parte, estos procesos de reforma deben referirse a lo hacendario, no sólo a lo tributario; es decir, ingreso-gasto, deuda y patrimonio, y a los tres niveles de gobierno. La reforma debe ser integral.

C. Otro aspecto crucial es cómo presentarla

Un experto francés comentó: “ninguna reforma es posible en la democracia sin la adhesión de la opinión pública. Esta adhesión supone que ella haya comprendido la naturaleza del problema y lo adecuado de las soluciones”. El gobierno de Fox promovió reformas fiscales, pero no cumplió con esta importante precondition. No parece haber en el país un convencimiento real de la reforma, más allá de expresiones retóricas.

A continuación comentaré los componentes de una reforma financiera:

A. Política tributaria

La política de ingresos debe referirse a un arsenal completo. Voy a examinar los instrumentos por grado de dificultad. Se apreciará que todos presentan, en lo concreto, obstáculos formidables.

1. Mejorar la administración tributaria y luchar contra la “evasión ilegal”

Es la más fácil, la que todos mencionan. Es intangible. No ha entendido el gobierno de México lo que en alguna ocasión me dijo un gran experto fiscal: el negocio más rentable para un gobierno es la

inversión en la recaudación fiscal. Ello requiere no de burócratas, sino de un enfoque gerencial administrativo con sensibilidad política (en alguna medida se ha avanzado en los últimos diez años); realizar una inversión cuantiosa y eficaz en informática, en tecnología, con aprovechamiento y cruce de bases existentes de datos –IMSS, Infonavit, INEGI, aun del sistema electoral. Con una buena administración se puede ampliar la base de causantes. La evasión se estima en 3-4% del PIB.

Pero hay problemas institucionales. El SAT –creado hace diez años– ha tenido seis directores; es difícil lograr avances. Hay una marcada “disfuncionalidad” entre éste y la Subsecretaría de Ingresos, que bien puede desaparecer. El costo de recaudación es caro por peso recaudado. Sí es conveniente dar mayor autonomía y precisar las funciones del SAT.

Cualquier intento serio de reforzar la lucha contra la evasión se enfrentará a “campanas contra el terrorismo fiscal”.

2. La evasión legal; el gasto fiscal

A petición del Congreso, la SHCP rinde informes periódicos del gasto fiscal, que se refiere a todos los subsidios que, por medio de “ingresos impositivos cedidos”, benefician a la “sociedad”. Esto es lo que yo llamo la evasión legal. Incluye las bases especiales de tributación a agricultores y transportistas; los apoyos a las empresas; la exención por prestaciones laborales, que en realidad son sueldo; comprende como uno de los más importantes la tasa “0” a alimentos y medicinas. Todo ello representa 7% del PIB. Pero disminuirlo implica ir contra grupos de interés fuertes, algunos con poderosa presencia en la Cámara de Diputados.

3. Impuesto sobre la renta: parejo o disparate

Un número limitado de empresas paga impuestos; las grandes empresas que pagan tienen buena asesoría fiscal para eludir. Muchas empresas se financian con las devoluciones del IVA y la consolidación de utilidades dentro de un grupo empresarial. Esta consolidación debe acotarse o eliminarse. Se usan mucho los paraísos fiscales. Ahora es justo reconocer que las empresas en un mundo con libres movimientos de capital cada vez representan una proporción menor de la recaudación.

El pago del ISR de personas físicas se sustenta en un pequeño grupo de causantes cautivos. 70% de la fuerza de trabajo formal e informal no paga impuestos.

Calderón ha planteado la idea del “flat tax”. El impuesto “proporcional” puede objetarse de anticonstitucional, pero tiene el enorme atractivo de la simplicidad. Se exige hasta un monto de digamos siete salarios mínimos; luego se aplica una tasa fija –pongamos de 20%– y eso es todo, es un cálculo en una “tarjetita”. Pero tiene varios problemas: beneficia a los grupos de bajos ingresos, y a los de altos, pero grava adversamente a los grupos medios. Para que funcione tienen que eliminarse todas las exenciones. Se aplicó con éxito en Estonia y otras repúblicas de la ex URSS, pero éstas tenían una distribución del ingreso muy diferente de la de México.

Me parece que necesitamos mantener la progresividad del ISR, quizá como Inglaterra, disminuir el número de las tasas, los escalones cuatro tasas básicas. Pero el problema es la definición de la base. El ISR en México recauda alrededor de 5% del PIB, una tercera parte del promedio de la OCDE.

Un tema pendiente es cómo dar los incentivos para incorporar a la tributación al comercio informal –ello trasciende lo fiscal–, pero tampoco aplicamos mecanismos prácticos que se siguen en otros países.

4. El IVA: la expresión del retraso fiscal mexicano

El IVA se ha convertido en la fuente más dinámica de ingresos públicos en el mundo. La moderna teoría fiscal sugiere que hay que gravar el consumo, no el ahorro. Con la mayor recaudación que el primero genera, se permite aumentar el gasto público socialmente focalizado; ésta es la forma más eficaz de redistribuir el ingreso, no sólo a través de los impuestos. El IVA en México es la más clara manifestación de nuestro subdesarrollo fiscal. La mayoría de los países avanzados y emergentes tienen IVA más altos y parejos. Tal es el caso de Chile, en donde la entonces candidata socialista Bachelet se preguntaba durante su campaña si era mejor dejar el IVA en 18% parejo o subirlo a 19%, para contar con más recursos para un mayor gasto social etiquetado para atacar la pobreza.

En México cambiar la tasa “0” para alimentos y medicinas se ha vuelto un gran tabú. Por el momento, creo que es políticamente intocable. Pero sí debe ponerse en claro que subsidiarnos al 10% más rico

de la población con más de ochenta mil millones de pesos y al porcentaje más pobre con sólo dos mil millones. Con los recursos del primer decil se podría compensar 40 veces a los de menos recursos.

5. Otros impuestos

Hay otros impuestos que se deben considerar y que generan recursos: los impuestos ecológicos, los aplicables a las transacciones financieras a algunos servicios como el telefónico, los de impacto benéfico sobre la salud –los impuestos llamados al pecado (tabaco, alcohol)– y el impuesto patrimonial, uno de cuyos componentes es el predial.

B. La reforma presupuestal

La reforma presupuestal es, en la actualidad, un componente importante de la reforma del Estado que se discutió en muchos países. Así debía ser. El presupuesto es la más clara expresión del programa de gobierno. Su proceso de aprobación es una de las principales responsabilidades de cualquier legislatura y una parte esencial del proceso democrático.

Me voy a referir a este aspecto institucional y luego al problema económico del gasto público:

En México se han dado dos pasos importantes en cuanto a la reforma institucional del presupuesto. Primero la reforma constitucional de 2004 que permitió al Congreso no sólo analizar y aprobar el Presupuesto Oficial de la Federación (PEF), sino también modificarlo. Ésta fue una reforma trascendente. En pocas semanas el Legislativo adoptó las buenas y malas prácticas de uno de los procesos presupuestales más intensos, el de Estados Unidos. Los diputados actuaron en todas las comisiones, promoviendo las propuestas de sus electores, de los presidentes municipales, de los gobernadores y de los grupos de interés, modificando y ampliando el PEF de la SHCP. Se abocaron a plantear su carretera, su escuela, etc. Se prolongó un proceso vivo y democrático, con cambios importantes. Pero un proceso no adecuadamente normado dio lugar a que el presidente interpusiera en la práctica un veto y se generara una controversia constitucional. En realidad, la facultad de modificar del Congreso debe estar equilibrada con la facultad de veto del Ejecutivo.

La segunda reforma importante es la Nueva Ley de presupuesto y Responsabilidad Hacendaria aprobada este año, que se inspiró, en parte, en una ley que el presidente Cardoso promovió en Brasil para facilitar la compleja transición hacia el gobierno de Lula. Esta Ley se ubica dentro de una tendencia moderna, de origen europeo, de presupuestación basada en reglas. Obliga al Ejecutivo a hacer explícitos sus objetivos y programas prioritarios, así como su marco macroeconómico, mediante un documento que envía desde abril al Congreso, para después concentrarse en el detalle, en el PEF, sometido en septiembre. La norma básica es el equilibrio presupuestal, señal importante, pero admite déficit si éste se justifica (por ejemplo, recesión) y después se corrige en el tiempo. Evita una desgastante discusión del precio del petróleo, porque existe una fórmula, y establece reglas y mecanismos para la distribución de los excedentes. Limita la arbitrariedad de la Secretaría de Hacienda para modificar partidas, establece mecanismos de seguimiento legislativo al gasto y tiempos máximos de aprobación.

Hay temas de asignatura pendiente, como la necesidad de que pueda haber presupuestos plurianuales de inversión; que el Plan Nacional de Desarrollo se apruebe en cuanto a sus grandes prioridades por el Congreso y se fortalezca la capacidad técnica del Legislativo, a través de una Oficina del presupuesto para equilibrar fuerzas con la SHCP.

En lo que se refiere a los aspectos económicos del PEF, la bonanza petrolera significó un incremento muy fuerte del gasto corriente, que prácticamente se duplica desde 2003 en un monto casi igual a los 700 000 millones de pesos de ingresos adicionales, lo cual no se tradujo en un mayor crecimiento. Un gran misterio no resuelto por los economistas. Desde luego, hay problemas conceptuales importantes en definir qué es gasto corriente.

En general, hay un amplio margen para acomodar reducciones de este gasto. El gasto de inversión es, por otra parte, claramente insuficiente y creció poco. Además, recientes estudios del Banco Mundial evidencian que una parte del llamado gasto social no incide en la reducción de la pobreza y la desigualdad en México, sino que favorece a grupos de ingresos medios; es decir, tiene carácter regresivo. Debe pues modificarse la estructura del gasto. Esto se complica porque afecta a los grandes electores del gobierno y de la oposición.

Otro problema es que la política presupuestal de México, en estos últimos años, se singularizó por ser una de las más procíclicas del mundo (contrae en la recesión y expande en la bonanza). Todo indica que se repite el enfoque para 2007. Debemos poder separarnos de la total sincronización cíclica con Estados Unidos.

C. El feudalismo fiscal

En pocos años hemos pasado de una fuerte centralización del gasto a su “federalización” o descentralización y a un peligroso feudalismo fiscal. Los estados son responsables de ejecutar la mayoría del gasto público, a veces en forma condicionada. Sus ingresos están crecientemente petrolizados, pero han alcanzado niveles de gasto que no son sostenibles si baja el precio del petróleo. Si esto se da, tendremos una crisis financiera con un impacto regional nunca experimentado en México –con consecuencias más serias después del 2 de julio.

Se hizo un gran esfuerzo nacional por realizar la Convención Nacional Hacendaria en febrero-julio de 2004; mucho de lo valioso ahí convenido no se ha aplicado. El tema toral es definir con precisión las responsabilidades de gasto y de ingreso en los tres niveles de gobierno. La ya obsoleta Ley de Coordinación Fiscal debe ser sustituida por una nueva Ley de Coordinación Hacendaria. Como elemento nuevo, existe un factor de poder que bien ocupa los vacíos que dejó la administración de Fox, la Conago. Los problemas de distribución se están agudizando entre los estados prósperos del norte y los rezagados del sur. Si esto está ocurriendo en época de bonanza, imaginémonos lo que puede suceder en la que viene de “vacas cada vez mas flacas”. Es necesario revisar el régimen de participaciones y las asignaciones a través de los fondos condicionales.

Me parece que se requerirá un nuevo pacto fiscal, nada fácil de negociar con los gobernadores.

D. El triángulo de las Bermudas: reforma fiscal de pensiones y energética

Estamos frente a un verdadero triángulo de las Bermudas que incluye una estrecha e insoluble relación entre la reforma fiscal, la energética

y la de pensiones. Esto quiere decir que si se desea que el Estado mexicano permita que Pemex retenga más recursos para su inversión, lo cual es necesario, se requieren aumentar los ingresos federales para no tener huecos en inversión y gasto social. Si no se hace esto, Pemex continuará en su ruta de debacle productiva o se deberá tomar la decisión de mayor inversión privada. No hay de otra. Asimismo, la reforma en el régimen de pensiones es tanto o más importante que la fiscal. Dejar las cosas como están implica que el crecimiento exponencial de las pensiones por el envejecimiento de la población asfixie la seguridad social, el gasto en salud, y succione de manera creciente recursos fiscales del Estado que no podrán orientarse a otras prioridades.

Los elementos básicos de la reforma de pensiones están esencialmente definidos; se requiere finalizar un acuerdo político –que es de los más factibles–. Sería un gran servicio al país. En Pemex hay que ir de lo más fácil a lo más difícil. Reforma de su régimen corporativo para hacer una empresa pública moderna, autonomía presupuestal; rendición de cuentas eficaz y alianzas estratégicas en algunos campos.

En síntesis, la situación fiscal de México, en un horizonte de mediano plazo, no es sustentable en un sentido amplio, ni entre generaciones ni entre regiones ni entre grupos sociales ni en relación con los procesos de desarrollo sostenido.

IV. EL FINANCIAMIENTO AL SECTOR PRIVADO DE LA ECONOMÍA

El Estado mexicano, bajo las políticas desarrollistas, tuvo la capacidad de influir en el financiamiento del sistema financiero a los sectores productivos de la economía. Esto se logró a través de un particularmente imaginativo y exitoso sistema de banca de desarrollo, de fondos de fomento, de política selectiva de crédito y encaje legal. Este sistema fue dramáticamente alterado con la liberalización financiera de 1991, se agravó con la crisis bancaria de 1994 y, luego, fue inoperante con la casi total extranjerización del sistema financiero mexicano.

Tenemos ahora una banca extranjera bien capitalizada, rentable, que ostenta los más altos porcentajes de utilidad de sus grupos mundiales y que presta con enormes márgenes financieros al consumo y a la vivienda, pero no a las actividades productivas. Es un sistema

marcadamente oligopólico. La regulación del Estado mexicano está concentrada en preservar la solidez del sistema.

Como otra enorme distorsión, se permite que una subsecretaría de Estado, la de las Pyme, se haya convertido en la práctica en un “banquito” que da créditos a este sector. En cambio, la banca de desarrollo del Estado se mantiene en situación de gran pasividad, condenada a muerte lenta. Afortunadamente, el equipo de transición ha aceptado que la Banca de Desarrollo debe volver a ser un instrumento poderoso para activar el desarrollo.

Ello requerirá también de reformas. Nacional Financiera, una gran institución de apoyo al desarrollo industrial del país, se aniquiló como banco de desarrollo para convertirse en Nacional Factoraje, S. A., con un desplome de su cartera de crédito. A Bancomext se le quiso practicar la “eutanasia” asignándole el gran fardo de un crédito a Cuba, que está en suspensión de pagos. Ambas instituciones, no fusionadas, serían idóneas para apoyar diferentes facetas de la competitividad interna y externa a lo largo de las cadenas productivas. Banobras –el flamante banco del federalismo– puesto en manos de Lutero, ha limitado severamente su actividad. Padece de arteriosclerosis. Poco ha hecho por apoyar –como podría– el desarrollo institucional y financiero de los municipios para aplicar eficazmente sus recursos. La que funciona, Federal Hipotecaria, forma parte de un eficaz engranaje tradicional con Infonavit y con la banca privada que explica la historia de éxito del sector vivienda. A la banca privada no le interesa prestar al campo y desaprovecha otra institución sólida, los fira. Financiera Rural, que funciona con un nuevo concepto de agencia, busca cubrir el hueco que dejó Banrural. Bansefi no ha logrado todavía la transformación del importante sector de ahorro popular. Toda la banca de desarrollo sería un instrumento para fortalecer aspectos de la competitividad.

Las Afores y Siefors manejan uno de los mayores volúmenes de ahorro institucional, pero no han logrado convertirse en el poderoso instrumento de financiamiento de infraestructura que se logró en países como Singapur y Malasia.

El Estado mexicano, en materia financiera, debe hacer algo más que proteger la salud del sistema y alentar la competencia. En un sentido moderno, debe recuperar su capacidad para orientar el ahorro de los mexicanos para fines del desarrollo nacional.

V. CONCLUSIÓN

Debemos ir a contracorriente de la situación prevaleciente en el debate electoral, proclive a las generalidades, pero sin ofrecer soluciones concretas. Algunos aspectos pueden resultar engorrosos a quien no sea especialista, pero es tal la magnitud del problema que no podemos perdernos en lugares comunes y buenas intenciones. El “diablo” está en los detalles y en los cómo.

Sin embargo, creo que tampoco podemos pecar de ingenuos al ignorar que detrás de estas políticas específicas tenemos, como problema básico, un país que ha perdido el rumbo, que está polarizado, al que no le funciona el presente y que no puede resucitar lo pasado. Detrás de la discusión de estas políticas de tributación, gasto y financiamiento, subyace –como mencioné– la necesidad de un acuerdo sobre el papel relativo del Estado y del mercado, sobre las funciones del Estado en el financiamiento del desarrollo. En los debates sobre estos temas, lo que en realidad dificulta cualquier avance que no sea marginal o cosmético son las diversas ideologías y visiones de país.

Colbert, el gran ministro de Luis XIV, definió el arte de la tributación como “maximizar la extracción de plumas del ganso, minimizando sus graznidos”. En México, en cada intento de reforma, sucede al revés: se maximizan los graznidos y se minimiza la extracción de plumas. A esta falta de apoyo social contribuyen diferentes causas y razones:

Se pregunta: ¿por qué es necesaria la reforma si tenemos excedentes petroleros que dan recursos crecientes “sin dolor”? ¿Por qué la reforma si, como pregona la retórica del gobierno, tenemos finanzas públicas equilibradas? La más seria dificultad es que el ciudadano no quiere pagar impuestos porque hay una desconexión entre el pago de los mismos y la calidad de los beneficios que recibe a través de servicios públicos. La expresión más generalizada es “no quiero pagar para que se lo roben los políticos corruptos”. Hay quienes sostienen que, bajo cualquier criterio, un gasto público de 20% del PIB no alcanza y se requieren más ingresos y más gasto. Pero hay los que argumentan que no se necesitan más ingresos tributarios, sino que antes el Estado debe reducir su despilfarro y gastar bien lo que tiene.

La reforma tributaria la apoyan todos los actores, pero siempre sobre los “bueyes de su compadre”. Para algunos, hay una salida muy

fácil, la genérica: que haya mejor administración tributaria, que se disminuya la evasión; para otros, si se actúa sobre la evasión que ellos practican, hay terrorismo fiscal. Los empresarios quieren que se disminuya el ISR, que haya un “flat tax” bajo. Que se grave el consumo de todos con un IVA parejo. Los sectores populares, la izquierda, plantean que no se toque el IVA, salvo para poner más tasas a los artículos suntuarios, que se haga el ISR más progresivo, que se graven operaciones en bolsa. Los estados y municipios quieren gastar más, pero transfiriendo el costo político de la recaudación a la federación. Ellos quieren, sin esfuerzo, una mayor “tajada” de los recursos petroleros. Es más fácil negociar con el secretario de Hacienda y con sus diputados que con el causante que vota.

Los bancos extranjeros definen su papel como el de generar utilidades y mantener un capital sólido para preservar los ahorros de sus clientes; los empresarios les dicen que manejar el ahorro de los mexicanos implica apoyar el desarrollo de la planta productiva. Por ello es tan difícil avanzar. Pero tampoco podemos encerrarnos en el debate ideológico y de intereses de grupos, que es el trasfondo de todas estas manifestaciones.

Algunas reflexiones finales:

1º La complejidad de estos temas está en que, mientras más ambicioso sea el planteamiento, más se requerirá de un pacto fiscal real y no cosmético entre los principales actores sociales y políticos. Pero esto requiere también ofrecer, a cada quien, beneficios que compensen sus costos.

2º No podemos soslayar que el 2 de julio y su secuela hacen más necesario iniciar el proceso de reforma hacendaria para satisfacer las necesidades y demandas sociales, y fortalecer el Estado mexicano. Al mismo tiempo, lograrlo se hace más difícil para un gobierno con legitimidad cuestionada y, por lo tanto, débil.

3º Hay una asimetría perversa, una competencia activa entre el gobierno y todos los actores políticos por aumentar el gasto público, particularmente el que se viste como social; pero hay también otra competencia por capitalizar y crucificar políticamente al que proponga cualquier aumento de ingresos o del racionalización de gasto (una manifestación de esta asimetría es lo que se ha llamado “pibear” la

propia Constitución; es decir, incluir en ella metas de gastos como porcentaje del PIB).

4º El 2 de julio significa una gran oportunidad, porque despertó este gran debate sobre la necesidad de cambio y de corregir la desigualdad. También un peligro, porque la polarización, el debilitamiento de las instituciones, de liderazgos, del Estado mismo, dificulta acuerdos y acciones.

5º Ante estos escenarios puede haber tres opciones:

1) La opción del avance modesto y gradual, según lo permitan las circunstancias; avanzar de lo más fácil a lo más difícil.

2) La solución dramática que proviene de una crisis financiera (por ejemplo, la caída drástica de ingresos petroleros), en el borde del precipicio, lo cual, en las condiciones políticas actuales de México, sería de consecuencias imprevisibles.

3) Anteponer el interés nacional y lograr un pacto nacional entre los tres órdenes de gobierno, los sectores sociales y los partidos políticos sobre aspectos específicos, diseñado en forma integral, pero con aplicación secuencial.

Hay que recordar el Pacto de la Moncloa, que se suscribió gracias a un acuerdo entre los patriotas líderes de la izquierda española, Santiago Carrillo y Felipe González, por un lado, y Adolfo Suárez, por el otro; y el Pacto de Transición de Chile. En ambos casos el acuerdo fiscal básico fue suscrito con aplausos, ya que había la conciencia de que en él se sustentaba la transición política hacia la democracia y su viabilidad. Qué lejos estamos de tener aquí esa visión.

La sociedad mexicana, finalmente, tiene que atacar de frente este problema de la reforma financiera del Estado, encararlo para su solución antes de llegar al Bicentenario. No podemos seguir anclados, agobiados, ante una situación como la que definió tan brillantemente Matías Romero en 1870, hace más de un siglo:

La cuestión vital de México ha sido desde el establecimiento de su independencia, la hacienda. Ante ella han fracasado las inteligencias más privilegiadas, los gobiernos más bien sistemados, las teorías más filosóficas y halagüeñas, las esperanzas más fundadas y los esfuerzos más decididos. Ella constituye un mal crónico, que a muchos ha parecido incurable, y que

se ha visto como la gangrena que deberá acabar por carcomer y destruir la nacionalidad mexicana. En el fondo de la importante cuestión hacendaria, y como la causa principal que dificulta su solución, se ve el hecho de que nuestro erario tiene las necesidades de una nación de ocho millones de habitantes, con la riqueza y producción de un pueblo que apenas llega a dos millones.

PROPUESTA DEL GOBIERNO FOX PARA MODERNIZAR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: AGENDA DE BUEN GOBIERNO Y PROFESIONALIZACIÓN

*María del Carmen Pardo
El Colegio de México*

El objetivo de este trabajo es analizar la propuesta modernizadora para la administración pública del gobierno del presidente Vicente Fox, y ver si ofrece algún tipo de salida para los grandes problemas de la administración pública mexicana. Esta propuesta de modernización consiste en el desarrollo de dos grandes programas. El primero de ellos es la llamada Agenda de Buen Gobierno, coordinado por la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental (OIG), cuyo diseño y desarrollo se basa en principios gerenciales, rescatando algunas de las principales ideas de la Nueva Gerencia Pública (NGP). Aquí, se considera la administración pública como un terreno propicio para la competencia y la búsqueda de eficiencia y efectividad, sin considerar necesariamente los impactos sociales que debieran derivarse de decisiones de gobierno y, sobre todo, de un buen gobierno.

El segundo programa consiste en el diseño y puesta en marcha de un servicio profesional de carrera, incluido durante el tercer año de gobierno con la aprobación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal. Aunque este programa también incorpora elementos gerenciales, al introducir no sólo mecanismos que favorezcan el desempeño eficiente de los funcionarios, sino su puntual evaluación y hasta certificación, recupera principios de la administración tradicional como, por ejemplo, el mérito. La ley se acompañó de la emisión de su reglamento (en abril de 2004), y se responsabilizó de su puesta en marcha a la Secretaría de la Función Pública (SFP), que adopta ese nuevo nombre precisamente a partir de la aparición de dicha ley, en la que se plantea que su operación recaerá de manera corresponsable en las dependencias involucradas, lo que no necesariamente ha ocurrido.

LA AGENDA DE BUEN GOBIERNO

En la Agenda de Buen Gobierno se mezclan procesos (gobierno digital, gobierno profesional y gobierno que busca mejoras regulatorias) con resultados (gobierno honesto y transparente, gobierno que cueste menos y gobierno de calidad). Juntos, los procesos y los resultados conforman seis estrategias de buen gobierno que, en última instancia, buscarían modificar el desempeño de la administración y la percepción que la ciudadanía tiene sobre dicho desempeño. La propuesta intenta que todas las dependencias de la administración pública promuevan cambios que apunten en esas seis direcciones, en un ambiente de competencia en el que aquéllas sean calificadas según el grado de avance y madurez que vayan logrando, es decir, de acuerdo con su eficacia y de acuerdo también con su adaptación al cambio.

Para evaluar el grado de avance en cada dependencia, la SFP emite una convocatoria que enlista ciertos requisitos; las dependencias se someten a una especie de “certamen” en el que ponen a prueba sus prácticas innovadoras más efectivas. Las prácticas inscritas se miden en términos de su impacto en relación con las seis estrategias de buen gobierno mencionadas. Primero, se busca que incluyan medidas de reducción en aquellos gastos que no agregan ningún valor a los beneficios ofrecidos a la sociedad, cumpliendo así con la estrategia del gobierno que cueste menos. Los ahorros pueden hacerse internamente en cada dependencia o buscando que los proyectos generados los propicien en otras. Se promueve que los ahorros se traduzcan en reducciones de las tarifas para los ciudadanos o en el financiamiento de obra pública (construcción de hospitales, escuelas, etcétera).

Segundo, para promover un gobierno de calidad, se procura que las acciones de las dependencias logren satisfacer o superar las expectativas de los ciudadanos en los servicios que brinda la administración. El gobierno de calidad se entiende como el que entrega productos, servicios e información con un valor agregado que pueda ser medido en relación con sus beneficios para la sociedad, para las instituciones y para lo que se identifica como avances hacia la cultura de calidad. Las encuestas, foros y centros de atención de quejas y sugerencias son algunos de los elementos utilizados para evaluar la percepción ciudadana sobre la oportunidad y calidad de los servicios. Una clara

limitante de esos mecanismos es que miden la percepción, pero no la calidad misma de la prestación de los servicios; parecería, entonces, que los cambios están propuestos como soluciones cosméticas, que no resultan útiles para mejorar el desempeño gubernamental.

Tercero, un gobierno profesional directamente vinculado con la puesta en marcha del Servicio Profesional de Carrera (SPC), al que me referiré de manera específica más adelante. Se intenta otra vez, al menos en el papel, atraer, reclutar, motivar y desarrollar a los mejores funcionarios en el servicio público. Los elementos de evaluación de este eje son los sistemas de selección, la planeación de los recursos humanos, el desarrollo profesional, la capacitación y certificación de capacidades y la evaluación del desempeño.

El cuarto eje es el impulso de un gobierno digital que facilite a los ciudadanos la obtención de información de forma expedita y el acceso a los distintos servicios ofrecidos desde “la comodidad de la casa”. Esta estrategia se concreta en el programa “e-gobierno” y se sustenta en la idea de que las tecnologías de información y comunicación (TIC) generan confianza al integrar al ciudadano en el proceso de gestión pública y ayuda incluso a prevenir actos de corrupción e incrementar el valor de los servicios, al mismo tiempo que reducen los costos de operación. La medición de este eje se lleva a cabo a partir de cuatro elementos: *a*) presencia en internet, elemento que toma forma fundamentalmente en las páginas web del gobierno que incorporan información sobre lo que hacen las dependencias; *b*) interacción, que significa que la práctica ofrece espacios de retroalimentación con el ciudadano; *c*) transacción, con lo que busca que, además de la interacción, la práctica propicie un intercambio (pago de servicios); *d*) transformación, para impulsar la modificación de la relación administración-ciudadano mediante las TIC. El problema con este eje es que ha sido entendido como un fin en sí mismo y no como un mecanismo facilitador que plantee metas más amplias que la sola prestación de servicios. El gobierno debería incluir proyectos de reforma de la administración pública más integrales y que exijan mayor interacción con la sociedad, que lleguen más allá de la consulta de las páginas web, práctica de la que, además, queda excluida una parte muy importante de la sociedad, que no cuenta con esos recursos tecnológicos.

Quinto, un gobierno con mejora regulatoria. Este eje se evalúa a

partir de cinco acciones: *a)* verificar que no aumenten las disposiciones normativas, enfatizando que es más importante que los servidores públicos se concentren en atender las demandas ciudadanas más que en cumplir con las normas. Con este recurso se busca: *b)* agilizar la gestión combatiendo la sobrerregulación dentro de las dependencias; *c)* brindar certeza operativa y jurídica, facilitando la gestión interna, así como modificando y simplificando el marco normativo; datos preliminares señalan que por cada disposición federal, se generan en promedio 1.5 normas adicionales en el interior de las organizaciones públicas; *d)* simplificar trámites y tiempo de respuesta, puesto que la complejidad en las disposiciones propicia confusión y errores en la administración de recursos, corrupción, cotos de poder y pérdida de tiempo; *e)* mejorar prácticas de la administración pública, propiciando la especialización de funciones y evitando que las dependencias se distraigan de las atribuciones para las que fueron creadas. Las líneas de acción propuestas para este eje son: asegurar la oportuna difusión de la normatividad que rige la operación de la administración pública federal en su conjunto a través de la Normateca, portal diseñado para ese propósito específico; impulsar mecanismos que eviten el aumento de disposiciones; establecer grupos de trabajo permanentes conformados por usuarios y emisores de normas; fortalecer la simplificación regulatoria y simplificar los requerimientos de información interinstitucional.

El sexto y último eje propone un gobierno honesto y transparente que recupere la confianza ciudadana. Para ello, la SFP diseñó un programa interinstitucional llamado Programa Estratégico de Transparencia y Combate a la Corrupción (PETCC) que intenta medir las acciones impulsadas dentro de las dependencias a través de una serie de indicadores llamados “procesos críticos”. No obstante, el diseño de esta estrategia responde a parámetros homogéneos que no toman en cuenta la naturaleza de cada una de las dependencias; se evalúa con criterios muy parecidos a dependencias muy distintas entre sí. Aunque formalmente no es parte de la Agenda de Buen Gobierno, vale la pena hacer notar que el gobierno del presidente Vicente Fox aprobó la entrada en vigor de la Ley de Acceso a la Información Pública, así como la creación de Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), propuestas ambas que inciden claramente en la idea de hacer

más transparente la acción gubernamental y la rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos.

Como complemento de los seis ejes mencionados, a la Agenda de Buen Gobierno se le fijaron objetivos tales como: identificar prácticas innovadoras en la gestión pública, fomentar la participación creativa de los servidores públicos, difundir e intercambiar las prácticas exitosas de innovación y desarrollar un grupo de funcionarios cuya responsabilidad sea difundir y potenciar los avances de la Agenda de Buen Gobierno en la administración pública.

Dentro de la propuesta de la OIG se incluyeron también atributos de buen gobierno que cruzan los seis ejes de la agenda, tales como calidad total, austeridad, participación ciudadana, apertura y transparencia, responsabilidad, competencia, estrategia, digitalización, agilidad y flexibilidad, cercanía, confiabilidad, ética, desregulación, efectividad, profesionalismo, federalización y calificación “de clase mundial”.

Precisamente la transformación del gobierno en una institución competitiva y de clase mundial impulsó a la OIG a desarrollar un modelo de calidad, además estratégico para la innovación gubernamental, cuyo objetivo es alcanzar metas de desarrollo económico, humano y social, así como el fomento del orden y el respeto. Este modelo se define en función de cuatro factores: *a*) desempeño económico, relacionado con la economía, el comercio internacional, la inversión extranjera, el empleo y los precios; *b*) eficiencia gubernamental en las finanzas públicas, la política fiscal, el marco institucional, la legislación comercial y la educación; *c*) eficiencia directiva vinculada a la productividad, el mercado de trabajo, los mercados financieros, las prácticas directivas y el impacto de la globalización; *d*) infraestructura básica, tecnológica, científica, para la calidad de vida y del sistema de valores. Aunado a lo anterior se busca el respeto a los derechos humanos.

El modelo de calidad incorpora controles estadísticos sobre el producto terminado, sobre la confiabilidad y sobre la calidad misma. Se incluyen criterios como liderazgo, otorgar un valor al “cliente”, desarrollo de personal, conocimiento de la organización, planeación, cadenas de valor, impacto social y evaluación por resultados, que se traducen en la administración de proyectos, el establecimiento de sistemas de control de calidad (ISO 9000), procesos de mejora continua, entre otros. Todo esto con el fin de ofrecer a la sociedad resultados tangibles

que mejoren la percepción sobre la actuación del gobierno, dentro de una dinámica de información y análisis.

Los logros de la Agenda de Buen Gobierno se supeditaron a la cuantificación de los resultados que cada dependencia obtuviera, en concordancia con la necesidad del modelo de carácter eficientista y cuantificable que la NGP postula. La satisfacción del “cliente” supuso una relación en la que las dependencias deberían quedar al servicio del ciudadano, situación que se encuentra aún muy alejada de la realidad. La medición de resultados no permite todavía tener una idea precisa del cambio en la relación gobierno-sociedad. Existe la impresión de que esta agenda integró propósitos de largo aliento recuperados de planteamientos modernizadores anteriores, como la idea de fortalecer el federalismo, junto con técnicas empresariales cuyos resultados se miden en el corto plazo. Sin embargo, queda pendiente la información confiable sobre los impactos que esta propuesta tuvo tanto en la eficiencia en el cumplimiento de las metas de la administración, como en el establecimiento de formas distintas de relación entre la sociedad y el gobierno, que justamente incidieran en un mejor desempeño público.

Debilidades del programa

Conceptualmente, esta agenda es una propuesta pobre que traslada de manera acrítica recomendaciones de organismos internacionales como la OCDE o el Banco Mundial, sin haberlas sometido a una reflexión suficiente sobre su pertinencia, utilidad y costos. Fue formulada con un claro sesgo empresarial, aunque tratando de hacer una especie de concesión a concepciones tradicionales del funcionamiento de la administración pública. La visión empresarial que la marca adolece de un liderazgo fuerte que impulse de manera decidida el proyecto modernizador, tal como lo surge la ortodoxia de la NGP. Es muy difícil que el gobierno se asuma como empresa, y también lo es que la sociedad se asuma como cliente. Finalmente, la agenda no toma en cuenta que la eficacia de la actividad gubernamental está supeditada a la actuación de los funcionarios públicos, la cual a su vez es el reflejo de condiciones estructurales, valorativas y normativas que tradicionalmente han caracterizado a las organizaciones públicas. En

este sentido, se apuesta a un tipo de funcionario que sólo existe en la imaginación de los promotores de esta agenda. La puesta en marcha del SPC plantea la necesidad de incluir funcionarios con un nuevo perfil. Los resultados de la Agenda de Buen Gobierno aún no pueden ser valorados cabalmente; lo que sí resulta evidente es que, frente a un escenario de cambio de gobierno, incluso proviniendo del mismo partido político, se corre el riesgo de impedir su fortalecimiento, si lo que se buscó fue una respuesta coyuntural y oportunista, y no un verdadero compromiso con la modernización y profesionalización de la función pública.

EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA

Antecedentes

En México, el proceso democratizador ha propiciado el surgimiento de una ciudadanía más participativa e informada, lo que se traduce en una mayor demanda de servicios eficientes, funcionarios profesionales y una gestión transparente y responsable. A esto habría que agregar que los esquemas administrativos tradicionales no necesariamente propiciaron una participación activa de los funcionarios, lo que impidió un claro compromiso con los fines y valores del servicio público. Esas disfunciones favorecieron patronazgos, clientelismos y corrupciones, que se evidenciaron con las crisis desatadas al cambiar las administraciones.

Este panorama puso de manifiesto la necesidad de realizar reformas; sin embargo, una de las características de los intentos de modernización administrativa en México ha sido el que han quedado subordinados a otros objetivos: por un lado, a las políticas de desarrollo económico, y por el otro, a los imperativos del control político, resultado de las prácticas de un Estado autoritario. No fue sino hasta el momento en que empezó a desgastarse ese modelo autoritario cuando las políticas de modernización administrativa comenzaron a ganar autonomía, aunque siguieron sujetas a los imperativos que fijaba la urgente recuperación económica, para enfrentar las severas crisis financieras y energéticas.

En los últimos años, 1995-2006, la modernización administrativa adquirió mayor autonomía y se hizo más visible, aunque los intentos de reforma resultaron limitados y poco articulados. Durante el sexenio del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) se propuso el Programa de Modernización de la Administración Pública, que de manera explícita incluyó la puesta en marcha de un servicio civil de carrera, proyecto que no logró concretarse.

Éste es el otro programa de reforma propuesto por el gobierno de Vicente Fox. Una promesa de campaña que efectivamente se cumplió, al publicarse el 10 de abril de 2003 en el *Diario Oficial* el Decreto la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, que entró en vigor el 7 de octubre del mismo año.

La ley del SPC

A esta ley se le fijaron los siguientes objetivos: garantizar la igualdad de oportunidad en el acceso a la función pública; que el ingreso y ascenso estén basados en el mérito; lograr una mejor formulación de políticas; dotar de estabilidad a la administración pública, y profesionalizar a la función pública. Para el gobierno, “profesionalizar significa perfeccionar los procesos de selección para atraer a los mejores candidatos del mercado laboral. También significa crear mecanismos que permitan garantizar, en forma permanente, que los servidores públicos cuenten con los conocimientos y las habilidades que requieren para desempeñar sus tareas y actividades. Y, finalmente, establecer mecanismos que permitan valorar periódicamente si los servidores públicos cumplen con las metas que se fijaron y si lo hacen de la manera más efectiva y eficiente posible” (SFP, 2005). Los principios rectores del sistema propuesto son: legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia.

Los cargos previstos en la ley corresponden a: directores generales, directores de área, subdirectores, jefes de departamento y enlaces. Es aplicable a la administración pública federal, con excepción de personal y funcionarios de la presidencia, de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de las fuerzas armadas, de los sistemas de seguridad pública y nacional, personal médico, maestros y entidades paraestatales.

El número total de plazas previstas dentro del sistema es de alrededor de 40 000, lo que apenas representa 10% de los funcionarios que prestan sus servicios en la administración federal. La ley prevé además la incorporación de funcionarios de libre designación para ocupar puestos de mando superior, cargos con una clara vinculación política, así como la posibilidad de que los de base entren en el esquema de carrera, previa licencia o separación de la plaza que ocupan.

A partir de lo que la ley señala, el SPC está organizado en subsistemas: *a)* planeación, que busca integrar un banco de talentos para que la administración conozca los perfiles de aspirantes a convertirse en funcionarios de carrera; *b)* ingreso, que se refiere tanto a personas que actualmente ocupan un cargo en la administración y deseen promoverse, como a candidatos externos para ocupar vacantes, así como el ingreso de personal a partir del establecimiento de convenios; *c)* desarrollo profesional, en el que se facilita que cada funcionario trace su propio plan de carrera, movilidad y ascenso en la administración pública; *d)* capacitación y certificación de capacidades, en el que se pretende crear un perfil de puestos basado en tres bloques de capacitación: de gobierno, gerencial y técnica; *e)* evaluación del desempeño, cuyos resultados negativos pueden llegar a ocasionar el despido, si no se hubieran acreditado de manera positiva las evaluaciones; también se consideran las evaluaciones en el ámbito institucional, por unidad administrativa o grupo, en función de metas vinculadas a incentivos; *f)* reubicación y separación, que se tienen que dar en un ambiente de respeto y transparencia.

El órgano encargado de operar el SPC es la SFP, que cuenta con un Consejo Consultivo como órgano de apoyo y con comités técnicos de profesionalización en cada dependencia. Se crearon también la Subsecretaría de la Función Pública y, dependiente de ella, la Unidad del Servicio Profesional de Carrera y Recursos Humanos de la Administración Pública Federal, en sustitución de la antigua Unidad del Servicio Civil de la Secretaría de Hacienda. En los artículos transitorios de la ley se establecen los plazos para su puesta en marcha.

Problemas del SPC

La experiencia internacional muestra que los servicios civiles limitan el uso discrecional de los recursos públicos y los orientan hacia la consecución de objetivos públicos. Además, apuntalan tanto la profesionalización como la rendición de cuentas, fortaleciendo esquemas competitivos y democráticos. David Arellano señala que estos sistemas evitan la politización de la acción gubernamental y generan estabilidad ante los vaivenes de la alternancia política. También advierte que muestran una clara tendencia a volverse esquemas rígidos, lo que dificulta el manejo de recursos humanos que normalmente opera mejor de manera centralizada.

Habrá que esperar la evolución de las acciones derivadas de la ley del SPC para valorar su contribución a la profesionalización de la función pública y al fortalecimiento de esquemas democráticos de ejercicio del poder. Comparada con otras propuestas de reformas estructurales, ésta generó menos resistencia por parte de las fuerzas políticas presentes notablemente en la Cámara de Diputados, puesto que la cámara de origen fue la de Senadores. Tanto el PRI como el PRD terminaron aceptándola en la medida en que debilitó el papel del presidente de la república. Tampoco fue objeto de la histórica oposición que la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) había manifestado en otros momentos en los que también se quiso establecer un sistema de carrera para la función pública. Y ello fue así porque en el diseño del SPC no se considera el ingreso masivo del llamado personal de base, y porque la FSTSE atravesaba por una situación de debilidad interna debido al cuestionamiento de su liderazgo.

Paradójicamente, la resistencia más fuerte provino del propio gobierno, pues la Secretaría de Hacienda obstaculizó el proyecto al condicionar el apoyo presupuestal. Finalmente, se llegó a un arreglo que consistió en que la SFP asumiría la responsabilidad organizacional y Hacienda, la presupuestal. De manera paralela a su puesta en marcha, la nueva Unidad del Servicio Profesional fue responsable de recortar en 15% el gasto administrativo de las dependencias, para lo cual suprimió 40 subsecretarías y decenas de direcciones generales, lo que supuso un momento de fuerte tensión.

Retos del SPC

Sin desconocer el mérito que significa el haberse puesto en vigor una norma general que regule la carrera profesional de los funcionarios en el sector central de la administración federal, y el haberla hecho aprobar sin mayores resistencias en la Cámara de Diputados, vale la pena detenerse a revisar sus avances y tareas pendientes, a la luz de la idea de que en México la administración pública opera, en buena medida, bajo esquemas tradicionales, aunque ha dado algunos pasos para incorporar las modernas tendencias englobadas en la llamada NGP.

El SPC puesto en marcha en México fue llamado así para evitar comprometerlo abiertamente con la posibilidad de que, al incorporarse los funcionarios, se les creara la expectativa de hacer una “carrera” sin que mediaran exámenes y evaluaciones de desempeño. Ello permite, entonces, afirmar que en su diseño se combinaron elementos del modelo weberiano tradicional, como el mérito, con mecanismos provenientes de las nuevas tendencias, que “midan” el desempeño, lo evalúan y a partir de ello establecen los canales de ascenso y promoción. Gestionar procesos con ambas lógicas ha significado un importante reto para los impulsores del proyecto. Sin embargo, los problemas más graves que han aparecido en su desarrollo refieren a otros elementos:

En primer lugar, problemas de carácter estructural, que los mismos promotores del sistema han reconocidos como trabas, parecen haber sido detectados en un ejercicio de diagnóstico que supuestamente se hizo sobre los recursos humanos del gobierno federal antes de aprobarse la ley. Estos problemas se resumen de la siguiente forma: en el documento “Marco para la gestión de estructuras organizacionales de las dependencias y órganos desconcentrados y la remuneración de los servidores públicos” quedaba claro el rezago existente en el registro de estructuras de organización, la inadecuación de estructuras con funciones y plazas, el exceso de niveles jerárquicos, las duplicidades y la multiplicidad de normas. Este documento arrojaba datos aún más alarmantes: no se contaba con información sistematizada que permitiera suponer que el servicio profesional de carrera arrancaría sobre alguna base que pudiera darle sustento.

En segundo término, el documento “Programa Especial para el Servicio Profesional de Carrera 2004-2006” también incorporaba da-

tos poco alentadores en relación con esa necesaria sólida plataforma de arranque: la publicación de las vacantes no era una práctica generalizada en la administración federal, y había una buena cantidad de técnicas obsoletas en materia de administración de recursos humanos, lo que se traducía en la inexistencia de mecanismos adecuados para la selección, inducción y sobre todo para la evaluación y la eventual “certificación” (Martínez Puón, 2006: pp. 460-462). Este documento muestra que el sistema operaba bajo parámetros no sólo tradicionales sino ineficaces, y que su reconversión hacia lo que la ley preveía exigía de manera urgente promover cambios organizacionales y de cultura, así como cambios en los procedimientos y rutinas. Cabe la pregunta de por qué no se trabajó en esos rezagos durante los tres años anteriores a la puesta en marcha del sistema. Otra de las trabas importantes para su buena operación se debe a que la ley estableció tiempos muy cortos para su puesta en marcha, lo que tampoco favoreció que el sistema pudiera desarrollarse de manera consistente.

En el escenario con el que se inicia el gobierno en diciembre 2006, el sistema del servicio profesional formará parte de los legados de la anterior administración que presentan severos problemas, por lo que se presume que no habrá de incorporarse de manera entusiasta a la agenda del gobierno que está llegando. Se puede afirmar, incluso, que peligra su viabilidad, a pesar de que el gobierno que comienza su gestión pertenece al mismo partido que el que concluye la suya. El sistema presenta, por lo menos, tres asuntos que denotan su debilidad y sobre los que se pueden establecer severos cuestionamientos:

El primero se refiere a los resultados obtenidos. En relación con su cobertura, se señaló que cuando el sistema operara a toda su capacidad abarcaría cerca de 40 000 servidores públicos, lo que representa menos de 10% de los adscritos a la administración pública federal centralizada. Esta cifra permite concluir que, como había ocurrido en el pasado, quedaron fuera importantes núcleos de funcionarios cuya incorporación habría significado una difícil negociación política con sindicatos fuertes que probablemente hubieran impedido la aprobación de la ley. Sin embargo, esto significa también que, por ejemplo, para los maestros, médicos, cuerpos de seguridad, entre otros, la tan necesaria profesionalización tendrá que serles garantizada por otros medios y en otro momento.

De igual forma preocupa que 65% de los concursos los hayan “ganado” funcionarios de libre designación que ya trabajaban en la administración central (Romero Ramos, 2005: p. 20); esto no sería necesariamente negativo si no se debiera al hecho de que los ganaron por estar familiarizados con su mecánica y el uso de la tecnología que los cobija, y no necesariamente porque tuvieran más merecimientos que los candidatos externos. El sistema adolece de una grave indefinición respecto del nivel de enlace (categoría que se otorga en la ley al nivel más bajo de ingreso en la estructura administrativa) que ha hecho casi imposible la incorporación de funcionarios a esta categoría. Aparecieron en el subsistema de ingreso serias inconsistencias en la aplicación de exámenes y herramientas, lo que obligó a solicitar al Ceneval la elaboración de instrumentos de medición que se correspondieran con los perfiles que se buscaba para atraer a los mejores funcionarios públicos. Este “tropiezo” acarreó problemas que se reflejan en los datos siguientes: hasta marzo de 2006 se pusieron a concurso 4 053 plazas, de las cuales se han ocupado 2 115, y se han declarado desiertos 1 282 concursos (Martínez Puón, 2006: p. 468). Quizá el saldo más negativo de esto sea la desconfianza que empezó a generarse cuando muchos funcionarios o personas externas que poseían cualidades suficientes para ganar los concursos obtuvieron bajos resultados. A pesar de que la ley establece la posibilidad de promoción para trabajadores de base, no ha ingresado ninguno de esta categoría debido a la dificultad del sistema, por lo que el enunciado en la ley resulta demagógico.

Algunos aspectos más que han devenido discutibles: el sistema descensó de manera muy importante en la tecnología digital; si bien esto podría entenderse como algo que favorece la transparencia, lo cierto es que la puesta en marcha de los programas no ha sido tan eficaz como se preveía, y ha dado también como resultado procesos incompletos, lentos y finalmente ineficaces. Además, la decisión última acerca de la incorporación del funcionario se toma después de la fase de entrevistas y por parte del jefe inmediato, lo que no la pone a salvo de cierta dosis de discrecionalidad. Esto puede incluso desvirtuarse si, por ejemplo, las evaluaciones que propone el sistema de los jefes hacia los subordinados se ven influidas por consideraciones políticas.

El sistema se sustentó en una alta proporción en herramientas de la gerencia empresarial privada, las que se adoptaron de manera acrí-

tica, lo que tampoco ayudó a dotarlo de contenidos valorativos y de ética, que corresponderían de manera exclusiva al ámbito del sector público. Por otra parte, no estuvo liderado por funcionarios comprometidos con el *ethos* del sector público, lo que favoreció decisiones aparentemente racionales, pero carentes del compromiso y la vocación de servicio, características indispensables en la gestión de los asuntos del gobierno y de la interacción que se da entre la administración pública, los funcionarios públicos y la sociedad.

Un segundo cuestionamiento tiene que ver con el impacto que ha tenido; sobre esto cabría la pregunta de qué tanto ha percibido la sociedad mexicana este sistema de profesionalización como un elemento útil para mejorar el desempeño de la administración pública y de sus funcionarios. De igual forma cabría preguntarse si los funcionarios lo perciben como un estímulo para mejorar su tarea y para favorecer actitudes de mayor compromiso profesional y ético; cabría preguntarse finalmente si el sistema efectivamente ha favorecido la transparencia y la rendición de cuentas; en una palabra, qué tanto ha servido para combatir la corrupción. Es evidente que tres años no son suficientes para contar con información pertinente sobre la percepción de la sociedad y de los propios funcionarios. Lo que sí ha resultado evidente es que la operación del sistema se ha dado dentro de la administración y que su impacto hacia afuera ha sido relativamente débil y poco publicitado.

El tercer cuestionamiento tiene que ver con el “blindaje” que se le ha hecho para evitar que grupos políticos puedan utilizar sus logros o resaltar sus problemas hasta el punto de poner en entredicho su viabilidad. A lo largo de los últimos meses, notablemente durante los de las campañas electorales, aparecieron estas tentaciones que se materializaron en ocho iniciativas de diversas fracciones parlamentarias que buscaron modificar el diseño del sistema y su operación. Sin que el partido político que ganó las elecciones presidenciales tenga la mayoría en el Congreso, y a la luz de los resultados obtenidos y de su poco impacto en la ciudadanía, va a requerirse de un muy importante esfuerzo de negociación y construcción de consensos para impedir que el proyecto quede congelado, al no otórgasele recursos, y que con esto vaya relegándose al olvido, con lo que el país perdería la oportunidad de contar con un medio sin duda útil para profesionalizar la función pública y volverla éticamente más sólida.

Se previó que la operación del SPC se haría de forma descentralizada, distribuyendo la responsabilidad entre instancias centrales y unidades responsables del personal en cada dependencia. Si embargo, en la práctica el sistema ha quedado bajo la tutela casi exclusiva de la SFP. Habría que preguntarse si su diseño original debe mantenerse para que efectivamente responda a la corresponsabilidad que estaba prevista, o si la debilidad institucional no permitirá una participación eficaz de las dependencias, con lo que se tendría que depositar formalmente en la SFP su gestión y control.

El SPC busca evitar que la administración se politice, favorecer su estabilidad, bajo el principio de la separación de administración y política; con ello, en teoría, se estaría impidiendo que los partidos que accedan al poder asuman como un botín los cargos públicos. No obstante, operar según un esquema de reglas que impriman certeza y control genera siempre muchas resistencias pues, por definición, la administración se inscribe en escenarios de incertidumbre y movilidad. David Arellano señala que las nuevas reglas entran en competencia con un mundo excesivamente normado, lo que obliga a los sistemas de carrera a buscar mecanismos que, por un lado, busquen apearse a la legalidad, y, por el otro, preserven la separación entre política y administración. Frente a la dificultad para lograr este equilibrio, las reglas tienden a volverse irremediabilmente rígidas.

En países con altos niveles de desarrollo, la modernización administrativa pudo asimilarse debido a la cuidadosa selección de funcionarios capacitados y con intereses comunes, susceptibles de ser separados de sus cargos en el momento en que dichos intereses no correspondan con los del Estado. En el caso mexicano, las evidencias y resultados de este nuevo sistema empezarán a mostrarse una vez que el sistema opere a su máxima capacidad, si es que este escenario puede considerarse viable.

CONCLUSIÓN

La propuesta para modernizar la administración pública del gobierno de Vicente Fox se basa en el desarrollo de dos proyectos, la Agenda de Buen Gobierno y el Servicio Profesional de Carrera, ambos construi-

dos con un claro sesgo empresarial que propugna criterios de efectividad y competencia como valores centrales. El énfasis en la obtención de resultados cuantitativos subordina la obtención de resultados cualitativos que redunden en beneficios claros para la sociedad. A pesar de pugnar por una mayor participación de la sociedad, se redujo a ésta a la condición de cliente que recibe beneficios a cambio del ejercicio de ciertos derechos. La propuesta de la Agenda de Buen Gobierno parece estar volcada sobre sí misma y atender sólo las demandas de la propia administración. Además esta agenda incorpora, en el mismo nivel de ejecución, un programa acotado y específico, como el de calidad total, y propósitos que alteran los equilibrios políticos, como puede ser el caso del fortalecimiento del federalismo. La visión de la propuesta modernizadora tiene marcados tintes centralistas, como si la administración pública fuera equivalente a la administración federal.

Por su parte, la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal aprobada, y el sistema que de ella se deriva, no garantizan que se esté a salvo del oportunismo, de que se pugne por la permanencia de funcionarios leales al partido en el poder en altos puestos de la administración. Es difícil imaginar cómo se logrará el equilibrio necesario entre regulación central y operación descentralizada. La propuesta no tiene alcances suficientes para transformar la estructura del sistema político administrativo y contribuir a su democratización, entre otras cosas, por haber dejado intacto el esquema que norma las relaciones laborales de los trabajadores al servicio del Estado. Debíó haberse partido del reconocimiento de los problemas de la administración de los recursos humanos en la administración federal, para de ahí derivar acciones que incidieran claramente en la cultura y el comportamiento de los funcionarios; para pensar en el esquema de profesionalización como un incentivo, no como un correctivo. Es importante señalar también que sin crecimiento económico es de suponerse que la iniciativa no contará con el suficiente respaldo presupuestal. El gobierno decidió obviar la posible resistencia de la FSTSE, al limitar el universo de funcionarios (aproximadamente 40 000) que pueden acceder al sistema de carrera, y dejar fuera no sólo a los de base, sino también a núcleos importantes de funcionarios a los que les hubiera hecho falta contar con elementos que contribuyeran a su profesionalización. El esquema del servicio profesional de carrera que

emana de la ley introduce mecanismos de control bajo supuestos gerenciales, pero deja intacto el conflicto subyacente entre profesionalización y derechos laborales.

BIBLIOGRAFÍA

- CARRILLO, Ernesto, “La evolución de los estudios de administración pública: la cuestión del objeto”, en M. C. PARDO (ed.), *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México, 2004, pp. 21-60.
- FERRERIO, Alejandro, “Dinero, política y transparencia: el imperativo democrático de combatir la corrupción”, ponencia presentada en la Novena Conferencia Anticorrupción, Durban (Sudáfrica), 1999.
- MARTÍNEZ PUÓN, Rafael, “El servicio profesional de carrera: una evaluación tres años después”, *Gestión y Política Pública*, (2), XV, 2006, pp. 457-483.
- OECD, *Recent Developments and Future Challenges in Human Resource Management in OECD Member Countries*, París, 2000.
- , *Modernising Government: The Way Forward*, Francia, OECD Publishing, 2005.
- PERLMAN, Bruce J. y Juan de DIOS PINEDA, “Una revisión institucional sobre cuatro experiencias de Servicio Civil y/o Profesional de Carrera”, *Servicio Profesional de Carrera*, vol. 2, núm. 4, 2005, pp. 85-104.
- ROBERTS, Alasdair, “El secreto gubernamental en la era de la información”, ponencia presentada en la Conferencia Internacional sobre Corrupción y Transparencia, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, 25 de marzo de 2006.
- ROMERO RAMOS, Eduardo, “Avances y resultados del Servicio Profesional de Carrera en México”, en *Servicio Profesional de Carrera*, vol. 2, núm. 4, 2005, pp. 9-31.
- SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, “Gobierno profesional”, en *Transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción en la función pública*, México, Secretaría de la Función Pública/Fondo de Cultura Económica, 2005, pp. 49-67.
- UVALLE BERRONES, Ricardo, “Servicio profesional y la nueva gestión pública en México”, en Javier SALINAS y Eliseo ROSALES (coords.), *Servicio civil de carrera en México*, México, Cámara de Diputados, 2004, pp. 137-161.
- WILSON, Woodrow, “The Study of Administration”, *Political Science Quarterly*, 1887.

GOVERNABILIDAD:
EL PAPEL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

LA INESTABILIDAD DEL SISTEMA DE PARTIDOS EN MÉXICO, 2000-2006

Soledad Loaera
El Colegio de México

En condiciones de normalidad democrática los partidos políticos representan la diversidad inherente a las sociedades plurales, canalizan demandas, articulan y resuelven el conflicto, y organizan la competencia por el poder. En las circunstancias extraordinarias que generan los procesos de transición organizaciones distintas de los partidos políticos pueden sustituirlos en funciones de articulación y representación de la opinión pública. En cambio, durante el periodo de consolidación de las nuevas instituciones y procedimientos los partidos son irremplazables para la legitimación del nuevo régimen. Promueven el consenso que demanda la estabilización política mediante el apego sostenido de estas organizaciones a las reglas del juego democrático, la periódica participación en elecciones y la aceptación de sus resultados. Inversamente, cuando los partidos políticos rechazan esas reglas, minan su funcionamiento y credibilidad, y comprometen la consolidación de la democracia. La función de legitimación democrática que desempeñan los partidos deriva de su papel como transmisores de los mensajes del poder a la opinión pública y viceversa, así como de su capacidad para organizar y movilizar a los ciudadanos. De ahí el peso que tienen para trastornar, cuando no frenar, el desarrollo de los nuevos equilibrios democráticos.

En México los partidos políticos fueron los protagonistas de la democratización que culminó en la elección crítica del 2000, cuando una transferencia masiva del voto hacia el candidato del Partido Acción Nacional, PAN, puso fin a la hegemonía del legendario Partido Revolucionario Institucional, PRI, sobre el Poder Ejecutivo. Por una parte, la mansa sumisión con que este partido aceptó los resultados adversos

de la elección presidencial generó la creencia de que en México se había forjado un amplio consenso nacional en torno a los procedimientos democráticos de acceso al poder; por la otra, el hecho de que la transmisión del poder ocurriera sin obstáculos proyectó una imagen de continuidad institucional que disimulaba la inestabilidad que el desmoronamiento del PRI introdujo en el sistema tripartito vigente durante la década de los noventa. El progresivo empequeñecimiento de este partido después de la derrota generó desequilibrios que no se corrigieron en los años 2001 a 2006, es decir, no surgió una mayoría panista de largo plazo que afanzara el apoyo electoral de Vicente Fox o de su partido. El contexto de los años 2001 a 2006 estuvo más bien dominado por los efectos de la derrota del PRI sobre los movimientos del electorado y por la estrategia de crecimiento del Partido de la Revolución Democrática, PRD, que, buscando beneficiarse del fin de la hegemonía priista, llevó a cabo una campaña agresiva de captación de los antiguos votantes de aquel partido. De suerte que después de la derrota del PRI el tripartidismo se mantuvo en un estado de fluidez que era también un síntoma de fragilidad.

La elección de 2006 puso al descubierto la volatilidad del voto y los tensos equilibrios en que se sostenía el sistema de partidos; mientras que la protesta poselectoral que llevó a cabo el candidato de la Coalición por el Bien de Todos, CBT –integrada por el PRD y dos formaciones ultraminoritarias, el Partido del Trabajo, PT, y el Partido Convergencia, PC–, Andrés Manuel López Obrador, contra los resultados oficiales echó por tierra la idea de que en México se había instalado un consenso democrático. De nuevo, como seis años antes, hubo una transferencia masiva de votos a la oposición. Los comicios adquirieron un carácter crítico en virtud de este realineamiento de los votantes que cimbró al sistema de partidos. Posteriormente, la estrategia de movilización de la CBT restó legitimidad a los procedimientos democráticos, de suerte que la elección presidencial de 2006, en lugar de ser un avance en el proceso de consolidación democrática, fue un salto hacia atrás. Sin embargo, y a pesar de las presiones en contrario, las instituciones electorales y los partidos funcionaron conforme a las normas y al hacerlo defendieron su permanencia.

Este artículo sostiene la hipótesis de que bajo la apariencia de la continuidad institucional que sostuvo la persistencia del tripartidismo

se mantuvieron ocultos los efectos desestabilizadores de la derrota del PRI en 2000: la volatilidad del voto y los cambiantes equilibrios en el interior del sistema de partidos. Tres factores más contribuyeron a desestabilizar dicho sistema: las transformaciones del vínculo entre la institución presidencial y los partidos; el predominio en la capital de la república de un partido de oposición al partido en el gobierno federal, y, por último, el llamado plebiscitario de López Obrador durante la campaña presidencial y, sobre todo, durante la movilización de protesta en contra de los resultados de la elección presidencial que se prolongó del 3 de julio al 1º de diciembre de 2006. La estrategia de la CBT desembocó en la deslegitimación de las instituciones y de los procedimientos democráticos a ojos de amplias franjas de la opinión pública y abrió la puerta a la reemergencia de una corriente antipartidista y plebiscitaria encabezada por López Obrador. No obstante, los efectos disruptivos de estas sacudidas fueron contenidos por el nivel de institucionalización de los partidos y procedimientos electorales.

Para desarrollar esta hipótesis la primera parte del artículo discute los factores que a partir de 2001 desestabilizaron el tripartidismo de los años noventa; luego se analiza la elección crítica de 2006 y, por último, se examina el liderazgo plebiscitario de López Obrador.

LOS CAMBIANTES EQUILIBRIOS DEL TRIPARTIDISMO MEXICANO

En México imperan desde la década de los noventa tres grandes partidos: el PAN, el PRI y el PRD, que en cada elección federal concentran más de 90% de los votos emitidos. En los procesos federales regularmente participa una constelación variable de partidos pequeños. Algunos de ellos alcanzan en forma independiente el porcentaje de votación de ley (2%) y obtienen representación en el Congreso, o forman alianza con uno de los partidos grandes; sin embargo, en las elecciones federales intermedias muchos pierden el registro porque en esos casos disminuye la tasa de participación, y en esas condiciones las organizaciones minoritarias tienen más dificultades para obtener votos; por ejemplo, en 2003 desaparecieron cinco partidos que tenían menos de cuatro

años de existencia.¹ Aun así, tres partidos pequeños se han consolidado no obstante sus limitaciones, gracias a la volatilidad del voto y a una certera estrategia de alianzas con los partidos grandes: el PT, el Partido Verde Ecologista de México, PVEM, y el PC.

El patrón centrípeto del comportamiento del voto favoreció la estabilización del sistema de partidos que surgió después de la controvertida elección presidencial de 1988, en la que en forma inesperada la movilización masiva y autónoma del electorado se impuso brutalmente a las expectativas de un nuevo triunfo del PRI, y Cuauhtémoc Cárdenas, entonces candidato del Frente Democrático Nacional, obtuvo más de un tercio del voto, según cifras oficiales. Para muchos observadores este acontecimiento dio comienzo al proceso de democratización porque obligó a la élite y al partido en el poder a promover reformas institucionales que respondían a las demandas de las oposiciones de construir un sistema electoral competitivo y confiable. Lo cierto es que desde entonces se aceleró el desmantelamiento de la hegemonía del PRI y la construcción del pluripartidismo.

La estabilización del sistema de partidos es uno de los primeros objetivos por alcanzar después de toda elección crítica, es decir cuando se produce una movilización masiva de votantes que modifica la distribución de fuerzas políticas.² Por ejemplo, en los países del Mediterráneo europeo, en la década de los ochenta, este proceso transcurrió a lo largo de un periodo cuya duración dependió del nivel de institucionalización de los partidos, de su compromiso con la democracia y del grado de polarización ideológica de la sociedad. Más allá de diferencias relativamente menores entre cada una de estas experiencias, y aunque la duración del proceso también fue muy distinta en cada caso, en el periodo que siguió a la elección crítica las señas de la consolidación fueron las mismas: un sistema de partidos cuyo comportamiento era, al igual que el del electorado, relativamente predeci-

¹ Los siguientes partidos no alcanzaron 1% del voto: Partido de la Sociedad Nacionalista, Partido Alianza Social, Partido México Posible, Partido Liberal Mexicano y Partido Fuerza Ciudadana.

² Leonardo Morlino, "Political Parties and Democratic Consolidation in Southern Europe", en Richard Gunther, P. Nikiforos Diamandouros y Hans-Jürgen Puhle (eds.), *The Politics of Democratic Consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press, 1995, pp. 315-388.

ble. Esto significa que, concluida la transición, los potenciales efectos disruptivos de la competencia por el poder fueron contenidos por un marco institucional estable y por patrones de votación previsibles cuyas variaciones dependían de un porcentaje pequeño del electorado.

Ahora bien, la estabilización no ocurre en forma instantánea después de la derrota del autoritarismo, sino que es resultado de un proceso sostenido por la voluntad deliberada de las élites políticas de respetar las reglas del juego democrático. En el caso mexicano la estabilización se alcanzó mediante una nueva legislación, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1991, que fue el resultado de un primer ejercicio de negociación entre todas las fuerzas políticas presentes. El Cofipe orientó la reorganización de los partidos y de los procesos de elección para responder a la movilización de los electores y a las demandas de reglas equitativas y claras de competencia por el poder que previnieran el fraude electoral y le imprimieran credibilidad al voto, y ha regido desde su creación el sistema de partidos y los procesos electorales locales y federales. De manera que puede afirmarse que el tripartidismo de los años noventa fue hasta cierto punto producto de esta legislación que logró estabilizar una disposición de las fuerzas políticas que es por naturaleza precaria.

Hasta 2000, el PRI se mantuvo como partido dominante con variaciones periódicas en la distribución porcentual del voto frente a dos partidos en los que se concentraba la oposición.³ Sin embargo, ese año se produjo un realineamiento de los electores mexicanos similar al de 1988, a favor, en este caso, del candidato de la coalición opositora que formaban el PAN y el PVEM. El número absoluto de votantes pasó de 34.8 millones en 1994 a 37.4 millones en 2000. Ese año la Alianza por el Cambio (PAN/PVEM) captó 14.3 millones, esto es, un incremento de 64% en relación con lo que el PAN obtuvo seis años antes.

El desplazamiento del PRI desestabilizó el sistema de partidos porque se modificó el equilibrio de fuerzas en su interior a favor de las oposiciones; este movimiento alteró las relaciones de la presidencia de la república con los partidos y reveló la existencia de un amplio porcentaje de electores no comprometidos. El factor fundamental en la pérdida

³ Soledad Loaeza, "El tripartidismo mexicano, ¿un arreglo inestable?", en Julio Labastida y Martín del Campo (comps.), *Globalización, identidad y democracia*, México, Siglo XXI/UNAM, 2001.

de influencia del legendario partido oficial fue la combinación de su tradicional subordinación al presidente de la república con el persistente declive de su presencia electoral. En la elección presidencial de 1994 el candidato priista obtuvo 48.7% y seis años después 36%; además, en cada elección federal se reducía el margen de mayoría del PRI: de 58% en 1991 a 48.6% tres años después, 38% en 1997 y 37% en 2000.

La distribución tripartita de las fuerzas políticas se fortaleció en las elecciones federales de 1997, cuando la suma del voto por las oposiciones (el PAN obtuvo 27% del voto y el PRD 26%) le arrebató al PRI la mayoría en el Congreso por primera vez en la historia. En estas condiciones el jefe del Ejecutivo tendía a privilegiar el diálogo con las oposiciones frente a su propio partido cuyo apoyo daba por descontado, a pesar de que al partido le tocaba pagar los costos de las decisiones impopulares del gobierno, por ejemplo, la política restrictiva del gasto público que se mantuvo a lo largo del sexenio zedillista.

En el contexto del régimen autoritario, la necesidad de que la presidencia de la república negociara sus iniciativas de gobierno con las oposiciones era síntoma de debilidad y, al hacerlo, el jefe del Ejecutivo relegaba a su propio partido a un segundo plano, agravaba los desequilibrios interpartidistas y alimentaba las fluctuaciones del electorado que abandonaba al PRI, dada su decreciente influencia en las políticas de gobierno.

La derrota del PRI en 2000 rompió la simbiosis entre la presidencia de la república y el partido mayoritario, que había sido distintiva del régimen autoritario; además el presidente Fox se propuso evitar la reproducción de ese patrón de relación con su propio partido. Sin embargo, este objetivo era equivocado en la medida en que la creciente competencia interpartidista y la ausencia de mayorías absolutas en el Congreso constituían un obstáculo para el restablecimiento de una relación de subordinación y dependencia del partido hacia el presidente de la república. Peor aún, en su esfuerzo por escapar al precedente autoritario, Fox intentó gobernar por encima de los partidos, incluso el propio, en particular, y trató también de limitar la influencia del Congreso en el proceso de toma de decisiones.⁴ Agudas contradicciones y tensiones resultaron de esta estrategia presidencial.

⁴ Véase Soledad Loaeza, "Vicente Fox and the New Mexican Presidency", *Estudios Mexicanos/Mexican Studies*, vol. 22, núm. 1, Winter 2006, pp. 1-32.

La gradualidad del retroceso del PRI amortiguó el impacto de la derrota del antiguo partido hegemónico sobre el sistema de partidos, en vista de que no se desplomó de un golpe, simplemente perdió la posición de privilegio que había tenido durante décadas en el ámbito federal. Más todavía, entre 2001 y 2006 el PRI ganó 18 gubernaturas –diez solamente en 2004–, si bien casi todas ellas en coalición con alguno de los otros grandes partidos, pero sobre todo con alguno de los pequeños (PVEM y PT) o con partidos locales.⁵

Para que las consecuencias destabilizadoras de este realineamiento no arruinaran los logros de la democratización era preciso que los partidos desarrollaran equilibrios de largo plazo en su interior, entre sí y en sus relaciones con el electorado; asimismo, era necesario que sus actividades, los procesos electorales y el voto se convirtieran en una rutina del sistema político. En México en la década de los noventa estos objetivos se alcanzaron en forma parcial. En primer lugar, gracias a la creación del Instituto Federal Electoral, IFE, como responsable de organizar y administrar las elecciones en forma equitativa y transparente, se estabilizaron las acciones de partidos y las conductas de los electores, y se generaron patrones de comportamiento que contribuyeron a dar forma al sistema de partidos y perfil al electorado. El logro más importante del IFE fue imprimir credibilidad al voto. En segundo lugar, el constante crecimiento del electorado –que entre 1991 y 2000 aumentó 60%, pues pasó de 36.6 millones a 58.7–, así como sus fluctuaciones, producían desequilibrios que pudieron ser absorbidos por el sistema de partidos gracias al grado de institucionalización del PAN y a la relación entre el PRI y el presidente de la república que todavía entonces actuaba como árbitro entre las diferentes corrientes del prisma, y cuya influencia en la organización aliviaba el impacto de la gradual pérdida de apoyo electoral que sufrió el PRI a lo largo de toda esa década. Estos factores de estabilización contrarrestaron las perturbaciones que, en cambio, provocó el surgimiento del PRD en 1989. El acciden-

⁵ Por ejemplo, en 2003 el PRI participó en las elecciones de Colima en coalición con el PT y el PVEM; en Nuevo León estableció alianza con el PVEM y dos partidos locales, y en Sonora triunfó en coalición con el PVEM. En 2004 el PRI formó coaliciones con el PVEM y el PT en las elecciones de Oaxaca y Chihuahua, y en Veracruz con el PVEM y dos partidos locales.

tado proceso de construcción institucional permitía sólo equilibrios interpartidistas precarios y relaciones vacilantes con el electorado.

La historia del PRD ha estado moldeada por tres rasgos de nacimiento: la personalización del poder, la diversidad interna y los vínculos con el PRI. Cada uno de estos factores podía por sí mismo detener el desarrollo institucional del partido; en cambio los incentivos externos fueron determinantes en las etapas iniciales del proceso, es decir: la legislación, la competencia electoral, la dinámica del sistema de partidos y, en su momento, la hostilidad del gobierno de Carlos Salinas (1988-1994) que servía como factor de cohesión interna.

Las características originales arriba mencionadas –la diversidad interna, el liderazgo personalizado y la relación con el PRI– dificultaban la institucionalización del partido. El PRD se creó en torno a la personalidad de Cárdenas y reunió en su apoyo a una amplia gama de organizaciones de izquierda que incluían, junto a los antiguos priistas, a antiguos guerrilleros, a comunistas, socialistas, maoístas, trotskistas y a una variedad de activistas políticos y líderes de movimientos sociales. En este universo la única referencia común era la figura de Cárdenas, que después sería sustituida por la de López Obrador. A pesar de esta diversidad y de la resultante inestabilidad, el PRD se convirtió en un lapso muy breve en el representante de la izquierda mexicana y en un componente central del sistema de partidos.

A diferencia del PAN, cuyas bases están en los estados donde nació el movimiento antipriista que en los años ochenta catapultó al partido al poder, la capital de la república fue el apoyo fundamental del desarrollo del PRD. El partido avanzó en dirección contraria a como lo hizo el panismo que creció de la periferia al centro, en tanto que el perredismo se extendió del centro a la periferia. En 1988 el Frente Democrático Nacional arrasó en la capital de la república; se le reconoció 48% del voto y le fueron atribuidas las dos curules correspondientes a la entidad en el Senado. Después de dos elecciones de resultados mediocres (1991 y 1994) en el Distrito Federal, el fenómeno se repitió en 1997, cuando Cárdenas conquistó la jefatura de gobierno de la ciudad y los candidatos perredistas triunfaron en 38 de los cuarenta distritos de mayoría de la Asamblea de Representantes. Las elecciones de 2000 –y de 2006– refrendaron estas victorias y el control del PRD sobre los recursos políticos de la ciudad. Desde la posición hegemó-

nica en la capital de la república, el PRD supo ampliar su presencia territorial. Entre 2001 y 2006 candidatos perredistas conquistaron los gobiernos de Baja California Sur, Zacatecas, Michoacán, Tlaxcala y Chiapas. Además se incrementó el número de municipios gobernados por perredistas.⁶ Cabe subrayar que esta fuerza fue también el origen de desequilibrios en el interior del sistema político, producto de las tensiones entre el gobierno federal y el de la ciudad de México, que estaban respectivamente en manos de partidos antagónicos, mismas que se agravaron después de la elección de 2000 y sobre todo conforme se acercaba una nueva elección presidencial.

La capacidad de influencia del PRD se incrementó sin proporción con su fuerza electoral cuando afianzó su control sobre la ciudad de México, la más poblada y más rica del país, en la que se concentra 20% del electorado nacional. En 2000 los candidatos a diputados federales del PRD, en alianza con otros partidos pequeños, lograron 10% de las curules en la Cámara de Diputados, pero en la elección federal de 2003 aumentó su participación en nueve puntos porcentuales. En la LIX Legislatura (2003-2006) el PRI tenía un porcentaje de representación mucho mayor (45); sin embargo, y en virtud de su fuerza en la capital de la república, el PRD era, a través del jefe de gobierno, un interlocutor del presidente de la república mucho más influyente. Al frente de la jefatura de gobierno, López Obrador utilizó con gran habilidad este recurso para erigirse en el líder más importante de la oposición al gobierno del panista Fox. La discrepancia en el ámbito nacional entre la fuerza electoral y la capacidad de influencia del PRD introdujo un factor más de desequilibrio en el sistema de partidos.

La posición del PRD se fortaleció también como resultado de la transformación general de las funciones de los partidos en el sistema político, pues desde 1988 las oposiciones se convirtieron en influyentes protagonistas de la vida política, al tiempo que se iniciaba el declive del PRI. La influencia de los partidos de oposición se acrecentó notablemente después de 1994 y fue una de las transformaciones más podero-

⁶ Datos de Miguel Ángel Sánchez Ramos, "Los bastiones regionales del Partido de la Revolución Democrática", en Francisco Reveles Vázquez (coord.), *Los partidos políticos en México. ¿Crisis, adaptación o transformación?*, México, Universidad Nacional Autónoma de México/Gernika, 2005, pp. 461-476.

sas del régimen político en esos años, porque tanto dentro como fuera del Congreso los partidos empezaron a actuar como contrapeso a la autoridad presidencial y a limitar el poder de la institución. A partir de entonces los partidos asumieron una función de liderazgo político que se disputaban con el presidente de la república.

La Tercera encuesta nacional sobre cultura política y prácticas ciudadanas, que se levantó en diciembre de 2005, muestra que 72% de los mexicanos consideraba que los partidos políticos eran el segundo actor más influyente en la vida nacional, sólo después del presidente (76%). Sin embargo, recibieron la calificación más baja en nivel de confianza (5.36) –frente a 7.79 de los médicos–; 38% de los encuestados consideró que los partidos “eran muy necesarios” para la democracia, pero 42% los calificó de “poco necesarios”.⁷ Esta imagen pública de los partidos, como actores muy influyentes pero poco confiables, les restaba legitimidad.

La credibilidad de los partidos también padeció de su conflictiva relación con el presidente Fox. Durante sus seis años de gobierno la relación entre gobernabilidad y partidos políticos arrojaba en apariencia una correlación negativa: mientras mayor es la importancia de los partidos más inalcanzable es una gobernabilidad sustentable en el mediano plazo. En este periodo se manifestaron tensiones de intensidad variable entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, derivadas en buena medida de la ausencia de una mayoría partidista que respaldara las propuestas presidenciales, pero también de la política presidencial arriba mencionada, que trataba de relegar a los partidos a un segundo plano. Estas dificultades eran asimismo la proyección de desajustes institucionales profundos. Las relaciones entre la presidencia de la república y el sistema de partidos se desarrollaron en medio de las contradicciones entre una institución cuya vocación es forjar consensos y organizaciones que, en cambio, encarnan la diferencia política. En algunos casos estas dificultades se tradujeron en obstáculos reales para el buen funcionamiento del proceso de toma de decisiones; así ocurrió en diciembre de 2004 cuando la Cámara de Diputados se negó a vo-

⁷ Secretaría de Gobernación, *Tercera encuesta nacional sobre cultura política y prácticas ciudadanas*, diciembre de 2005, <http://www.gobernacion.gob.mx>, consultada el 20 de noviembre de 2006.

tar el presupuesto que envió el presidente Fox y éste a su vez rechazó las modificaciones que le habían hecho los legisladores. Fue necesaria la intervención del Poder Judicial para resolver una controversia que pudo haber interrumpido las actividades ordinarias de gobierno.

Pese a la indiscutible importancia que tienen las mayorías legislativas como apoyo al desempeño del presidente de la república, el número de curules no basta para explicar los problemas entre los dos poderes. Factores de más largo plazo incidieron igualmente en el tono de sus relaciones; por una parte, las raíces de estos diferendos están hundidas en el mismo proceso de democratización, uno de cuyos aspectos centrales fue la pérdida de poder de la presidencia de la república frente al Congreso y la consecuente transformación de sus relaciones con el sistema de partidos; por otra parte, los cambios que han experimentado las mismas organizaciones partidistas, y el consecuente desequilibrio en el interior del sistema de partidos, también contribuyen a explicar las tensiones entre la presidencia de la república y los partidos. La elección de 2006 agudizó estos problemas.

2006: LA SEGUNDA ELECCIÓN CRÍTICA,
¿UNA SEGUNDA OPORTUNIDAD PARA LA DEMOCRACIA MEXICANA?

La elección presidencial de 2000 puso a prueba la normalización de los procedimientos y de las organizaciones electorales que se había alcanzado en los años noventa. La relativa suavidad con que se llevó a cabo la alternancia, esto es, la disposición del PRI a entregar la presidencia de la república a un partido de oposición, permitía predecir un proceso electoral sin contratiempos y conforme a las reglas y normas institucionales establecidas, que, además, habían seguido funcionando con normalidad después de la derrota del PRI. No obstante, el lugar prominente que había alcanzado López Obrador en las encuestas electorales, y su combatividad, así como el inicio temprano de las campañas y la aparente recuperación del PRI, sugerían una vigorosa competencia.

En 2006, tres candidatos participaron en la elección presidencial además de Felipe Calderón y Andrés Manuel López Obrador: Roberto Madrazo por el PRI en coalición con el PVEM, Patricia Mercado por

el Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina, PASC, y Roberto Campa por el Partido Nueva Alianza, PANAL. En esta ocasión, y como era de esperarse, muy pronto los candidatos de los tres grandes partidos quedaron al frente de la liza. Sólo que, a diferencia de lo que ocurrió seis años antes cuando las opciones electorales se ordenaron en el eje PRI/antiPRI, apareció una fractura profunda en la sociedad mexicana, que había sido generada por las reformas neoliberales; surgió de esta manera un contexto de polarización ideológica que la campaña electoral activó gracias al discurso lopezobradorista que atribuía a las reformas neoliberales el incremento de la desigualdad social y de la pobreza.

El gobierno de la ciudad le brindó a López Obrador la plataforma para que muy pronto se abriera paso en la carrera presidencial; una vez candidato, contó con el sostenido y abundante apoyo del gobierno perredista. No obstante, López Obrador se había colocado como el favorito en la competencia por la presidencia de la república con mucha anticipación. En agosto de 2004, 27% del electorado afirmaba que votaría por él para presidente, pero una brecha lo separaba de su partido que, en cambio, recibía solamente 16% de las preferencias; mientras que en ese momento el PRI tenía 30% de las preferencias y su posible candidato, Roberto Madrazo, recibía únicamente 9%. El contraste entre uno y otro es notable: mientras que el candidato era el más grande capital con que contaba el PRD, el candidato era la más pesada hipoteca sobre el destino del PRI. En ese momento Felipe Calderón ni siquiera aparecía en las listas de posibles candidatos y el PAN registraba 25% de las preferencias electorales.⁸ Durante 2005 López Obrador mantuvo la delantera. En noviembre de ese año era conocido por más de 90% de la población y contaba con 35% de las preferencias; en cambio, Felipe Calderón tenía un reconocimiento de 63% y 29% de las preferencias, frente a 30% de Madrazo.⁹

Los porcentajes relativos a las preferencias partidistas arriba citados simplemente confirman la disposición de fuerzas que se había hecho

⁸ Consulta Mitofsky, *Así Van... Encuesta nacional en viviendas*, agosto de 2004, <http://www.consulta.com.mx>.

⁹ Consulta Mitofsky, *Así Van... Encuesta nacional en viviendas*, noviembre de 2005, <http://www.consulta.com.mx>.

característica del tripartidismo, con el PRI como un partido fuerte y el PRD como la oposición más débil en términos electorales. Sin embargo, cambios importantes se operaban en el electorado: entre 2001 y 2006 se mantuvo la tendencia a la baja de las preferencias por el antiguo partido hegemónico; por ejemplo, en las elecciones federales de 2003 recibió solamente 23% del voto. No obstante, como se señaló antes, conquistó la mayoría de las gubernaturas que estuvieron en juego en ese lapso y logró colocar a 763 diputados en los congresos locales (frente a 440 del PAN y 319 del PRD). Estos datos parecían ratificar la aparente firmeza de la distribución tripartita, en la que el PRI mantenía la mayoría relativa frente a las dos grandes oposiciones, pero los resultados electorales también eran vistos como indicadores de una recuperación del antiguo partido hegemónico y alimentaban el optimismo de los partidarios de Madrazo.

En estos mismos años el PRD tuvo avances electorales importantes, pues conquistó cuatro gubernaturas y, a diferencia de los otros dos grandes partidos, en las elecciones federales perdió apenas un punto porcentual en relación con 2000. En cambio el PAN, al igual que el PRI, registró un notable retroceso: en las elecciones federales de 2003 obtuvo cerca de siete puntos porcentuales menos en relación con sus resultados de tres años antes, pasó de 38% a 31%.¹⁰ En consecuencia, la representación en la Cámara de Diputados registró variaciones significativas: en la LVIII Legislatura (2000-2003) el PRI tenía 43% de las curules, el PAN 41% y el PRD 10% —el restante 6% se repartía entre los partidos pequeños—; en la LIX Legislatura (2003-2006) el PRI tenía 45% de las diputaciones, el PAN 30% y el PRD 19%; los partidos pequeños mantuvieron exactamente la misma participación que tres años antes. Estos datos apuntaban hacia el crecimiento del PRD, la recuperación del PRI y el franco retroceso del PAN. El notable avance del PRD era —ahora lo sabemos— un síntoma del paulatino realineamiento del electorado, que de manera inevitable habría de favorecer a ese partido por efecto de la popularidad ascendente de su candidato.

¹⁰ Habría que recordar que en 2000 el PAN se presentó a las elecciones en alianza con el PVEM. La observación a propósito del retroceso del panismo es válida pues en 2003 el PAN no estableció ninguna alianza y el PVEM alcanzó 4% del voto. Si extrapolamos estos resultados a 2000 podemos concluir por aproximación que en las elecciones para renovación de la Cámara de Diputados el PAN perdió tres puntos porcentuales.

En abril de 2006, para sorpresa de muchos, los contendientes del PAN y de la CBT habían dejado atrás a los demás, incluso al PRI que tenía apenas 28% de las preferencias de voto, frente a 35% de Calderón y 34% de López Obrador.¹¹ Ambos candidatos representaban opciones políticas distintas, su antagonismo era de orden programático. Por una parte, los simpatizantes de López Obrador rechazaban la continuidad de la política económica y demandaban la anulación de algunas de las reformas de los noventa en esa materia, así como el restablecimiento de un intervencionismo estatal ampliado; por otra parte, los partidarios de Calderón proponían sostener el modelo económico y seguir adelante con las reformas que reducían la participación del Estado en la economía e incluso una política social más limitada, en particular en los servicios de salud y educación. Tras estas ideas generales relativas a las políticas de gobierno, las dos grandes franjas de opinión que se habían formado alrededor de cada uno de los candidatos delanteros tenían visiones distintas en relación con el poder presidencial, el papel del Congreso y las implicaciones institucionales del pluralismo político.

No obstante, las palabras y los hechos de López Obrador dominaron la campaña electoral. Su estilo y su mensaje revelaban nostalgia por la presidencia autoritaria y por sus rasgos plebiscitarios. El verdadero motor de su capacidad para suscitar la amplia movilización del electorado que modificó los términos de la competencia política fue el desafiante discurso con el que denunciaba las desigualdades económicas y las políticas del gobierno del presidente Fox que perpetuaban los efectos negativos de las reformas neoliberales. Su objetivo era polarizar la opinión entre ricos y pobres, entre izquierda y derecha. Gracias a esta ofensiva táctica López Obrador estableció la agenda de la campaña, fijó su ritmo y puso a Calderón a la defensiva. La dinámica que se instaló entre los candidatos fortaleció la percepción de que López Obrador era invencible.

Hacia finales de mayo la mayoría de las encuestas predecía una competencia muy cerrada entre el candidato del PAN y el de la CBT. Este movimiento de opinión afectó en particular la candidatura de López Obrador, que perdió numerosos adeptos. El análisis de las estrate-

¹¹ Consulta Mitofsky, *Así Van... Encuesta nacional en viviendas*, mayo de 2006, <http://www.consulta.com.mx>.

gias de la campaña perredista y de su impacto sobre los resultados de la elección está por hacerse; sin embargo, se han adelantado algunas explicaciones. Por una parte, se habla del efecto de la intervención del presidente Fox en apoyo del candidato de su partido y de la continuidad de las políticas de gobierno; estas acciones son ilegales, de acuerdo con la legislación vigente; dentro de este mismo tipo de explicación se incluye la campaña negativa que emprendieron tanto el PAN como las organizaciones empresariales en contra de López Obrador, a quien señalaron como “un peligro para México”. El IFE obligó al PAN a retirar esta propaganda; no obstante, el daño estaba hecho. Por otra parte están las explicaciones que enfatizan los errores de estrategia del candidato perredista; por ejemplo, el nivel de preferencias que mantuvo durante meses parece haber generado entre sus seguidores la falsa certidumbre de que el triunfo era suyo; esta creencia los llevó a descuidar a grupos de opinión o grupos sociales –fundamentalmente de clase media–, así como a desdeñar el primer debate público entre los candidatos. En cambio, Calderón aprovechó la oportunidad de este encuentro para presentarse ante la opinión pública como un candidato decidido, articulado y con capacidad de respuesta. Más todavía, el tono inflamado de los discursos de López Obrador en contra del privilegio social le enajenó el apoyo de muchos electores moderados.

En la elección presidencial de 2006, en números absolutos, la participación electoral se incrementó de 37.4 millones de votos en 2000 a 41.8, es decir, casi 12%, pero el voto por la CBT, cuya espina dorsal era el PRD, pasó de 6.9 millones de votos a 14.8, un incremento de 111%.¹² Esta elección crítica puso en juego la continuidad de la experiencia democrática bajo el impacto de una nueva movilización masiva del voto. Es decir, por tercera vez desde 1988 se produjo un movimiento masivo de los electores que alteró los patrones de votación. Nuevamente la gran mayoría de votos se concentró en los tres grandes partidos, pero la notable fluctuación del electorado precipitó una notable redistribución de fuerzas en el interior del sistema de partidos.

¹² En la elección presidencial de 2000 el PRD se presentó en coalición con el PT y el PC, en la Alianza por México. En las elecciones federales de 2003 el PRD obtuvo 4.7 millones de votos, el PT un poco más de 640 mil y el PC 605,156 votos. <http://www.ife.org.mx>, consultada el 20 de noviembre de 2006.

En esta ocasión los mexicanos expresaron por primera vez sus preferencias ideológicas. Durante el régimen de hegemonía priista el voto de oposición estaba inspirado fundamentalmente por la protesta antipriista que disimulaba este tipo de diferencias del electorado. La victoria de Fox en 2000 fue en parte posible gracias al extendido sentimiento de que el país necesitaba un cambio. Para muchos votantes lo importante era arrebatarle el poder al PRI; en cambio, consideraban secundario quién resultara victorioso. En 2006, en cambio, el electorado identificó la disyuntiva izquierda/derecha que le había planteado López Obrador y un alto porcentaje de votantes se movió hacia la izquierda.

Los resultados preliminares del 2 de julio mostraron una ventaja de menos de 1% a favor de Felipe Calderón. En cambio, en el Congreso la CBT obtuvo claros triunfos en 159 diputaciones y 36 senadurías, de los cuales al PRD correspondieron 124 y 29 respectivamente. Esto es, los partidos que apoyaron a Lopez Obrador pasaron a ser la segunda fuerza en el Poder Legislativo –después del PAN, que cuenta con una mayoría de 206 diputados y 52 senadores, en ambos casos, 41% de la representación–. A estas victorias electorales habría que sumar el triunfo en el gobierno de la ciudad de México y en las gubernaturas de cinco estados (Baja California Sur, Chiapas, Guerrero, Michoacán y Zacatecas). Sin embargo, la derrota del candidato presidencial de la CBT y su negativa a aceptar los resultados oficiales eclipsó estos triunfos.

EL LLAMADO PLEBISCITARIO DE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR

La volatilidad del voto y los desequilibrios en el interior del sistema de partidos generaron un terreno propicio al lanzamiento de una candidatura que desafiaba el orden institucional. Si bien López Obrador era el dirigente más poderoso del PRD, la posición de autoridad que logró dentro del partido, la campaña presidencial que llevó a cabo y, sobre todo, la estrategia de protesta poselectoral que puso en pie en el verano de 2006 levantaron un temible desafío al IFE, al Tribunal Judicial Federal Electoral, TJFE, y en general a los partidos políticos. Así ocurrió porque repetidamente la estrategia de López Obrador consistía en

sustraer la relación política del ámbito institucional, en particular el conflicto, para representarlo en la plaza pública, sobre todo en los medios, en lugar de auspiciar la estructuración de esas relaciones conforme a las reglas establecidas. De suerte que el sentido de esa relación, o en su caso la solución del conflicto, quedaba a merced del equilibrio de fuerzas y más allá del alcance de los mecanismos de ley.

El reto del lopezobradorismo fue similar al que en forma casi simultánea se planteó a las instituciones democráticas de Argentina, Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Venezuela. En México, al igual que en estos países, un contexto de fragmentación social y de debilidad institucional propició el surgimiento de un líder que explota el descontento popular para atizar la desconfianza en instituciones intermedias de participación y de representación de la democracia liberal y proponer, en cambio, fórmulas de democracia directa. Uno de los rasgos más inquietantes de estos movimientos es la intención de prolongar la presencia en el poder del líder con el apoyo del voto popular, como ha ocurrido con Hugo Chávez; los cambios constitucionales propuestos por Evo Morales en Bolivia y por Enrique Correa en Ecuador apuntan en la misma dirección. Es decir, varios países de la región parecen encaminarse por la vía del cesarismo autoritario.

Lo que se ha visto en América Latina como un resurgimiento del populismo es un momento que se caracteriza por un Estado en transición que no se ha ajustado a los cambios producidos por dos procesos simultáneos de profundas consecuencias: las reformas neoliberales de los años noventa y la democratización. Ambos tipos de cambios acarrearón la disminución del papel del Estado tanto en la economía como en la política; además, uno de los aspectos más importantes de las democratizaciones fue la movilización de masas urbanas a través del restablecimiento de las libertades civiles y, en particular, de la vida partidista y la actividad electoral. En el caso mexicano las reformas electorales de la década de los noventa lograron imprimir credibilidad al voto y alentaron la movilización política de las masas urbanas. De suerte que el fenómeno López Obrador está asociado a la irrupción de las masas urbanas en la política; es, por consiguiente, una expresión de modernidad política antes que una continuidad histórica.

La relación de López Obrador con su partido ha sido ambivalente y sus efectos sobre el desarrollo del PRD han sido contradictorios: por

una parte, cuando asumió la presidencia de la organización (1996-2000) emprendió una certera política de expansión y fortalecimiento del partido, pero, por la otra, su concentración de la autoridad y su inclinación a ver el partido como un instrumento de su autoridad personal socavaban el desarrollo institucional. Este último rasgo se puso de manifiesto en forma incontestable durante el periodo de la protesta poselectoral.

López Obrador gusta de autodefinirse como un “luchador social” antes que como un militante; la diferencia entre ambos conceptos no es banal, porque está cargada de implicaciones en términos del sentido de la acción política, así como del tipo de acciones y del lugar en el que se desarrollan. Hasta antes de ocupar la presidencia del PRD, López Obrador se había distinguido por su preferencia por la acción directa frente a la participación y la representación parlamentarias. No obstante, al asumir la presidencia del PRD llevó a cabo una exitosa estrategia de crecimiento que fortaleció la imagen del partido como una oposición relevante y extendió su presencia por todo el territorio nacional. Para lograrlo fue preciso relajar las reglas de ingreso recurrir al incremento del número de plazas disponibles para los candidatos externos; la única condición era que probaran que nunca habían dirigido alguna de las ramas del aparato de seguridad del Estado.¹³ Estas condiciones fueron propicias para atraer a un número considerable de cuadros priistas que después de la derrota abandonaron el partido; en muchos casos, se llevaron consigo redes clientelares y trasladaron al PRD el *modus operandi* característico del antiguo partido hegemónico. Este flujo alteró los rasgos del PRD, agravó las ambivalencias internas, enajenó a la izquierda no partidista y condujo a la gradual construcción de una hegemonía de ex priistas en el seno del partido.

La política de López Obrador tuvo buenos resultados. Los ya mencionados triunfos del PRD en la segunda mitad de los noventa pueden acreditarse a su gestión al frente del partido. Sin embargo, la estrategia de puertas abiertas tuvo efectos desestabilizadores en la ya de por sí precaria coalición que era el PRD. La diversidad original del partido

¹³ Francisco Reveles Vázquez, “Fundación e institucionalización del PRD: liderazgos, fracciones y confrontaciones”, en Francisco Reveles Vázquez (coord.), *Partido de la Revolución Democrática. Los problemas de la institucionalización*, México, Universidad Nacional Autónoma de México/Gernika, 2004, p. 49.

se prolongó y acentuó porque la base de esta expansión no fue un programa común sino que fue producto en muchos casos de negociaciones políticas.¹⁴ En consecuencia, se reforzaron las facciones internas y se multiplicaron los obstáculos para el desarrollo de una identidad ideológica precisa.

No obstante, la consecuencia más significativa de esta estrategia fue el fortalecimiento del liderazgo personalizado como una condición necesaria para lograr la estabilidad de la organización. López Obrador sustituyó a Cuauhtémoc Cárdenas en esta función cuando llegó a la presidencia del PRD¹⁵ y, al igual que él, ejerció el poder en forma centralizada y asumió un papel de autoridad de última instancia que imponía su voluntad a normas y procedimientos estatutarios, cuando así lo consideraba pertinente, además de que muchos miembros del partido preferían este método a los recursos institucionales. El liderazgo personalizado en el PRD tenía un efecto contradictorio: estabilizaba una coalición precaria, pero restaba ímpetu al proceso de institucionalización.

El liderazgo lopezobradorista en el PRD alcanzó la hegemonía completa entre 2000 y 2006, luego de que Cárdenas sufrió una tercera derrota en una elección presidencial. Cuando López Obrador estuvo al frente de la jefatura del gobierno de la ciudad consolidó su ascendiente sobre el perredismo, asumió el papel de “líder moral” del partido. El resultado fue una relación de creciente subordinación del PRD a su autoridad. Además siguió desarrollando una amplia base de poder en la ciudad de México con el apoyo de la estructura clientelar del PRI, que había quedado casi desmantelada después de la derrota del partido en la ciudad en 1997, y él mismo se colocó en la cumbre de esa estructura.¹⁶ No es de sorprender que en 2006 la ciudad de México tuviera la mayor concentración de perredistas en el país.

¹⁴ Leonardo Valdés, “Partido de la Revolución Democrática: The Third Option in Mexico”, en Neil Harvey y Mónica Serrano, *Party Politics in 'An Uncommon Democracy'. Political Parties and Elections in Mexico*, Londres, Institute of Latin American Studies, 1994, p. 75.

¹⁵ Para un análisis del liderazgo de Cárdenas en el PRD, véase Kathleen Bruhn, “The Partido de la Revolución Democrática: Diverging Approaches to Competition”, en Mónica Serrano (ed.), *Governing Mexico: Political Parties and Elections*, Londres, Institute of Latin American Studies, 1998.

¹⁶ Roger Bartra, “Fango sobre la democracia”, *Letras Libres*, año VIII, núm. 93, septiembre de 2006.

La construcción de la posición de autoridad indiscutible de López Obrador en el partido produjo agudas tensiones internas, así como entre las diferentes corrientes que se identifican con la izquierda.¹⁷ Primero, porque las tácticas y la retórica antisistema que habían sido el sello de marca de López Obrador durante sus años de activismo político adquirían un significado muy diferente cuando ocupaba una posición en el poder ejecutivo de la ciudad más grande y más rica del país; sus continuos retos a la norma eran vistos como una amenaza de restablecimiento de la arbitrariedad que alimenta la hegemonía, y también comprometían la imagen pública del PRD, que en la década anterior había luchado por superar la reputación de partido rijoso que se le atribuía. Pese a todo esto, López Obrador repetidamente expresaba desconfianza en las instituciones y mostraba actitudes ambiguas hacia el orden legal, fomentando la “justicia popular”, y generaba tensiones en un proceso político todavía inmerso en la fase de construcción institucional.¹⁸ En segundo lugar, el desafío antiinstitucional era particularmente severo para el PRD dado el complejo proceso de institucionalización del partido. En tercero, este estilo también alteraba equilibrios delicados en el interior del partido al promover actitudes y comportamientos antisistema que la mayoría de la izquierda había rechazado desde 1977; más todavía, en 1985 el Partido Socialista Unificado de México, PSUM, –antecesor del PRD– renunció a la violencia y condenó la “legitimidad revolucionaria” de la lucha armada,¹⁹ y asumió lo que parecía ser un firme compromiso con la vía electoral.

En abril de 2005, en el IX Congreso del PRD, quedó bien clara la posición inatacable de López Obrador. En esos momentos enfrentaba una batalla legal contra el gobierno federal que amenazaba con arrebatarle la inmunidad oficial y destituirlo para que pudiera ser sometido a juicio por causa de una disputa a propósito de la construcción de una calle en un terreno de propiedad privada. Este proceso judicial podría excluir a López Obrador de la competencia por la presiden-

¹⁷ Adolfo Gilly, “Definiciones”, *Nexos*, vol. XXVII, núm. 336, diciembre de 2005.

¹⁸ Para una crónica detallada del gobierno lopezobradorista de la ciudad de México, véase Alejandra Lajous, *AMLO: entre la atracción y el temor*, México, Océano, 2006.

¹⁹ Gustavo Hiraes, “La izquierda frente al espejo de la ley (y la democracia)”, *Nexos*, núm. 336, diciembre de 2005.

cia de la república. En estas circunstancias el partido se unió tras su líder. Durante el Congreso no se produjeron los acalorados debates característicos del partido. En una inusitada atmósfera de armonía los perredistas se prepararon para la elección presidencial. En julio, López Obrador fue aclamado candidato del PRD a la presidencia de la república en un proceso de elección interna en el que fue el único participante. Al mismo tiempo fue ungido candidato del PT y del PC.

Desde antes de que se iniciara la campaña presidencial López Obrador había eclipsado al PRD, como lo revelan las encuestas en las que los porcentajes de preferencia que obtenía eran mucho mayores que los de su partido. Por ejemplo, en agosto de 2005 la intención de voto por el PRD sin candidato era de 22%, pero cuando la pregunta incluía la candidatura de López Obrador se disparaba a 38%;²⁰ en febrero de 2006 el factor amlo había jalado al partido a niveles de apoyo sin precedentes: López Obrador tenía casi 40% de las preferencias de voto y la intención de voto por el PRD había aumentado a 34 por ciento.²¹

Este progreso se explica también por los recursos que el control de la capital de la república le reportó al PRD y a López Obrador. Desde la jefatura de gobierno el líder perredista asumió el liderazgo de la oposición al presidente Fox. A partir del tercer año de su mandato adoptó una estrategia de confrontación con el gobierno federal, criticó políticas y decisiones sustantivas o banales que afectaban o no a la ciudad de México, con el propósito de establecerse como una figura nacional. Para construir esta figura de líder de la auténtica oposición al PAN, también buscó conectarse con el universo simbólico de la Revolución mexicana y presentarse como el adalid del combate contra su enemigo histórico: el partido de los “reaccionarios”. Era asimismo el salvador y el honrado protector de los pobres, campeón de los excluidos y de los desfavorecidos. Uno de los grandes aciertos de la candidatura de López Obrador fue que logró presentarse como si fuera un *outsider* del sistema político, no obstante que tenía el respaldo de una larga y sólida carrera política. Sin embargo, al insistir en su identificación con los excluidos –un tema

²⁰ Consulta Mitofsky, *Así van... la carrera por la presidencia en México*, <http://www.consulta.com.mx>, 23 de agosto de 2005.

²¹ Consulta Mitofsky, *Así van...*, <http://www.consulta.com.mx>, 23 de febrero de 2006.

populista por excelencia-, es decir, los pobres, los marginales, se presentaba como uno de ellos y lograba una identificación con la masa de votantes que estuvo siempre fuera del alcance de sus contrincantes.

En este proceso de construcción de un liderazgo nacional empezó a desvincularse del partido para ampliar la base de su apoyo y lanzar una movilización popular que fuera mucho más allá del acto electoral, mediante la formación de Redes Ciudadanas, que no estaban incorporadas al partido porque quedaron a cargo de un comité que tampoco estaba en el organigrama del PRD.

La organización de la campaña presidencial y las estrategias de promoción del voto revelan la voluntad de distanciamiento de López Obrador en relación con su partido: desde la formación de un grupo de estrategias que actuaba en paralelo, muchas veces en contradicción con el PRD, hasta su insistencia en construir un liderazgo libre de restricciones y ataduras institucionales. Este diseño era solamente un capítulo del proyecto de democracia plebiscitaria que ofrecía en sus actos de campaña, el cual, por una parte, resucitaba algunos rasgos del legado populista del régimen autoritario y, por la otra, pretendía imponerse como alternativa al pluripartidismo de la naciente democracia mexicana.

El carácter populista de la propuesta de López Obrador se reconocía en un discurso cuyo núcleo organizador era “la gente” o “la sociedad civil” –y ya no la democracia-, al mismo tiempo que denunciaba las instituciones que eran siempre un instrumento de los poderosos y no necesariamente “servían” a la gente. Blanco de sus ataques eran los partidos políticos que, en su opinión, frenaban la energía popular al tiempo que imponían límites ilegítimos en los horizontes de la democracia. Este discurso atrajo en particular a las franjas de opinión que estaban insatisfechas con los resultados del régimen de partidos, cuya frágil legitimidad no escapaba a la intuición del candidato de la CBT. Además, calculó que la volatilidad del voto brindaba una gran oportunidad para construir –o reconstruir– una alternativa presidencialista. Su éxito da cuenta de la vulnerabilidad de muchos votantes al llamado plebiscitario, pues todo sugiere que el tipo de candidatura que puso en pie provocó la conmoción electoral que se produjo en 2006.

Su plataforma de campaña, titulada Cincuenta compromisos para recuperar el orgullo nacional, ofrece el ejemplo más ilustrativo de la naturaleza plebiscitaria del proyecto lopezobradorista. El documento

se refiere en forma muy escueta al régimen de gobierno; no obstante, el compromiso 50 propone incluir en la Constitución la revocación de mandato, una figura que, según la propuesta y a reserva de ser aplicada en otras circunstancias, se pondría en práctica al cabo de tres años de gobierno. Entonces se habría organizado una consulta con una sola pregunta: “¿Quieres que continúe en su cargo el presidente de la república o que se le revoque el mandato?” Y concluye con la siguiente y contundente aseveración, que para muchos tenía más bien un tono de advertencia: “El pueblo es soberano: así como otorga un mandato, puede retirarlo. El pueblo pone y el pueblo quita.”²²

Como se dijo antes, cuando el 2 de julio las cifras oficiales le dieron la victoria a Felipe Calderón, los notables triunfos del PRD en el Legislativo y en el Distrito Federal fueron relegados ante la derrota de su candidato presidencial. Como López Obrador había declarado en numerosas ocasiones durante la campaña que sólo aceptaría resultados favorables, a nadie sorprendió que los rechazara y que denunciara la supuesta manipulación del voto y lo que él y sus seguidores consideraban un “fraude monumental”, el cual, sin embargo, nunca pudo ser probado en forma fehaciente. A pesar de la ausencia de pruebas, las denuncias removieron en la memoria de muchos la larga historia de fraude electoral, de suerte que la base de la credibilidad de las acusaciones de los lopezobradoristas eran fundamentalmente experiencias pasadas y prejuicios.

La movilización lanzó un poderoso reto a las instituciones y a los procesos electorales porque exigía un recuento general: “Voto por voto, casilla por casilla”. No obstante, pocos se detenían a discutir las implicaciones de esta petición. La más peligrosa de ellas era la interrupción del proceso institucional y su sustitución por negociaciones entre los actores políticos relevantes. Un precedente de esta naturaleza comprometía la continuidad de todo el entramado institucional que acompañó al desmantelamiento de la hegemonía del PRI y la construcción del pluripartidismo. Para responder a la demanda lopezobradorista se hizo un recuento parcial de los resultados de casillas elegidas por la misma CBT e intervino el Tribunal Electoral, pero en ningún caso los simpatizantes de López Obrador pudieron sustentar con evi-

²² Andrés Manuel López Obrador, *Cincuenta compromisos para recuperar el orgullo nacional*, <http://www.prd.org.mx>, consultada el 8 de abril de 2007.

dencias materiales sus denuncias de fraude ni revertir los resultados que anunció el IFE.

Para impulsar la demanda de un recuento total de los votos y la exigencia de López Obrador de que su triunfo fuera reconocido, el PRD activó lo que llama su doble naturaleza: la de partido/movimiento y la de partido parlamentario. Desde ahí impulsó dos tipos de estrategias: la movilización en las calles y la presión en el Congreso. Por una parte, tomó en sus manos las funciones de una oposición parlamentaria, en vista de que todos los candidatos que habían sido elegidos al Congreso el 2 de julio asumieron el cargo y tomaron la protesta de ley; pero, por otra parte, recurrió a los medios de protesta extraparlamentaria, coordinó las movilizaciones, bloqueos y plantones. Estas tácticas no eran novedosas, sino que formaban parte del arsenal político del PRD, que las utiliza casi rutinariamente para presionar a las autoridades federales o locales. No obstante, las movilizaciones crisparon la atmósfera general del país. Primero, por la causa que defendían: el reconocimiento de la supuesta victoria de López Obrador, esto es, la sucesión en el poder, que es normalmente uno de los puntos más delicados en la dinámica de todo sistema político; segundo, por el contexto en que tuvieron lugar, durante el periodo inusualmente largo en que transcurre la transmisión del poder en México, cuando ni el presidente saliente ni el entrante tienen pleno control del gobierno del país.

La primera fase de la movilización consistió en asambleas masivas en el Zócalo de la ciudad de México, donde los asistentes escuchaban un discurso de López Obrador que descalificaba resultados y autoridades electorales y gubernamentales. El 30 de julio convocó a sus seguidores a la resistencia para forzar el reconocimiento de su triunfo. En ese momento anunció el inicio del bloqueo del Paseo de la Reforma hasta el Zócalo y se inició la segunda fase, que consistió en lo que fue llamado “resistencia civil”, aparentemente para sorpresa de muchos dirigentes de su propio partido y de los funcionarios del gobierno local. También anunció la reunión de una Convención Nacional Democrática, CND, que se instaló el 20 de noviembre para desempeñar los trabajos de una constituyente.

El bloqueo a Reforma duró casi cinco semanas, afectó la vida diaria de muchos habitantes de la ciudad y produjo una enorme irritación en contra del PRD y el gobierno local. Éste quedó atrapado entre

su lealtad al lopezobradorismo y las quejas y denuncias que hacían cotidianamente cientos de personas que se veían perjudicadas por las dificultades de transporte y circulación, o porque las operaciones de sus comercios y negocios habían disminuido drásticamente. Exigían al gobierno perredista que aplicara las disposiciones legales pertinentes en contra de una acción que era claramente violatoria de la ley. No obstante, estas demandas nunca fueron atendidas. La popularidad de López Obrador y del PRD se vio severamente afectada por el bloqueo. En una encuesta que se levantó en el mes de septiembre, a la pregunta “Si el día de hoy se repitieran las elecciones, ¿por quién votaría usted?”, 55% eligió a Felipe Calderón y 28% a López Obrador (Roberto Madrazo obtuvo sólo 15% de las preferencias). Peor aún, a la pregunta “¿Por cuál partido nunca votaría usted para presidente de la república si el día de hoy se repitieran las elecciones?”, 31% eligió al PRD y sólo 16% al PAN.²³ Es decir, todo indicaba que en el futuro el partido pagaría los costos de una estrategia equivocada. Esta observación profundizó los desacuerdos en el seno del PRD y fue abriendo el camino para la gradual separación entre el partido y el líder.²⁴

Durante el periodo que duró la protesta poselectoral, López Obrador desplegó todas sus habilidades para ejercer un liderazgo plebiscitario que también reveló la profundidad de una tradición política rica en tácticas de movilización, prácticas plebiscitarias y la encendida retórica de lucha de clases que incluso el PRD había buscado superar. El reto más importante, al menos en términos simbólicos, fue la “toma de posesión” de López Obrador como “presidente legítimo” el 20 de noviembre, luego de que el 16 de septiembre lo nombrara más de un millón de delegados a la Convención Nacional Democrática. Los convencionistas “repudiaron ‘la República simulada’ y en consecuencia declararon ‘la abolición del régimen de privilegios’ y acordaron organizar un plebiscito hacia una constituyente”.²⁵ El objetivo de

²³ Ipsos/Bimsa, *Encuesta de opinión pública nacional*, septiembre de 2006.

²⁴ Para las divisiones que se produjeron en el interior del PRD después de la elección presidencial, véase Arturo Cano, “Radiografía del PRD”, *La Jornada*, serie publicada entre el 19 y el 28 de noviembre de 2006.

²⁵ Andrea Becerril, Georgina Saldierna, Roberto Garduño y Enrique Méndez, “AMLO ‘presidente legítimo’ toma posesión el 20 de noviembre: CND”, *La Jornada*, 17 de septiembre de 2006.

deslegitimación de los lópezobradoristas quedó bien asentado en estas acciones. Sin embargo, el desafío antiinstitucional fracasó, como lo demuestra el simple hecho de que todo el proceso poselectoral se desarrollara conforme a formas y tiempos establecidos. Así ocurrieron: la declaración de mayoría, la instalación del Congreso, los trabajos del Tribunal Electoral y su resolutivo final, y la toma de posesión del presidente Calderón.

En un contexto de intensa politización y con una opinión pública polarizada por la campaña electoral, el discurso y las tácticas extraparlamentarias cimbraron las instituciones democráticas. No obstante, la movilización encontró ecos muy limitados fuera de la ciudad de México y, aunque muchos creyeron que la continuidad institucional estaba comprometida, las instituciones resistieron el desafío e incluso podría afirmarse que hasta cierto punto resultaron fortalecidas.

Las tensiones que provocó la protesta poselectoral entre los actores políticos, los partidos, el gobierno, los grupos de interés tuvieron un efecto divisivo profundo en la opinión pública. La polarización que López Obrador gustaba de evocar durante sus discursos de campaña e incluso cuando era jefe de gobierno se materializaron en el verano de 2006. Sin embargo, esta fractura no nacía de diferencias socioeconómicas, de la oposición entre ricos y pobres que el candidato perredista buscaba galvanizar con sus apasionados discursos, sino que era una pronunciada división entre quienes apoyaban las instituciones vigentes y quienes en un primer momento cuestionaron su desempeño, pero acabaron por desechar su relevancia. En este sentido, una de las declaraciones públicas de López Obrador que causó más controversia fue la descalificación que hizo de sus adversarios el 1º de septiembre en el Zócalo de la ciudad de México con la despectiva expresión de: “¡Que se vayan al diablo con sus instituciones!”, en el contexto del anuncio de la fundación de “una República representativa y verdaderamente popular”.²⁶

Este rechazo se tornó en desafío a la autoridad del Estado. Frente a esta continua descalificación el presidente Fox optó por insistir en el respeto a las libertades democráticas y a las instancias responsables,

²⁶ Citado en Mariana Viayra Ramírez, “¡Que se vayan al diablo con sus instituciones!”, López Obrador”, *Crónica*, 2 de septiembre de 2006.

ya fuera de mantener el orden público en la ciudad o de juzgar las demandas de la CBT y de sus seguidores, es decir, el TFJE. La encuesta de opinión de Ipsos/Bimsa arriba citada da cuenta del éxito de la estrategia del presidente Fox en un contexto en que lo que estaba en juego era el orden institucional. En contraste con los pobres resultados que obtenía el PRD, la tasa de aprobación del presidente Fox había pasado de 49% en junio a 60% en septiembre de 2006. Este dato hubiera bastado para enfrentar a los lopezobradoristas a los costos de su estrategia antiinstitucional.

La relación entre López Obrador y el PRD fue muy estrecha en el transcurso de la campaña; para el final, la fusión entre ambos era completa. Este proceso pareció favorecer al partido, por lo menos durante la campaña. Durante la movilización poselectoral esta identificación llevó al partido a concentrar todas sus energías en la causa de López Obrador, a descuidar las propias y, con ello, al ensimismamiento y a un relativo aislamiento. Al final del proceso el PRD enfrentaba predicamentos de difícil solución. Por una parte, no podía dejar de reconocer la deuda que tenía con López Obrador, con quien había logrado avances extraordinarios en muy poco tiempo, y una amplia ventaja política frente al PRI, que había sido exitosamente desplazado; por otra parte, los perredistas se preguntaban hasta qué punto el futuro del partido debía mantenerse vinculado con el destino del ex candidato. La pregunta era muy pertinente, pero plantearla generaba tensiones adicionales en el seno de una organización que a lo largo de la campaña presidencial se había convertido en una suerte de espejo de las características del liderazgo de López Obrador: de su proclividad al radicalismo y a la intransigencia y, sobre todo, de su ambivalencia frente a la democracia representativa y el orden legal. No obstante, el propio López Obrador dio respuesta al predicamento de los perredistas en una entrevista de prensa en noviembre de 2006, en la que afirmó que su movimiento “va mucho más allá de los partidos”.²⁷

²⁷ Andrea Becerril, “Entrevista con Andrés Manuel López Obrador”, *La Jornada*, 20 de noviembre de 2006.

CONCLUSIONES

La experiencia del verano de 2006 permite una evaluación del estado del sistema de partidos en México y de su papel en la consolidación democrática. En primer lugar, habría que apuntar que los desequilibrios en las relaciones intrapartidistas no se manifestaron de manera clara después de la derrota del PRI, seis años antes, porque el desmantelamiento de la hegemonía de ese partido ha sido un proceso gradual. Es decir, a diferencia de otras democratizaciones en las que el partido autoritario se colapsó abruptamente, el PRI ha sufrido un proceso de desmoronamiento que puede ser también una promesa de permanencia, si bien en menores dimensiones. Esta gradualidad ha facilitado también la tarea de legitimación de las instituciones democráticas, en vista de que el antiguo partido hegemónico, sus cuadros y sus redes no son enemigos del cambio político. Apoyarlo ha sido una solución de supervivencia.

En segundo lugar, la persistencia del PRI, la consolidación del PAN en el poder y el fortalecimiento de las instituciones encargadas de los procesos electorales, el IFE en particular, hicieron contrapeso al efecto perturbador de la aparición de un nuevo e influyente actor político, cuyo bajo nivel de institucionalización podía ser una amenaza para la estabilización del pluripartidismo. La resistencia de estas instituciones fue manifiesta durante el verano de 2006 ante la protesta poselectoral del lopezobradorismo que las descalificaba y arrojaba sobre ellas una poderosa sombra de ilegitimidad.

La volatilidad del electorado mexicano tuvo un papel central en la fluidez que afectaba al sistema de partidos en los años 2001 a 2006; esta característica era producto de un contexto político cambiante y de las reacciones negativas a las políticas del gobierno de Fox, pero también de un fenómeno demográfico irreductible: el continuo crecimiento del electorado. El incremento del número de votantes era en sí mismo un factor de presión considerable sobre todo el arreglo institucional relativo a las elecciones. En las fluctuaciones del electorado también desempeñó un papel importante la polarización ideológica de la sociedad; pero las diferencias en este terreno no son irreconciliables, como lo demuestra la disposición de los miembros del Congreso y de los gobernadores de la oposición a trabajar con el gobierno del presidente Calderón.

No obstante todo lo anterior, las acciones que emprendió la CBT muestran que los partidos políticos tienen la capacidad de deslegitimar un proceso democrático; de ahí que en el verano de 2006 la CBT haya dañado las perspectivas de la consolidación; pero no las destruyó, simplemente las retrasó. Tal vez lo que habría que subrayar es que la experiencia mexicana da prueba de que el electorado, al igual que muchos otros en el mundo, responde al llamado plebiscitario, pero que un marco institucional estable protege a los ciudadanos de la tentación del cesarismo.

BIBLIOGRAFÍA

- BARTRA, Roger, "Fango sobre la democracia", *Letras Libres*, año VIII, núm. 93, septiembre de 2006.
- BECERRIL, Andrea, Georgina SALDIERNA, Roberto GARDUÑO y Enrique MÉNDEZ, "AMLO 'presidente legítimo' toma posesión el 20 de noviembre: CND", *La Jornada*, 17 de septiembre de 2006.
- BECERRIL, Andrea, "Entrevista con Andrés Manuel López Obrador", *La Jornada*, 20 de noviembre de 2006.
- BRUHN, Kathleen, "The Partido de la Revolución Democrática: Diverging Approaches to Competition", en Mónica Serrano (ed.), *Governing Mexico: Political Parties and Elections*, Londres, Institute of Latin American Studies, 1998.
- CANO, Arturo "Radiografía del PRD", *La Jornada*, serie publicada entre el 19 y el 28 de noviembre del 2006.
- Consulta Mitofsky, *Así van... Encuesta nacional en viviendas*, agosto de 2004, <http://www.consulta.com.mx>.
- Consulta Mitofsky, *Así van... Encuesta nacional en viviendas*, noviembre de 2005, <http://www.consulta.com.mx>.
- Consulta Mitofsky, *Así van... Encuesta nacional en viviendas*, mayo de 2006, <http://www.consulta.com.mx>.
- Consulta Mitofsky, *Así van... la carrera por la presidencia en México*, 23 de agosto de 2005, <http://www.consulta.com.mx>.
- Consulta Mitofsky, *Así van...*, 23 de febrero de 2006, <http://www.consulta.com.mx>.
- GILLY, Adolfo, "Definiciones", *Nexos*, vol. XXVII, núm. 336, diciembre de 2005.
- HIRALES, Gustavo, "La izquierda frente al espejo de la ley (y la democracia)", *Nexos*, núm. 336, diciembre de 2005.

- Ipsos/Bimsa, *Encuesta de opinión pública nacional*, septiembre de 2006.
- LAJOUS, Alejandra, *AMLO: entre la atracción y el temor*, México, Océano, 2006.
- LOAEZA, Soledad, "El tripartidismo mexicano, ¿un arreglo inestable?", en Julio LABASTIDA y Martín DEL CAMPO (comp.), *Globalización, identidad y democracia*, México, Siglo XXI/UNAM, 2001.
- , "Vicente Fox and the New Mexican Presidency", *Estudios Mexicanos/Mexican Studies*, vol. 22, núm. 1, Winter 2006, pp. 1-32.
- LÓPEZ OBRADOR, Andrés Manuel, *Cincuenta compromisos para recuperar el orgullo nacional*, <http://www.prd.org.mx>, 8 de abril de 2007.
- MORLINO, Leonardo, "Political Parties and Democratic Consolidation in Southern Europe", en Richard GUNTHER, P. Nikiforos DIAMANDOUROS y Hans-Jürgen PUHLE (eds.), *The Politics of Democratic Consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press, 1995.
- RAMÍREZ, Mariana Viayra, "¡Que se vayan al diablo con sus instituciones!": López Obrador", *Crónica*, 2 de septiembre de 2006.
- REVELES VÁZQUEZ, Francisco, "Fundación e institucionalización del PRD: liderazgos, fracciones y confrontaciones", en Francisco REVELES VÁZQUEZ (coord.), *Partido de la Revolución Democrática. Los problemas de la institucionalización*, México, Universidad Nacional Autónoma de México/Gernika, 2004.
- SÁNCHEZ RAMOS, Miguel Ángel, "Los bastiones regionales del Partido de la Revolución Democrática", en Francisco REVELES VÁZQUEZ (coord.), *Los partidos políticos en México. ¿Crisis, adaptación o transformación?*, México, Universidad Nacional Autónoma de México/Gernika, 2005, pp. 461-476.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Tercera encuesta nacional sobre cultura política y prácticas ciudadanas*, diciembre de 2005, <http://www.gobernacion.gob.mx>, 20 de noviembre de 2006.
- VALDÉS, Leonardo, "Partido de la Revolución Democrática: The Third Option in Mexico", en Neil HARVEY y Mónica SERRANO, *Party Politics in An Uncommon Democracy. Political Parties and Elections in Mexico*, Londres, Institute of Latin American Studies, 1994, p. 75.

EL FUTURO DE LA IZQUIERDA EN MÉXICO

RESISTENCIA POLÍTICA Y SOCIEDAD CIVIL: EL PRD, LÓPEZ OBRADOR Y LOS LÍMITES PROGRAMÁTICOS Y POLÍTICOS DE LA IZQUIERDA MEXICANA

Alberto J. Olvera
Universidad Veracruzana

INTRODUCCIÓN

La izquierda partidaria mexicana¹ es hoy más fuerte que nunca y al mismo tiempo sufre una de sus crisis más profundas. Su partido principal, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), es la segunda fuerza electoral en el congreso, gobierna a casi 20% de los mexicanos en ámbitos locales (gubernaturas y presidencias municipales) y tiene una presencia pública incuestionable. Sin embargo, parece encontrarse en un callejón sin salida. Habiendo apostado a una lucha poselectoral antisistémica en la segunda mitad de 2006, hoy su capital político parece desvanecerse ante su derrota y su falta de claridad táctica y estratégica. El desgaste de su líder carismático, empeñado en una práctica política inviable y no constructiva, añade un factor de riesgo que puede conducir a la fragmentación. No obstante, la izquierda tiene frente a sí un amplio espacio de maniobra debido al carácter autoritario que ha asumido en su política interior el nuevo gobierno y a los gigantesos pendientes sociales que pesan sobre los hombros de la nación. La cuestión es saber aprovechar ese espacio mediante una revolución en las ideas y en las prácticas de la propia izquierda. Aunque no parece

¹ No discutiremos aquí en que medida el propio PRD, el Partido del Trabajo y Convergencia son partidos calificables de “izquierda”. Al respecto, véase, entre otros muchos, Sánchez, 2001. Provisionalmente nos limitaremos a analizar el PRD, por mucho el partido más relevante y reconocido en este campo.

ser éste un desenlace probable si no se producen cambios sustantivos de liderazgo y estrategia.

En este trabajo proponemos una breve explicación de por qué la izquierda partidaria mexicana se metió en ese callejón sin salida y, ante todo, por qué las relaciones entre el PRD y la sociedad civil transitan entre el clientelismo con los sectores populares y la franca sospecha y falta de comunicación en lo que se refiere a organizaciones tipo ONG y otras propias de los sectores medios. Al mismo tiempo, hacemos una crítica de las ideas y normas que han fundado su acción, que explican la debilidad programática y la naturaleza conservadora de su práctica política. Este tipo de análisis es urgente en la medida en que el ambiente de confrontación hoy existente castiga la autocrítica y señala casi como traición la reflexión sistemática y la crítica informada. Ahora más que nunca la crítica es necesaria, puesto que constituye la única forma de renovación de un pensamiento de izquierda que en México se caracteriza por su atraso, su dependencia de la ideología nacionalista revolucionaria, su localismo y provincialismo y su negación a entender que la democracia va mucho más allá de ganar elecciones y ocupar espacios de gobierno.

En una primera sección analizamos las características de la formación del PRD y la manera en que éste entendió y practicó la lucha por la democracia, en el periodo que va de 1988 a 2004, así como los patrones de relación con la sociedad civil que estableció en esa fase fundacional. En la segunda sección nos concentramos en la campaña electoral de 2006 y en la lucha de resistencia poselectoral, tratando de desbrozar sus consecuencias políticas y sus implicaciones estratégicas, así como los efectos de este proceso sobre las relaciones entre el PRD y los distintos actores de la sociedad civil. Finalmente, se ofrece una breve conclusión que resume los retos que se abren a la izquierda mexicana en la actual fase de la construcción democrática.

I. LA IZQUIERDA Y SU DEBILIDAD ORGANIZATIVA Y PROGRAMÁTICA

La historia contemporánea de la izquierda mexicana está marcada por la fraudulenta elección presidencial de 1988. En efecto, ese año constituye un parteaguas en la historia política nacional, ya que se le puede

considerar como el año de arranque de la verdadera transición a la democracia en México y, por tanto, el origen del moderno sistema de partidos políticos, incluido el de la izquierda. Si bien la historia de la izquierda política mexicana se remonta a la segunda década del siglo XX, lo cierto es que el PRD está mucho más signado por el 88 y, en parte, por la caída del muro de Berlín en el 89, que por toda la trayectoria histórica anterior.²

Como es sabido, en 1986 Cuauhtémoc Cárdenas, Porfirio Muñoz Ledo y otros dirigentes menores del Partido Revolucionario Institucional (PRI) rompieron con éste a raíz de una disputa ideológica y política: el destino del proyecto de la Revolución mexicana, que en ese momento vivía ya una severa crisis alimentada por la apertura comercial, la desbocada especulación financiera y el imparable ascenso de una nueva clase política neoliberal. La candidatura presidencial de Cárdenas al amparo de viejos partidos satélites del PRI, como el PPS y el PARM, experimentó un éxito casi inmediato, explicable en un país que vivía los embates de una larga crisis económica estructural, el shock causado por el terremoto de 1985 y una imparable inflación que había disuelto las viejas normas del contrato social.³ Cárdenas representaba la vuelta a un pasado mítico, a una época en la que supuestamente el Estado garantizaba el bienestar de las mayorías. El candidato del PRI, Carlos Salinas de Gortari, representaba precisamente la ruptura del PRI con sus mitos fundacionales, a saber, el nacionalismo, el populismo y el corporativismo.

En las elecciones de 1988 Cárdenas sufrió un gigantesco fraude electoral que lo privó de un triunfo legítimo. El régimen tuvo todavía la capacidad de arreglar las cifras electorales y maquillar el inexistente triunfo de Salinas.⁴ Cárdenas decidió canalizar institucionalmente el gigantesco descontento popular. Lejos de aventurarse en una especie

² La mayoría de los analistas se remite a 1968 como la fecha fundacional de un nuevo ciclo de la política en México, lo cual es cierto en términos culturales (Olvera, 2003, cap. 1) mas no en cuanto a la política partidaria y a la conformación institucional y programática de la izquierda, que siguió su propio ritmo. Véase, para una opinión distinta, Anguiano, 1997.

³ Véase la narrativa de Garrido, 1993, para seguir el derrotero de este proceso.

⁴ El estudio de referencia sobre el fraude de 1988 sigue siendo Barberán *et al.*, 1988.

de insurrección, prefirió forjar una alianza entre su propio frente político priista y los distintos componentes de una izquierda política (el Partido Socialista Unificado de México, PSUM, y la izquierda social) que había decidido ceder su propia candidatura presidencial (la de Heberto Castillo), ante el aparentemente irrefrenable avance del propio Cárdenas.

La alianza entre la izquierda partidaria, aglutinada entonces en el PSUM y la corriente nacionalista del PRI, completó un ciclo de aggiornamento durante el cual la izquierda comunista (en sus diversas corrientes) recorrió un largo ciclo de adaptación a la competencia electoral. En efecto, el Partido Comunista Mexicano había iniciado en 1977 una fase de participación electoral legalmente reconocida, bajo el amparo de la reforma política de Jesús Reyes Heróles. Poco a poco se había ido consolidando el principio de que la participación electoral era necesaria para construir una democracia con carácter social, la cual sería lo más cercano al socialismo que se podría lograr en la actual época histórica. El refundado PSUM había obtenido algunos triunfos en elecciones locales y había formado un grupo parlamentario propio. Mientras tanto, las corrientes maoístas se habían concentrado en el trabajo de masas y sostenían a mediados de los años ochenta una postura crítica frente al proceso electoral. Para entonces los principales grupos guerrilleros emergidos en los setenta habían sido ya derrotados. Los maoístas se asombraron tanto como el PSUM por el potencial electoral de Cárdenas. Convocados en 1989 a formar un gran frente de izquierda, no dudaron en participar, considerando que, dada la popularidad de Cárdenas y la magnitud del fraude electoral del 88, se abría una época histórica en la que la izquierda, bajo condiciones normales de competencia electoral, sería una fuerza casi invencible.

Esta convicción electoral de las fuerzas históricas de las distintas corrientes de la izquierda comunista permitió por primera vez la convergencia organizativa de grupos que hasta entonces se habían confrontado abiertamente por razones estratégicas y tácticas. Las corrientes maoístas se habían concentrado desde fines de los setenta en el llamado trabajo de masas, es decir, en el activismo social, tanto en el campo como en la ciudad. El resultado de esta orientación fue la construcción de una gran influencia y una notable capacidad de dirección en el movimiento urbano popular de numerosas ciudades y

en las organizaciones más importantes del llamado “nuevo movimiento campesino”, esto es, organizaciones independientes de las corporaciones oficiales que compartían una orientación hacia el desarrollo de proyectos autogestivos, destinados a darles una autonomía económica a ciertas microrregiones del país. Asimismo, la corriente conocida como Línea Proletaria construyó una notable influencia en algunos sindicatos importantes como el de telefonistas y el minero metalúrgico. Por su parte, el PSUM mantenía una presencia muy relevante en el sindicalismo universitario y en algunas secciones del sindicato magisterial.

Este modelo histórico de relación entre la izquierda comunista y los sectores populares constituyó el tipo de intercambio clásico entre la izquierda y los actores de una sociedad civil popular. Se trataba de controlar las direcciones de sindicatos y de organizaciones campesinas y urbano-populares como preparación de un movimiento revolucionario o, en el caso del PSUM, como bases de apoyo y clientelas políticas que pudieran desplegarse en procesos electorales. Esta relación se fundaba en un concepto común de origen leninista: el partido dirige a las masas, señala tareas y decide la estrategia y la táctica. La noción anulaba desde el principio cualquier posibilidad de construcción desde lo social de un programa y también las posibilidades dialógicas y democráticas en el seno mismo de las organizaciones populares. No es extraño, por tanto, que los partidos y grupos de izquierda no contemplaran el desarrollo de mecanismos de participación ni en el interior de las organizaciones populares mismas ni mucho menos dentro de los aparatos partidarios.

Si bien las corrientes maoístas plantearon una crítica explícita al modelo clásico clientelar y a la concentración de poder en los dirigentes, lo cierto es que en la práctica reprodujeron, en una versión assembleística, el control del partido sobre las organizaciones. Más aún, de esta misma concepción emerge la cultura faccional típica de la izquierda en general, ya que cada corriente se supone a sí misma como la única capaz de desarrollar la estrategia y la táctica correctas. Así, las facciones (“las tribus”) no representan solamente los intereses de grupo, sino corrientes ideológicas que asumen la certidumbre de sus propias ideas y el carácter erróneo de las de los otros.

La única gran excepción latinoamericana a este modelo verticalista de la práctica política de izquierda se encuentra en el Partido de los

Trabajadores (PT) de Brasil, el cual, al contar entre sus componentes básicos originales a movimientos sociales y no a corrientes o grupos partidarios, tuvo la capacidad de crear formas más participativas y menos verticales de debate y de acción en el interior mismo del partido.

Todo lo anterior nos indica que entre las corrientes de la izquierda mexicana y el priismo histórico no sólo existía una afinidad programática basada en el principio de la primacía de la justicia sustantiva sobre los derechos individuales y en la idea de que el sujeto primordial de la transformación política es el Estado, sino que también había una afinidad cultural fundada en el concepto del pueblo como espacio de acción de una clase dirigente cuya misión es precisamente conducir y organizar a las clases populares que por sí mismas carecen de la capacidad para desarrollar y sistematizar sus propios intereses y para autoorganizarse de una manera políticamente productiva.

Así, la gran alianza de grupos y corrientes que conformó el PRD estaba cimentada en dos elementos principales: de una parte, el liderazgo carismático de Cárdenas, dueño de un apellido y una tradición política de enorme peso cultural en México, y de otra, la compartida certidumbre de que la izquierda nacionalista sería una especie de mayoría automática lista a desplegarse en los siguientes procesos electorales y triunfadora segura en los mismos bajo condiciones adecuadas de competencia. Esta convicción fue la que alimentó la alianza de grupos y corrientes, así como su creencia de que los ciudadanos golpeados por el neoliberalismo voltearían hacia atrás en la búsqueda de alternativas.

El programa del PRD quedó profundamente marcado por el discurso nacionalista revolucionario tradicional, con relativamente poca influencia de la izquierda casi eurocomunista que se había forjado en los años ochenta. Varios de los teóricos consideraban que el nacionalismo revolucionario era un vaso comunicante natural entre la cultura política popular y un nuevo ideario de izquierda (Gilly, 2001), por lo que la concesión ideológica que representaba la adopción de un proyecto nacionalista revolucionario era de naturaleza táctica, mientras que en el largo plazo la idea del socialismo seguiría viva.

Esta combinación específica trajo consigo varias consecuencias: de un lado, el PRD nació con una notable pobreza programática en tér-

minos de una izquierda moderna. Además, casi simultáneamente la izquierda social (aquella con influencia en los movimientos sociales populares) profundizó su crisis de programa y de identidad, la cual fue agravada por la cooptación que el gobierno salinista hizo de sus principales cuadros dentro del movimiento campesino independiente (Olvera, 1997). Esto sin contar que el liderazgo personalista y con rasgos caudillistas de Cárdenas impuso severos límites al influjo de la izquierda histórica en el movimiento social.

En consecuencia, fue escasa la influencia ideológica y programática que pudo ejercer la pequeña sociedad civil realmente existente en su sector tipo ONG y en su componente académico. El PRD estableció un programa que miraba hacia atrás, hacia la restauración de un pasado mitificado, y no hacia delante, hacia la construcción de un futuro distinto.

Entre 1989 y 2000, el PRD se construyó como una maquinaria electoral con alcance relativamente nacional. Las distintas corrientes de la izquierda histórica se mantuvieron dentro del partido considerando que en cada elección se acercaba la hora de la “victoria definitiva de la izquierda en México”. Toda la energía de los cuadros dirigentes se invirtió en los procesos electorales y en la lucha poselectoral, tan frecuente en esos años. Estas urgencias tornaban prescindible la lucha ideológica dentro del partido, que era manejado en forma casi unipersonal por Cárdenas. Para sustentar esta autoconfianza, a pesar de las continuas derrotas electorales entre 1991 y 1997, el partido tenía frente a sí varias explicaciones, la mayoría de ellas válidas. La primera era la relativa al fraude y la represión, que en efecto el PRD sufrió en gran escala de 1988 a 1994. La cifra de muertes de perredistas atribuible a la represión supera las 500, un número aterrador. Los fraudes eran regla en todas las elecciones, que además eran profundamente inequitativas dado que sólo el PRI contaba con acceso a medios y recursos económicos ilimitados. Además, el clientelismo derivado de la aplicación facciosa de la política social (el programa Solidaridad) otorgaba otra ventaja ilegal e ilegítima al régimen en el marco de una competencia electoral profundamente desventajosa para la izquierda. En cambio, el pan había pactado con Salinas y ello le había permitido lograr el reconocimiento de sus triunfos en elecciones municipales y hasta estatales en esa misma época.

No puede ignorarse, en consecuencia, que a lo largo de sus primeros años el PRD sufrió una violencia sistémica terrible y que el asedio del gobierno salinista disminuyó dramáticamente las posibilidades de acción política democrática. No obstante, debe reconocerse que si el PRD no fue capaz de promover innovaciones democráticas en el interior del partido ni en la gestión de los asuntos de gobierno local, ello se debió fundamentalmente a la inexistencia de ideas y de cultura de la participación horizontal.

Sin embargo, no deben omitirse las notables excepciones representadas por algunos gobiernos municipales perredistas en algunas partes del país. En Zaragoza, Veracruz, un municipio indígena del sur del estado, una alianza de organizaciones indígenas, sacerdotes progresistas y ONG solidarias logró gobernar en tres periodos consecutivos y atraer la participación de muchos ciudadanos (Olvera y Quiñónez, 2001). En Cuquío, Jalisco, una mezcla similar de una organización campesina, el clero progresista y ONG solidarias logró gobernar en cuatro periodos y crear una especie de asamblea popular como órgano de gobierno (Bolos, 2003). En Jalcomulco y Ciudad Mendoza, Veracruz, se desarrollaron a mediados de los noventa “parlamentos ciudadanos” que abrieron las puertas a la participación ciudadana (Cesem, 2001). En todos estos casos, más otros similares en algunos municipios del país, se experimentaron modelos participativos que supusieron innovaciones democráticas de interés nacional, a pesar de que su escala era local. En un país en el que la alternancia política no estaba suponiendo nada más que una rotación de élites en el poder, esta experimentación local demostraba que era posible practicar una gestión de gobierno más abierta y menos personalista, más participativa y dialógica. Pero el PRD como partido y sus líderes parecieron no enterarse siquiera de estos casos, no los publicitaron, no los usaron como ejemplo, no trataron de generalizarlos a todo el país, no derivaron de ellos enseñanzas políticas básicas.

La negociación de una reforma electoral “definitiva” en 1996 y la construcción del Instituto Federal Electoral (IFE) como una entidad efectivamente autónoma modificó el panorama en una forma dramática. Gracias a ello y al desastre social causado por la brutal crisis económica de 1995, en las elecciones de 1997 Cárdenas ganó la jefatura de gobierno de la ciudad de México, con lo cual el PRD al fin contó con

un escaparate nacional de primera magnitud a través del cual podría demostrarse la capacidad de innovación democrática de esta corriente política.

El gobierno de Cárdenas tuvo condiciones favorables para desarrollar innovaciones democráticas relevantes. La secretaria de Desarrollo Social, Clara Jusidman, provenía de una larga trayectoria como funcionaria pública y como activista civil, y se propusieron planes y proyectos en el área de desarrollo urbano que postulaban la necesaria apertura de espacios de participación ciudadana. Sin embargo, en la práctica Cárdenas decidió no invertir decisivamente en la experimentación, por lo que sólo unos pocos espacios se abrieron sin que éstos tuvieran trascendencia política y cultural real.⁵ La Ley de Participación Ciudadana, que hubiera podido ser el instrumento de una innovación democrática profunda, terminó limitándose a impulsar la elección de representantes vecinales en forma tal que los partidos coparon las candidaturas. Por lo demás, las atribuciones de los representantes eran tan mínimas que en la práctica esos funcionarios terminaron siendo completamente irrelevantes (Zermeño *et al.*, 2001).

El ejercicio de gobierno de la ciudad de México fue una gran prueba para el PRD. Si bien Cárdenas gobernó con relativa eficacia, lo cierto es que no se construyeron instituciones ni prácticas alternativas de gobierno, es decir, hubo una notable ausencia de innovación democrática. La ciudad de México, que atravesaba por graves problemas estructurales, mejoró un poco en la corta gestión de Cárdenas, pero no experimentó un salto cualitativo democrático. Los experimentos realizados con organizaciones de la sociedad civil en algunos aspectos de la política social fueron muy pequeños y lamentablemente no tuvieron continuidad en el gobierno ulterior de Andrés Manuel López Obrador.

Mientras tanto, diversas batallas poselectorales se habían venido librando, especialmente en el estado de Tabasco, donde en 1994 se cometió un fraude electoral masivo, semejante al nacional de 1988, y condujo a un largo conflicto en el que López Obrador tuvo, en su calidad de candidato derrotado, un papel protagónico. El PRD de Ta-

⁵ Un amplio estudio sobre estas experiencias innovadoras puede encontrarse en Álvarez y Sánchez-Mejorada, 2003.

basco era, en esa época, una maquinaria electoral totalmente distinta de la del PRI, profundamente anclada en los movimientos sociales populares de la entidad y promotora de una clase política emergente con un perfil relativamente radical. Si bien el PRD resultó derrotado en estas luchas, López Obrador ganó un prestigio como líder político de talla nacional, lo que le valió convertirse en el dirigente nacional del partido en 1997.

Algunos analistas consideraron que en Tabasco se perfilaba un nuevo concepto de partido político: el partido-movimiento (López Obrador, 1995). En efecto, López Obrador se montó sobre movimientos sociales reales, ante todo los que emergían de las protestas populares por los desastres ecológicos causados por Pemex, pero también sobre los movimientos de barrenderos municipales, productores de cacao y pescadores ribereños. Pero esta cercanía entre el partido y los movimientos populares de protesta no implicaba la creación de un modelo horizontal de relaciones, sino la reproducción de un modelo vertical y paternalista de dirección política sobre aquéllos. López Obrador encabezaba las comisiones negociadoras y, junto con su grupo, tomaba las decisiones finales de orden estratégico y táctico. Por supuesto, no faltaban las consultas y las asambleas, pero estaban ausentes el debate razonado y un auténtico respeto por la capacidad de análisis y de decisión autónoma de los propios movimientos. Por tanto, el modelo tabasqueño representaba más bien la continuidad de la tradición política priista, que en su repertorio de acción siempre contempló la movilización como uno de sus elementos tácticos.⁶

El PRD como partido en el Congreso se concentró de 1998 en adelante en la lucha contra el Fobaproa y en general los terribles excesos del catastrófico rescate bancario. Además, el intento del gobierno de Zedillo por concluir el ciclo de las reformas neoliberales en alianza con el PAN se topó con la resuelta resistencia del PRD y la negativa del PAN a pagar los costos políticos del proceso. Pero esta resistencia del PRD no implicaba una agenda alternativa de transformaciones jurídicas y económicas, sino una defensa de un orden pasado que recurría a un discurso ya para entonces anacrónico, que equiparaba la defensa de la propiedad estatal con la defensa de la nación. Por tanto, el antineolibere-

⁶ Al respecto véase la tesis de Guzmán Ríos, 2007.

ralismo no implicaba la existencia de un nuevo modelo de gestión de las empresas públicas ni mucho menos un concepto de transparencia en las mismas, sino tan sólo la preservación de su *statu quo*.

En el ejercicio del gobierno, el PRD experimentaba el problema de que su programa macropolítico, que postulaba una especie de retorno a los principios de la Revolución mexicana, no podía aplicarse fácilmente en el ámbito local o estatal. Ciertamente, en los gobiernos locales es preciso responder a necesidades inmediatas e innovar en materia de políticas públicas y en las relaciones entre el gobierno y la sociedad, para lo cual este partido no tenía la preparación ideológica ni la claridad programática necesarias. En este punto el PRD coincidía con el PAN, partido de derecha cuya crítica de carácter liberal al viejo régimen tampoco lograba aterrizar en la propuesta de nuevas formas de gobernar.

Este problema se agudizó por la política pragmática del PAN y el PRD en materia de alianzas con grupos políticos locales y cooptación de cuadros. Para poder competir en las elecciones locales, ahí donde no tenían estructura, tanto el PAN como el PRD recurrieron masivamente a la cooptación de cuadros priistas desafectos con su partido. Bajo las siglas del PRD compitieron (y ganaron elecciones) líderes políticos priistas que no conocían otra cultura ni otra práctica política que la tradicional.

Así, la prolongada transición electoral a la democracia se expresó como una pluralización política del sistema electoral y no como una lucha programática salpicada por innovaciones democráticas en el ejercicio de gobierno, como fue el caso de Brasil y Colombia. Esta falta de diferenciación fáctica de los partidos en el gobierno fue profundizada por la continua cooptación de cuadros priistas tanto en el PAN como en el PRD.

Por ello resulta comprensible que la irrupción del EZLN en la arena política nacional fuera tan atractiva para amplios sectores de la izquierda social e intelectual, que veían en los métodos de lucha de ese movimiento el germen de una forma alternativa de hacer política fundada en la lucha por los derechos (en este caso de los pueblos indios) y en la exigencia simbólica de la dignidad, en contraposición a la lucha por los puestos de representación política. Asimismo, en esos mismos años (la década de los noventa) se vive el gran boom de las ONG en

buena parte del país, las cuales se constituyen también en un referente simbólico de una práctica de izquierda que defiende causas sin buscar directamente el poder. Obviamente no se le puede pedir a un partido político que no luche por el poder. Sin embargo, el PRD no logra establecer una conexión simbólica de nuevo tipo entre la lucha social y la lucha política, sino que se mantiene la utilización instrumental del movimiento social con fines electorales en el contexto de liderazgos caudillistas que, en el manejo interior de los asuntos del partido, reproducen también las viejas formas de hacer política.

En este contexto se produce la derrota de Cárdenas en las elecciones presidenciales de 2000, en la cual influyó decisivamente el hecho de que su gobierno en la ciudad de México no hubiera logrado construir una alternativa sólida y creíble en el plano nacional, y de que su partido político se hubiera labrado ya la imagen de un grupo político ríjoso hacia fuera (el sistema político) y hacia dentro (del partido, caracterizado por interminables e incontables conflictos). Tal vez más importante aún fue que Cárdenas nunca aprendió a manejar los medios de comunicación de una manera eficiente, además de tener una personalidad demasiado apagada para la moderna política mediática. El contraste con Vicente Fox era en este punto notable.

La derrota de Cárdenas en 2000, compensada simbólicamente por la victoria de López Obrador en la elección para jefe de gobierno de la ciudad de México, es mal asimilada por el PRD. En más de una ocasión Cárdenas insinuó que era peor la victoria del PAN que la del PRI. En el PRD la victoria del PAN fue leída como una involución política en la construcción de la democracia en México y no como la culminación de la transición a la democracia. De alguna forma la razón histórica, de la cual el PRD se sentía propietario exclusivo, había sido derrotada por un advenedizo de la política. Esta mala lectura de la alternancia reflejaba que el cuerpo dirigente del PRD nunca logró librarse de la idea de que la izquierda era una especie de mayoría automática bajo las condiciones de una competencia electoral equilibrada. En el PRD se compartía el viejo prejuicio priista de que la derecha panista era de alguna forma prehistórica y antinacional. Así, lejos de constituirse en una oposición constructiva, orientada a garantizar la destrucción del viejo régimen autoritario y a tratar de construir un nuevo régimen democrático, el PRD se empeñó en una confrontación sistemática con

el nuevo gobierno y estableció una alianza de facto con el PRI que privó al PAN de la capacidad de formar mayorías parlamentarias que garantizaran la gobernabilidad. Peor aún, esta alianza pareció orientarse al propósito fundamental de conservar las instituciones del viejo régimen, bajo el argumento de que el nuevo liberalismo panista destruiría las conquistas alcanzadas con la Revolución mexicana. Esta posición era congruente con la ideología nacionalista revolucionaria plasmada en el programa del PRD, el cual, lejos de promover la construcción de un nuevo régimen realmente democrático, postulaba centralmente la defensa de los principios e instituciones del antiguo.

Tal vez sea éste el momento en el que las limitaciones programáticas del PRD saltaron más a la vista. En abierto contraste con el PT del Brasil y con algunas otras formaciones de la izquierda latinoamericana, el PRD no logró desembarazarse de una visión de la política que apuntaba hacia el pasado y no hacia el futuro. La práctica política interna del PRD era también congruente con esta posición. El caudillismo de Cárdenas, que se convirtió en un obstáculo para la democratización del PRD mismo, era también una herencia de los viejos tiempos de la política mexicana.

El gobierno de López Obrador en la ciudad de México quedó marcado por estas tradiciones. De un lado, López Obrador fundó su gobierno en la administración de una amplia base clientelar cuyo eje eran los movimientos sociales urbanos, grupos de taxistas y vendedores ambulantes, y las nuevas clientelas forjadas por la política social. De otra parte, el dirigismo personalista que caracterizó al gobierno de López Obrador mantuvo siempre el monopolio de la iniciativa política en el propio gobierno, lo cual implicó una actitud de sospecha hacia todos los sectores sociales políticos autónomos, por ejemplo, el movimiento civil por la seguridad pública (2005), que fue tachado por López Obrador como un movimiento manipulado y sin fundamentos. La decisión de construir los segundos pisos del periférico por encima de las opiniones calificadas que le sugerían concentrarse en la ampliación del Metro, representó también una manifestación de personalismo y de falta de claridad estratégica en el proyecto de ciudad. Empero, debe reconocerse que los segundos pisos fueron muy útiles políticamente, al insertarse en la vieja tradición que ve en las grandes obras públicas una forma de legitimación popular.

López Obrador minimizó también las escasas innovaciones democráticas que emergieron en su gobierno. En la delegación Tlalpan se intentó en el periodo 2000-2003 lanzar un proyecto de “presupuesto participativo” que, inspirado en la experiencia brasileña (Avritzer, 2006), apuntaba a una cierta democratización de las decisiones de obra pública (Díaz, 2003). Lejos de darle continuidad, el siguiente gobierno delegacional desarticuló las bases construidas y el jefe de gobierno pareció no enterarse siquiera de la experiencia. La creación de la figura de “contralores ciudadanos” en la Contraloría Social del gobierno de la ciudad de México no tuvo el debido apoyo institucionalmente y pasó inadvertida en el debate público. La figura del plebiscito fue destruida simbólicamente a través de la manipulación frecuente de “consultas telefónicas” realizadas por el jefe de gobierno en sus primeros años de gestión. La transparencia y el derecho de acceso a la información, uno de los pocos campos en que se avanzó nacionalmente, fue una innovación jurídica e institucional resistida por López Obrador a lo largo de su mandato.⁷ Su relación con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal fue conflictiva, pues no aceptó sus recomendaciones en casos muy importantes.

Cabe mencionar también su postura ambivalente ante los escándalos mediáticos creados por la exhibición televisiva de cómo su secretario personal y operador político, además de otro distinguido militante perredista, recibían ilegalmente dinero de un empresario de la construcción. Lejos de condenar el hecho, lo calificó como “error”. No hubo consecuencias jurídicas, aunque sí políticas para los implicados.

Sin embargo, López Obrador se construyó como un líder político alternativo al ineficiente e indeciso presidente Fox, gracias a su hábil manejo de los medios y a los burdos ataques que sufrió de parte del gobierno federal, los cuales lo convirtieron en víctima de diversas conspiraciones. El crecimiento de su liderazgo político en el PRD opacó por completo a Cárdenas, de tal forma que se produjo una traslación del caudillismo personal en el seno del PRD de Cárdenas a López Obrador.

Este tránsito estuvo mediado por la construcción de una nueva coalición política por parte de López Obrador. En las elecciones de 2000 en Tabasco, en las cuales el PRD de nueva cuenta perdió ante el

⁷ Un interesante balance de todos estos campos está en Zermeño, 2006.

PRI, López Obrador formó una nueva coalición electoral recogiendo a dirigentes desafectos del PRI que en la elección anterior habían sido fundamentales para el triunfo de Madrazo. Desplazando a los viejos dirigentes populares de izquierda, López Obrador abrió la puerta a una alianza estratégica con ex priistas en búsqueda de recursos económicos, redes clientelares y apoyo de medios de comunicación, de los que el PRD había carecido en los procesos electorales anteriores. Esta misma estrategia se puso en práctica en otros estados de la república durante el periodo en el que López Obrador fue líder del partido, como en Tlaxcala y Baja California Sur, además de Zacatecas. Estas alianzas terminaron de desdibujar el perfil de izquierda del PRD, ya que los nuevos cuadros recién cooptados reprodujeron sus prácticas priistas en el ejercicio de los gobiernos recién ganados. En efecto, la gestión de Ricardo Monreal en Zacatecas, de Alfonso Sánchez Anaya en Tlaxcala y de Ramón Cota en Baja California Sur no fueron distinguibles de otras gestiones priistas.

De esta manera, López Obrador construyó un amplio arco de alianzas cuyos sujetos principales fueron políticos ex priistas con amplia experiencia político-electoral forjada en la vieja escuela de la política mexicana. La coalición que López Obrador desarrolló en el Distrito Federal con Manuel Camacho y Marcelo Ebrard era de esta misma naturaleza.

Los ataques intolerables que el gobierno de Vicente Fox dirigió a López Obrador desde 2004, ante todo el intento de desafuero de 2005, le permitieron al nuevo líder de la izquierda tornarse en un campeón de la resistencia frente a la derecha. El carácter ilegal y abusivo de estos embates favoreció la construcción de una imagen de López Obrador como víctima y, por tanto, como única alternativa real frente a la derecha foxista. Obviamente, estos ataques reforzaron también la figura personal de López Obrador como líder y expandieron su aureola carismática.

II. LA CAMPAÑA ELECTORAL 2006 Y LA RESISTENCIA

La campaña de López Obrador por la presidencia de la república confirmó los males antes expuestos como característicos de la izquierda

mexicana. En primer lugar, la carencia de un programa. Los 40 puntos programáticos de López Obrador⁸ constituyeron una combinación poco feliz de principios morales generales, ocurrencias de corto plazo,⁹ algunas buenas ideas e infinidad de propuestas muy vagas¹⁰ (ciertamente el programa de sus oponentes no era mucho mejor). El carácter personalista de la campaña fue manifiesto, ya que el propio López Obrador fungió como coordinador de la misma y no pareció dispuesto a pagar ningún precio por contar con el apoyo de Cárdenas. Destacó también su decisión de no negociar con los sectores de la sociedad civil que lo apoyaban ni con movimientos sociales emergentes, tales como el de Oaxaca y los simpatizantes del EZLN, quienes lanzaron la llamada “Otra Campaña” como un movimiento de protesta contra los políticos en general. Había una especie de “sospecha de lo autónomo”, que se manifestaba precisamente en el alejamiento de los actores sociales no encuadrados en el PRD.

El proceso electoral de 2006 ratificó la decisión estratégica de López Obrador de buscar alianzas con sectores ex priistas como un medio de allegarse votos en todo el país, especialmente ahí donde la estructura del PRD no existía o era muy débil. En Chihuahua e Hidalgo se designó como candidatos a senadores a personajes impresentables para la izquierda, ya que habían sido sus enemigos declarados. La alianza con los partidos Convergencia y del Trabajo obligó a otorgarles espacios y candidaturas, lo cual implicó en varios casos el desplazamiento de viejos militantes de la izquierda, ante todo del ala cardenista.

Lo cierto es que el PRD como partido era sumamente débil en todo el país, estaba atravesado por innumerables conflictos entre sus corrientes y muy separado de las sociedades civiles locales, además de que carecía de liderazgos reconocidos y prestigiados. López Obrador decidió crear una estructura electoral paralela, coordinada por cuadros ex priistas (las Redes Ciudadanas), para garantizar la operatividad electoral y la creación de una red de representantes de casilla que el PRD como partido parecía incapaz de proporcionar. Esta decisión llevó a su máxima expresión el desplazamiento del partido y sus corrientes

⁸ Véase López Obrador, 2006.

⁹ Como la construcción de un tren bala México-Tijuana.

¹⁰ Un balance interesante, pero muy sesgado, en la página <http://www.lupaciudadana.com.mx>.

y puso al mando del proceso político a un grupo fiel personalmente a López Obrador.

La campaña no se significó por la promoción de grandes debates de los problemas nacionales ni por una disputa de ideas. El “Proyecto alternativo de nación” constituyó una crítica al neoliberalismo y un rescate simbólico del nacionalismo que no incluyó propuestas claras sobre la democratización de la vida pública.

La derrota del 2 de julio significó la debacle de este estilo de hacer política. López Obrador, como se sabe, contaba con más de 12 puntos de ventaja sobre Calderón en marzo de 2006. Su estrepitosa caída en los meses siguientes tuvo que ver con una cadena de errores que el líder no supo reconocer a tiempo. El exceso de confianza y la incapacidad de autocritica impidieron observar las señales que las encuestas mandaban y condujo a una especie de aislamiento autoimpuesto de López Obrador respecto de los electores indecisos. Lejos de moderar sus críticas al presidente Fox y presentar sus ideas de un modo más claro y menos confrontativo, así como enfrentar directamente la campaña negativa que la derecha lanzaba en su contra, el líder persistió en el mismo estilo de campaña inicial y no corrigió el rumbo. Por otra parte, la estructura electoral no funcionó como se pensaba.

La reacción de López Obrador ante la derrota tiene que leerse en dos partes. En primer lugar, debe reconocerse que las instituciones electorales demostraron graves insuficiencias y no estuvieron a la altura de una elección cerrada. El IFE cometió diversos errores antes, durante y después de la jornada electoral, todo lo cual puso en duda la limpieza de los comicios y la neutralidad del árbitro.¹¹ En segundo lugar, la intervención abusiva e ilegal del presidente de la república y de empresarios privados en la campaña constituyó una flagrante violación a las leyes vigentes y representó una desventaja ilegal e ilegítima para López Obrador. Peor aún, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), aun reconociendo la existencia de estos actos ilegales, determinó no ejercer acción alguna dada la supuesta imposibilidad de medir el efecto de los mismos en los

¹¹ Sobre los errores del IFE y el TEPJF véanse los artículos de John Ackerman en *Proceso* durante julio y agosto de 2006. La versión del PRD en <http://www.lopezobrador.org.mx>. La versión del IFE de sus propios actos en <http://www.ife.org.mx> y en su colección de documentos Elecciones federales 2006.

resultados.¹² Por todas estas razones, la resistencia poselectoral estaba justificada, pues señalaba correctamente las insuficiencias institucionales y jurídicas de una transición a la democracia electoral que se pensaba concluida.

La exigencia de recuento total de votos que la Coalición por el Bien de Todos (la alianza PRD-Convergencia-PT) planteó colocó el problema en un dilema de todo o nada. Un recuento parcial (que era lo único que las reglas permitían) no sería aceptado y, una vez que el Consejo General del IFE se negó al recuento total, la única alternativa era la reversión de esta decisión por el TEPJF o, en su defecto, la anulación de la elección. La presión sobre el TEPJF, mediante la movilización, regresó al país a los tiempos previos a la reforma de 1996. Finalmente, el TEPJF ordenó un nuevo recuento parcial que no cambió los resultados, con lo que los espacios legales de protesta se cerraron.

Sin embargo, y ésta es la otra parte, la forma de la resistencia (la ocupación de las calles del centro de la ciudad de México) y el discurso generado por López Obrador en esta nueva fase de la lucha se constituyeron rápidamente en francas desventajas para el propio movimiento político de resistencia. En primer lugar, la ocupación de la ciudad alienó el apoyo de las clases medias y de la mayoría de los medios de comunicación. En segundo lugar, la guerra de cifras y de argumentos no pudo ganarse de manera decidida, de tal forma que un amplio sector de la opinión pública no apoyó el carácter radical de la protesta poselectoral. Un elemento central de esta incapacidad fue que el PRD sólo tenía 60% de las actas de las casillas debido al colapso de la estructura electoral construida por la Coalición. En tercer sitio, el discurso confrontativo de López Obrador colocó al PRD en el borde de la resistencia antisistémica y lo condujo a una práctica política de carácter schmittiano.

En efecto, el politólogo alemán Carl Schmitt (1985) consideraba que la política era el arte de definir a los amigos y los enemigos con el fin de destruir a estos últimos. Crítico acérrimo de la democracia parlamentaria, a la cual consideraba completamente capturada por

¹² Muchas críticas recibió el dictamen del Tribunal. Véase *Proceso, cit.*, para una síntesis. La versión oficial, por demás incomprensible para el lego, en <http://www.trife.org.mx>.

los intereses del mercado, propuso la peligrosa idea de que la única verdadera democracia era la reconstrucción de la absoluta soberanía del Estado, es decir, de la capacidad de decisión última de la entidad estatal, a través de un gobierno unipersonal que estuviese por encima de todas las otras fuerzas y que sintetizara la unidad de la nación y el pueblo. El líder carismático y fuerte que logra situarse por encima de todas las fuerzas representa el instrumento de esta curiosa representación de la democracia.¹³

López Obrador definió en esta etapa de lucha poselectoral, entre el 3 de julio y el 1° de diciembre de 2006, que los enemigos de la democracia eran todos aquellos que no impulsaran el recuento de los votos por él solicitado, los medios de comunicación que lo criticaran y todo aquel que no apoyara la resistencia. El carácter abiertamente confrontacional del discurso obligó a los sectores neutrales de la población a considerarse excluidos del frente propuesto por el candidato derrotado. Por otra parte, la decisión de López Obrador, una vez emitido el dictamen del ТЕРПЕ, de autonombrarse “presidente legítimo” en una convención nacional democrática convocada por él mismo y en la que fue virtual orador único, acentuó el carácter antisistémico de su movimiento y la emergencia de un concepto de democracia como la unidad entre el líder y las masas.

López Obrador repitió el mismo prejuicio que Cárdenas expresó en cada una de sus derrotas electorales: una victoria del PAN era inmoral e impensable en un país de tradiciones revolucionarias y tan profundamente desigual en lo social. Se trataba de un error histórico intolerable. Pero el líder olvidaba que esos factores históricos no podían garantizar la victoria de la izquierda ahora como no lo habían hecho antes. Tal vez en esta ocasión el triunfo estaba más cerca que nunca gracias a la extraordinaria ineficiencia de Fox como político, a la prolongada parálisis económica del país y a la conversión del propio López Obrador en una víctima del sistema y un líder carismático con gran conexión con las masas. Bajo estas condiciones, la derrota de la izquierda era en verdad casi impensable.

¹³ Schmitt escribió lo fundamental de su obra en el periodo de entreguerras, influido fuertemente por la crisis de la República de Weimar. Para una discusión de su teoría, véase Serrano Gómez, 1998.

La falta de preparación mental y política para la derrota condujo a López Obrador a sacar a flote las distintas limitaciones de esa izquierda mexicana que en realidad tiene una escasa identidad como izquierda política. El caudillismo, el personalismo, la visión crítica y hasta cínica de la propia democracia electoral y de sus instituciones y la recaída en una visión amigo-enemigo para definir los campos de las alianzas nos retrotrajeron a una época que se pensaba acabada. Para colmo, estas concepciones se acompañaron de una práctica política que enfatizaba el liderazgo unipersonal de López Obrador en ausencia de un programa definido. Más aún, en el camino de la resistencia, el PRD reforzó sus ya tradicionales tendencias antiintelectuales y anti-participativas. Así, muy poco se impulsó la deliberación y el debate y la misma convención nacional democrática se convirtió en un acto aclamatorio similar a las ficticias “consultas” telefónicas que López Obrador hizo en sus primeros años de gobierno. Además, en la práctica en el periodo de resistencia se operó la reducción del PRD a un mero instrumento del líder.

La confrontación poselectoral condujo al aislamiento político de López Obrador dentro del PRD y respecto de numerosos actores de la sociedad civil y la mayoría de los movimientos sociales, reforzando el personalismo del líder y la imposición de su agenda y programa. En los hechos, las fracciones parlamentarias del PRD en las cámaras de Diputados y Senadores han empezado a actuar con autonomía de López Obrador después del 1° de diciembre, fecha en la que la resistencia fue oficialmente derrotada, dado que Felipe Calderón pudo tomar posesión de su cargo.

Es hoy claro que la pretensión de López Obrador de dirigir el país por la vía de un gobierno paralelo y a través de las fracciones parlamentarias de la alianza de los partidos que lo apoyaron es inviable. La constitución y registro legal del Frente Amplio Progresista, que parecía apuntar a la consolidación del poder personal de López Obrador sobre los grupos parlamentarios de la Coalición, no condujo a tal resultado, sino a la autonomización de los mismos, por lo menos hasta ahora.

El tono de denuncia y burla que López Obrador emplea contra Felipe Calderón (“el pelele, el ilegítimo, el títere”) no es bien visto por la mayoría de la población. La ausencia de una estrategia de alianzas

con actores de la sociedad civil en el desarrollo de una estrategia de resistencia prolongada es también indicativa de la separación política del líder carismático respecto de su base potencial de apoyo. De hecho, la estructura de su movimiento no contempla un esquema de mediaciones entre el líder y los ciudadanos. López Obrador entrega personalmente las tarjetas que acreditan a quienes lo desean como “representantes” de sus pueblos ante el gobierno en resistencia, quienes deben atender los llamados del líder cuando sean convocados.

Todo lo anterior arroja un panorama gris para la izquierda, justo en una época en la que emergen cada vez más indicios de un profundo descontento social en todo el país. La izquierda partidaria está desmembrada, con el PRD desinstitucionalizado y en manos de un líder que desplazó al partido en la campaña electoral y que sigue construyendo una base casi personal de apoyo. La izquierda social casi ha desaparecido, víctima del neoliberalismo y del clientelismo. La nueva izquierda radical formada por los activistas de Atenco, Oaxaca y “La Otra Campaña” sufre las consecuencias de la represión y de su falta de recursos humanos, materiales y programáticos. Una gran reconstrucción es urgente.

APUNTES CONCLUSIVOS

La política de Carl Schmitt no puede ser la política de la izquierda. Ésta necesita forjar un amplio abanico de alianzas, asumir un programa que impulse la innovación jurídica e institucional de la democracia mexicana sobre vías participativas y la reconstrucción de una institucionalidad partidaria que trascienda el caudillismo y el personalismo, que siempre van de la mano con el clientelismo. En ausencia de una tal política, la izquierda no puede hacer otra cosa más que consumirse a sí misma sin ser capaz de incidir en la consolidación de un verdadero régimen democrático, ni en la transformación de una cultura política dominante que todavía reproduce fielmente los principios, normas y actitudes del viejo régimen.

La derrota de la resistencia una vez que Calderón logró tomar posesión e instalar su gobierno obliga a replantear la estrategia del PRD y a pensar en un nuevo tipo de liderazgo para este frente. Se trata ahora

de desarrollar la capacidad de proposición en el ámbito legislativo y de construir las alianzas necesarias para alcanzar esos fines. Para ello es preciso que la izquierda aprenda más de las ya abundantes experiencias de democracia participativa que hoy están disponibles en Latinoamérica¹⁴ y otras regiones del mundo, y que afronte el formidable reto que significa hacer compatible la propuesta de políticas sociales que hagan realidad el acceso universal a los derechos sociales con la necesidad de encontrar los recursos fiscales necesarios para financiar dichas políticas. La izquierda mexicana necesita pensar la democracia como un modo de vida integral que no sólo se funda en una relación sana entre la sociedad y el Estado, sino que avanza hacia la reconstrucción de las relaciones entre los ciudadanos en el seno de la sociedad civil, es decir, en el interior de los sindicatos, las asociaciones y los movimientos sociales, y que requiere de un Poder Judicial renovado y de un Poder Legislativo profesional, transparente y responsable.

Debemos reconocer que la izquierda mexicana está muy lejos de poder cumplir con tan elevadas tareas. Por diversas razones históricas el PRD es un partido fragmentado, con muy baja institucionalidad, con escasa ética democrática y con una práctica política confrontacional tanto hacia dentro como hacia fuera. Programáticamente carente de ideas innovadoras y heredero del viejo discurso nacionalista revolucionario, el principal partido de izquierda se encuentra especialmente mal dotado para desarrollar un polo de alternativa democrática. Este problema se ve acentuado por el problema histórico del caudillismo interno, primero ejercido por Cuauhtémoc Cárdenas y luego por Andrés Manuel López Obrador. Para colmo de males, los partidos aliados con el PRD, vale decir Convergencia por la Democracia y el Partido del Trabajo, constituyen partidos familiares que son una herencia, en el primer caso, de uno más de los desmembramientos priistas, y en el otro, de una izquierda que alguna vez trabajó en la organización de las masas y que después se dedicó a vivir de la renta política que proporciona nuestro enfermizo sistema de partidos.

Por todo lo anterior, salta a la vista que lo que se requiere es una verdadera refundación de la izquierda política bajo un nuevo canon democrático y una ética política hasta hoy ausente del discurso y la

práctica de estos sectores. El hecho de que el partido de derecha y el PRI sean partidos autoritarios, poco democráticos y carentes de ideas no puede justificar que el PRD y la izquierda en general reproduzcan esos males. Por el contrario, es el deber de la izquierda demostrar que otra práctica de la política es posible y que se puede poner en marcha ahora mismo, aun en el contexto de un gobierno de derecha con tintes preocupantemente autoritarios.

REFERENCIAS

- ACKERMAN, John M. e Irma E. SANDOVAL (2006), “El recuento ciudadano”, *Proceso*, núm. 1551, 23 de julio; también, artículos en *Proceso*, núms. 1553 y 1555.
- ÁLVAREZ, Lucía y Cristina SÁNCHEZ-MEJORADA (2003), “Gobierno democrático, sociedad civil y participación ciudadana en la ciudad de México, 1997-2000”, en Alberto J. OLVERA (coord.) (2003), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, México, Universidad Veracruzana/Fondo de Cultura Económica.
- ANGUIANO, Arturo (1997), *Entre el pasado y el futuro. La izquierda en México, 1965-1995*, México, UAM-X.
- AVRITZER, Leonardo (2006), “Democracia local y política deliberativa en Brasil”, en Ernesto ISUNZA VERA y Alberto J. OLVERA (coords.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil*, México, M. A. Porrúa/CIESAS/UV.
- BARBERÁN, José *et al.* (1988), *Radiografía del fraude*, México, Nuestro Tiempo.
- BARTRA, Roger (2000), “¿Por qué perdió la izquierda?”, *Nueva Izquierda*, agosto, México.
- BOLOS, Silvia (coord.) (2003), *Participación y espacio público*, México, UACM.
- CAMP, Roderic Ai (1996), *Reclutamiento político en México*, México, Siglo XXI Editores.
- CANSINO, César (2000), *La transición mexicana (1997-2000)*, México, Ediciones Cepcom.
- CARR, Barry (1996), *La izquierda mexicana a través del siglo XX*, México, Ediciones Era.
- CESEM, 2001, *La relación de organizaciones civiles y gobiernos locales*, memoria del encuentro del mismo nombre, México, CESEM-Pros-Idear.
- CRESPO, José Antonio (1995), *Urnas de Pandora: partidos políticos y elecciones en el gobierno de Salinas*, México, Espasa-Calpe.
- DAGNINO, Evelina, Alberto J. OLVERA y Aldo PANFICHI (coords.) (2006), *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica/CIESAS/Universidad Veracruzana.

- DÍAZ, Alejandro (2003), "El presupuesto participativo en Tlalpan", *Informe de investigación*, Proyecto Innovación Democrática y Sociedad Civil en México, UV/CIESAS.
- GARRIDO, Luis Javier (1993), *La ruptura: la corriente democrática del PRI*, México, Grijalbo.
- GILLY, Adolfo (2001), *El cardenismo, una utopía mexicana*, México, Ediciones Era.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo y Jorge CADENA ROA (coords.) (1989), *Primer informe sobre la democracia: México, 1988*, México, Siglo XXI Editores.
- GUZMÁN RÍOS, Juan Carlos (2007), *Élites políticas y redes de poder: la construcción de un bloque opositor en Tabasco (1973-2003)*, tesis para optar por el título de doctor en historia y estudios regionales, Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, Universidad Veracruzana.
- LÓPEZ OBRADOR, Andrés Manuel (1995), *Entre la historia y la esperanza. Corrupción y lucha democrática en Tabasco*, México, Grijalbo.
- , (2006), *Por un proyecto alternativo de nación*, México, Grijalbo.
- OLVERA, Alberto J. (1997), "Transformaciones económicas, cambios políticos y movimientos sociales en el campo: los obstáculos a la democracia en el mundo rural", en Jorge ALONSO y Juan Manuel RAMÍREZ SAIZ, *La democracia de los abajo en México*, México, La Jornada Ediciones/CIH-UNAM.
- OLVERA R., Alberto J. y Efraín QUINÓNEZ (2001), "El contexto de la organización social en Veracruz", en Jaime CASTILLO PALMA, Elsa PATIÑO y Sergio ZERMEÑO (coords.), *Pobreza y organizaciones de la sociedad civil*, México, UAP/Conacyt/RNIU.
- OLVERA, Alberto J. (2003), *Sociedad civil, gobernabilidad y democratización en América Latina: México*, México, Fondo de Cultura Económica.
- SÁNCHEZ, Marco Aurelio (1999), *PRD: la élite en crisis. Problemas organizativos, indeterminación ideológica y deficiencias programáticas*, México, Plaza y Valdés.
- , (2001), *PRD: el rostro y la máscara. Reporte de la crisis terminal de una élite política*, México, Centro de Estudios de Política Comparada/Centro de Estudios para la Transición Democrática.
- SCHMITT, Carl (1985), *El concepto de lo político. Teoría del partisano*, México, Folia.
- SEMO, Enrique, César CANSINO y Marco Aurelio SÁNCHEZ (2000), *El cuaderno blanco para la reforma del PRD*, México, agosto.
- SERRANO GÓMEZ, Enrique (1998), *Consenso y conflicto. Schmitt, Arendt y la definición de lo político*, México, Ediciones Cepcom.
- ZERMEÑO, Sergio, Saúl GUTIÉRREZ L. y Luis Ernesto LÓPEZ A. (2001), "La democracia impertinente. Comités vecinales en una cultura estatal", en Jaime CASTILLO PALMA, Elsa PATIÑO y Sergio ZERMEÑO (coords.), *Pobreza y organizaciones de la sociedad civil*, México, UAP/Conacyt/RNIU.

ZERMENO, Sergio (2006), “La participación ciudadana en el Distrito Federal (la normatividad y sus resultados)”, en Lucía ÁLVAREZ, Carlos SAN JUAN y Cristina SÁNCHEZ-MEJORADA (coords.) (2006), *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la ciudad de México*, México, Plaza y Valdés/UAM/INAH/UNAM/UACM.

EL FUTURO DE LA IZQUIERDA ELECTORAL EN MÉXICO

Reynaldo Yumuen Ortega Ortiz
El Colegio de México

En su libro *Paper Stones*, Adam Przeworski y John Sprague inician su historia del socialismo electoral o la socialdemocracia con un párrafo lapidario:

Ningún partido político ha ganado una mayoría absoluta con base en un programa que ofrezca la transformación socialista de la sociedad. A finales del siglo XIX, conforme los partidos socialistas entraron en la competencia por los votos, veían en el sufragio universal una institución que permitiría a la clase obrera pasar de la “emancipación política a la social”. Siguiendo a Marx, las elecciones abrirían la “vía parlamentaria” al socialismo, se permitiría una “revolución pacífica de una sociedad basada en la explotación de los trabajadores a una que traería condiciones de liberación universal”. Las barricadas no serían necesarias una vez que los obreros pudieran depositar sus votos: las papeletas serían “piedras de papel”.¹

La lógica marxista era clara:

La mayoría de la gente sufría de la pobreza y la opresión inherentes a la organización capitalista de la sociedad y ya que las elecciones se deciden por los números, el socialismo se convertiría en la expresión de una inmensa mayoría. Las masas otorgarían un mandato para legislar la sociedad hacia el socialismo. El socialismo era el fin, y el sufragio universal el instrumento, sin embargo, eso nunca ha ocurrido.²

¹ Przeworski y Sprague, *Paper Stones: A History of Electoral Socialism*, Chicago, University of Chicago Press, 1986, p. 1.

² *Ibid.*

La pregunta evidente es: ¿por qué?

Sin pretender dar una respuesta definitiva a una pregunta que tiene tantas aristas, en las siguientes páginas plantearé tres temas: primero, algunos de los principales dilemas que enfrentan los partidos de izquierda al entrar en la competencia electoral; en segundo lugar, la evolución electoral de la izquierda mexicana desde finales de los setenta hasta la elección de 2006, y por último, algunas reflexiones sobre los retos para la izquierda electoral mexicana.

LA IZQUIERDA Y LAS ELECCIONES

Históricamente, uno de los dilemas de la izquierda en el mundo ha sido el de su participación en las denominadas “elecciones burguesas” y las consecuencias de sus éxitos electorales. De acuerdo con los socialdemócratas alemanes de finales del XIX y principios del XX, el éxito electoral de la izquierda estaba garantizado en Europa por el tamaño de la clase obrera, que inevitablemente se convertiría en “mayoría” y que sin duda apoyaría a los partidos socialistas. Una vez en el poder los partidos se enfrentarían a la decisión de llevar adelante reformas que aliviarían la miseria de la clase trabajadora, lo cual significaba un dilema ya que dichas reformas disminuirían el radicalismo de ésta y por lo tanto el apoyo electoral de los partidos socialistas se vería mermado; por esa razón no se podría alcanzar el objetivo de largo plazo que era el establecimiento de una sociedad socialista.

Ahora bien, según Przeworski y Sprague, el verdadero dilema no ha sido éste, sino el que los partidos socialistas hayan entrado en la competencia electoral cuando la clase obrera no era mayoría. Por lo tanto, el problema inmediato de los partidos socialistas no era qué hacer con el poder, sino cómo conseguirlo. Más aún, ya que en las sociedades capitalistas la clase obrera no se ha convertido en una mayoría, el problema persiste y los líderes de los partidos socialistas deben decidir si persiguen el éxito electoral buscando alianzas que van más allá de la clase obrera, y asumiendo el riesgo de que, al hacer dichas alianzas, la relevancia de la clase como una división sustantiva deje de ser un motivo de movilización política de los trabajadores, con lo cual pierdan parte de su electorado.

A partir de un análisis cuantitativo basado en los resultados electorales de siete países de Europa: Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Noruega y Suecia, Przeworski y Sprague llegaron a la conclusión de que, al enfatizar una estrategia supraclasista, los partidos socialistas incurren en costos, es decir, las estrategias supraclasistas llevan a la pérdida de votos entre la clase obrera. Ahora bien, los resultados netos de dichas estrategias varían, y en buena medida el tipo de organizaciones existentes en cada país facilitan o dificultan una estrategia supraclasista. En los casos de Noruega, Suecia y Dinamarca, la existencia de centrales obreras unificadas permitió a esos partidos buscar el voto de las clases medias casi sin tener costos. En cambio en Bélgica, Finlandia, Francia y Alemania, hasta antes de 1933, la fragmentación de los sindicatos hacía que estrategias supraclasistas implicaran costos muy altos para los partidos socialistas. Como sostienen Przeworski y Sprague, “lo mejor que la izquierda podía hacer desde un punto de vista puramente electoral en esos casos era abandonar al electorado obrero del todo, pero esa opción no era posible por razones de ideología, así como por el temor de que el movimiento sindicalista se convirtiera en un movimiento completamente independiente y apolítico”.³

Ahora bien, otros autores como Esping-Andersen⁴ consideran que la fortuna electoral de la socialdemocracia no depende de variables estructurales, como afirman Przeworski y Sprague, sino de la capacidad política de los partidos. Las políticas correctas permitirán a los socialdemócratas ganar y transformar el sistema capitalista. Si la socialdemocracia puede lograr un compromiso en el cual a diversos grupos (en particular los trabajadores de cuello blanco y los obreros) se les ofrezcan políticas atractivas, los socialdemócratas pueden recuperar la iniciativa frente a los partidos conservadores y determinar el curso del capitalismo.⁵

Esping-Andersen matiza su optimismo al argumentar que la democracia social tiene más probabilidades de sobrevivir en Escandinavia

³ Przeworski y Sprague, *op. cit.*, p. 118.

⁴ Gosta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, Princeton University Press, 1990, pp. 44-45.

⁵ *Ibid.*, p. 46.

que en el contexto anglosajón, debido a que en Suecia y Noruega la desmercantilización⁶ del trabajo por medio del Estado de bienestar ha avanzado más y, por lo tanto, es más difícil que allí se revierta, en comparación con otras partes de Europa y Norteamérica. Esping-Andersen sostiene que la desmercantilización del trabajo es un requisito para la solidaridad de la clase obrera y la base del éxito electoral socialdemócrata en algunos casos, como los de Noruega y Suecia, donde los partidos socialdemócratas lograron aumentar su porcentaje total de votos, pero, en otros, las estrategias que simplemente enfatizaban el carácter obrero de los partidos tuvieron ventajas.⁷

EVOLUCIÓN ELECTORAL DE LA IZQUIERDA EN MÉXICO, 1979-2006

Pero, ¿cuál ha sido la evolución electoral de la izquierda o mejor dicho de las izquierdas mexicanas? Sin duda podemos rastrear los orígenes del sistema político mexicano actual hasta la crisis de 1968. No es éste el lugar para analizar el desarrollo y las consecuencias del movimiento estudiantil que puso en crisis todo un sistema de representación política y mostró los rasgos más brutales del autoritarismo mexicano, pero sin duda las reformas electorales de 1973 y 1977 fueron un esfuerzo por construir nuevos canales de representación política y sobre todo darle un cauce institucional a la lucha política. Después de 1968 la izquierda mexicana se encontraba en las cárceles, en las guerrillas urbana y rural, en algunos sindicatos y en las universidades.⁸ Como sostuvo Segovia, la reforma de 1977 fue pactada y pensada por Re-

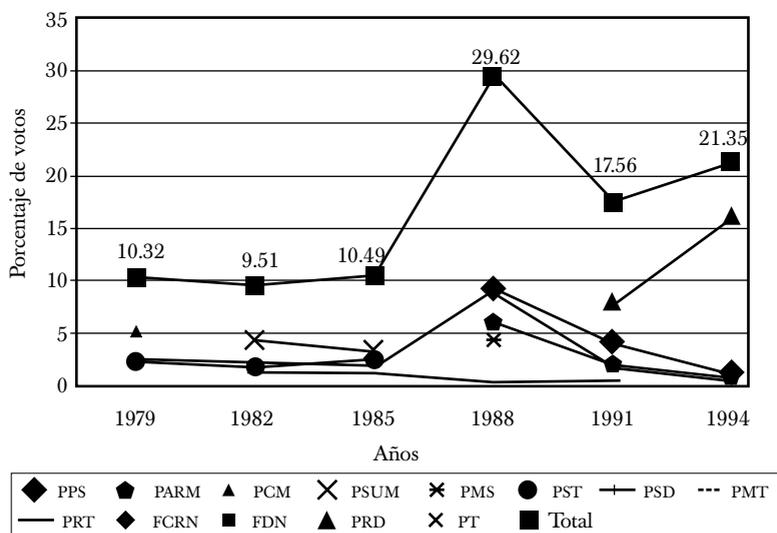
⁶ “Cuando la economía de mercado se volvió universal y hegemónica, el bienestar de los trabajadores se hizo dependiente del precio de su mano de obra. Esto implicó que las personas se convirtieran en mercancías sujetas a las leyes de la oferta y la demanda. La introducción de los derechos sociales modernos implica una flexibilización del status de mercancía de los trabajadores. La desmercantilización ocurre cuando un servicio es proporcionado por ser éste un derecho y cuando el bienestar del individuo se vuelve independiente de las leyes del mercado”. *Ibid.*, pp. 21 y 22.

⁷ *Ibid.*, pp. 221-229.

⁸ Para un análisis sobre el proceso de cambio en la izquierda después de 1968, véase Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz, *Building Democracy: Political Parties and Democratization in Spain and Mexico*, 2004, tesis para obtener el grado de doctor en ciencia política, Columbia University, capítulo 4.

yes Heróles para la izquierda, pero fue capitalizada por la derecha.⁹ Como podemos ver en la gráfica 1, el avance electoral de la izquierda mexicana fue relativamente lento. Entre 1979 y 1985, el voto por los partidos de izquierda fue inferior a 11%. El despegue electoral de la izquierda fue sin duda la elección de 1988. Por primera vez en la historia del país, una coalición de partidos aglutinados en torno al Frente Democrático Nacional (FDN) estuvo cerca de derrotar al partido hegemónico. Sin embargo en esa ocasión el fraude electoral canceló dicha oportunidad. En esa coyuntura crítica, la decisión de la dirigencia del FDN fue formar un partido político que congregara las fuerzas de izquierda que eran resultado tanto de la fractura del PRI como del proceso de consolidación de la izquierda partidista. Así surgió el PRD.

GRÁFICA 1
Resultados electorales de los partidos de izquierda 1979-1994



Fuente: elaboración propia con datos extraídos de Silvia Gómez-Tagle, *Las estadísticas electorales de la reforma política*, México, El Colegio de México, 1999, pp. 168-231, y del IFE (<http://www.ife.org.mx>).

⁹ Rafael Segovia, “La resistencia al cambio”, en Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz (ed.), *Caminos a la democracia*, México, El Colegio de México, 2001, p. 125.

En el ámbito político, Salinas buscó con éxito el apoyo del PAN para sus programas económico y político. Un día después de su toma de posesión, Salinas se reunió con el presidente del PAN, Luis H. Álvarez, y le prometió respetar sus victorias electorales. Reconoció el triunfo del PAN en las elecciones para gobernador en el estado de Baja California en 1989, y en el de Chihuahua en 1992.

Sin embargo, su plan para enfrentar a la izquierda fue muy diferente. Primero, Salinas utilizó el principal programa social de su gobierno, el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), para fortalecer al PRI en los baluartes electorales del PRD, Michoacán, Guerrero, Veracruz, Estado de México y Morelos;¹⁰ además, el PRI usó sus recursos tradicionales para movilizar a los votantes. El PRD denunció una serie de fraudes electorales, particularmente en Michoacán, Guerrero y Tabasco, en los que la administración de Salinas dio impunidad a los caciques priistas. La violencia era particularmente brutal en los estados de Guerrero y Chiapas, donde 250 activistas o miembros del PRD fueron asesinados.¹¹

Mucho se ha discutido si los resultados tan dramáticos se debieron a los métodos de Salinas o a la obstinación de Cárdenas en no reconocerle legitimidad a su gobierno. Algunos antiguos miembros del PRD, como Jorge Alcocer, opinan que este partido debió haber negociado una relación más civilizada con Salinas, lo cual hubiera salvado la vida de muchos perredistas. Pero como la violencia no estaba centralizada es difícil saber si una posición más moderada del PRD hubiera evitado la pérdida de vidas.

También se critica el que Cárdenas, según algunos, no haya permitido una verdadera vida institucional para el PRD.¹² Pienso que el argumento

¹⁰ Juan Molinar Horcasitas y Jeffrey A. Weldon, "Electoral Determinants and Consequences of National Solidarity", en Wayne Cornelius, Ann L. Craig y Jonathan Fox (eds.), *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*, San Diego-La Jolla, Centro de Estudios EUA-México, Universidad de California, 1994, pp. 123-141.

¹¹ Secretaría de Derechos Humanos del Partido de la Revolución Democrática, *En defensa de los derechos humanos: un sexenio de violencia política*, México, Secretaría de Derechos Humanos y Grupo Parlamentario del PRD, 1994.

¹² Véase Marco Aurelio Sánchez, *La élite en crisis: problemas organizativos, indeterminación ideológica y deficiencias programáticas*, México, Plaza y Valdés, 1999, pp. 74-75; y Jorge Alcocer, "El frenetismo de Camacho", *Proceso*, núm. 1017, 29 de abril de 1996.

del “caudillismo” en el PRD es exagerado; es cierto que Cárdenas tenía mucho peso en la toma de decisiones en el partido, pero eso no excluyó la posibilidad de pluralidad dentro de él. En 1993 Cárdenas fue reemplazado por Porfirio Muñoz Ledo como presidente del PRD, de acuerdo con los estatutos del partido; un verdadero caudillo no aceptaría ninguna regla institucional y las violaría sistemáticamente. Además, en 1997, cuando Cárdenas quería convertirse en candidato del PRD a la jefatura de gobierno del Distrito Federal, tuvo que competir con Muñoz Ledo en una elección primaria. El problema es que formar un partido no es un proceso fácil, en especial si éste está enfrentando un régimen que considera la mera existencia del opositor como una amenaza para su supervivencia.

Las elecciones de 1991 fueron definitivamente un éxito para el PRI —que obtuvo 14 215 695 votos (61.18%), contra 4 097 795 (18.59%) del PAN y 1 914 649 del PRD (8.64%)— y un desastre electoral para el PRD, si las comparamos con las elecciones de 1988. Pero la comparación es engañosa, porque el PRD era un partido recién formado, amenazado por el régimen. Aun en esas difíciles circunstancias, el PRD fue el primer partido de izquierda que obtuvo más de 6% del voto.

El PAN recuperó su posición como segundo partido más votado y aumentó el número de sus seguidores; sin embargo, fue incapaz de alcanzar a los votantes de las áreas rurales pobres y obreras, quienes dieron al PRI la mayoría en la Cámara de Diputados. Las elecciones de 1991 se llevaron a cabo bajo una nueva ley electoral negociada entre el PRI y el PAN, la cual también favoreció al segundo partido más grande en cuanto a la distribución de los asientos.

En sus inicios, el avance electoral del PRD fue lento, no sólo porque transformar un movimiento como el FDN en un partido no es una tarea fácil, sino también por los ataques constantes de la administración de Salinas que incluyeron una violencia, tal vez no centralizada, pero sí muy amplia en contra de sus líderes y activistas. En 1991 algunos observadores insistían en una posible reinstauración de la hegemonía priista, no sólo por el retroceso de la izquierda electoral, sino por el estancamiento de la derecha. Pero como sabemos el gobierno de Salinas terminó en una crisis política y en el alzamiento zapatista. Una de las consecuencias de más largo plazo del movimiento zapatista fue la presión generada para la reforma electoral de 1996, que sin duda transformó la estructura de oportunidades políticas.

EL REALINEAMIENTO Y LA ELECCIÓN DEL 2 DE JULIO DE 2000

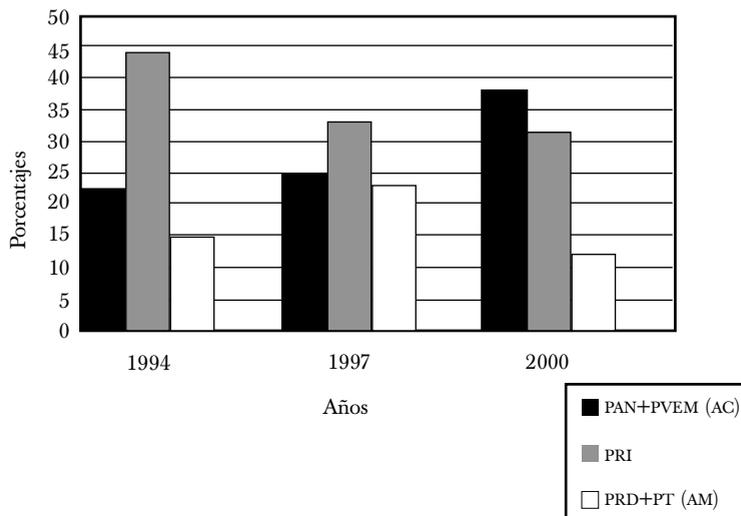
Después de la elección de 1997 comenzó el debilitamiento definitivo del sistema de partido predominante. Aunque existía el riesgo de que el vacío de poder provocara la fragmentación y la polarización del sistema político, lo que ocurrió fue, como lo demuestran los resultados electorales de 2000, un realineamiento a favor de la Alianza por el Cambio integrada por el PAN y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), que tuvo como motores principales la reforma de la legislación electoral de 1996, que al darle más recursos a la oposición favoreció una competencia más equitativa, y el deseo de importantes grupos sociales de dar fin a la hegemonía priista.

En 1997, los partidos que tiempo después integrarían la Alianza por el Cambio triunfaron en 12 de los 31 estados, principalmente en las zonas del Bajío y el norte, además del Distrito Federal. El PRI triunfó en 17 estados del centro y el sur, y el PRD sólo ganó en Baja California Sur y Michoacán. En cambio, en 2000, el candidato presidencial de la Alianza por el Cambio triunfó en la capital de la república y en 19 estados, el PRI en 11 y la Alianza por México tan sólo en uno.

El realineamiento es más evidente si comparamos la elección presidencial de 1994 con la de 2000. En números absolutos el PRI perdió 3 601 933 votos, mientras que el PAN y el PVEM aumentaron su votación de manera conjunta en 6 515 182 votos. Por su parte, el PRD y el Partido del Trabajo (PT), que estructuraron la parte central de la Alianza por México en 2000, perdieron 565 476 votos. La gráfica siguiente ilustra con claridad el proceso de realineamiento.

El tránsito en el ámbito nacional de un sistema de partido predominante hacia un sistema de pluralismo moderado y gobierno dividido, enmarcado por este realineamiento, se puede ilustrar con los cambios que hubo en la ocupación de puestos de elección popular de 1994 a 2000. Así, mientras que en 1994 el PRI controlaba 91% de los gobiernos estatales, 74% de los puestos en el senado y 60% de los diputados, en 2000 había perdido no sólo la presidencia de la república, sino también la mayoría absoluta tanto en la Cámara de Senadores como en la de Diputados.

GRÁFICA 2
Elecciones 1994-2000



Fuente: los porcentajes fueron calculados con base en datos del IFE, <http://www.ife.org.mx>.

CUADRO 1
Cargos de elección popular, 1994

Cargo	PRI	PAN	PRD	Otros	Total
Gobernadores	29 91%	3 9%	0 0%	0 0%	32 100%
Senadores	95 74%	25 20%	8 6%	0 0%	128 100%
Diputados	301 60%	119 24%	70 14%	10 2%	500 100%

CUADRO 2
Cargos de elección popular, 1997

<i>Cargo</i>	<i>PRI</i>	<i>PAN</i>	<i>PRD</i>	<i>Otros</i>	<i>Total</i>
Gobernadores	25	6	1	0	32
	78%	19%	3%	0%	100%
Senadores	77	33	13	5	128
	60%	26%	10%	4%	100%
Diputados	239	121	125	15	500
	48%	24%	25%	3%	100%

CUADRO 3
Cargos de elección popular, 2000

<i>Cargo</i>	<i>PRI</i>	<i>PAN</i>	<i>PRD</i>	<i>Otros</i>	<i>Total</i>
Gobernadores	19	7	4	2*	32
	59%	22%	13%	6%	100%
Senadores	60	46	16	6	128
	47%	36%	13%	5%	100%
Diputados	208	205	54	33	500
	41.6%	41.0%	10.8%	6.6%	100%

*Antonio Echevarri Domínguez, gobernador de Nayarit, fue apoyado por una coalición entre el PRD y el PAN, y Pablo Salazar Mendiguchía, gobernador de Chiapas, por una coalición formada por el PAN, el PRD, el PT y el PVEM.

CUADRO 4
Cargos de elección popular, 2006

<i>Cargo</i>	<i>PRI</i>	<i>PAN</i>	<i>PRD</i>	<i>Otros</i>	<i>Total</i>
Gobernadores	17	9	6		32
	53.1%	28.1%	18.8%		100%
Senadores	33	52	26	17	128
	25.8%	40.6%	20.3%	13.3%	100%
Diputados	106	206	127	61	500
	21.2%	41.2%	25.4%	12.2%	100%

Fuente: cuadros elaborados por el autor a partir de datos del IFE. Consúltense además Silvia Gómez-Tagle, *La transición inconclusa: treinta años de elecciones en México*, México, El Colegio de México, 2001, pp. 60-61 y 72. Las cifras asociadas a los gobernadores se obtuvieron a partir de las páginas electrónicas de los institutos electorales estatales y de los datos computados por el Instituto de Mercadotecnia y Opinión (<http://www.imocorp.com.mx>).

Al analizar estos cambios en términos de bloques ideológicos, la primera lectura sería que, mientras que en 1997 hubo un realineamiento hacia la izquierda, en 2000 el realineamiento fue hacia la derecha. Sin embargo, siguiendo el estudio de Domínguez y McCaan sobre el votante mexicano,¹³ más que un cambio ideológico, lo que parece haber ocurrido es que, mientras que en 1997 los electores percibieron que la oposición de izquierda era una mejor opción frente al partido gobernante, en 2000 la percepción fue la opuesta, es decir, que el bloque de la derecha, Alianza por el Cambio, tenía mayores posibilidades de éxito. El criterio de los electores de oposición desde 1997 fue siempre el de terminar con el predominio del PRI.

Así se entiende que los estrategias electorales de Vicente Fox fundaran su campaña en la idea del cambio, pero entendido como un cambio de régimen, no sólo de partido. La publicidad de la Alianza por el Cambio no planteó la elección como una competencia entre programas distintos, sino como una elección entre el antiguo y el nuevo régimen. Los llamados de Vicente Fox al voto útil fueron creciendo a medida que se acercaba el final de la campaña. Fox insistió muchas veces en la necesidad de ampliar el espectro de su electorado argumentando que “los votos del PAN” no serían suficientes para vencer al PRI. Por el contrario, Cuauhtémoc Cárdenas, que encabezaba la Alianza por México, insistió en la necesidad de distinguir entre los programas de los tres grandes partidos, pero ese mensaje solamente mantendría fieles a los electores de izquierda.

El PRI, por su parte, intentó presentarse ante los electores como un partido reformado, que esta vez sí buscaría “servir” a la gente. Sin embargo, la forma en que se llevó a cabo la elección primaria en el PRI, en donde uno de los candidatos contó con el apoyo innegable del Ejecutivo Federal, aunada al hecho de que las cifras de la elección primaria fueron infladas,¹⁴ y más tarde al respaldo que recibió el ya candidato presidencial electo, Francisco Labastida, otorgaron poca credibilidad al proyecto del “nuevo PRI”.

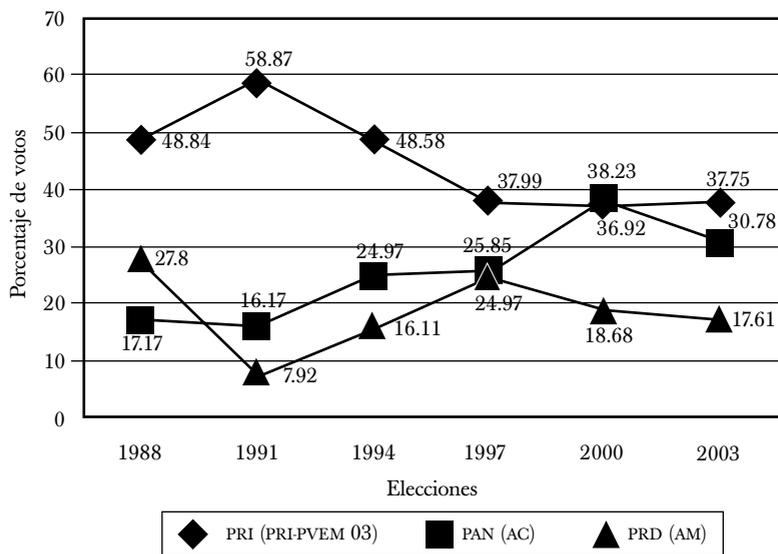
¹³ Jorge I. Domínguez y James McCaan, “Shaping Mexico’s Political Arena: The Construction of Partisan Cleavages in the 1988 and 1991 National Elections”, *American Political Science Review*, vol. 89, núm. 7, marzo de 1995, pp. 35-48.

¹⁴ Véase Sam Dillon, “The Mexican Pollsters Challenge Size of Turnout in the Primary”, *The New York Times*, 17 de noviembre de 1999.

LAS ELECCIONES INTERMEDIAS DE 2003

En 2003, a tres años de la victoria de la Alianza por el Cambio en las elecciones presidenciales, las cosas cambiaron y mostraron resultados algo inesperados. Ha habido diversas interpretaciones sobre los resultados electorales del 6 de julio de aquel año. Esto se debe, entre otros factores, a que si bien los actores centrales de la contienda de 2003 volvieron a ser el PRI, el PAN y el PRD, esta vez el primero se presentó en una coalición parcial con el PVEM, mientras que el PAN y el PRD fueron solos a la contienda.

GRÁFICA 3
Elecciones para diputados de mayoría relativa 1988-2003



Fuente: elaboración propia con datos extraídos de Silvia Gómez-Tagle, *Las estadísticas electorales de la reforma política*, México, El Colegio de México, 1999, pp. 200-203 y del IFE (<http://www.ife.org.mx>).

El PRI en coalición con el PVEM obtuvo 37.75% de los votos válidos, es decir casi un punto más que en 2000 y casi lo mismo que en las elecciones intermedias de 1997. De esta forma, el PRI incrementó de manera sustancial el número de sus diputados al pasar de 208 a 222.

El PAN, por su parte, fue el partido que más votos perdió al pasar de 38.23% a 30.78%, con lo cual disminuyó su número de diputados de 205 a 151. En el caso del PRD, aunque obtuvo 1% menos que en 2000, cuando formó la Alianza por México, aumentó de manera significativa su banca parlamentaria: de 54 a 95 diputados. Por lo tanto, más que del triunfo del PRI, el cambio en la distribución de poder dentro de la Cámara de Diputados fue consecuencia de los malos resultados del PAN.

Esto resulta aún más claro al analizar las elecciones estado por estado. En 2000 el PRI ganó en 17 estados, la Alianza por el Cambio (PAN-PVEM) en 13 y el PRD en 2. En 2003, el PRI ganó en 20 estados, el PAN en 8 y el PRD en 4.

Las entidades en donde el PAN sufrió sus derrotas más importantes fueron Nuevo León, en donde pasó de 47.7% a 35.7%; Chihuahua, en donde fue derrotado por el PRI, al obtener 37.5% de los votos frente al 47.07% que obtuvo en 2000; el Estado de México, en donde cayó de 39.9% a 29.5%; Quintana Roo, en donde pasó de 40.2% a 23.18%, y el Distrito Federal, en donde disminuyó de 37.17% a 27.5 por ciento.

En el caso del PRI, si bien aumentó su número de estados ganados, de 17 a 20, en comparación con 2000, perdió Yucatán, al pasar de 47.6% a 41.6%, frente al PAN que obtuvo 43%, y perdió Zacatecas, en donde bajó de 38.32% a 28.39%. Por su parte, el PRD logró sus victorias más importantes en las entidades políticas que gobierna: Baja California Sur, Distrito Federal, Michoacán y Zacatecas.¹⁵

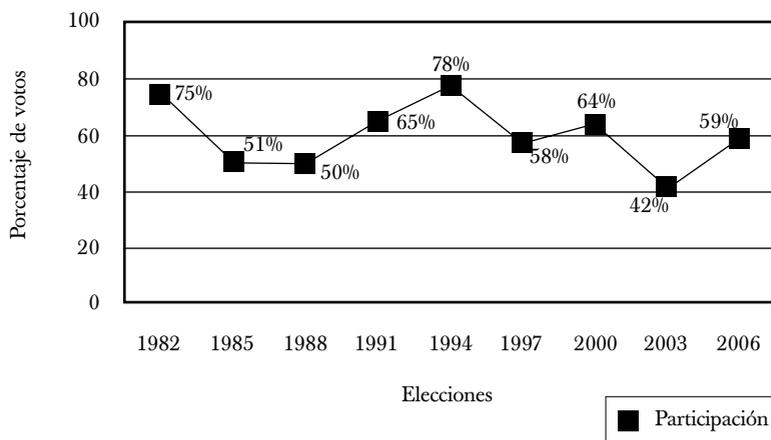
LAS ELECCIONES DEL 2 DE JULIO DE 2006

El proceso electoral de 2006, por mucho el más competido en la historia reciente del país, ha sacado a la luz varios de los problemas que tendrán que enfrentar los partidos políticos y las instituciones electorales en los años venideros. Si bien hubo cinco partidos conteniendo

¹⁵ Fuente: IFE, datos de las elecciones federales del 2000 (<http://www.ife.org.mx>)

por la presidencia de la república, lo cual habla de la estabilización del sistema de partidos, durante la campaña, los candidatos de los tres con mayores recursos ocuparon el centro de la atención pública. Este acaparamiento excesivo del escenario político, los altos niveles de abstencionismo que se han presentado desde hace varios años (véase gráfica 4), la intervención de actores no partidistas como los empresarios en la campaña presidencial, así como la participación del presidente Fox a favor del candidato de su partido¹⁶ dieron pie a que la elección de 2006 fuera altamente cuestionada y surgieran exigencias para reformar el sistema electoral.

GRÁFICA 4
Participación electoral en México 1982-2006



Fuente: <http://www.ife.org.mx>.

Los resultados finales para la elección presidencial, después de ser analizados por el Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial, fueron los siguientes:

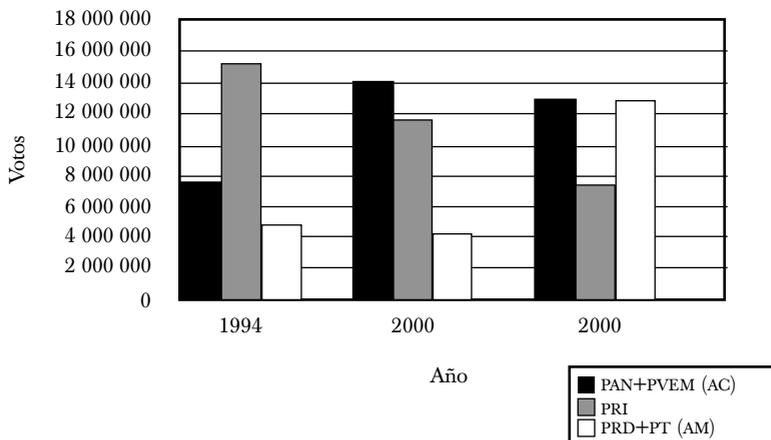
¹⁶ “Dictamen relativo al cómputo final de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, declaración de validez de la elección y de presidente electo”, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 5 de septiembre de 2006.

CUADRO 5
Elección presidencial, 2006

	<i>Andrés Manuel López Obrador</i>	<i>Roberto Madrazo</i>	<i>Patricia Mercado (Alternativa Social- demócrata y Campesina)</i>	<i>Roberto Campa (Nueva Alianza)</i>	<i>Participación</i>
<i>Felipe Calderón (PAN)</i>	<i>(Coalición por el Bien de Todos)</i>	<i>(Alianza por México)</i>			
14 916 927	14 683 096	9 237 000	1 124 280	397 550	41 557 430
35.89%	35.33%	22.22%	2.70%	0.96%	58.55%

Fuente: www.trife.org.mx

GRÁFICA 5
Elecciones presidenciales, 1994-2006



Fuente: <http://www.ife.org.mx>.

Como podemos ver, la diferencia entre Felipe Calderón y Andrés Manuel López Obrador es de 0.56%, es decir, de 233 831 votos. Al analizar los resultados de la votación por estados encontramos que

mientras que el PAN gana en 16 de las 31 entidades, el PRD lo hace en 15 más el DF. Al comparar los resultados con los de 2000, vemos que Fox, además de los 16 estados en donde ganó Calderón, ganó en tres de los que en 2006 votaron por Andrés Manuel López Obrador.

Pero, ¿dónde estuvieron los apoyos principales para cada candidato en términos sociodemográficos? De acuerdo con la encuesta de salida de Mitofsky, 34.8% de los hombres apoyaron a López Obrador y 31.7% a Calderón. En cambio, 32% de las mujeres votaron por Calderón y 29.4% por López Obrador. 33.6% de los jóvenes de 18 a 29 años votó por Calderón, frente al 32.1% que lo hizo por López Obrador. Como en 2000, los jóvenes fueron una base de apoyo muy importante para el PAN, pero esta vez un porcentaje muy alto de ellos también votó por la izquierda. 31.4% de las personas mayores de cincuenta años votaron por López Obrador y 28.6% por Calderón. En términos de escolaridad, tenemos que las personas con primaria y secundaria apoyaron más a la Coalición por el Bien de Todos (30.7% y 32.7%) que a Calderón (26.6% y 29.9%). Por último, considerando el ingreso, las personas que ganan entre 0 y 3 salarios mínimos apoyaron mayoritariamente a López Obrador (33%), frente a 26.4% que apoyó a Calderón; en cambio, por Calderón votó 34.9% de las personas cuyo ingreso es de entre 3 y 7 salarios mínimos, y por López Obrador, 34 por ciento.¹⁷

Si sólo observamos la elección presidencial, se nos presenta un sistema con tendencias al bipartidismo; pero, al estudiar las elecciones de diputados federales, los resultados muestran un escenario tripartidista. En la Cámara de Diputados habrá representantes de los ocho partidos, pero tres de ellos, el PAN, el PRD y el PRI, contarán con las fracciones parlamentarias más numerosas.

Sin duda, dos de los cambios más significativos en el Congreso son, por un lado, la caída de la coalición PRI-PVEM, que en 2003 era la primera minoría con 37.75% de los votos, y ahora consiguió sólo 27.66%, y por otro, el crecimiento de la Coalición por el Bien de Todos, integrada por el PRD, el PT y Convergencia, que pasa de 22% a 29.01%. En el caso del PAN, su votación sube de 30.78% a 33.7%, pero dista de aquel 38% que obtuvo en 2000.

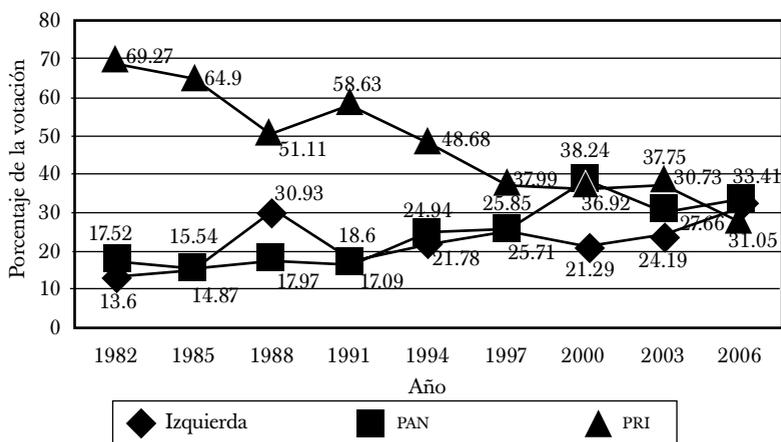
¹⁷ Mitofsky, *Encuesta de salida 2 de julio de 2006*, <http://www.consulta.com.mx>.

CUADRO 6
Elección de diputados de mayoría relativa, 2006

PAN	PRD-Conv.-		Alternativa social- demócrata y Nueva campesina Alianza		Participación
	PT	PRI-PVEM	campesina	Alianza	
13 127 504	11 300 536	10 773 790	831 723	1 812 530	
33.7%	29.01%	27.66%	2.13%	4.65%	58.51%

Fuente: <http://www.ife.org.mx>.

GRÁFICA 6
La izquierda frente al PRI y el PAN



El PRD tiene como reto convertirse en un partido con presencia en todo el país. Si para el PAN el desafío es implantarse en los estados rurales y del sur de México, para el PRD lo es aumentar su presencia en los estados más industrializados del Bajío y el norte. En las elecciones de 2006, el PRD o, mejor dicho, la Coalición por el Bien de Todos se presentó frente al electorado como una formación que competiría en

el ámbito electoral para gobernar y dejar atrás la imagen de una izquierda intransigente. Desde una perspectiva de largo plazo, su rápido avance avala su estrategia.

Pero los resultados de 2006 fueron para los votantes de izquierda una desilusión; por segunda vez en la historia reciente de México, la posibilidad de un cambio hacia la izquierda se vio bloqueado. El fallo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el que se enfatiza la intervención directa del presidente de la república, con una campaña paralela a favor del candidato del PAN, así como la campaña negativa no sólo de este partido, sino del Consejo Coordinador Empresarial, fuera del tiempo permitido para las campañas y a todas luces ilegal, presentaron a los votantes de izquierda un panorama que suponíamos superado. Para muchos fue como regresar a la pesadilla de 1988. En parte, eso explica la respuesta de López Obrador y su discurso contra “las instituciones”: la incapacidad de las mismas para generar una competencia libre y equitativa, y para sancionar a quienes violan la ley, se hizo evidente en 2006.

En 1988 la estrategia seguida por la izquierda mexicana fue la construcción de un partido político, el PRD, que a pesar de la adversidad logró sobrevivir e ir ganando espacios y poder. Hoy la izquierda sigue tratando de avanzar con la construcción del Frente Amplio Progresista, pero López Obrador considera que es necesario no limitarse al ámbito electoral, sino mantener el movimiento, en parte para que no ocurra como en 1991, cuando la izquierda pasó de 27% al 8% del voto.

Con su lema “Por el bien de todos, primero los pobres”, López Obrador intentaba superar el dilema planteado por Przeworski y Sprague en el sentido de tener una estrategia que enfatizara tanto la prioridad de la clase obrera como la capacidad de ir más allá en una estrategia supraclasista. Seis años es una larga espera, pero hoy la izquierda cuenta con una base territorial y electoral sustantiva. El proyecto planteado por López Obrador de ir construyendo grupos de apoyo en todos los municipios del país parece adecuado, aunque será preferible que esas bases se formen no sólo en torno al candidato, sino a los partidos que lo apoyaron.

La transformación del PRD en un partido socialdemócrata capaz de constituirse en la primera fuerza electoral es una posibilidad, pero para ello se requiere de un enorme trabajo de construcción institucio-

nal, conciliación de diferencias internas y de fortalecimiento de una presencia territorial.

En términos generales, cuatro son los retos fundamentales que deben enfrentar todos los partidos: la falta de equidad en la representación de las mujeres, en las estructuras partidistas y en la política nacional; el creciente abstencionismo en México; los excesivos gastos de campaña y de operación del IFE, especialmente en lo referente a publicidad en medios masivos, y la necesidad de una reforma electoral que regule de manera más eficaz tanto las campañas como a los actores no partidistas.

La democracia es un sistema que no puede vivir sin partidos políticos fuertes. En México, de la consolidación del nuevo sistema de partidos de pluralismo moderado depende, en buena medida, el afianzamiento del régimen democrático y el equilibrio social. De continuar la dinámica de distanciamiento entre las instituciones, la clase política y los ciudadanos no podremos descartar el fortalecimiento de visiones antisistémicas que cuestionen constantemente el funcionamiento de una democracia cada vez más excluyente.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUAYO QUEZADA, Sergio (1998), *1968: Los archivos de la violencia*, México, Editorial Grijalbo.
- ARRIOLA, Carlos (1994), *Ensayos sobre el PAN*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- BARGELLINI, Eva (1973), "México: luchas sindicales y charrismo", en *Historia del movimiento obrero*, Buenos Aires, Centro Editorial de América Latina, pp. 97-128.
- BIZBERG, Ilán (1990), "La crisis del corporativismo mexicano", *Foro Internacional*, núm. 30, pp. 695-735.
- BUENDÍA, Jorge y Fernanda SOMUANO (2003), "La participación electoral en la elección presidencial de 2000 en México", *Política y Gobierno*, núm. 10, pp. 289-323.
- CARR, Barry (1996), *La izquierda mexicana a través del siglo XX*, México, Ediciones Era.
- CORNELIUS, Wayne (1996), *Mexican Politics in Transition. The Breakdown of a One-Party-Dominant Regime*, San Diego, Center for US-Mexican Studies, University of California.
- COSÍO VILLEGAS, Daniel (1975), *La sucesión presidencial*, México, Joaquín Mortiz.

- DILLON, Sam (1999), "The Mexican Pollsters Challenge Size of Turnout in the Primary", *The New York Times*, 17 de noviembre de 1999.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, Princeton University Press.
- GARRIDO, Luis Javier (1986), *El partido de la revolución institucionalizada: formación del nuevo Estado en México (1928-1945)*, México, SEP.
- GÓMEZ-TAGLE, Silvia, (1999), *Las estadísticas electorales de la reforma política*, México, El Colegio de México.
- , (2001), *La transición inconclusa. Treinta años de elecciones en México*, México, El Colegio de México.
- GONZÁLEZ, Luis (2000), "El liberalismo triunfante", en *Historia General de México versión 2000*, México, El Colegio de México, pp. 635-705.
- HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia (1979), *La mecánica cardenista*, México, El Colegio de México.
- LOAEZA, Soledad (1989), "México 1968: los orígenes de la transición", *Foro Internacional*, núm. 30, pp. 66-92.
- , (1999); *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994 : oposición leal y partido de protesta*, México, Fondo de Cultura Económica.
- MITOFSKY, *Encuesta de salida 2 de julio de 2006*, <http://www.consulta.com.mx>.
- MOLINAR HORCASITAS, Juan (1990), *El tiempo de la legitimidad*, México, Cal y Arena.
- y Eric MAGAR (1995), "Medios de comunicación y democracia", en Jorge ALCOCER V., *Elecciones, diálogo y reforma. México 1994*, México, Nuevo Horizonte.
- O'DONNELL, Guillermo, Philippe C. SCHMITTER, y Laurence WHITEHEAD (1986), *Transitions from Authoritarian Rule*, Baltimore, MD, Johns Hopkins University Press.
- ORTEGA ORTIZ, Reynaldo Yunuen (ed.) (2001), *Caminos a la democracia*, México, El Colegio de México.
- , (2004), *Bulding Democracy: Political Parties and Democratization in Spain and Mexico*, tesis para obtener el grado de doctor en ciencia política, Columbia University.
- PIVEN, Frances Fox y Richard A. CLOWARD (1988), *Why Americans Don't Vote*, Nueva York, Pantheon Books.
- PRZEWORSKI, Adam y John SPRAGUE (1986), *Paper Stones: A History of Electoral Socialism*, Chicago, University of Chicago Press.
- RUSTOW, Dankwart A. (1970), "Transition to Democracy: Toward a Dynamic Model", *Comparative Politics*, núm. 2, pp. 337-363.
- SARTORI, Giovanni (1992), *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza.
- SEGOVIA, Rafael (1976), "Tendencias políticas en México", *Foro Internacional*, núm. 64, pp. 421-428.
- , (1996), *Lapidaria política*, México, Fondo de Cultura Económica.

- SOMUANO, Ma. Fernanda (2003), *The Role of ngos in the Process of Democratization. The Case of Mexico*, tesis para obtener el grado de doctora en ciencia política, University of Iowa.
- WOLDENBERG, José *et al.* (1997), *La reforma electoral de 1996: una descripción general*, México, Fondo de Cultura Económica.

HACIA LA CONSOLIDACIÓN DEL RÉGIMEN
DEMOCRÁTICO Y DEL ESTADO
DE DERECHO EN MÉXICO

LAS REFORMAS NECESARIAS Y EL FUTURO INCIERTO

Alberto Aziz Nassif
Centro de Investigaciones y Estudios Superiores
en Antropología Social (CIESAS)

I

Para hablar de cualquier proyecto reformador a corto y mediano plazo es necesario tomar en cuenta los antecedentes y lecciones que dejó el proceso electoral de 2006. Durante años se ha discutido en la teoría política si lo importante para tener una democracia fuerte es una cultura política o, más bien, instituciones consolidadas.

Ya hemos visto que las elecciones del 2 de julio de 2006 han vuelto a actualizar esta discusión. La polémica electoral sobre los apretados resultados se puede sintetizar en dos posiciones que dividieron al país: los defensores de las instituciones que señalaron que el proceso electoral y los comicios presidenciales se llevaron a cabo básicamente con respeto a la legalidad y dentro de los cauces institucionales, y los críticos que no aceptaron los resultados porque consideraron que hubo trampa y una elección con muchas irregularidades, como lo reconoció el propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

Mientras que los que salieron arriba en el resultado defendieron la institucionalidad, los que salieron abajo, la cuestionaron. Unos acusan de “fraude” y los otros se defendieron. La diferencia fue de sólo 0.56%, menos de 233 mil votos de un universo de 41 500 000 votantes. De la misma forma en que una democracia sólo se inicia en un proceso electoral limpio y equitativo, pero no se agota en ese momento, una elección no es sólo lo que sucede en la jornada de la votación, sino que tiene antecedentes que la marcan. En el tono de la campaña, en el perfil de cada candidato y en las ofertas de país podemos encontrar

algunas claves que explican la polarización de un México contra otro México.

La estrecha legitimidad con la que inició su gobierno Felipe Calderón no se debió sólo al pequeño margen electoral con el que rebasó a Andrés Manuel López Obrador, sino, sobre todo, a las razones que generaron ese resultado. Es decir, al tono de una campaña que se armó bajo el diseño de una propaganda sucia para atemorizar a amplios segmentos de la ciudadanía. A una serie de alianzas vergonzantes, porque si Fox llegó con el lema de “sacar al PRI de Los Pinos”, Calderón llegó gracias al apoyo de una parte del PRI, sobre todo por el voto corporativo del magisterio y la maniobra de varios gobernadores tricolores; así que los panistas conservaron Los Pinos gracias a un sector del PRI que fue un aliado clave. Además, el apoyo ilegal de los empresarios, mediante los *spots* televisivos de su Consejo Coordinador, rompió la equidad de la competencia. Todos estos hechos gravitarán sobre ese panismo y el gobierno de Calderón.

A pesar de que la política real tiene altas dosis de pragmatismo, estos antecedentes serán importantes para ubicar el problema de las reformas pendientes que tiene el país.

Cuando se habla de las reformas pendientes se pueden hacer largas listas. El entramado institucional padece de un gran déficit. La transición democrática, término con el que se definió el pacto electoral, ha tenido enormes consecuencias en la vida política del país, como el final relativo del viejo régimen, la formación de gobiernos de acuerdo con el resultado en las urnas, la alternancia en el poder y la competencia partidista. Sin embargo, al mismo tiempo, con estas expresiones que dejó la transición a la democracia mexicana se han instalado diversas consecuencias muy negativas para la vida pública del país. Apuntamos de entrada dos: un enorme déficit institucional que afecta el funcionamiento del Estado y hace evidentes las contradicciones de una lógica democrática empantanada por las viejas inercias del sistema político, y un gran desencanto ciudadano frente a los escasos resultados de la democracia, lo cual se expresa en la enorme desconfianza frente la clase política, los partidos y los legisladores.¹

¹ Véase Latinobarómetro 2006.

Una simple enumeración de las áreas en las que es necesario reformar y establecer una nueva arquitectura institucional nos lleva de entrada a diez de ellas:

1. La discusión de los temas de la reforma del Estado; es importante centrarse en algunos de los núcleos articuladores que han estado presentes en la opinión pública:
 - a)* Destacaría los procesos electorales y las aberraciones de un modelo de gasto, financiamiento público y acceso a los medios que ha generado malestar y dispendio, ha hecho de las campañas competencias de mercadotecnia y ha bajado el nivel del debate político al suelo. A ello podemos agregar los problemas que dejó el proceso electoral de 2006, entre los que se pueden destacar la desconfianza institucional, que ha regresado al escenario político, y la falta de certidumbre en los instrumentos.
 - b)* Las modificaciones al sistema de representación y formación de mayorías; nueva composición de los diputados con un número menor y otra relación entre mayoría y representación proporcional; la reelección legislativa continua; el jefe de gabinete o gobiernos de coalición; el semipresidencialismo, para formar mayorías en un contexto de gobiernos divididos, minoritarios y con sistemas multipartidistas.
 - c)* La necesidad de contar con nuevas reglas en materia de telecomunicaciones y de radio y televisión, que permitan la transparencia en las concesiones, una regulación pública autónoma y una oferta plural e incluyente de opciones.
 - d)* El federalismo y las atribuciones fiscales de los gobiernos locales, así como nuevas formas de coordinación entre gobiernos locales y gobierno federal.
2. La reforma del Poder Judicial: autonomía del ministerio público, juicios orales y creación de mecanismos eficientes para la impartición de justicia.
3. Los problemas de la seguridad pública; la reorganización de las policías; la adecuación de los códigos penales; la coordinación de los sistemas de información e inteligencia.
4. La política económica y el desarrollo futuro del país. La inversión en áreas estratégicas y la reforma energética; la reforma

- fiscal; los criterios de adecuación del modelo económico para el establecimiento de esquemas de inversión, crecimiento y creación de empleos; las políticas sobre inflación, tipo de cambio, déficit público.
5. La política social. La discusión sobre los programas actuales (Oportunidades) y su continuidad o transformación. El establecimiento de metas verificables.
 6. La política educativa. La educación básica y los problemas de calidad, y la expansión y cobertura de la oferta en los niveles medios y superiores. La política de compromiso con la ciencia y la tecnología.
 7. La política de salud. Cobertura, seguro popular y, sobre todo, la reforma de las pensiones en el IMSS y el ISSSTE.
 8. El mundo del trabajo. La reforma laboral y los problemas del sindicalismo de franquicia y el corporativismo.
 9. El medio ambiente y los problemas de deterioro causados por un sistema que no cuida los recursos naturales y es depredador.
 10. La política internacional. Estados Unidos, las posibles definiciones de los temas estratégicos (reformas al TLC; tratado sobre migración; seguridad fronteriza y colaboración en la lucha contra el narcotráfico). Estrategias para el incremento de los intercambios comerciales con otras regiones, como la Unión Europea.

Se pueden tener más o menos delimitados los temas de una reforma, el problema es cómo concretarla. ¿De dónde van a salir la inteligencia política, los pactos y la autonomía de un proyecto reformador? En las siguientes secciones analizaremos algunas de las reformas necesarias en materia política. El marco general de los temas esbozados da una idea de la magnitud de las reformas que se necesita concretar.

II

Desde que se inició la actual legislatura (LX) se ha creado la expectativa de que ahora sí será diferente, que habrá reformas en el futuro inmediato. Sin embargo, nada garantiza que así vaya a suceder. Después de los momentos de estridencia que dejó el proceso electoral de

2006, han empezado a surgir algunos signos de negociación política.

Cada grupo parlamentario tiene su agenda legislativa. Al inicio del trabajo, además del enorme tiempo que se invirtió en los repartos de comisiones, los senadores del PRI publicaron un documento en donde esbozaron algunos puntos de una reforma del Estado. Los gobernadores, en una reunión de la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago), establecieron un plan sobre seguridad pública; a su vez, los gobernadores del PRD (Michoacán, Zacatecas, Guerrero y Baja California Sur) emitieron un documento en apoyo a una reforma institucional. De igual manera los otros grandes partidos, el PAN y el PRD, tienen su agenda legislativa. La evolución de una alianza electoral, como la que apoyó la candidatura de López Obrador, la Coalición por el Bien de Todos, hacia el Frente Amplio Progresista, que ahora forma una coalición legislativa, es sin duda un avance. Por su parte el panismo, como partido gobernante, tendrá que resolver su vínculo con el gobierno federal en materia de legislación, por lo que puede adoptar la agenda presidencial o tratar de sacar adelante un proyecto propio.

El PRI ha señalado que la falta de reformas en el sexenio anterior se debió a la incapacidad del presidente Fox para establecer acuerdos, y a su obsesión por sacar adelante la reforma del IVA a alimentos y medicinas, que intentó dos veces, sin resultados. El panismo, por su parte, ha declarado que apoyará las promesas que hizo Calderón en la campaña y que le interesa particularmente la transparencia en los estados, las pensiones y la reforma laboral. El PRD rechazará las reformas privatizadoras en el sector energético y buscará derrotar la de radio y televisión, respecto de la cual se espera que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelva el recurso de controversia que interpuso un grupo plural de senadores.²

De cualquier forma, uno de los problemas es que la dinámica legislativa se ha vuelto muy complicada: desde que tenemos gobiernos divididos (1997), uno de los obstáculos más visibles ha sido la formación de mayorías estables; otro problema es que la mecánica legislativa no es muy transparente, simplemente hay que buscar hasta debajo de las piedras para conocer las agendas de las comisiones legislativas, sus prioridades y cómo circulan las iniciativas.

² *Reforma*, 16 de enero de 2007.

Sin que exista un horizonte optimista, se ha empezado a perfilar que la ruta política de los próximos meses será para acordar algunas reformas. Por lo pronto, Calderón ya anunció que el gobierno federal está trabajando con el Congreso de la Unión en un proyecto de reforma fiscal. Si algún aprendizaje queda de este accidentado proceso de la transición democrática, es que los pasos anteriores son insuficientes. Con la última reforma electoral importante, en 1996, se pensó que la construcción de un entramado de instituciones electorales bastaba para concretar una transición. Después, en 2000, con la presidencial, como peldaño más alto de una larga escalera de alternancias, se volvió a considerar que esa condición era suficiente para desarrollar un sistema plenamente democrático. Luego de seis años de parálisis legislativa en cuestiones vitales para el país, a pesar de que la productividad del Congreso, medida de forma cuantitativa, pueda resultar alta, lo cierto es que una buena parte de los temas que esbozamos antes no han tenido una respuesta por parte de la clase política.

Por otro lado, algunos integrantes de dicha clase política han empezado a expresar que, si no se hace una reforma del Estado, un cambio profundo en las instituciones, cualquier proyecto de gobernabilidad democrática se vuelve prácticamente imposible de realizar. Lo cual tampoco garantiza que se vaya a dar un paso en la dirección reformadora, sobre todo porque se ha vuelto tan complicada la construcción de acuerdos y mayorías legislativas, que resulta difícil saber cuándo y cómo habrá reformas.

Como ha pasado muchas otras veces, no siempre la coincidencia en las agendas lleva a buen final los consensos y las reformas. Sin duda, la siguiente batalla importante del país será la de las reformas institucionales. Si no se modifica el régimen político para generar otro tipo de estructura de acuerdos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, es posible que el gobierno dividido conduzca al país a una precaria gobernabilidad. Por lo pronto, se han sugerido esquemas de semipresidencialismo o de semiparlamentarismo. Como lo ha afirmado Giovanni Sartori: "Es claro que instituciones y constituciones no pueden hacer milagros. Pero difícil será que tengamos buenos gobiernos sin buenos instrumentos de gobierno."

Hay que dar el salto y construir una nueva estructura constitucional, con las instituciones que hagan posible gobernar un país democrá-

tico. Seguir como estamos es quedarnos a la mitad del camino entre una competencia electoral abierta y un Estado cada vez más debilitado frente a los poderes fácticos y las entelequias del viejo régimen. Un Estado democrático es un Estado regulador, con la autonomía necesaria para arbitrar todos los intereses.

La crisis poselectoral por la que atravesó el país durante 2006 tuvo que ver con las instituciones que han construido la democracia en México y, por supuesto, con la actitud de los actores frente a las reglas. El IFE y el TEPJF fueron el corazón de las instituciones que se construyeron con la reforma de 1996. Su aporte básico se hizo sobre la base de una autonomía en que se cimentó durante años la confianza de que los votos serían contados de forma limpia y en que los competidores tendrían condiciones equitativas para disputarse el poder. En 2006 vimos que el conflicto poselectoral debilitó esa confianza y abrió otra vez la necesidad de una nueva generación de reformas. Las reglas nunca alcanzan para resolver todos los problemas que se presentan en una competencia, por lo que el comportamiento de los actores es determinante. Lo que hizo el IFE entre 1996 y 2003 fue tratar de resolver los conflictos desde una posición proactiva, incluso para suplir las deficiencias de las normas legales. Lo que se hizo a partir de 2003, con la renovación de consejeros, fue que se adoptó una actitud mucho más pasiva, temerosa y titubeante; no se suplió la norma, sino que se ciñó a sus límites y, sobre todo, hubo una gran incapacidad política y profesional para enfrentar los conflictos que se presentaron en las elecciones.³

Ante la actitud de Fox de limitar y excluir la opción de izquierda, lo cual se hizo con la trampa del desafuero en 2005 y continuó con la abierta y franca intervención presidencial en la campaña electoral de 2006, el problema para el árbitro era detener esa avalancha y no refugiarse en los pretextos de tipo legal, de que no hay reglas para ello. Esas actitudes responden de forma clara al debilitamiento que sufrió el IFE en octubre de 2003, al seleccionarse a un grupo de consejeros que no tenían las capacidades políticas y profesionales necesarias, ni

³ Véase Jorge Alonso y Alberto Aziz Nassif, *Campo electoral, espacios autónomos y redes: el Consejo General del IFE (1996-2005)*, Cuadernos para la Democratización, núm. 1, México, CIESAS/UV, 2005.

la autonomía debida, además de no haber contado con el apoyo de la pluralidad de las fuerzas políticas representadas en el Congreso.

La futura reforma tiene que modificar las reglas, pero también cambiar a los operadores y, por supuesto, la forma de elegirlos, para no repetir lo que sucedió en 2003 con los actuales consejeros. Ésa es la vía para que la institución electoral recupere la confianza de la sociedad, en especial, de la parte agraviada. La recuperación ciudadana del IFE pasa por terminar con la sospecha de que los consejeros responden a intereses partidistas y eso sólo se logrará con un nuevo Consejo. Un árbitro que no tiene la confianza de los equipos que disputan el partido carece de razón. Sin duda, hay que cambiar el perfil de los consejeros y bajar sus muy altos salarios que se han convertido en una retribución desmesurada que pervierte la función. La operación electoral también tiene que simplificarse. Reducir los costos, acortar las campañas, transformar el esquema de acceso a los medios masivos, sincronizar los calendarios, etc. La reforma de 1996, que fue positiva, también engendró una parte de los problemas que hoy tiene el país, como el tipo de campaña por la que acabamos de pasar.

Hay que discutir de nuevo la segunda vuelta para las elecciones presidenciales que, de haberse contado con ella, no habríamos caído en el bache de 2006. De igual forma se necesita empujar la reelección legislativa si queremos llegar a tener un parlamento profesional. El país no puede seguir aferrado a la relación perversa que se ha establecido entre medios masivos y competencia partidista. También urge modificar el modelo de financiamiento, reglamentar las precampañas, acortar el tiempo de éstas, revisar completamente el esquema de acceso a los medios masivos, para que sea la autoridad electoral la única vía de adquisición y reparto de los espacios en radio y televisión; urge cambiarle el tono y el perfil a las campañas mediatizadas y plagadas de propaganda sucia.

Como ha sucedido en otros ámbitos de la política pública, en lo electoral hubo intentos por hacer una reforma antes de las elecciones de 2006, pero el destino de las iniciativas fue el archivo parlamentario. En 2004 las comisiones unidas de Gobernación, Puntos Constitucionales y Participación Ciudadana recopilaron una serie de iniciativas de diversos grupos parlamentarios, así como de diputados, e hicieron un proyecto de predictamen que llegó hasta principios de 2005, con la idea de que podía haber una reforma. Entre los múltiples temas que retomaron,

y que posiblemente formarán parte de la discusión cuando se aborde la próxima reforma político-electoral, se pueden destacar los siguientes:

- la equidad de género,
- la ley de partidos,
- la formación de las mayorías,
- los costos de las campañas,
- la organización de las precampañas y el financiamiento público.

Tal vez uno de los aspectos más relevantes de este proyecto es que se recuperaron los principios establecidos para la nueva normatividad, y que serían muy importantes para una próxima reforma; se trata de cuatro principios fundamentales:

1. La austeridad con la que se tendría que generar el conjunto de reglas.

2. La equidad que se ha roto sobre todo por las condiciones relativas al financiamiento y los medios.

3. La protección del interés público, que tiene que ver con cómo se forman y cómo salen, aparecen y desaparecen los partidos políticos.

4. La transparencia y prevención de la corrupción dentro del ámbito político, que tiene que ver con un conjunto de situaciones que se han venido generando en los últimos años, en esta suerte de “partidocracia” que, con dinero y televisión, prácticamente se ha autonomizado respecto a la ciudadanía.⁴

III

Urge también una reforma al Poder Judicial. A finales de marzo de 2004 el entonces presidente Fox presentó una iniciativa de reformas al sistema de seguridad y justicia penal. Pero, al igual que otras muchas, ésta fue archivada en espera de mejores tiempos. Hacemos la referencia porque, en materia de justicia, hay en esta iniciativa un planteamiento novedoso: un cambio de modelo, tanto en el procedimiento

⁴ Cámara de Diputados, documento de predictamen para una reforma electoral, 2004.

penal como en la reestructuración de las instituciones de seguridad pública.

Entre las opiniones que motivó esta iniciativa, está la de un destacado jurista mexicano que consideró que se podía ubicar como uno de los cambios importantes en materia de impartición de justicia desde la Constitución de 1917. La propuesta es discutible, pero es conveniente recuperar algunos de sus aspectos ya que, si se llega a plantear de nuevo el tema, sin duda serán considerados. En materia institucional se propuso transformar la actual Secretaría de Seguridad Pública en una Secretaría del Interior, lo cual supone también unificar los cuerpos policiacos, la Agencia Federal de Investigación (AFI) y la Policía Federal Preventiva, para crear una Policía Federal. Otra modificación institucional es hacer de la actual Procuraduría General de la República (PGR) una Fiscalía General de la Federación; con este cambio, además de darle un nuevo nombre, se trata de otorgarle un carácter constitucional autónomo.

Una clave de esta iniciativa de reforma consiste en dejar atrás el actual modelo penal de tipo inquisitivo para instaurar un modelo penal acusatorio. Este cambio modernizador ya se ha llevado a cabo en otros países de América Latina, como Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia. Con esta propuesta México puede ponerse acorde con las tendencias modernas del derecho.

El origen de esta reforma es múltiple, pero influyen de forma notable dos aspectos: la falta de legitimidad del actual sistema y las recomendaciones de los organismos internacionales. Existe una pésima, y justificada, imagen entre la ciudadanía sobre el sistema de impartición de justicia mexicano. Algunos estudios señalan que 40% de los ciudadanos piensan que las leyes son para defender los intereses de los poderosos, y 14% considera que son para cometer arbitrariedades, con lo cual tenemos que 54% comparte una percepción completamente negativa.⁵ Por otra parte, recientes diagnósticos, a cargo de la ONU y solicitados por el gobierno federal, arrojaron malos resultados. Se hizo un conjunto de señalamientos sobre la ausencia de un modelo acusatorio que garantice la presunción de inocencia (una persona es

⁵ Secretaría de Gobernación, Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (Encup), 2003.

inocente hasta que se demuestre lo contrario), así como la relevancia de la acusación y el esclarecimiento judicial de los hechos; sobre los juicios se indicó que deberían realizarse en periodos de tiempo más cortos, además de ser orales y públicos; también se señaló la ineficacia e ineficiencia en el sistema de ejecución de sanciones, la falta de profesionalización de los defensores penales y el problema de que el ministerio público no sea autónomo, entre otros. Todas estas deficiencias afectan de forma directa la impartición de justicia y el respeto a los derechos humanos, porque predominan la incompetencia, el abuso, la práctica de la tortura, la incomunicación y la intimidación, típicos del modelo inquisitorial que es urgente modificar.

El hecho de contar con juicios orales y públicos, como ya se ha empezado a hacer en algunos estados del país (Nuevo León y Chihuahua), obligará a los jueces a un manejo más cuidadoso de los casos y las sentencias, y sobre todo, a una mayor transparencia. Cuando se haga esta reforma, empezará el fin de una larga etapa en donde los jueces deliberan en la soledad, porque lo tendrán que hacer frente a la sociedad y a los medios masivos. Los jueces dejarán la comodidad de sus recintos privados y saldrán a exponerse como los otros actores del sistema político. Además, en los juicios también habrá el principio de contradicción, es decir, el enfrentamiento de argumentos entre las partes para el desahogo de pruebas. Este rediseño institucional del sistema procesal incluye a los estados, tanto en cuanto a la implementación del modelo acusatorio como a la autonomía de las procuradurías. También los gobernadores dejarán de tener la legalidad a su servicio.

Se pueden mencionar otras dos facetas importantes de esta iniciativa de reforma. Una tiene que ver con la delincuencia organizada, en donde la aplicación del modelo acusatorio podría traer algunos riesgos, por lo que se toman las previsiones necesarias para que la ley defina las modalidades de investigación y persecución sobre este tipo de delitos. La otra tiene que ver con la concepción de la justicia penal para los adolescentes, que actualmente tienen un sistema tutelar. Se propone alinearse con las Reglas Mínimas Uniformes de Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores, conocidas como Reglas de Beijing, en las que se establece que los menores de edad sean sujetos de procesos judiciales y se respeten sus derechos humanos.

La iniciativa incluye la reforma de 23 artículos de la Constitución, algunos de ellos con modificaciones sustantivas: por ejemplo, el artículo 16, sobre el ejercicio de la acción penal; el 20 en lo relativo a las nuevas reglas del modelo penal acusatorio; el 102, en lo concerniente al ministerio público. Al mismo tiempo se proponen seis nuevas leyes para completar el cambio constitucional.⁶

IV

De todos los temas que tienen que ver con la necesidad de una consolidación democrática, hay uno particularmente importante, el de la relación entre partidos políticos y medios de comunicación. Lo que se puede denominar como partidocracia y mediocracia.

- *La partidocracia* representa el encierro de una clase política que ha sido incapaz de construir acuerdos para consolidar la democracia y, por supuesto, para fortalecer el desarrollo del país. Tenemos un conjunto de actores políticos obsesionados, primero, con la sucesión presidencial y con quedarse con la presidencia, sin importar los medios para conseguirlo, y después, con las nuevas fechas electorales, que siempre nutren el calendario político. Actores que han paralizado cualquier posibilidad reformadora. Partidos que disponen de dinero público, mucho dinero, y de la televisión, así que no necesitan ni ciudadanos ni hacer política.
- *La mediocracia* es el complemento y la pareja de la partidocracia; ambas se reproducen en una democracia, pero en “la democracia, la justicia la imparten los jueces y los tribunales; en la mediocracia, son los medios los que absuelven y condenan. En la democracia, la verdad surge de los hechos y el análisis, en la mediocracia, la verdad la tiene el que muestre más videos. En la justicia de la democracia, el acusado tiene derecho a un defensor y es inocente hasta que se pruebe lo contrario; en la mediocracia, la imagen es acusadora, prueba y verdugo, y la condena es irreparable e inapelable”⁷.

⁶ Alberto Aziz Nassif, *El Universal*, 13 de abril de 2004.

⁷ Véase Raúl Trejo Delarbre, *Poderes salvajes. Mediocracia sin contrapesos*, México, Cal y Arena, 2004, p. 18.

La mediocracia se ha instalado de forma generalizada en el horizonte de los países. Se trata de “una nueva forma de gobierno, dominada por los medios de masas, que en los pasados 30 años emergieron tecnológicamente en las naciones abundantes en información, miembros de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), y que ahora se diseminan globalmente y se propagan a través de fronteras en la convergencia del entretenimiento, las cadenas de televisión, los gigantes de la computación y las telecomunicaciones, resultando en menos de una docena de grandes conglomerados corporativos globales que ahora han capturado mercados de intereses de ciudadanos alrededor del planeta”.⁸

La mediocracia mexicana ha sido inmune a la alternancia presidencial y a la transición democrática; es más, el gobierno de Vicente Fox, autodenominado “del cambio”, agravó el problema: “los principales medios en pocas manos, la existencia de criterios poco claros y no institucionales para normar las relaciones entre el gobierno y los medios, el mantenimiento de un sistema de concesiones de radiodifusión sustentado en la decisión discrecional del gobierno y la casi total inexistencia de parámetros éticos que orientan el comportamiento de los medios”.⁹ Con “la ley Televisa”, aprobada en 2006 por el Congreso de la Unión, esta situación se agudizó aún más. Una de las medidas más importantes tomadas durante el sexenio pasado fue la relativa a los tiempos oficiales, el “decretazo” que modificó desde 2002 el tiempo que tenía el gobierno en radio y televisión, que era de 180 minutos diarios, y que en televisión pasó a ser de sólo 18 y en radio, de 35. En materia de medios el déficit democrático es una realidad que continúa, a pesar de que las estructuras de ampliación de la libertad se han mantenido en los últimos años.

El problema de corrupción que viven hoy los partidos políticos en México tiene su origen en la última reforma electoral que se llevó a cabo en 1996. Con el objetivo de buscar un modelo de competitividad y equidad, se crearon incentivos que se volvieron perversos, porque se ha pasado a tener elecciones muy costosas, que han deteriorado el debate y han transformado la política electoral en una lucha entre élites económicas. Además, el modelo de financiamiento y acceso a los me-

⁸ Véase Hazel Henderson, en Raúl Trejo Delarbre, *op. cit.*, p. 21.

⁹ Véase Raúl Trejo Delarbre, *op. cit.*, p. 95.

dios masivos lleva a los partidos a romper permanentemente las reglas del juego, porque nunca es suficiente el dinero público para estar todo el tiempo en la televisión. A pesar de los millonarios recursos públicos a los que tienen derecho los partidos, la lógica de la competencia electoral conduce a la necesidad de tener presencia en los medios electrónicos, sobre todo en el más costoso, la televisión; por eso siempre se necesita más dinero, aunque se adquiera de forma ilegal.

El modelo establece que el financiamiento público prevalece sobre los demás, que los partidos tienen obligación de rendir cuentas, que el esquema de financiamiento tiene un componente que se reparte así: 30% de forma general y 70% de acuerdo con el porcentaje de votos obtenidos en la elección anterior.¹⁰ La otra parte del modelo, su complemento, es el acceso a los medios electrónicos de comunicación.¹¹

Con este esquema, que se inauguró en las elecciones intermedias de 1997, se logró algo positivo; por primera vez los partidos de oposición tuvieron acceso a la televisión y en horario triple A. Tanto los recursos públicos como el acceso a los medios construyeron condiciones de mayor equidad. Sin embargo, el gusto duró poco, porque en la elección presidencial de 2000 empezaron a surgir los problemas. El “pemexgate” y el caso de Amigos de Fox fueron las primeras evidencias de que el modelo contenía incentivos perversos.

Las campañas se han convertido en mediáticas y la presencia en la televisión se volvió imprescindible. Sin embargo, con el esquema no

¹⁰ Véase Alberto Aziz Nassif, “Elecciones, abstención y dinero partidista en México”, en Alberto Aziz Nassif y Jorge Alonso Sánchez (eds.), *El Estado mexicano: herencias y cambios*, tomo II, *Economía y Política*, México, Miguel Ángel Porrúa/CIESAS, Conocer para Decidir, 2005. La distribución de los recursos se basa en un doble reparto, el que se hace en años electorales para campañas y el de las actividades ordinarias de los partidos, ambos iguales. La bolsa tiene un multiplicador de acuerdo con el costo mínimo por campaña de diputado, senador y presidente de la república, y otro multiplicador por el número de partidos con registro. La elección federal de 2000 tuvo un costo de tres mil millones y la de 2003, de casi cinco mil millones de pesos. La de 2006 costó otros cinco mil millones, más la organización, que elevó el monto a casi a 14000 millones de pesos.

¹¹ Al igual que con el financiamiento público, se tiene una vía mixta; el IFE compra una cantidad de tiempo en radio y televisión para que los partidos puedan hacer labor de propaganda y de campaña, y además los partidos compran tiempos de acuerdo con sus esquemas de financiamiento, con el único límite legal que constituye el tope de gastos de campaña. La mayor parte de los recursos de los partidos va a la televisión.

sólo llegó la alternancia, sino también la ausencia de debates, de ideas y de proyectos. La elección de 2003 fue una campaña de medios, pero no tuvo ideas ni proyectos, sino pura mercadotecnia.

Con las reglas que existen y el nivel de competencia que hubo en 2006, se puede entender una parte de la crisis postelectoral por la que atravesamos.

V

Llama la atención que, después de haber tenido un sexenio caracterizado por una fuerte parálisis legislativa, de pronto se haya aprobado una reforma muy cuestionada en materia de radio, televisión y telecomunicaciones. Las televisoras privadas lograron imponer su proyecto, la “ley Televisa”. La historia es breve: en diciembre de 2005 se hizo un rápido procedimiento en la Cámara de Diputados, se dispensaron los trámites y todos los partidos aprobaron, sin discusión ni conocimiento, reformas a la ley de radio y televisión y a la ley de telecomunicaciones. En 2006 la reforma pasó al Senado, la cámara revisora, que hizo amplias consultas entre especialistas en la materia. Parecía que los senadores harían el trabajo que los diputados no hicieron, entre otras cosas porque el asunto tenía ya cinco años en la cámara alta. Sin embargo, de pronto, como suceden los arreglos oscuros entre los poderosos, se logró que los dos partidos mayoritarios en el Poder Legislativo, PRI y PAN, se pusieran de acuerdo para aprobar la misma reforma que los diputados aprobaron en diciembre. Así, el 30 de marzo de 2006 se aprobó la reforma en el Senado, sin cambiarle una coma al texto. Es parte de lo que se conoció como el “pacto oligárquico”.

Los riesgos de una regulación débil ponen de nuevo en crisis al Estado frente a los poderes fácticos. La Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel) fue explícita en su evaluación al señalar que se “reduciría aún más la capacidad del Estado de ejercer su rectoría en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, para asegurar el interés público y el desarrollo del sector en un ambiente de convergencia y competencia”.¹² Pero esa opinión no le importó a los partidos, lo que

¹² *El Universal*, 24 de marzo de 2006.

realmente les quitaba el sueño al PRI y al PAN era ganar la elección del 2 de julio de 2006, y para ello estuvieron dispuestos a cualquier trato con los poderes fácticos, las televisoras comerciales.

La democracia mexicana no ha logrado generar una ampliación de los espacios públicos para debatir los grandes temas de la agenda nacional, o al menos no ha logrado que esos espacios sean eficientes y tengan resultados positivos para profundizar la democracia. Con las reformas a la ley de radio y televisión, lo que los ciudadanos vimos es que la independencia del Poder Legislativo se ha pervertido: se ha pasado de la tutela del Poder Ejecutivo, que se ejercía en el viejo régimen, a un sometimiento a los intereses particulares.

El fondo del problema tiene que ver con el actual modelo de vinculación entre política electoral, dinero público y medios masivos. Los partidos tienen financiamientos millonarios que son canalizados principalmente a la televisión; el dinero sale de la hacienda pública para llegar a las cajas de las televisoras. Con ello se hacen campañas de pura mercadotecnia y la ciudadanía se intoxica de *spots*. El eslabón que le faltaba a este modelo era una reforma a la ley de radio y televisión hecha a la medida para las grandes empresas de televisión comercial.

Los argumentos de los senadores que votaron en contra de la “ley Televisa” sólo encontraron como respuesta consignas. La orden superior fue no cambiarle nada a la minuta que había sido aprobada por los diputados el diciembre anterior. Los senadores que votaron a favor de la reforma fueron de tres tipos: los que sabían cómo había sido la negociación con las televisoras y que actuaron como operadores de esos intereses, los que obedecieron la consigna de sus partidos y, si nos ponemos generosos, los que pensaron que era mejor aprobar esa reforma que dejar las cosas como estaban.

De corta memoria fueron los legisladores que calificaron la “ley Televisa” de avance. Se ha querido comparar el caso con el largo proceso de reformas electorales, pero se olvida que ya no estamos en un sistema autoritario al que se le iban ganando pequeñas batallas. Ahora había condiciones para construir un espacio público regulador que modernizara el sector y diera certidumbre a la industria de la radio y la televisión. Mientras el Estado no tenga voluntad política de asumir su papel de regulador de esos intereses, y construir un espacio público

realmente autónomo y no una regulación de juguete, la lógica de las nuevas reglas no cambiará, por más parches que se le pongan.

La votación en el Senado no se puede entender con una mirada exclusivamente partidista, porque la contradicción de estas nuevas reglas atravesó a los partidos y los ubicó en dos posiciones: los que piensan que se necesita un Estado con perfil regulador y con una autonomía firme frente a los intereses, lo cual implica defender un espectro radioeléctrico que exprese la pluralidad, la diversidad y la complejidad de un país como México en el siglo XXI; y los que anteponen los beneficios inmediatos y el pragmatismo para ganar las elecciones y posponen la construcción de una autoridad con fortaleza institucional.

No está demás recordar los costos de unas reglas que benefician sólo a unos cuantos: un órgano que, de regulador, pasará a ser (como bien dijo una senadora del PRI que hizo una brillante argumentación a partir de los verbos que describen las facultades de la Cofetel actual:¹³ emitir, resolver, autorizar; y los nuevos verbos que ahora serán promover, opinar, coordinar y someter a la aprobación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes) sólo una ventanilla, porque el poder de decisión se mantendrá donde siempre ha estado, en el Ejecutivo. Se mantiene la discrecionalidad.

Una larga lista de asuntos quedó fuera de esa ley, como el derecho de réplica; la comercialización para radios permisionarias; la actualización del artículo 5 de la ley, que define la función social del servicio; se mantuvo el régimen de excepción que discrimina a otros medios; se cerraron las posibilidades para estaciones comunitarias, nuevos permisionarios y concesionarios; no se dio oportunidad a permisionarios para acceder a tecnología digital, porque la convergencia tecnológica será sólo para medios privados; quedó sin efecto la propuesta para que el IFE contrate espacios, ahora lo podrán hacer directamente los candidatos; no se regula una sana competencia, porque se dio un trato diferencial entre nuevos y viejos concesionarios, etc.¹⁴ Fueron tantos los vacíos y problemas de la reforma, que inmediatamente empezó a circular una iniciativa paralela con el fin de “corregirlos”, pero que por supuesto no prosperó.

¹³ Dulce María Sauri.

¹⁴ *El Universal*, 31 de marzo de 2006.

Los senadores se negaron a incorporar las críticas y demandas de la sociedad y del mismo gobierno, de la Cofetel, de la Comisión Federal de Competencia (Cofeco), del IFE, de los medios públicos (IMER, Canal 11, Radio Educación, Radio UNAM) y todos los que se agrupan en la red de radiodifusores culturales y comunitarios; así como de sindicatos, periodistas, analistas, expertos y estudiosos. Esos senadores y diputados, que ni siquiera leyeron lo que votaron, no merecen ningún respeto por parte de la ciudadanía. Otro recurso para detener la reforma fue la expectativa de que el presidente Fox vetara la ley, pero fue una simple ilusión porque la publicó gustoso y, además, de forma rápida, sólo 12 días después de haberse aprobado en el Senado.

Parece que ahora quedan dos rutas: una es la lucha ciudadana, la organización de la sociedad, la protesta, porque una vez más la clase política falló; y la otra es la resolución que emita la Suprema Corte de Justicia de la Nación al recurso de controversia constitucional que interpuso un grupo de senadores de los tres principales partidos.

México está urgido de tener espacios de regulación pública que tengan transparencia; es necesario terminar con la discrecionalidad y con el tufo concentrador en el que se mueven los grandes concesionarios de los medios masivos. Mirar los cambios tecnológicos y un futuro que ya llegó obliga a pensar en la construcción de ámbitos que sean realmente públicos. Sin embargo, con esta reforma se comprometen de forma importante las capacidades reguladoras del Estado y se da un paso firme hacia la concentración. En pocas palabras, estamos ante una regulación débil, un espacio radioeléctrico repartido de forma discrecional y un beneficio concentrador para las grandes televisiones comerciales. Sin duda, son tiempos oscuros de una democracia que ha resultado fallida.

Manuel Castells ilustra con claridad meridiana el momento mexicano: “La política se ha encerrado en el espacio de los medios. Los medios se han vuelto más poderosos que nunca, tecnológica, financiera y políticamente. Su alcance global y su interconexión les permiten escapar de los controles políticos estrictos [...] La política mediática es una operación cada vez más cara [...] Los actores políticos padecen una infrafinanciación crónica y la brecha entre los gastos necesarios y los ingresos legales ha aumentado de forma exponen-

cial, y continúa haciéndolo [...] ésta es la matriz de la corrupción política.”¹⁵

VI

El recorrido anterior describe algunos de los problemas y pendientes que tiene la institucionalidad pública en México. A pesar de que sólo nos hemos detenido en algunas áreas que necesitan de reformas, el recorrido y la agenda general resultan abrumadores. La clase política está rebasada por los problemas que tiene que resolver. Sus intereses de corto plazo se han vuelto un obstáculo para la gobernabilidad del país. Tenemos una costosa estructura institucional que cada día sirve menos para conducir las decisiones nacionales.

¿Para qué sirvió el Senado frente al conflicto de Oaxaca? Para muy poco, porque se antepusieron intereses facciosos, expresados en una alianza del PAN con el PRI, y se dejó que el conflicto se pudriera. Varios senadores argumentaron que no había condiciones legales para desaparecer los poderes; según ellos, la consecuencia hubiera sido una controversia constitucional. La falsedad del argumento vino del panismo, un partido que cada día está más amarrado en su alianza con el PRI, que tiene una enorme capacidad de chantaje para con él.

En la institucionalidad mexicana llueve sobre mojado. ¿Qué pasó con el IFE frente al desaseado proceso electoral? Nada más 46 veces el TEPJF corrigió decisiones tomadas por los consejeros electorales entre noviembre de 2003 y 2006.¹⁶ Un porcentaje importante de la ciudadanía, cuatro de cada diez, considera que el 2 de julio hubo fraude, de acuerdo con una encuesta poselectoral.¹⁷ Según Mitofsky, el IFE bajó en la aprobación ciudadana sobre las instituciones del tercero al sexto lugar, durante el mes de agosto de 2006.

¿Qué pasó con el TEPJF en 2006 que no pudo generar la certidumbre que necesitaba el país con la calificación de los comicios presidencia-

¹⁵ Manuel Castells, *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, vol. II, *La era de la identidad*, México, Siglo XXI Editores, 1999, p. 371.

¹⁶ *Enfoque*, 15 de octubre de 2006.

¹⁷ Gea-Isa, agosto de 2006.

les? Después de haber sido el organismo más activo en la regulación electoral, ante la pasividad del IFE, a la hora final de la calificación armó un argumento jurídico que generó muchas dudas. Tras reconocerse todas las faltas a la legalidad y la fractura de la equidad en la contienda electoral, el razonamiento jurídico quedó suspendido para entrar de lleno al cálculo político. Entre anular el proceso o validarlo, la opción fue la segunda. Pero lo que resulta criticable es que los magistrados digan que no tienen instrumentos para medir los impactos de las violaciones y, acto seguido, afirmen que la afectación fue menor, que no tuvo efectos graves.

Podemos recorrer cada parte del entramado institucional y detectar enormes fallas. La impartición de justicia está plagada de irregularidades y prácticas arbitrarias. Simplemente hay que ver el documental que hizo el CIDE, *El túnel*, para horrorizarse sobre las prácticas carcelarias. El mundo laboral va de mal en peor, del pesado corporativismo se ha pasado a la simulación completa y la falta de transparencia. La inseguridad pública crece de forma alarmante y el crimen organizado extiende su poder. Los que ganan algo en esta caída institucional son los grandes intereses de las empresas televisoras y de telecomunicaciones, con una reforma, la “ley Televisa”, que les deja el campo libre para desarrollar sus proyectos estratégicos.

La gobernabilidad del país está en riesgo. No sólo se tienen reglas deficientes y laberintos jurídicos que piden urgentemente reformas, sino que además los desempeños institucionales están atrapados por los acuerdos políticos facciosos. Ante este panorama resulta complicado imaginarse de qué forma los integrantes de la LX legislatura van a sacar adelante las reformas necesarias para que las instituciones funcionen mínimamente.

UN SISTEMA SIN EQUILIBRIO: PRESIDENCIALISMO Y PARTIDOS EN MÉXICO

Rogelio Hernández Rodríguez
El Colegio de México

El presidencialismo mexicano siempre ha estado sometido a una severa crítica. Durante los años del autoritarismo fue considerado no sólo excesivo sino en más de una ocasión como distintivo de ese sistema, carente de democracia. Con la alternancia en el Ejecutivo, ocurrida en el año 2000, la crítica se ha dirigido a subrayar la falta de colaboración entre poderes que, si bien no ha provocado la parálisis total del gobierno, sí ha alentado la imposibilidad de aprobar y poner en marcha reformas económicas y fiscales que darían más recursos al sector público y, en teoría, mayores posibilidades de desarrollo. Sea por una u otra razón, el presidencialismo ha sido considerado inoperante y se ha propuesto sustituirlo por un modelo parlamentario. Aunque las propuestas han sido variadas, todas parten de la premisa de que el poder político y, desde luego, el control del gobierno deben estar en manos del Congreso, toda vez que, de acuerdo con la visión liberal clásica, en él radica la representación ciudadana. Sin embargo, la propuesta no puede ocultar que, muy al margen de las preferencias doctrinarias, ha sido el Poder Legislativo el que ha obstaculizado los acuerdos con el Ejecutivo debido a que no está dominado por un partido y menos aún por aquel al que pertenece el presidente, y no existen las condiciones que alienten la colaboración. Una manera sencilla de resolver las diferencias, pero a costa de anular al Poder Ejecutivo, que no han logrado conquistar mediante los votos.

Este tipo de críticas asumen el viejo supuesto de que los sistemas parlamentarios son los más adecuados para la democracia, sin importar las condiciones históricas y culturales de los países y, sobre todo, pasando por alto que en el caso mexicano existe un serio desequilibrio

de facultades entre ambos poderes que limita la acción del Ejecutivo ante un Congreso opositor. La crítica al presidencialismo excesivo, que existió durante el autoritarismo, con frecuencia ha omitido que no se basó en poderes constitucionales sino en la homogeneidad partidaria que impuso el PRI y que el pluralismo y la alternancia han eliminado por completo. Otro elemento que ha sido poco atendido es que el largo proceso de cambio político que desembocó en la alternancia estuvo concentrado en una complicada serie de reformas electorales que, si bien garantizaron la competitividad, también concedieron múltiples ventajas a los partidos que afectaron severamente el funcionamiento institucional del Congreso.

Como se verá adelante, las facultades limitadas del Ejecutivo se han agravado porque, por un lado, el Poder Legislativo ha alcanzado su autonomía política con el pluralismo y, por otro, los partidos han empleado sus conquistas electorales para hacer del Congreso un instrumento político y no un poder con responsabilidades de gobierno. Cualquier propuesta de reforma al sistema mexicano debe considerar una revisión cuidadosa del diseño institucional y constitucional, para lograr no sólo una adecuada y funcional división de poderes sino, sobre todo, su equilibrio para superar cualquier interés político de corto plazo. Una reforma que se proponga conceder más facultades al Congreso, sin considerar el excesivo poder que tienen los partidos, agravará los conflictos y, más grave aún, profundizará la ineficiencia gubernamental.

UN PRESIDENCIALISMO DÉBIL

El presidencialismo mexicano siempre fue considerado como un ejemplo de excesiva concentración de poder que lo mismo anulaba al Legislativo que a los poderes locales. No hay duda de que esa concentración existió y que dio paso a arbitrariedades que, en los hechos, colocaron al Ejecutivo como el único actor político del sistema y convirtieron el resto de las instituciones en instrumentos a su servicio. No obstante, lo importante de este esquema de funcionamiento es que no estuvo basado en una inequitativa distribución constitucional de poderes que sometiera al Congreso, sino en el sistema electoral y partidario. Si se revisa con cuidado el texto constitucional se encontrará que el Poder

Legislativo siempre ha contado con atribuciones suficientes para desarrollar su tarea primordial de elaborar leyes y, más aún, para vigilar al Ejecutivo y controlar sus posibles excesos.

Desde 1917, cuando fue elaborada la Constitución que hasta ahora rige al sistema político mexicano, el Congreso ha podido legislar en todos los aspectos económicos y políticos como son los hacendarios y fiscales, monetarios y financieros, de seguridad pública, educación en general, vías de comunicación, la administración pública y el cuerpo diplomático. El Congreso mexicano siempre ha tenido la capacidad para revisar y modificar el presupuesto federal, lo mismo en cuanto al ingreso como al gasto público. Si bien el Ejecutivo es el único facultado para presentar la iniciativa sobre el presupuesto, es el Congreso, por medio de la Cámara de Diputados, el que establece el diseño definitivo,¹ lo que significa que puede influir tanto en la recaudación como en el endeudamiento gubernamental y, lo más importante, reorientar el gasto público hacia los sectores que estime adecuados.

La Constitución amplía las facultades legislativas del Congreso a todos los campos que el propio poder considere indispensables para cumplir sus propósitos, lo que significa una imprecisa atribución de enormes proporciones que podría en cualquier momento traducirse en un fortalecimiento del Congreso sobre su contraparte. Además de lo anterior, el Poder Legislativo tiene autoridad para convocar a los secretarios de Estado y directores de organismos paraestatales y descentralizados para obtener información, y puede investigar el funcionamiento de las instituciones del sector público, lo mismo para conocer su eficiencia como para determinar ilícitos.

La distribución de facultades favorece notoriamente a la Cámara de Senadores, pues en ella radican los principales instrumentos de control sobre el Ejecutivo. A esta instancia corresponde la revisión de la

¹ La Constitución establece que el presidente no puede vetar resoluciones de una sola cámara y por décadas se consideró que no podía oponerse a las modificaciones que los diputados hicieran al presupuesto. Debido al predominio del Ejecutivo durante el autoritarismo, nunca se presentó la ocasión de discutir esa posibilidad, pero en 2005 el presidente Vicente Fox promovió una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia para aclarar las atribuciones, porque la Cámara de Diputados introdujo serias limitaciones a su propuesta original. La Corte resolvió en favor del presidente, pero lo hizo por un solo voto de diferencia de sus magistrados, lo que indica una interpretación muy poco clara del mandato constitucional.

política diplomática, así como de los acuerdos internacionales que establezca el Poder Ejecutivo, y desde luego resolver las diferencias entre estados y entre éstos y la federación (incluido el nombramiento de gobernadores interinos en caso de desaparición de poderes). Pero lo más importante es que al Senado corresponde ratificar a oficiales de las fuerzas armadas, embajadores y subsecretarios de Hacienda, así como a los ministros de la Suprema Corte de Justicia y nada menos que al gobernador del Banco de México y al procurador general de la república, todos ellos a propuesta del jefe del Ejecutivo. Como se ve, no es el Congreso en general sino el Senado el que tiene la mayor intervención en órganos públicos centrales, así como en el nombramiento de algunos funcionarios, lo que responde a su papel de organismo representativo de los estados y del pacto federal, que por esta vía pueden vigilar al Ejecutivo federal. Conviene no perder de vista este aspecto porque el Senado ha sido la cámara más afectada con los cambios electorales que han terminado por alterar sus funciones originales.

En contraste, el Poder Ejecutivo apenas cuenta con algunas atribuciones que están lejos de igualarse a las de su contraparte. La única facultad exclusiva que posee se limita a designar y destituir libremente a los miembros de su gabinete y encargarse por completo de la operación del gobierno, en particular, en cuanto a preparar y poner en marcha políticas públicas. Puede presentar iniciativas de ley pero comparte la facultad con los congresos federal y estatales y, como ya se señaló, aunque es el único autorizado a presentar el presupuesto, la Cámara de Diputados puede introducirle modificaciones.

Seguramente en compensación, el constituyente dotó al Ejecutivo con un veto total y parcial que, sin embargo, está limitado porque, como es obvio, sólo se aplica para corregir acciones del Poder Legislativo, y porque puede superarse con el voto de dos tercios de ambas cámaras. En estas condiciones, el Ejecutivo apenas si puede intentar contener al Congreso mientras que éste puede actuar libremente, como se comprueba con el hecho de que el presidente no esté autorizado a legislar mediante decretos (excepto cuando se trate de asuntos de salud pública o en situaciones de emergencia, para lo cual requiere la autorización expresa del Congreso) y tampoco cuente con la posibilidad de convocar a plebiscito o referéndum, lo que en determinadas condiciones le permitiría superar la oposición de la asamblea. Finalmente, el Ejecutivo tampoco puede

convocar al Congreso a sesiones extraordinarias —como sí sucede, por ejemplo, en Estados Unidos—, pues requiere la aprobación explícita de la Comisión Permanente del Poder Legislativo.

El diseño anterior, en el que claramente el Ejecutivo se encuentra sin recursos constitucionales, ha estado vigente desde principios del siglo pasado y tampoco ha sido modificado después de la alternancia política. Si a pesar de todo ello el Ejecutivo fue predominante durante la hegemonía del PRI, se debió íntegramente a la ausencia de competencia partidaria, lo que le aseguraba a ese partido el control no sólo de la presidencia sino también del Congreso federal, la totalidad de los gobiernos y congresos estatales e incluso de las presidencias municipales. Debido a ello, el PRI uniformaba política e ideológicamente el conjunto de instituciones del sistema y le concedía al presidente en turno la dirección total de la política del país.²

Como puede advertirse, el poder excesivo de la presidencia no tuvo ningún sustento en la Constitución, sino que dependió por completo de la falta de competencia electoral. Bastaría, entonces, que se establecieran nuevas y mejores condiciones en ese terreno para que el pluralismo apareciera y con él se rompiera la homogeneidad política sobre la que se erigía el poder ilimitado del Ejecutivo. Al perder el PRI el control de las instituciones, en particular del Congreso federal, el Ejecutivo ocuparía su real papel y podría movilizar solamente los recursos que la Constitución le otorga. Sin apoyo político, el presidencialismo mexicano se muestra, como ya lo habían descubierto con sorpresa Mainwaring, Shugart y Carey,³ como uno de los más débiles de todos los sistemas de su tipo, más débil que varios latinoamericanos y, por supuesto, que el modelo estadounidense, que paradójicamente nunca han sido considerados como excesivos.

No deja de sorprender el actual desempeño del Ejecutivo mexicano si se lo compara con su historia previa, pero visto con detenimiento

² María Amparo Casar, “Executive-Legislative Relations: The Case of Mexico (1946-1997)”, en Scott Morgensten y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

³ Matthew S. Shugart y John M. Carey, *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Nueva York, Cambridge University Press, 1992, y Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 1977.

existe una razón que ya había sido explicada por Mainwaring y Shugart, que habían encontrado que la fuerza real de los presidencialismos depende de dos factores no siempre coincidentes, como son los poderes constitucionales y los político-partidarios. Un Ejecutivo que cuente con ambos recursos será muy poderoso porque podrá actuar libremente, ya sea que su partido controle o no al Congreso, pero si sólo dispone de los constitucionales su fuerza será todavía considerable, porque podría emplearlos cuando se enfrente a una asamblea opositora. El problema se encuentra en presidencialismos que carecen de recursos constitucionales porque estarán dependiendo por completo de la eventualidad electoral que le dé a un solo partido el control de ambos poderes. En este caso, el conflicto desaparece por el simple hecho de que el partido del presidente controlaría al Congreso de acuerdo con sus proyectos, pero, sin esta condición, el Ejecutivo queda a merced de los partidos opositores.⁴

Éste es el caso mexicano. El poder del presidente depende del gobierno unificado, tal como sucedió durante el régimen priista y puede ocurrir en el futuro. Sin embargo, desde 1997 el electorado ha creado gobiernos divididos que han opuesto a los poderes y que han obstaculizado tanto el desarrollo de programas como las reformas estructurales. Con la excepción del primer gobierno dividido (1997-2000) que se produjo al final de la última administración priista, el resto se han presentado en los dos gobiernos de alternancia, encabezados por el PAN con Vicente Fox y Felipe Calderón, lo que ha agudizado el conflicto porque tanto el PRI como el PRD han conseguido contener las acciones del partido gobernante en el Congreso. El gobierno de Fox, que fue incapaz de construir acuerdos con el Poder Legislativo, ni siquiera se propuso modificar en algo la distribución de facultades que podría fortalecer al Ejecutivo y mejorar la relación entre poderes. Dicho en otras palabras, la democracia no se ha acompañado de ninguna reforma institucional, de tal manera que se ha desarrollado con el mismo sistema político que funcionó durante el autoritarismo.⁵ En

⁴ *Idem.*

⁵ Una revisión detallada de los cambios en el presidencialismo se encuentra en Rogelio Hernández R., "La transformación del presidencialismo en México", en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (comps.), *Una historia contemporánea de México*, t. 2, México, Océano, 2005.

rigor, la alternancia ha seguido dependiendo de la eventualidad electoral que, al menos hasta los comicios de 2006, no se ha producido. No es de extrañar, en consecuencia, que el presidencialismo demuestre una notable insuficiencia tanto en sus funciones de gobierno como en su capacidad para conducir la consolidación democrática. Tampoco es extraño que ante estas limitaciones se subraye la inoperancia del sistema y se insista en la supuesta necesidad de sustituirlo.

Sin embargo, el errático funcionamiento del presidencialismo no sólo ha dependido del tradicional diseño constitucional, sino de que durante el proceso de cambio político, a la par de que se crearon las condiciones para la competencia que a la postre conducirían a la alternancia, los partidos obtuvieron beneficios que han alterado sustancialmente la relación entre poderes. Una mirada a las reformas electorales puede mostrar con claridad este ingrediente del conflicto.

REFORMA ELECTORAL, REFORMA DE PARTIDOS

El cambio político se ha sustentado en un prolongado proceso de modernización del sistema electoral que buscó crear un órgano arbitral autónomo y confiable, y garantizar la equidad, transparencia y credibilidad en los comicios. Por décadas se supuso que el dominio de un solo partido se debía no al apoyo electoral sino a un esquema institucional que favorecía el PRI y que impedía una competencia verdadera.⁶ Aunque la premisa no fue del todo verdadera porque el PRI continuó ganando elecciones cuando el esquema legal cambió, lo cierto es que las reformas favorecieron profundamente la competencia y poco a poco se fue ampliando el pluralismo hasta alcanzar al Poder Ejecutivo federal.

Este largo proceso, que para fines de explicación comienza a mediados de los años ochenta del siglo pasado, permitió que la transición mexicana fuera paulatina, basada fundamentalmente en la participación ciudadana, que confió en el respeto al voto y que lograría el cambio final sin alterar la estabilidad.⁷ A diferencia de lo que ocurrió en

⁶ Juan Molinar, *El tiempo de la legitimidad*, México, Cal y Arena, 1991.

⁷ Mauricio Merino, *La transición votada*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.

otros países, donde la transición provocó transformaciones radicales que perturbaron la paz pública, en México el ciudadano se habituó a que podía lograr la sustitución partidaria sin poner en riesgo la convivencia política y social.

No hay ninguna duda de que el nuevo sistema electoral que regula la competencia ha sido determinante y, más aún, uno de los más avanzados en el mundo, incluso comparado con los que existen en las democracias consolidadas. Sin embargo, ese proceso no siempre tuvo como único propósito la limpieza electoral sino que varias reformas también fueron empleadas para ampliar la presencia institucional de los partidos, en aquel entonces de oposición. Eso puede observarse fácilmente con el dato de que tan sólo entre 1986 y 1996 hubo cinco reformas electorales, algunas que ni siquiera pasaron por la prueba de los comicios y que fueron modificadas porque las previsiones partidarias cambiaron de un año al otro.⁸

La historia electoral comienza mucho antes de 1986. Desde 1946 se registraron reformas electorales que en conjunto buscaron ampliar el voto ciudadano (a las mujeres, a los 18 años), pero a partir de 1963 comenzó un periodo de cambios que estuvo dirigido a incrementar la representación de los partidos en el Congreso, porque la figura de la mayoría simple sostenida por el régimen priista comenzaba a desalentar el voto y disminuía las posibilidades de que los partidos de oposición ocuparon posiciones legislativas. En 1963 se incorporó la figura de “diputados de partido”, primera versión de la representación proporcional, mediante la cual se asignaban asientos de acuerdo con 2.5% de la votación total. En 1972 tuvo que reformarse la ley para disminuir el límite a 1.5%, porque el anterior era muy alto para los partidos y no se cumplía el propósito de integrarlos a la Cámara. Este ciclo se cerraría en 1977 con la más ambiciosa de las reformas, que consistió en reconocer la representación proporcional no sólo en cuanto a porcentajes de votación sino en un número específico de curules. La Cámara de Diputados se integró con 300 asientos de mayoría simple

⁸ Todd A. Eisenstadt, *Cortejando a la democracia: estrategias partidarias e instituciones electorales*, México, El Colegio de México, 2004, y Alberto Aziz, “La construcción de la democracia electoral”, en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (comps.), *Una historia contemporánea de México*, t. 1, México, Océano, 2003.

y 100 de representación proporcional, además de que se flexibilizaron los requisitos para la competencia partidaria, en especial para que la izquierda, hasta entonces marginada, pudiera registrar a sus organizaciones más importantes.

Las modificaciones, si bien fueron promovidas por el Ejecutivo para fortalecer la presencia del PRI, mejoraron sustancialmente la participación de tal manera que los votos priistas descendieron lenta pero sostenidamente desde entonces. A pesar de ello, el dominio del viejo partido no se puso en riesgo porque la competencia estuvo limitada al Congreso federal y no logró amenazar ni las gubernaturas ni menos aún la presidencia de la república. Ante la resistencia electoral del PRI, los partidos opositores comenzaron a presionar en favor de ampliaciones legislativas. En 1986 comenzó la segunda y definitiva etapa de cambios electorales que abriría el camino a la alternancia, pero que también fortalecería a los partidos.

Básicamente la estrategia buscó construir un órgano arbitral autónomo y ampliar consistentemente la representación partidaria en el Congreso y los órganos electorales. Así se demuestra con la reforma de 1986, cuando se propuso únicamente aumentar el número de diputados plurinominales a 200, dado que los partidos no lograban vencer al PRI en los distritos de mayoría y no conseguían ampliar su influencia legislativa. Con la reforma de ese año, los partidos lograron más asientos pero a costa de ampliar a 500 el número de curules, y no porque ganaran más votos en los comicios. La lógica se mantendría en las tres siguientes reformas, que aunque se enfocaron en crear el actual Instituto Federal Electoral (IFE), buscaron eliminar la injerencia del Ejecutivo federal e influir en sus órganos directivos.⁹

En 1990, dos años después de los polémicos comicios de 1988 en que fue elegido presidente Carlos Salinas, y un año después de que se formara el actual PRD con la Corriente Democrática de Cuauhtémoc Cárdenas y la tradicional izquierda organizada en torno del Partido Comunista, se fundó el IFE. El Ejecutivo mantuvo el control directivo mediante el secretario de Gobernación, pero las decisiones recayeron en un consejo integrado por representantes del Congreso, consejeros

⁹ Jean-François Prud'homme, "La negociación de las reglas del juego: tres reformas electorales (1988-1994)", *Política y Gobierno*, núm. 1, primer semestre de 1996.

magistrados elegidos por la Cámara de Diputados a propuesta del presidente de la república, y representantes de cada partido. La autonomía del organismo fue central y propició que en 1994 hubiera una nueva modificación que limitó la injerencia del Poder Ejecutivo. Ya no sería el presidente quien propusiera a los desde entonces llamados consejeros ciudadanos, sino los partidos políticos, los que a su vez los ratificarían en la Cámara de Diputados mediante sus legisladores. La independencia plena del IFE se lograría en 1996 al eliminar la participación de la Secretaría de Gobernación, ampliar el número de consejeros a ocho y concederse total autoridad al Consejo General para organizar los comicios federales.

El IFE consiguió desde entonces autonomía y muy pronto la confianza ciudadana gracias a una fuerte presencia del Congreso y los partidos. Como bien se sabe, no existe ninguna razón doctrinaria o institucional que obligue a que el órgano arbitral no cuente con representación del Poder Ejecutivo. Si en México fue eliminado se debió simplemente a la extrema desconfianza de los partidos, que veían al Ejecutivo como un protector incondicional del PRI. La idea tradicional, que consideraba cada acción gubernamental como un apoyo indebido y decisivo para ese partido, sumada al hecho de que a pesar de los frecuentes reformas el partido dominante no era derrotado en los comicios presidenciales, llevó a eliminar al Ejecutivo de cualquier intervención en el IFE. A cambio, fueron el Congreso y los partidos los que obtuvieron mayor poder, pues el primero no sólo elige a los consejeros ciudadanos mediante la Cámara de Diputados, sino que cuenta con representación directa en el Consejo General (dos legisladores por cada cámara), aunque sin voto. El diseño persigue la representación institucional, es decir, que sea el Poder Legislativo y no los partidos el que tenga injerencia, pero en los hechos son éstos los que obtienen el beneficio debido a que no existe en el IFE el contrapeso del Poder Ejecutivo y porque en el mismo Consejo General los partidos tienen representación directa. Es fácil reconocer que unos y otros tienen intereses comunes que no siempre encuentran límites institucionales.

La selección de los consejeros ciudadanos ha sido uno de los aspectos más delicados que continuamente pone a prueba la imparcialidad del IFE. Desde la primera selección de consejeros en 1996, los partidos han privilegiado la cercanía y simpatías de los candidatos con cada

uno de ellos y no necesariamente su conocimiento especializado, lo que despierta suspicacias dependiendo de la posición electoral de cada partido. Así, mientras que en 1996 hubo un reparto equitativo entre los partidos, en 2003, cuando fue renovado el Consejo General y el PRD perdió presencia electoral, los consejeros fueron negociados principalmente por el PAN y el PRI. Aunque existen las salvaguardas suficientes para impedir la parcialidad del IFE, la fuerte influencia de los partidos está presente y revela que el proceso de reformas electorales les concedió un poder que ha afectado el funcionamiento institucional.¹⁰

Una clara muestra de estas consecuencias puede encontrarse en el Senado, cuyas funciones se han dañado como resultado de que algunas reformas modificaron severamente su integración. En 1993, además de que se concedió el voto a los habitantes del Distrito Federal para elegir a su jefe de gobierno,¹¹ se introdujo la representación proporcional en el Senado, de tal manera que al partido que obtuviera el segundo lugar en las elecciones en cada entidad se le concedería una curul. Para que la representación de mayoría no se viera afectada al agregar un legislador cuyo partido en los hechos no habría conseguido ganar la competencia, se crearon tres senadores de mayoría simple, con lo cual la cámara alta pasó de 64 asientos a 128. Como la hegemonía priista se mantuvo prácticamente intacta y la reforma favoreció al PAN, cuya tradición electoral era mayor, el PRD insistió en otra integración más flexible que les garantizara posiciones. Fue así que en 1996, en la misma reforma que concedería plena autonomía al IFE, el

¹⁰ El IFE ha logrado construir una significativa credibilidad, pero el desempeño de los consejeros sigue siendo un punto de controversia como se pudo comprobar en las polémicas elecciones presidenciales de 2006, que fueron disputadas por el PAN y el PRD. Como la diferencia entre Felipe Calderón y Andrés Manuel López Obrador fue tan pequeña, el PRD acusó a los consejeros de manipular la elección. Aunque el IFE resistió la prueba, continúa discutiéndose la conveniencia de renovar el Consejo General para garantizar la imparcialidad. Sobre la formación del IFE, véase Jean-François Prud'homme, "The IFE: Building an Impartial Electoral Authority", en Mónica Serrano (ed.), *Governing Mexico: Political Parties and Elections*, Londres, Institute of Latin American Studies, 1998.

¹¹ Lo cual, dicho sea de paso, significó una pérdida para el Ejecutivo federal pues hasta entonces el regente capitalino era nombrado y removido libremente por el presidente.

Senado fue otra vez afectado con una ampliación excesiva. Aunque no se aumentó el número de asientos, los 128 existentes se redistribuyeron de tal manera que sólo habría dos senadores de mayoría, uno para la primera minoría en cada estado y 32 de acuerdo con listas por circunscripción plurinominal, es decir, por agregaciones regionales y no estatales.

Las reformas a la Cámara de Senadores ejemplifican el empeño de los partidos opositores al PRI por abrir el Poder Legislativo a toda costa. En la medida en que la mayor competencia electoral abría espacios pero no los que la oposición esperaba, las reformas propuestas buscaron encontrar una vía alterna para que, al margen de su verdadera capacidad, los partidos tuvieran injerencia en el Legislativo. El punto es esencial porque en realidad las reformas pretendieron crear condiciones para alcanzar la presidencia, pero, como el objetivo no se conseguía, los partidos encontraron en el Poder Legislativo la oportunidad para limitar la acción presidencial. En ese sentido, las reformas subordinaron su alcance democrático a las aspiraciones partidarias, que muy pronto tuvieron consecuencias institucionales al modificar, si no las funciones, sí los propósitos del Poder Legislativo.

La participación del Congreso tuvo así un carácter estratégico en términos políticos y electorales, y no necesariamente el de convertirse en un auténtico contrapeso.¹² Un indicio de que ésta era la meta de fondo se encuentra en el hecho de que la representación partidaria creció rápida y significativamente en la Cámara de Diputados, pues mientras en 1982 la oposición apenas ocupaba 35% de las curules, pasó a 48% en 1988, 40% en 1994 y 58% en 2000.¹³ El Senado, por el contrario, mantuvo una mayor resistencia, pues en 1994, en las primeras elecciones en que se aplicó la figura de senador de primera minoría, la oposición apenas alcanzó 26% de los asientos. Esos resultados explican que se buscara una nueva reforma que abriera arbitra-

¹² Estos propósitos pudieron comprobarse en la primera legislatura en donde el PRI, todavía en la presidencia, perdió el control del Congreso. En diciembre de 1997, al instalarse la nueva legislatura, los partidos de oposición utilizaron la discusión del presupuesto federal del año siguiente para limitar las acciones del Ejecutivo, no por diferencias sociales o económicas sino porque pretendían crear mejores condiciones que les permitieran ganar los comicios presidenciales de 2000.

¹³ Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer, *Una historia...*, t. 1, *op. cit.*, anexo estadístico.

riamente la cámara alta. En 1997, al renovarse parcialmente el Senado y ya con la representación proporcional, la oposición obtuvo 40% de las curules, lo que significa que tan sólo en tres años casi se duplicó su presencia y no necesariamente por su mayor eficiencia electoral sino por una simple fórmula impuesta por ellos mismos.

Como se observa, fue el predominio priista lo que llevó a las continuas reformas del Congreso. La representación proporcional en la Cámara de Diputados es entendible porque el propósito es dar cabida a las preferencias ciudadanas, así sean minoritarias. Pero en el Senado no se justifica porque su integración no representa a los ciudadanos sino la presencia estatal y su compromiso con el pacto federal. A diferencia de la cámara baja, el Senado demanda unidad en la representación de cada estado y no su fragmentación. Al incorporar a los partidos minoritarios simplemente se amplía la preferencia ciudadana, pero a costa de debilitar la representación estatal. Si la reforma de 1993 abrió innecesariamente el Senado a los partidos, la de 1996 lo convirtió en una extensión de la Cámara de Diputados al multiplicar sus puestos. Pero lo más grave fue que la representación se hizo desigual porque las curules provenientes de listas están integradas por circunscripciones regionales y es el azar electoral el que determina cuál estado obtiene más puestos que otros.¹⁴ En consecuencia, las entidades cambian su representación de una legislatura a otra mientras que los partidos preservan la suya.

La alteración es más delicada porque, como se señaló antes, el Senado es depositario de las principales funciones de vigilancia y control del Poder Ejecutivo, gracias precisamente a su carácter de representación federal. Como ya se indicó, al Senado le corresponde el nombramiento o ratificación de funcionarios, la supervisión de la política exterior y de tratados comerciales e internacionales, el nombramiento de gobernadores provisionales en caso de desaparición de poderes en los estados, e incluso modificar o ratificar el presupuesto de ingresos de la federación, presentado por el Ejecutivo y aprobado en primera

¹⁴ Formalmente el Senado ha mantenido la representación estatal al agrupar en esta categoría sólo a los senadores de mayoría y de primera minoría, mientras que al resto los integra como "lista nacional". Sin embargo, las listas surgen de circunscripciones regionales y los elegidos se incorporan a los grupos parlamentarios de cada partido. Al final, son éstos los que resultan fortalecidos en tanto se fragmenta la representación de los estados.

instancia por los diputados. Por todo ello, el Senado es, además de vigilante del Ejecutivo, contrapeso de la Cámara de Diputados y, por ende, garante del equilibrio de poderes. Al introducirse la representación proporcional estas funciones quedan a merced de los grupos parlamentarios y por consecuencia de los intereses partidarios. Ésa es la causa de que los conflictos entre poderes, que se alientan en los gobiernos divididos, hayan llegado a extremos de confrontación más por intereses políticos de corto plazo que por los proyectos de gobierno.

El diseño institucional determina la eficiencia del sistema político y, sobre todo, los incentivos para la cooperación en condiciones de aguda competencia partidaria. Sin embargo, el presidencialismo no tiene una tendencia natural a la confrontación como algunos autores señalaron a mediados del siglo pasado, cuando en Estados Unidos, la única democracia presidencialista duradera, entró en una etapa de gobiernos divididos. Los estudios basados en fuerte evidencia empírica han mostrado que no existen diferencias sustantivas entre las acciones de los gobiernos unificados y los divididos en cuanto al número de leyes, investigaciones sobre funcionamiento gubernamental, aprobación de tratados internacionales o rechazo a magistrados, diplomáticos o miembros del gabinete.¹⁵ Las únicas situaciones en que el conflicto ha aparecido han sido aquellas en que se han intentado modificaciones económicas o políticas profundas que alteraban sensiblemente la tradición estadounidense, y que llevaron a una polarización ideológica que obligaba a los partidos a tomar posiciones contrastantes.

Como es natural, estos casos han sido extraordinarios, lo que indica que la confrontación política está contenida tanto por el equilibrio de las facultades de ambos poderes como por la institucionalización de los partidos, que antepone la supervivencia del sistema democrático a los intereses de corto plazo. Desde luego que esto no sucede en jóvenes democracias como la mexicana, donde el diseño del sistema se ha mantenido a pesar de la transición, y menos cuando las reformas que la hicieron posible concedieron un excesivo poder a los partidos que alteraron el funcionamiento de los poderes. En condiciones de fuerte competencia, los partidos tienden a emplear sus recursos

¹⁵ David R. Mayhew, *Divided We Govern*, New Haven, Conn., Yale University Press, 1991, y James A. Thurber (ed.), *Divided Democracy. Cooperation and Conflict between the President and Congress*, Washington, DC, Congressional Quarterly Inc., 1991.

de acuerdo con las posibles ventajas electorales que les aseguren una posición favorable, y no necesariamente para garantizar el funcionamiento de las instituciones.¹⁶ No hay duda de que el presidencialismo mexicano carece de eficaces mecanismos de cooperación y que es necesario reformarlo, pero no puede pasar inadvertido que muchas de sus fallas provienen de los cambios que se hicieron durante los años de transición y que han favorecido en extremo a los partidos.

Como lo revela la experiencia mexicana, si bien los gobiernos divididos han dominado la etapa de transición y alternancia democráticas, los conflictos entre poderes no han sido constantes. Una revisión detenida muestra que la colaboración ha sido posible gracias a acuerdos sobre asuntos específicos, no sólo en cuanto al presupuesto federal sino en cuanto a la aprobación de leyes básicas, como fueron la ley indígena y de protección al ahorro bancario. Las confrontaciones fueron resultado de iniciativas con altos costos electorales, como la fiscal o energética, que naturalmente polarizaron las posiciones partidarias, o de la cercanía de comicios considerados como centrales por los partidos.¹⁷ Los acuerdos confirman que, pese a todo, el esquema presidencial no ha cancelado las posibilidades de colaboración y que, por el contrario, la extrema politización del Congreso ha acentuado las carencias constitucionales del Ejecutivo. Las reformas posibles, por lo tanto, no deberían dirigirse al sistema mismo sino a corregir los excesos cometidos en la transición.

HACIA UNA REFORMA POSIBLE

1. *El jefe de gabinete*

La falta de colaboración entre poderes que ha caracterizado a la mayoría de cambios políticos en América Latina, e incluso en Europa

¹⁶ Benito Nacif, "Understanding Party Discipline in the Mexican Chamber of Deputies: The Centralized Party Model", en S. Morgenstern y B. Nacif (eds.), *Legislative Politics...*, *op. cit.*

¹⁷ Rogelio Hernández R., "Conflicto y colaboración entre poderes. La experiencia reciente de los gobiernos divididos en México", *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, núm. 1, invierno de 2005.

Oriental, ha obstaculizado el funcionamiento gubernamental y en algunas ocasiones ha producido confrontaciones que amenazan la estabilidad política. La búsqueda de opciones ha sido constante y ha dado lugar a múltiples propuestas. Aunque no han desaparecido las voces que ven en la sustitución del presidencialismo por el parlamentarismo la única forma de resolver el problema, las experiencias de Europa Oriental, que ha pasado rápidamente del parlamento a formas más presidenciales, y sobre todo el plebiscito de los años noventa en Brasil, en el que la población mayoritariamente rechazó el cambio de régimen, han contenido las demandas de una transformación radical. El mantenimiento del presidencialismo, y la falta de un auténtico compromiso institucional de los partidos, ha llevado a proponer cargos y responsabilidades que crean sistemas híbridos con un alto potencial de conflicto. Una de las propuestas que más éxito ha tenido ha sido la del jefe de gabinete que, al constituirse en un enlace o intermediario entre el presidente y el Congreso, facilita la comunicación y las negociaciones para llevar adelante los programas de gobierno.

El mecanismo, empero, está lejos de ser una garantía para la estabilidad debido a que, aunque el principio básico se inspira en la figura del primer ministro de los sistemas parlamentarios, trata de conciliarlo con el modelo semipresidencial francés de doble Ejecutivo. El resultado es un cargo ambiguo que no desempeña legalmente las mismas funciones en su versión de jefe de gabinete. El caso ejemplar es el de Argentina, donde bajo la presidencia de Raúl Alfonsín, en 1994, se reformuló la Constitución para introducir el cargo, con la idea de vincularse al Congreso pero sobre todo para proteger al jefe del Ejecutivo de eventuales conflictos políticos. El jefe del gabinete es designado por el presidente de entre la mayoría parlamentaria, pero sólo tiene real importancia cuando el Congreso es dominado por la oposición, pues cuando el mismo partido controla ambos poderes se crea una homogeneidad que naturalmente fortalece al Ejecutivo para gobernar de manera unificada.

La Constitución le concede atribuciones fundamentales como son las de ejercer la administración general del país, designar a algunos empleados del gobierno, coordinar y convocar las reuniones de gabinete e incluso presidirlas en caso de ausencia del jefe del Ejecutivo, enviar las iniciativas de ley, recaudar impuestos y ejercer la ley del

presupuesto, asistir a las sesiones de las cámaras para participar en los debates aunque sin derecho a voto, e informar mensualmente a cada una de ellas del estado que guarda el gobierno. El Congreso puede censurar al jefe de gabinete y removerlo del cargo por mayoría absoluta de ambas cámaras.¹⁸

Como puede observarse, el jefe de gabinete es, en realidad, un primer ministro porque está encargado del manejo tanto del gabinete como del gobierno. Sin embargo, las funciones sólo pueden desarrollarse a plenitud cuando el jefe del gabinete procede de la oposición al Ejecutivo, en cuyo caso el presidente asume en la práctica el papel de jefe de Estado para trasladar el manejo del gobierno al Congreso. En caso de que el partido del presidente domine la asamblea, el jefe de gabinete se vuelve protocolario porque la homogeneidad política lleva inevitablemente a la centralización del poder. La figura, claramente inspirada en el semipresidencialismo francés, fue diseñada precisamente para funcionar en casos de gobierno dividido, lo que significa en los hechos que en tal eventualidad el gobierno no lo encabeza el presidente y su partido sino la oposición desde el Congreso. En términos de oportunidad política, para los partidos sería más importante ganar la asamblea que la presidencia, toda vez que el gobierno estaría en sus manos, lo que ha hecho muy atractiva la idea y sobre todo que sea promovida por esas organizaciones, muy al margen de su real utilidad práctica.

La politización del cargo y la relevancia que adquiere el Congreso hicieron que el modelo fuera modificado por sus propios creadores. La misma Constitución argentina estableció salvaguardas que han hecho difícil el funcionamiento de la reforma, como ha sido el que el nuevo cargo no releva de responsabilidades al Ejecutivo sino sólo de funciones, lo que en la práctica significa que el jefe del Ejecutivo es en última instancia el conductor real del gobierno. Más aún, la Constitución establece que tanto la ley del presupuesto como su ejercicio, así como la preparación de iniciativas, aunque sean presentadas por el jefe de gabinete, deben contar con la aprobación presidencial, lo que limita la autonomía del titular y, con ello, la posible influencia de la oposición legislativa. Con tales restricciones, el jefe de gabinete en la práctica

¹⁸ Constitución de la República Argentina.

no es el responsable del gobierno sino un intermediario encargado de negociar con la oposición, pero con pocas posibilidades de intervenir en la marcha del gobierno. En rigor, la tarea básica es la de lograr los consensos en las propuestas presidenciales, es decir, llevar constante y eficientemente las negociaciones políticas.

El punto es esencial porque esa actividad no requiere de la creación de un cargo particular semejante al del primer ministro, porque en la práctica o bien traslada al Congreso el ejercicio del gobierno, o bien puede agravar las relaciones entre poderes al fortalecer al Ejecutivo. En cualquier caso, el modelo argentino demuestra con toda claridad la inconsistencia de la figura del jefe de gabinete pues, aunque en la realidad carece de funciones sustantivas, legalmente puede asumirlas si el Congreso decidiera ponerlas en práctica, con lo cual podría provocar un enfrentamiento directo con el Ejecutivo.

Es obvio que la principal razón para establecer la figura del jefe de gabinete está en crear condiciones de colaboración con el Congreso, pero las funciones de negociación entre poderes son una responsabilidad presidencial que puede desempeñar por sí mismo o mediante el secretario o ministro responsable de la política interior. Los brasileños lo aprendieron muy pronto pues, a pesar de que también crearon la figura del jefe de gabinete (llamado jefe de la Casa Civil), su titular no procede de la mayoría del Congreso sino que es un ministro de Estado integrado a la misma presidencia de la república y, por ende, dependiente directo del Ejecutivo. Durante algún tiempo la Casa Civil fue responsable de las relaciones con el Congreso Nacional, pero a partir de una reforma constitucional de 2004 sólo cumple con tareas administrativas y de asesoría jurídica al Ejecutivo. Desde esa reforma, la intermediación con el Congreso, partidos, gobernadores y alcaldes está a cargo de la Secretaría de Coordinación Política y Asuntos Institucionales, cuyo titular también tiene rango de ministro de Estado, es nombrado directamente por el presidente sin intervención del Congreso, y está adscrito a la presidencia, lo que reafirma la responsabilidad del Ejecutivo.¹⁹

El modelo brasileño logró resolver el dilema entre intermediación y control gubernamental que entraña la figura del jefe de gabinete, al

¹⁹ Constitución de la República Federativa de Brasil, y Ley 10,869, 13 de mayo de 2004.

designar a un funcionario que sólo estaría encargado de las negociaciones y relaciones parlamentarias pero sin que los legisladores tuvieran la opción de intervenir en los asuntos de gobierno. El diseño es útil para las negociaciones entre poderes pero, convencidos de que el principal punto de desencuentro se halla con los partidos, los brasileños crearon un instrumento adicional, destinado a construir acuerdos entre esas agrupaciones y las instituciones políticas centrales. El Consejo de la República está integrado por el vicepresidente, los presidentes de ambas cámaras, los líderes de las mayorías y minorías de diputados y senadores, el ministro de Justicia y seis ciudadanos nombrados por el ejecutivo y el Congreso. Lo interesante es que entre sus materias de discusión se hallan tanto la seguridad nacional como “las cuestiones relevantes para la estabilidad de las instituciones democráticas”,²⁰ lo que sirve para ventilar y resolver conflictos entre ambos poderes y, sobre todo, para negociar reformas legislativas necesarias para los programas de gobierno. Aunque el Consejo ha sido poco utilizado, es un atractivo recurso para resolver diferencias entre los principales actores políticos e, incluso, podría evitar que una disputa fuera de control terminara con la expedición de leyes contra el Ejecutivo, el veto, el plebiscito o el referéndum.

En el caso mexicano las funciones de intermediación han estado tradicionalmente a cargo del secretario de Gobernación, que entre sus variadas tareas tiene la de establecer las relaciones con las cámaras y los gobiernos estatales y municipales. Si la tarea y el cargo existen, es evidente que el problema no radica en crear uno nuevo, del todo impropio del sistema presidencial, sino en fortalecer al Ejecutivo otorgándole recursos constitucionales que pueda emplear cuando aparezcan gobiernos divididos, e introducir reformas que permitan construir mayorías legislativas en apoyo a los programas gubernamentales. Resulta significativo que en México la iniciativa del jefe de gabinete sea promovida especialmente por el Congreso y los partidos más que por el Ejecutivo o los especialistas. En realidad, en la medida en que la figura podría adquirir facultades de gobierno sin alterar la actual distribución de poderes, su creación significaría el fortalecimiento del Legislativo y un claro debilitamiento del presidente.

²⁰ *Idem.*, artículo 89.

Las propuestas que pretenden solucionar el potencial conflicto con medidas que fortalecen a la asamblea no constituyen una garantía para la colaboración, sino un medio que asegura el desequilibrio de poderes, la ineficiencia del gobierno y la sobrevaloración del papel del Congreso como espacio alternativo de los partidos que no pueden conquistar el Ejecutivo. El equilibrio de poderes, que en México ha sido pobre desde principios del siglo pasado y cuya pobreza se ha profundizado por las reformas electorales, no puede mejorarse a menos que se modifique la estructura del Congreso y se concedan facultades al Ejecutivo que le permitan construir mayorías legislativas y, en particular, superar la oposición partidaria.

2. *Reformas al Congreso*

Las transiciones siempre se han acompañado de una amplia participación política, manifestada, desde luego, en una proliferación de partidos. Sin embargo, esa necesidad de participar casi siempre se ha traducido en múltiples organizaciones que demandan reconocimiento, así tengan pequeños porcentajes de votación, y sobre todo que buscan prioritariamente presencia en las asambleas. Aunque no es una ley inevitable, el multipartidismo usualmente conduce a la fragmentación de las preferencias ciudadanas y su representación legislativa. La consecuencia casi siempre es que no existen mayorías capaces de dar certidumbre a los congresos y, por consecuencia, se presenta la necesidad de coaliciones que sirven intereses de corto plazo. La inestabilidad política se vuelve un riesgo que afecta en mayor o menor medida las relaciones entre poderes. Más aún, como ha sido demostrado con la revisión de múltiples casos, la existencia de ejecutivos que no controlan sus congresos y la posibilidad de conflictos está fuertemente asociada al multipartidismo y a la representación proporcional.²¹

²¹ José Antonio Cheibub, "Minority Governments, Deadlock Situations, and the Survival of Presidential Democracies", *Comparative Political Studies*, núm. 3, abril de 2002. La apreciación cobra mayor sentido porque se basa en el estudio estadístico de todas las democracias presidenciales que han existido entre 1946 y 1996, de las cua-

No es extraño porque un aliciente fundamental de la proliferación de partidos es la misma representación proporcional que, al margen de sus diferentes versiones prácticas, premia las preferencias minoritarias. Este esquema tiene dos consecuencias básicas. En primer término, afecta la institucionalización de los partidos porque los asientos del Congreso se vuelven compensaciones atractivas para la formación de grupos internos que luchan no tanto por el control partidario, sino por la representación legislativa, más eficaz en el ejercicio del gobierno. El solo hecho de que los asientos plurinominales dependan de la posición en las listas, y del desempeño electoral del partido en los distritos de mayoría en cada región, vuelve más redituables a los primeros hasta convertirlos en los más importantes, toda vez que con poco esfuerzo los aspirantes pueden alcanzar un lugar en la asamblea. Para los grupos, es preferible colocar candidatos en las listas y no en las candidaturas de mayoría, porque no corren el riesgo de enfrentar al electorado y a otros partidos. Lo más grave es que esta práctica desarrolla una perversa relación entre el avance del partido y los beneficios personales, pues el ingreso por listas es mayor a medida que el partido obtiene menos victorias de mayoría. Así, en más de una ocasión, el éxito de la representación proporcional depende del fracaso del partido para convencer a los electores. Con un sistema de representación proporcional sin control, los grupos internos se fortalecen y el partido pierde visión institucional.

El segundo efecto se deriva del anterior porque el partido tiende a perder el control sobre sus representantes debido a que, en estricto sentido, sus posiciones dependen más de la fuerza de los grupos políticos que del partido como tal. El liderazgo partidario se debilita frente a liderazgos circunstanciales que dependen de la presencia parlamentaria. En esas condiciones, los partidos difícilmente pueden trazar comportamientos legislativos consistentes que, al tiempo que desarrollan programas propios, tengan visión institucional y propicien la colaboración entre poderes. Por el contrario, los intereses más particulares pueden provocar que el Congreso actúe en función de sus

les en 53% los ejecutivos no han controlado a las legislaturas, y en casi todos los casos se ha tratado de sistemas multipartidistas y de representación proporcional (p. 294).

conflictos, partidarios y de corto plazo, y que las facultades legislativas se conviertan en simples recursos electorales. Al final, sin partidos fuertes, capaces de captar votos suficientes para dominar la asamblea por sí mismos o con alianzas temporales, los congresos muy fragmentados impiden la interlocución y, por ende, los acuerdos con el Ejecutivo. La confrontación puede aparecer en esas condiciones no porque el sistema sea presidencialista sino porque los partidos subordinan las instituciones a sus objetivos.

Desde esta perspectiva, se vuelve necesario revisar el sistema de representación proporcional en ambas cámaras. En especial, debería eliminarse en el Senado para que recuperara su calidad de representación federal. En condiciones de competencia abierta y equitativa, no hay razones para que los partidos ingresen al Senado sin comprobar plenamente sus preferencias entre el electorado. La cámara alta ganaría no sólo unidad en la representación sino que podría aplicar sus funciones de vigilancia del Ejecutivo, contrapeso de los diputados y principal medio de expresión de los intereses estatales, es decir, hacer realidad el federalismo que en los hechos es otra fuente de equilibrio del Ejecutivo federal. Con partidos que realmente fueran capaces de convencer al electorado, las entidades se convertirían en auténticas salvaguardas del control entre poderes.

La Cámara de Diputados también requiere ser revisada. Es claro que la representación proporcional se corresponde plenamente con el principio de expresar las preferencias del electorado, sin marginar las minoritarias. En la medida que es la depositaria de esa mítica soberanía ciudadana, la cámara baja debe estar abierta a todas las variedades de partidos que el votante elige, toda vez que están expresando programas ideológicos y políticos distintos. Pero este innegable reconocimiento democrático no significa que la representación sea ilimitada. Llevado al extremo, el principio puede estimular la falta de responsabilidad con el sistema, como lo prueba con claridad la reciente experiencia mexicana. La Cámara de Diputados pasó de 213 legisladores en 1970, a 400 en 1979 y a 500 a partir de 1988, de los cuales 200 son de representación proporcional. Si bien el número de curules no garantiza la eficiencia legislativa, en el caso mexicano es evidente que su crecimiento no ha dependido de la necesidad de representación ciudadana sino de la proliferación de partidos con muy

pobre desempeño electoral.²² La fórmula que asigna diputaciones a los partidos que menos victorias de mayoría obtienen beneficia a los más pequeños y castiga a los grandes. El mecanismo, por lo tanto, dispersa la representación y no favorece la competencia y menos aún fortalece a los partidos más eficientes. Aunque existan variantes en los modelos de proporcionalidad, no hay duda de que el número de asientos debería reducirse para restringir la influencia de los intereses grupales, fortalecer los liderazgos nacionales de los partidos y, sobre todo, para elevar los costos electorales de los partidos al obligarlos a competir por asientos de mayoría relativa. Dicho de otra manera y en consonancia con la democracia, se reducirían las ventajas partidarias para alcanzar posiciones sin pasar por la prueba de la competencia real.

Un mecanismo adicional que fortalecería a los partidos depende de los requisitos para obtener el registro definitivo, que actualmente es de 1.5% de la votación en elecciones federales. El límite ha sido el resultado de una vieja crítica al sistema electoral que establecía porcentajes superiores a 2% y que en el pasado se consideraban creados para beneficiar al PRI. Bajo la idea de que el sistema electoral no era competitivo, el porcentaje se juzgaba muy elevado y parte de los múltiples obstáculos formales a la formación de opciones políticas. El límite actual ha favorecido no sólo la aparición de partidos, sino que los nuevos se preocupan más por mantener su porcentaje que por acrecentarlo. El beneficio se entiende porque al margen de que consigan diputaciones de mayoría, reciben automáticamente plurinominales y, por encima de todo, financiamiento federal.

Si bien no es fácil obtener 1.5% de la votación federal, los problemas se han reducido porque el desprestigio de los partidos tradicionales ha

²² En rigor, como se ve en el cuadro siguiente, el número de legisladores es muy variable en los presidencialismos latinoamericanos más importantes e incluso en el estadounidense, lo que sugiere que no siempre está asociado a principios de población sino a las necesidades de los partidos.

<i>País</i>	<i>Diputados</i>	<i>Senadores</i>
Argentina	256	72
Brasil	513	81
Chile	120	38
Estados Unidos	435	100
México	500	128

llevado a los ciudadanos a votar por los pequeños y en particular los nuevos, bajo la idea de que debe castigarse la falta de colaboración institucional. Hasta el año 2000 existían al lado del PRI, el PAN y el PRD tres agrupaciones menores: los partidos del Trabajo (PT), Verde Ecologista (PVEM) y Convergencia (PC), pero su importancia puede apreciarse con el hecho de que los dos primeros obtuvieron diputaciones apenas en 1997 (uno el PT y dos el PVEM) y con dificultades las aumentaron en el 2000 (dos el PT y cuatro el PVEM). Convergencia lograría su primera posición legislativa ese último año.²³

La competencia no ha mejorado el desempeño de estas agrupaciones ni menos aún ha desalentado la creación de nuevas. Por el contrario, paradójicamente el mal desempeño de los partidos parece haberse convertido en un estímulo, pues la tendencia a formar nuevas agrupaciones continúa. Como lo demuestra el que en las elecciones de 2006 —que polarizaron el voto entre el PAN y el PRD tan agudamente que Felipe Calderón, del PAN, obtuvo la presidencia con apenas 0.6% de diferencia— los ciudadanos incorporaran dos nuevos partidos (Nueva Alianza y Alternativa) al Congreso, con lo cual la fragmentación ha sido más profunda y ha abierto múltiples posibilidades para construir alianzas de coyuntura y complicar la interlocución con el Ejecutivo.

Los resultados electorales demuestran que el bajo límite para el registro de partidos no mejora necesariamente la participación ciudadana, como lo prueba el que el abstencionismo se mantenga en alrededor de 40%, ni fortalece a los partidos que lo han alcanzado. Por el contrario, sumado a la amplia representación proporcional que alcanza incluso al Senado, se ha convertido en un estímulo para formar partidos pequeños, incapaces de competir realmente con los tres grandes pero con suficiente influencia para crear coaliciones que afectan la gobernabilidad del Congreso. Una medida sería aumentar el límite de votación y la obligatoriedad de refrendarlo en elecciones consecutivas, para impedir que agrupaciones con poca presencia y compromiso institucional se conviertan en factores reales de poder que trastornen el funcionamiento de las cámaras.

Las anteriores medidas están dirigidas a mejorar la eficiencia de los partidos y a fortalecer su responsabilidad institucional, pero la reelec-

²³ I. Bizberg y L. Meyer, *Una historia...*, t. 1, *op. cit.*, anexo estadístico.

ción legislativa serviría para obtener la profesionalización parlamentaria y la madurez y compromiso de los diputados y senadores. La no reelección tiene un claro antecedente histórico cuyo origen se encuentra tanto en la Revolución como en la necesidad de romper los grupos de congresistas controlados por los gobernadores durante los primeros años del siglo pasado. Con el tiempo, sin embargo, esta restricción ha obstaculizado que los legisladores desarrollen una verdadera carrera parlamentaria, lo que les impide la dedicación exclusiva y la acumulación de experiencia. Como en otros casos, esto no fue importante durante los años de hegemonía priista debido al predominio natural del Ejecutivo, pero con el pluralismo se ha convertido en un problema de operación legislativa en la medida en que cada tres años ingresa un nuevo grupo de congresistas y, lo que es más grave, ha alentado su falta de responsabilidad.

Cuando diputados y senadores no están obligados a buscar el voto para otro periodo, no reciben el castigo o la aprobación ciudadana y, por ende, pueden actuar con plena independencia del partido o de sus distritos y responder solamente a sus intereses. Ante un deficiente desempeño de los legisladores, el ciudadano únicamente puede castigar al partido, pero no al representante, que al final queda sin rendir cuentas a nadie. La reelección podría servir para que el legislador considerara responsablemente su comportamiento en las cámaras y sobre todo valorara la colaboración institucional, toda vez que tendría que explicar a sus electores su comportamiento en caso de buscar un nuevo periodo.

3. Reformas al Ejecutivo

Si bien las opciones anteriores corregirían desaciertos en la estructura e integración del Poder Legislativo, dejarían intactas sus facultades, de suyo superiores y más amplias que las del Ejecutivo. Como se señaló páginas antes, el presidencialismo mexicano es totalmente dependiente de sus facultades políticas y concretamente de la posibilidad de que el partido del presidente controle también el Congreso. Una reforma que buscara mejorar las relaciones y restablecer el equilibrio entre poderes debería fortalecer la capacidad del Ejecutivo para no depender de las coyunturas electorales.

Como Mainwaring y Shugart concluyeron, un presidente es fuerte cuando tiene poderes de veto y de decreto, así como facultades para introducir leyes de manera exclusiva. Como el mexicano posee solamente veto total y parcial, se encuentra con menos poder que presidencialismos como el brasileño, chileno y colombiano, que cuentan con veto total y parcial, introducción exclusiva de leyes, decreto e incluso pueden convocar a referéndum para superar las negativas del Congreso; o el argentino, que cuenta con veto parcial y decreto, o el ecuatoriano, que tiene veto total, decreto y referéndum. Con otro enfoque, Shugart y Carey también concluyeron que el presidencialismo mexicano solamente es fuerte por su capacidad para formar y destituir el gabinete y no estar sujeto a la censura del Congreso, pero que carece de cualquier poder de legislación.²⁴

Como se advierte, la verdadera capacidad del Ejecutivo depende de atribuciones constitucionales que le permitan legislar por sí mismo, en particular con las iniciativas exclusivas y el decreto, para evadir la oposición parlamentaria, y recursos que hagan posible superar decisiones de la asamblea, mediante las figuras del referéndum o plebiscito. De ninguna de ellas dispone el Ejecutivo mexicano. Lo significativo es que la introducción de estos procedimientos, propios de la democracia directa, ha tenido lugar en los primeros años después de las transiciones, debido a los frecuentes conflictos políticos que han ocasionado los partidos y las asambleas.²⁵ La percepción que se genera es que no sólo hay inestabilidad sino que las instituciones características de la democracia representativa son insuficientes para gobernar y servir a la sociedad. La idea más común es que los ejecutivos quedan atrapados en medio de confrontaciones partidarias y de la constante oposición legislativa. De ahí que hayan tenido éxito medidas como el decreto y sobre todo el referéndum, que les conceden mayor poder a los ejecutivos. El solo dato de que todos los países sudamericanos, con la única excepción de Bolivia, cuenten con alguno de estos recursos indica el grado de decepción que se ha

²⁴ John M. Carey, Octavio Amorim y Matthew S. Shugart, "Outlines of Constitutional Powers in Latin America", en S. Mainwaring y M. S. Shugart, *op. cit.*, y M. Shugart y J. Carey, *op. cit.*

²⁵ Monica Barczak, "Representation by Consultation? The Rise of Direct Democracy in Latin America", *Latin America Politics and Society*, núm. 3, otoño de 2001.

desarrollado en el continente y del cual no escapa la joven democracia mexicana.

Las medidas, sin embargo, pueden convertirse en un instrumento eficaz en contra de la democracia si, como ha sucedido en la última década, las presidencias quedan en manos de líderes populistas que pretenden imponer reformas a las que razonablemente se oponen los congresos. No ha sido casual que la decepción democrática haya coincidido con la agudización de problemas económicos que alientan el surgimiento de este tipo de dirigentes. Por eso existe una fuerte resistencia a introducir estas medidas y más en el caso de México, donde el recuerdo del presidencialismo excesivo se acompaña de los errores populistas de los años setenta del siglo pasado, que propiciaron severas crisis económicas.

Con todo, resulta necesario que el Ejecutivo mexicano cuente con una figura que, bajo condiciones específicas (temas para la consulta y las circunstancias en que el Legislativo se opuso a las decisiones), le permita apelar a los ciudadanos para imponer una reforma o revocar una ley aprobada por el Congreso. Como es frecuente, a este tipo de recursos también puede tener acceso la asamblea para ratificar sus resoluciones. Además del tipo de materias, circunstancias y reciprocidad, el referéndum y el plebiscito pueden tener alcances limitados o amplios, al considerarse sus resultados obligatorios o solamente indicativos.

La experiencia latinoamericana demuestra que proporcionar todos los recursos al Ejecutivo (referéndum o plebiscito, decreto y exclusividad en legislación), amén de conducir a un presidencialismo sin control, puede hacer que aquéllos sean empleados para superar por principio los acuerdos de las asambleas. En el caso de México, debido a su tradición durante el autoritarismo y a los recientes conflictos entre poderes, no parece conveniente concederle todos los instrumentos, pero sí al menos el del referéndum para evitar la oposición sistemática y en ocasiones injustificada del Congreso. Con mucha frecuencia, la mayor ventaja de este tipo de recursos estriba en que constituye una advertencia al Congreso y no necesariamente un mecanismo que tenga que aplicarse para confrontar a ese poder, pues, en la medida en que los legisladores saben que el Ejecutivo tiene a su disposición la posibilidad de consultar a los ciudadanos en su contra, es altamente

posible que reflexionen el sentido de sus votos y eviten una fricción innecesaria.

Finalmente, existe el mecanismo de ratificación de miembros del gabinete que, aunque no está exento de posibles desencuentros, puede ser una vía de acuerdo que facilite la comunicación entre los poderes. El ejemplo, desde luego, es el sistema estadounidense en el cual el Senado aprueba todas las designaciones del Ejecutivo, lo mismo en los cargos altos y menores del gabinete, que en la Suprema Corte de Justicia y en el servicio diplomático. Ha sido usual que el Senado solamente intervenga en el nombramiento de los titulares de departamento y que sean éstos los que elijan a los subalternos. Se trata de una simple delegación de poder y no de un impedimento legal, lo que habla de la voluntad del Congreso para confiar en el Ejecutivo y evitar confrontaciones estériles. A cambio de esto, el Senado no puede destituir a los miembros del gabinete, atribución exclusiva del presidente.²⁶

En México ha sido tradicional que el jefe del Ejecutivo designe y remueva libremente a su gabinete, lo cual ha motivado múltiples críticas cuando la incompetencia de los secretarios de Estado ha sido evidente y el mandatario, por razones políticas, se rehúsa a destituirlos. Sin embargo, en 1993 y 1995 el Poder Ejecutivo promovió reformas mediante las cuales el Senado, como cámara encargada del control de poderes, ratifica al procurador general de la república y al gobernador del Banco de México, hasta esas fechas nombrados directamente por el presidente y sometidos a su voluntad. En ambos casos el Ejecutivo propone a los titulares, pero la cámara alta es la que ratifica o rechaza los nombramientos. Sólo en el caso del procurador el presidente puede removerlo libremente, pero está impedido por la ley de hacerlo con el gobernador del banco central, cuya remoción es prácticamente imposible pues requiere, como en el caso del mismo presidente de la república, de juicio político. Si la designación traslada al Congreso la responsabilidad de dos áreas fundamentales, la imposibilidad de remover al encargado del banco central garantiza la autonomía del organismo y, sobre todo, de la política monetaria.

²⁶ Louis Fisher, *Constitutional Conflicts between Congress and the President*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1985.

El propósito de que el Congreso participe decisivamente en la integración del gabinete es el de seleccionar a funcionarios competentes, pero en especial que sean responsables ante el Poder Legislativo y no sólo ante el jefe del Ejecutivo. Desde luego que este recurso puede convertirse en un instrumento de presión en manos de legisladores poco colaboradores, pero, como sucede en Estados Unidos, también puede convertirse en un puente de comunicación que de entrada avale el desempeño del mandatario, lo que implica respaldar los programas de gobierno. Este punto es fundamental en las jóvenes democracias porque el Senado podría tomar parte en la selección de los secretarios de áreas conflictivas que se convierten en fuentes de conflicto entre poderes o de insatisfacción social.

Como en el caso de las atribuciones legislativas del Ejecutivo, no parece adecuado abrir todo el gabinete a la discusión de la asamblea, pero sí podrían seleccionarse los titulares de ciertas áreas, como la social o económica e incluso en algunas dependencias políticas, que son sensibles a la crítica partidaria, al tiempo que se reservaran otras como exclusivas del Ejecutivo para garantizar su confianza, lealtad y compromiso con los proyectos presidenciales. De cualquier manera, la participación del Senado en un asunto tan delicado como integrar el gabinete sería un mecanismo de colaboración y apoyo al Ejecutivo que inevitablemente tendría efectos en la labor cotidiana del Congreso. Por supuesto que una reforma como ésta, que conlleva serios riesgos políticos, no podría concederse a la Cámara de Diputados, destinada a la confrontación de los partidos, ni a un Senado como el presente, que ha distorsionado la representación de los estados y su influencia en el Ejecutivo federal. La reforma posible tendría que ser una prueba de madurez y no un estímulo para la irresponsabilidad institucional.

REFLEXIÓN FINAL

Los diversos estudios que se han hecho sobre la importancia del diseño institucional han subrayado los efectos que tiene en el funcionamiento de los sistemas políticos. Más allá del posible valor intrínseco de los modelos, lo que es realmente relevante y decisivo es la manera en que se dota de facultades a las instituciones y se les hace corresponder a las

tradiciones culturales de las sociedades.²⁷ Por décadas, se discutieron las supuestas ventajas del parlamentarismo sobre el presidencialismo bajo la premisa de que la única democracia presidencialista que ha sobrevivido es la estadounidense, mientras que el resto, ubicadas mayoritariamente en América Latina, habían dado lugar a dictaduras o sistemas autoritarios.²⁸ Tuvo que pasar mucho tiempo para que se distinguieran empíricamente las diferencias entre modelos presidenciales y la fuente de sus verdaderas fortalezas. Hasta entonces se descubrió que el presidencialismo no es por definición más poderoso que el parlamentarismo sino que depende de una variada combinación de factores constitucionales y políticos.²⁹

Como en cualquier otro sistema, la colaboración entre poderes depende de mecanismos específicos que permitan construir acuerdos a pesar de la alta probabilidad de que se instalen gobiernos divididos. Buena parte de los incentivos provienen del poder alcanzado por los partidos políticos y, sobre todo, de su grado de institucionalización. En jóvenes democracias, ávidas de participación y liberadas de controles, es normal que los partidos, poco maduros, antepongan sus intereses de corto plazo al fortalecimiento de las instituciones democráticas. Si además, como en el caso de México, el pluralismo se desarrolla en medio de un sistema heredado del autoritarismo al que se le introdujeron cambios que fortalecieron a los partidos, la posibilidad del conflicto es mucho mayor.

El presidencialismo mexicano, contra toda opinión anterior, es particularmente débil porque ha carecido históricamente de atribu-

²⁷ Andrew Reynolds (ed.), *The Architecture of Democracies. Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002; R. Kent Weaver y Bert A. Rockman, *Do Institutions Matter?*, Washington, DC, The Brookings Institution, 1993; Jon Elster *et al.*, *Institutional Design in Post-Communist Societies*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, y Robert E. Goodin (ed.), *The Theory of Institutional Design*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

²⁸ Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1994.

²⁹ Una exposición sin apasionamientos de las diferencias entre los sistemas presidencialistas y parlamentarios se encuentra en el libro de Kurt von Mettenheim, *Presidential Institutions and Democratic Politics*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1997. Los detalles, en las obras ya citadas de Mainwaring, Shugart y Carey.

ciones constitucionales y ha dependido de la eventualidad electoral de que se instale un gobierno unificado. Exactamente lo que ocurrió, periodo tras periodo, durante el dominio del PRI. Desde luego que este esquema puede repetirse si el electorado decidiera conceder a un solo partido el control de ambos poderes, en cuyo caso se estarían creando las condiciones para que la arbitrariedad del Ejecutivo se pusiera nuevamente en práctica. Aunque lo más grave sería que el diseño se mantendría intacto y con él sus potenciales conflictos.

El problema central es, sin duda, el desequilibrio que existe y que se ha profundizado en la medida en que el pluralismo abierto y la alternancia del Poder Ejecutivo se han acompañado de una aguda fragmentación del Congreso que ha impedido que un solo partido, y menos el del presidente, controle la asamblea. Si sólo se tratara del viejo diseño presidencial, podría pensarse que con el tiempo se alcanzaría la madurez suficiente para construir acuerdos. Pero la falta de cooperación descansa básicamente en que a las insuficiencias de ese modelo se suman los beneficios alcanzados por los partidos que han convertido el Congreso en un instrumento de disputa política y no de corresponsabilidad institucional.

Desde esta perspectiva, la propuesta de sustituir el presidencialismo por el parlamentarismo, pasando por encima de cualquier consideración cultural o histórica, omite el hecho de que los únicos beneficiarios serían los partidos y no necesariamente la democracia. Bien puede decirse que el presidencialismo no ha probado a plenitud sus posibilidades, primero porque bajo el autoritarismo la uniformidad partidaria bloqueó el equilibrio de poderes, y ahora porque, con el pluralismo, los partidos han distorsionado sus funciones. Antes de avanzar sobre un cambio cuyas consecuencias parecen riesgosas, sería conveniente restablecer el equilibrio corrigiendo ventajas indebidas y otorgándole al Poder Ejecutivo facultades para superar vetos partidarios. Sólo entonces podrán comprobarse los alcances y limitaciones de uno de los sistemas presidenciales de más larga duración.

LA REFORMA DEL ESTADO EN MÉXICO: ¿HACIA UN RÉGIMEN SEMIPRESIDENCIAL?¹

*José Luis Méndez
El Colegio de México*

INTRODUCCIÓN

Las elecciones del 2 de julio de 2006 ratificaron en México la existencia de una “democracia dividida”, en la que el presidente no cuenta con un partido o coalición mayoritaria en el Congreso. En los últimos diez años este tipo de democracia ha impedido la aprobación de una serie de reformas cruciales para el desarrollo nacional y, a juzgar por el comportamiento de los actores políticos en la segunda mitad de 2006, lo más probable es que lo siga haciendo en el corto y mediano plazo.

No deja de ser posible que el nuevo gobierno realice una o varias de estas reformas. Sin embargo, considero que –de darse– ello resultaría más bien de una afortunada combinación coyuntural de diversos factores, que será difícil lograr y, aún más, repetir, ante una estructura de incentivos desfavorable al cambio. Y como no parece que la democracia dividida vaya a desaparecer pronto bajo el marco de nuestro actual sistema político, aun con la aprobación de algunas reformas el problema tenderá a subsistir.

Lo anterior invita entonces a una reflexión abierta e incluso ambiciosa sobre las diversas opciones de cambio político, independientemente de lo lejanas que pudieran parecer. Una de esas opciones es introducir el régimen semipresidencial. Sin duda, mucha tinta ha co-

¹ En el texto “Problemática, alternativas y dilemas de la reforma del régimen político mexicano”, por aparecer en Juan Carlos León (ed.), *Los costos de la democracia*, México, 2006, desarrollé otros aspectos de algunas de las ideas aquí presentadas.

rrido sobre éste y los otros tipos de régimen político, sobre todo desde que Linz publicó su ya bien conocido texto sobre el presidencialismo (Linz, 1990). Sin embargo, no se puede decir que el debate haya terminado: así como hay autores que concluyen que, para las naciones que ya lo han escogido, como la mayoría de las latinoamericanas, es mejor optimizar el funcionamiento del régimen presidencial (Nohlen, 2004), existen otros que insisten en cambiarlo, en concreto por un semipresidencialismo (Sartori, 1994; Valenzuela, 2004; Martínez, 1998; Valdés, 2006; Elgie, 2005).

Ante este debate, deseo defender aquí la idea de que, en el caso de México, la conveniencia y la factibilidad de mejorar el régimen presidencial son menores de lo que se suele pensar, e implican el grave riesgo de entrar en un punto de no retorno dentro de un círculo vicioso de falta de apoyo y creciente exasperación con la democracia, mientras que la conveniencia del régimen semipresidencial es quizá también mayor de lo que se suele pensar y, además, la factibilidad de esta opción para México podría aumentar en el corto o mediano plazo. Por supuesto, el régimen semipresidencial no deja de involucrar algunos riesgos, que son discutidos aquí.

I. PROBLEMÁTICA Y OPCIONES GENERALES

Como país en desarrollo que enfrenta una creciente competencia global, México no puede permitirse tener un sistema político incapaz de tomar decisiones de manera oportuna. Por ello, además, he venido insistiendo desde hace tiempo en que la democracia es un sistema de participación política pero también un sistema de toma de decisiones y que, por lo tanto, tiene como objetivo la gobernabilidad democrática (Méndez, 1998). La sociedad desea participar pero también que exista un gobierno que dé resultados.

Sin embargo, México ha alcanzado una democracia electoral que no está funcionando como sistema de gobierno. Podemos observar varios indicadores, pero el más importante es la ya mencionada falta de reformas en los diez años que llevamos de democracia dividida, específicamente tres de cuya necesidad estoy convencido: la reforma fiscal, la reforma laboral y la reforma de las pensiones.

Puede haber quienes cuestionen la pertinencia de estas reformas, y para quienes entonces nuestra democracia dividida no represente un problema. Podrían decirnos por ejemplo que la democracia dividida evita la concentración del poder y, en esa medida, evita también el autoritarismo (que quizá fue el *leitmotiv* de los constituyentes estadounidenses al diseñar su modelo presidencial) o que garantiza que un país tome sólo buenas decisiones.

No puedo extenderme en una explicación amplia sobre la necesidad y posibilidad de estas reformas y el consecuente déficit de gobernabilidad mexicano. Baste por el momento referir a varios análisis (Werner y Ursúa, 2005; Damm, 2005; Bensusán, 2006) que muestran, uno, que la parálisis en los tres ámbitos arriba mencionados está afectando negativamente la competitividad y el crecimiento del país –al grado de estar incubando verdaderas bombas de tiempo que sin duda explotarán en el corto o mediano plazo–, y, dos, que existen diagnósticos bastante claros sobre las causas y vías de solución de estos problemas, por lo que, aun si son en efecto complejos, la razón principal por la que no se atacan parece estar en realidad en un lugar distinto del de “las buenas decisiones”.

Aun cuando también pudieran haber incidido en alguna medida en estos últimos años, creo que el estancamiento provocado por nuestra democracia dividida tampoco se debe fundamentalmente a las insuficientes habilidades políticas o “de aprendizaje” de nuestra clase política, y que entonces bastaría con que actores más capaces arribaran al gobierno.²

Dicho estancamiento tiene en mi opinión una causa estructural: se debe sobre todo a la estructura de incentivos presente en el sistema político mexicano; más específicamente, a la combinación de nuestro régimen presidencial con un tripartidismo *de facto*. El problema de fondo es que, bajo la actual estructura institucional, cualquier partido grande no tiene suficientes incentivos para acordar reformas estructurales con el partido en el Ejecutivo, principalmente porque existe la percepción de que, si lo hace, sus posibilidades de ganar las siguientes elecciones disminuyen, y que, si no lo hace, dichas posibilidades aumentan. Se ha constituido así lo que se denomina una estructura anticooperativa de incentivos.

² En Méndez, 2006, abundo sobre este punto.

Ello en parte tiene que ver con la existencia en nuestro país de tres partidos grandes relativamente consolidados (PAN, PRD y PRI). Para Nohlen (2004), por ejemplo, el tripartidismo constituye el “formato más duro y reticente a la cooperación entre el Ejecutivo y el Legislativo”. Y por desgracia, dada la evolución reciente del sistema de partidos en México, el tripartidismo no parece tender a desaparecer, sino en todo caso a transitar hacia un sistema partidista todavía más fragmentado, lo que mantendría la “política de veto” que ya nos ha venido caracterizando.

La paradoja de la presente coyuntura en México es entonces que para realizar reformas de fondo se requieren reformas de fondo, esto es, que las reformas estructurales que el país necesita dependen de cambios profundos en su sistema político. Por lo tanto, si bien en los últimos 30 años los mexicanos pusimos –con razón– el énfasis en la democracia como sistema de participación política, creo que ha llegado el momento de preocuparse también por su efectividad como sistema de gobierno o toma de decisiones, en su capacidad para formular y ejecutar políticas públicas que atiendan los retos y problemas socioeconómicos del país.

Para atacar este reto de efectividad política, observo tres opciones para México: 1) transformar el sistema electoral y de partidos para que el tripartidismo permita “la formación de gobiernos”, 2) modificar las reglas de la relación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo dentro del marco del régimen presidencial, y 3) transitar a otro tipo de régimen. Aunque las opciones 1 y 2 han tendido a discutirse de manera separada –probablemente porque se ha considerado que actuar sobre una de ellas es suficiente para solucionar el problema de la democracia dividida–, se pueden abordar en paquete, lo que nos deja básicamente dos opciones: la de un presidencialismo “mejorado” y la del semipresidencialismo, el tipo de régimen distinto del actual que es el más factible para el caso mexicano. Haré enseguida algunas reflexiones básicas sobre estas opciones, con base en dos criterios: efectividad para resolver el problema de la democracia dividida y factibilidad de realización en el contexto mexicano.

II. PRIMERA OPCIÓN: TRANSFORMAR EL SISTEMA ELECTORAL
Y DE PARTIDOS PARA QUE EL TRIPARTIDISMO PERMITA
LA FORMACIÓN DE GOBIERNOS

Aquí veo tres posibilidades principales: un sistema “puro” de elección por mayoría –esto es, sin representación proporcional–, un sistema de elección binominal y un sistema de segunda vuelta.

En cuanto al sistema de mayoría, si bien en Estados Unidos éste ha reforzado el bipartidismo y ampliado por lo tanto la posibilidad de que un mismo partido domine el Legislativo y el Ejecutivo, su efectividad y factibilidad son cuestionables en relación con el problema de la democracia dividida en México.

En cuanto a su efectividad, el sistema mayoritario no parece una solución efectiva para formar gobierno en un escenario multi o tripartidista. Por ejemplo, si para la elección de diputados en 2006 se hubieran eliminado los 200 diputados de representación proporcional y tuviéramos únicamente a los 300 de mayoría, la fracción panista habría pasado sólo de 42% a 46% de los escaños, lo que no es suficiente para tener la mayoría simple en el Congreso, pero sobre todo está muy lejos de la mayoría de dos tercios que se requiere para ciertas reformas.

Además, en el contexto mexicano sería difícil que un sistema mayoritario condujera a un bipartidismo. Al menos en el mediano plazo, es muy probable que un sistema de mayoría sólo conduciría a que cada uno de los tres grandes partidos fuera alternando su peso relativo en función de distintas coyunturas político-electorales, más que a la integración de alguno de ellos dentro de otro para conformar un bipartidismo.

Aun si asumiéramos que puede conducir o acercarnos al bipartidismo, éste requiere de cierto tipo de partidos para funcionar; entre otras cosas, partidos dispuestos a negociar y que partan de ideologías que no sean extremadamente opuestas. Esto se ve difícil de obtener en el mediano plazo en México, donde más bien se ha dado una acentuación de las diferencias y conflictos entre los extremos del espectro ideológico partidista. Por último, cabe mencionar que el bipartidismo no evita realmente la posibilidad de un gobierno dividido, según se ha visto en múltiples momentos de la historia política estadounidense (como el actual).

En cuanto a la factibilidad del sistema de mayoría, creo que la eliminación de la representación proporcional por parte del Congreso mexicano es una reforma que, aunque posible, no se realizaría fácilmente.

La segunda alternativa dentro de esta gran opción –el sistema binominal– ha observado un grado importante de efectividad para generar gobiernos, por ejemplo en Chile (Ortega, 2002), en la medida en que impulsa el acercamiento entre los partidos en la competencia electoral. Sin embargo, al menos en algunos países latinoamericanos presenta un problema de representatividad que lo hace inestable, ya que tiende a excluir a los partidos pequeños (razón por la cual es hoy seriamente cuestionado en Chile) (*El Universal*, 18 de noviembre de 2006).

Este problema de representatividad se convertiría en México también en uno de factibilidad, en tanto que es muy cuestionable que los partidos más pequeños que existen hoy en nuestro país, entre ellos tres ya relativamente consolidados, dejen pasar este tipo de sistema electoral, al menos no sin antes dar una ardua lucha.

Si volteamos hacia los partidos grandes, el PAN no tiene en estos momentos claros aliados minoritarios, pero sin duda los partidos pequeños y probablemente también los grandes le harían pagar un alto costo político por impulsar un cambio como éste. Por su parte, el PRD muy probablemente se opondría a la introducción de este sistema, dado que una buena parte de su fuerza política reciente ha provenido de dos partidos minoritarios, mientras que para el PRI sería complicado apoyarlo porque tendría que dejar en el camino al partido minoritario que lo ha venido acompañando últimamente.

Además de que creo que este último partido resistiría en estos momentos cualquier sistema que lo presionara a aliarse con alguno de los otros partidos grandes para competir en las próximas contiendas electorales. Más que tender hacia una lógica cooperativa, en la actual coyuntura veo a los partidos políticos igualmente –o incluso mayormente– instalados en la lógica anti-cooperativa antes mencionada; por sus hechos o sus declaraciones, parecería que el PRD le está apostando a una presidencia debilitada de Felipe Calderón que le traiga beneficios electorales en 2009 y 2012, mientras que el PRI parecería estarle apostando a sacar ventaja del conflicto PAN-PRD para posicionarse de manera separada como la opción “institucional” y “de centro”.

Por último, el sistema de mínimo legal para la elección presidencial con segunda vuelta ha sido favorecido por algunos autores (Nohlen, 2004) por al menos dos razones. La primera de ellas es que otorga un mayor porcentaje de votación al presidente electo, incluso quizá una mayoría electoral. Sin embargo, esto a su vez ha sido criticado por ser una manera en realidad artificial de darle mayor legitimidad al presidente, lo que en América Latina con frecuencia ha catapultado a candidatos “externos” que luego han caído abruptamente, a los pocos años de asumir el cargo (o se han dado “autogolpes” de Estado, como en Perú) (Domínguez y Shifter, 2005).

La segunda razón que se suele presentar es que tiende a otorgarle más escaños en el Congreso al partido del candidato que resulta ganador en una determinada elección, en la medida en que el elector se ve forzado a elegir entre dos opciones en la segunda vuelta. Sin embargo, creo que ello no necesariamente se traduciría en la formación de gobierno, especialmente en un sistema tripartidista como el mexicano, donde cada uno de los tres partidos grandes se ha hecho ya de una proporción de “voto duro”, que lleva a muchos votantes a apoyar al legislador del partido de su preferencia aunque esto ocasione una democracia dividida. Ello para no hablar de la dispersión o división del voto usualmente favorecida entre los indecisos en democracias incipientes y altamente personalizadas.

Por supuesto, en este escenario el candidato del partido grande que no logre pasar a la segunda vuelta puede declinar a favor de uno de los dos que sí lo hagan; sin embargo, sería un error pensar que ello le permitirá automáticamente al ganador contar con los legisladores de ese tercer partido para formar gobierno.

Existen otras medidas de carácter electoral que se han discutido recientemente que, sin duda, pueden ayudar a atacar el problema de la democracia dividida. Sin embargo, lo hacen en menor cuantía, ya que inciden menos sobre la capacidad para formar gobierno. Por ejemplo, la reelección ayudaría a la aprobación de reformas como las que hemos mencionado, al incentivar más el desempeño de los legisladores. Pero aparte de que puede incidir negativamente sobre la disciplina partidaria necesaria para los acuerdos, creo que esta medida no aumentaría suficientemente la probabilidad de las reformas.

También se podría eventualmente pensar en introducir la reelección y acortar a tres o cuatro años el periodo presidencial que iniciara en 2012, lo que reduciría el tiempo de gobierno de un presidente que, dado el tripartidismo, difícilmente puede tener el apoyo de una mayoría legislativa. Sin embargo, ésta no es realmente una solución, ya que, además de otras desventajas, no posibilitaría necesariamente la elección de un presidente con mayoría en 2015 o 2016, de mantenerse la misma estructura anticooperativa.

La unificación de los calendarios podría darle más puestos de elección popular en estados y municipios al partido del presidente, pero ello incide menos en el problema de la democracia dividida en la instancia federal (que es donde tiene efectos más negativos y donde de hecho las elecciones presidenciales y legislativas ya son concurrentes cada seis años).

Finalmente, la reducción de los tiempos de campaña y el financiamiento de los partidos políticos atenderían el sin duda importante problema del costo de la democracia mexicana, pero, aparte de que ha sido difícil que los partidos apoyen reformas que los limiten en cualquier sentido, dichas reformas no incidirían mayormente sobre el problema que aquí nos ocupa.

III. SEGUNDA OPCIÓN: MODIFICAR LAS REGLAS DE LA RELACIÓN ENTRE LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO DENTRO DEL MARCO DEL RÉGIMEN PRESIDENCIAL

Observo tres alternativas principales para atacar el problema de la democracia dividida modificando la relación entre Ejecutivo y Legislativo: la iniciativa de urgente resolución, el jefe de gabinete y el gabinete compartido.

La primera consiste en obligar al Congreso a votar dentro de un plazo determinado, y usualmente en sus términos, una iniciativa legal presentada por el presidente. La efectividad de esta medida dentro de un régimen presidencial sería, sin embargo, cuestionable: si son forzados a votar en esas condiciones, los legisladores de la oposición muy probablemente preferirían rechazar las iniciativas presidenciales y buscar cargarle los costos de dicho rechazo al presidente mismo, no

sólo porque pudieran no estar de acuerdo con la iniciativa presentada, sino porque, en la lógica anticooperativa antes descrita, ello representaría una oportunidad para debilitar al presidente en turno y posicionarse mejor para la siguiente elección.

Con todo, lo más seguro es que una transformación como ésta difícilmente sería aprobada por el Congreso, ya que éste no opta por medidas autolimitantes, y que, aun cuando efectivamente fuera posible pasarle al presidente los costos del rechazo de iniciativas, no dejarían de representar un riesgo para su propia legitimidad.

La segunda alternativa consiste en establecer la figura de un jefe de gabinete propuesto por el presidente y ratificado por el Congreso. Sin embargo, aunque la factibilidad de esta alternativa sería comparativamente mayor que por ejemplo la de un cambio de régimen, creo que sería poco eficiente para solucionar el problema de la democracia dividida. Representaría más bien, al menos en el caso de México, una situación intermedia o ambigua que no sería benéfica para el presidente ni para el régimen en su conjunto, ya que el primero perdería el control directo sin que el jefe de gabinete –nombrado por el presidente– realmente pudiera convertirse en un intermediario generador de confianza o apoyo en el parlamento (Domínguez y Shifter, 2005) (en parte porque muy probablemente el presidente seguiría siendo visto como el responsable y conductor del gobierno). La oposición podría también ver en el debilitamiento del jefe de gabinete una oportunidad para debilitar al presidente en turno, con lo que prácticamente nos mantendríamos dentro de la misma estructura “anticooperativa”. No extraña entonces que, como señalan Domínguez y Shifter (2005), esta figura no se haya mostrado realmente efectiva en los países latinoamericanos que la han introducido.

La tercera alternativa, el gabinete compartido con la oposición, es relativamente más factible ya que depende de la voluntad del propio presidente y, existiendo ésta, de que encuentre figuras políticas de la oposición dispuestas a formar parte de su equipo, lo que en principio no parecería muy difícil. Lijphart (2004) ha destacado el gabinete compartido como un instrumento efectivo ante el problema de la democracia dividida. Amorim Neto (2002), por su parte, ha proporcionado evidencia en ese mismo sentido para el caso brasileño, aunque duda que el esquema sea efectivo en otros países, como Estados Uni-

dos y Venezuela. Sin embargo, Valenzuela (2004: 13) duda que este instrumento pueda funcionar en los casos de presidentes que no son percibidos como suficientemente fuertes por los partidos de oposición como para que éstos arriesguen su capital político-electoral en una empresa conjunta.

En el caso mexicano, creo que un gabinete compartido es también una apuesta riesgosa: mientras que sin duda representaría una pérdida para el presidente de cierto control sobre su gabinete, la obtención de los beneficios sería más bien incierta: en el marco del presidencialismo mexicano, un partido de la oposición puede no ser percibido como un aliado suficientemente confiable como para otorgarle puestos a cambio de promesas de colaboración y, además, una figura de la oposición que entra en el equipo del presidente tiende a dejar de ser parte real de la misma y, en esa medida, pierde capacidad como instrumento eficaz para la consecución de acuerdos legislativos o coaliciones duraderas. Aunque no está claro que el presidente actual haya buscado realmente un “gabinete compartido”, las reacciones de reconocidas figuras del PRI que desacreditaron las credenciales partidistas de los priistas o ex priistas designados por Calderón, y la declaración de Manlio Fabio Beltrones respecto de que ello “no será factor de negociación” (*El Universal*, 22 de noviembre de 2006), confirman esta tendencia.

¿Qué podemos concluir entonces de la efectividad y factibilidad de las opciones uno y dos, y, por lo tanto, de la conveniencia de mejorar el sistema presidencial? Por un lado, confirmamos que la efectividad de los cambios a los sistemas electorales no es clara, ya que, como han señalado varios autores (Nohlen, 2004), no tienen una incidencia directa sobre el grado de fragmentación partidista y parlamentaria ni sobre el grado de gobernabilidad. Y lo mismo podría decirse de los cambios en la relación Ejecutivo-Legislativo dentro del marco del régimen presidencial. Así, cambios simultáneos en estas dos dimensiones difícilmente solucionarían el problema de la democracia dividida.

La factibilidad de estas reformas tampoco parece clara. Su introducción requeriría por lo tanto de una considerable inversión de energía y tiempo, lo que, combinado con su efectividad incierta, podría generar falsas expectativas y luego conducir a una decepción democrática mayor. Sin afán de dramatizar, podrían conducir al país a un punto de no retorno dentro de un círculo vicioso de debilitamiento creciente de la

democracia, donde la erosión ya existente del sistema democrático, la decepción ciudadana adicional y los liderazgos populistas y antiinstitucionales se retroalimenten, para incubar ahora sí una “crisis constitucional”. La visión de los mexicanos respecto de la democracia y el apoyo creciente a la posibilidad de un líder más autoritario, reflejada recientemente en la conocida encuesta Latinobarómetro (*El Universal*, 8 de diciembre de 2006), resalta sin duda este importante riesgo de la opción de cambio parcial discutida en esta sección.

III: TERCERA OPCIÓN: CAMBIAR EL TIPO DE RÉGIMEN POLÍTICO

La tercera gran opción –cambiar el régimen político– observa tres alternativas básicas: el régimen semipresidencial, el semiparlamentario y el parlamentario. Aunque la discusión sobre las clasificaciones es amplia, en forma un tanto esquemática aquí entenderemos por el primero aquel en el que existen un presidente y un primer ministro con poderes reales, el segundo como aquel en el que existen un primer ministro con poderes reales y un presidente con poderes más o menos simbólicos, y el tercero como el régimen en el que sólo existe un primer ministro (a veces con un monarca con poderes más bien simbólicos).³

Dado que se ha cuestionado seriamente la factibilidad para América Latina del régimen semiparlamentario y sobre todo del parlamentario (Sartori, 2000), nos concentraremos en el análisis del régimen semipresidencial. En general, este último ha sido considerado efectivo para propiciar la gobernabilidad democrática, en la medida en que incluye la figura de un primer ministro salido de la legislatura que está en posibilidades de “formar gobierno”, a la vez que representa una opción más factible para los países con tradiciones políticas personalistas como los latinoamericanos, al incluir también la figura de un presidente electo popularmente (Valdés, 2006; Martínez, 1998). Además, parecería que medidas como la segunda vuelta o la iniciativa de urgente resolución, que en un régimen presidencial aparentemente no

³ En el texto ya citado (Méndez, 2006) desarrollo más extensamente la manera en que funcionaría un régimen semipresidencial.

pueden generar efectos significativos sobre la gobernabilidad, en uno semipresidencial adquieren mayor sentido e incluso potencian la gobernabilidad (quizá sea ésta precisamente la razón por la cual tienden a utilizarse más en este último tipo de régimen que en el primero).

Sin embargo, debe notarse que el régimen semipresidencial ha sido también criticado, sobre todo porque, al incluir dos figuras ejecutivas, puede acentuar el conflicto interinstitucional cuando ellas provienen de dos partidos distintos, lo que es conocido como el problema de la “cohabitación”. No obstante, este fenómeno no tiene que darse y, cuando se da, más que acentuar un conflicto podría simplemente estarlo reflejando institucionalmente y, en esa medida, permitir su procesamiento y eventual solución en el marco de las instituciones políticas, y no fuera de ellas (Elgie 2005b) (que de hecho es lo contrario de lo que ha sucedido en nuestro sistema presidencial tras una elección cerrada donde el candidato que quedó en segundo lugar ha adoptado posturas “antisistema”).

Si bien la cohabitación ha representado una prueba difícil para los países con sistemas semipresidenciales en los que se ha dado, varios autores han mostrado que todos estos países la han podido procesar y superar, aun en los casos de democracias incipientes como Lituania, Mongolia, Rumania, Santo Tomás y Taiwan (Elgie, 2005), mientras que no está nada claro que un régimen presidencial sea capaz de superar adecuadamente la “partición del voto” (de hecho, si ésta abrió profundas heridas en una democracia presidencial consolidada como la estadounidense durante la pasada elección, sus efectos resultan aún más preocupantes en democracias presidenciales emergentes y por lo tanto más frágiles, como la mexicana).

En todo caso, aunque implica acercarse a la opción menos factible del semiparlamentarismo, este riesgo de la cohabitación podría hacer pensar en la posibilidad de reducir un tanto el poder que un presidente suele tener en un régimen semipresidencial, como sucede hasta cierto punto por ejemplo en el caso del Portugal o, en mayor medida, en sistemas semiparlamentarios como el alemán (Elgie, 2005b).

Ahora bien, independientemente de su efectividad, ¿qué tan factible sería introducir el régimen semipresidencial en México? Si nos limitamos al momento actual, por supuesto que no parece muy factible. Para el Congreso representaría una reforma estructural, del mismo tamaño

o incluso mayor que las otras que hemos mencionado, y además el momento actual no es propicio. Por un lado, apenas se inicia un periodo presidencial, y Felipe Calderón no favorecería, entendiblemente, reformas que redujeran su poder. Por otro, puede ser que la sociedad y la opinión pública en estos momentos no entiendan bien la naturaleza y beneficios de un cambio de este tipo, y en ese sentido requerirían de un proceso mayor de “aprendizaje” sobre la gravedad de la coyuntura mexicana y las opciones que existen ante la misma. De hecho, hay que reconocer que en general hasta ahora las propuestas de cambio de régimen no han sido aceptadas en algunos países latinoamericanos, como Argentina, Brasil o Chile (aunque a la vez ello en parte ha tenido que ver con la forma en que han sido planteadas).

Sin embargo, considero que si bien esta menor factibilidad del semi-presidencialismo es cierta para los primeros tres años de gobierno, con la presente legislatura en la Cámara de Diputados, no necesariamente lo hace para los últimos tres, cuando, tras el estancamiento de las reformas en el Congreso y un crecimiento económico menor –ambos escenarios que hoy parecen probables–, podría surgir el ambiente político y social propicio para considerar un cambio de régimen: la sociedad estaría mucho más exasperada y decepcionada con la clase política y el gobierno, la nueva legislatura y los partidos políticos podrían considerar que esta reforma en realidad les otorga un mayor poder político, y el presidente podría ver la oportunidad –como de hecho la vio el presidente Ernesto Zedillo en 2000– de pasar a la historia como el estadista que logró los cambios necesarios para dar un siguiente paso en la consolidación de la democracia mexicana.

CONCLUSIÓN

En este trabajo he presentado cinco argumentos principales.

Uno, que desde hace diez años México vive una democracia dividida que ha dificultado, y seguirá dificultando, la aprobación de las reformas que necesita.

Dos, que, aunque pueden existir otros factores, esa democracia dividida es principalmente producto de la combinación de un régimen político presidencial con un sistema tripartidista.

Tres, que ello abre básicamente dos opciones: mejorar el presidencialismo o cambiarlo.

Cuatro, que, en el caso de México, tanto la conveniencia como la factibilidad de mejorar el régimen presidencial son menores de lo que se suele creer, y que esta opción implica el importante riesgo de entrar en un punto de no retorno dentro de un peligroso círculo vicioso de menor apoyo y mayor exigencia al sistema democrático.

Cinco, que la conveniencia del régimen semipresidencial es en realidad mayor de lo que se podría pensar en una primera instancia y que además es posible que su factibilidad aumente en el corto o mediano plazo.

Cabe aclarar por último que el propósito de estos argumentos no es presentar el semipresidencialismo como una opción que carezca de riesgos u obstáculos importantes, sino simplemente como una posibilidad que habrá que considerar con mayor atención en los próximos años, especialmente si nuestro régimen político continúa caminando por la misma ruta de la última década.

BIBLIOGRAFÍA

- AMORIM NETO, Octavio, "Presidential Cabinets, Electoral Cycles, and Coalition Discipline in Brazil", en Scott MORGENSTERN y Benito NACIF (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press.
- BENSUSÁN, Graciela, "La reforma laboral", *Economía*, UNAM, vol. 3, núm. 9, 2006.
- DAMM, Arturo y Adolfo GUTIÉRREZ, *Las reformas estructurales que México necesita*, México, Compañía Editorial Continental, 2005.
- DOMÍNGUEZ, Jorge y Michael SHIFTER (eds.), *Construcción de gobernabilidad democrática en América Latina*, Bogotá, Fondo de Cultura Económica, 2005.
- ELGIE, Robert, "From Linz to Tsebelis: Three Waves of Presidential/Parliamentary Studies?", *Democratization*, vol. 12, núm. 1, febrero de 2005, pp. 106-122.
- ELGIE, Robert, "A Fresh Look at Semipresidentialism: Variations on a Theme", *Journal of Democracy*, vol. 16, núm. 3, julio de 2005.
- LIJPHART, Arend, "Constitutional Design for Divided Societies", *Journal of Democracy*, vol. 15, núm. 2, abril de 2004.
- LINZ, Juan, "The Perils of Democracy", *Journal of Democracy*, vol. 1, núm. 1, 1990, pp. 51-69.

- LINZ, Juan y Arturo VALENZUELA, *La crisis de la democracia presidencial*, Madrid, Alianza, 1997.
- MARTÍNEZ MARTÍNEZ, Rafael, *El semipresidencialismo: estudio comparado*, Working Paper núm. 154, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Universitat de Barcelona, 1998.
- MÉNDEZ, José Luis, “La nueva democracia mexicana: ¿gigante con pies de barro?”, *Este País*, marzo de 1998.
- , “El zorro y el león: hacia una reforma del Estado más equilibrada para los países en desarrollo”, *Foro Internacional*, núm. 180, abril-junio de 2005.
- NOHLEN, Dieter, “¿Cómo fortalecer la gobernabilidad democrática a partir de la reforma a los sistemas de gobierno presidenciales en América Latina? Diez Conclusiones”, Seminario internacional “Hacia el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática: situación y perspectivas del presidencialismo y el parlamentarismo en América Latina”, Washington, DC, octubre de 2004.
- ORTEGA VILLODRES, Carmen, “Sistemas electorales y gobernabilidad en América Latina”, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8-11 de octubre de 2002.
- SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.
- VALDÉS ROBLEDO, Sandra, *La transición: México, ¿del presidencialismo al semipresidencialismo?*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2006.
- VALENZUELA, Arturo, “Latin American Presidencies Interrupted”, *Journal of Democracy*, vol. 15, núm. 4, octubre de 2004.
- WERNER, Alejandro y José URSÚA, “La reforma fiscal en México: una asignatura pendiente”, *JCE*, núm. 821, marzo-abril de 2005.

EL ESTADO DE DERECHO: REFORMAS PENDIENTES Y DESAFÍOS*

Héctor Fix-Fierro
Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM)

I. EL ESTADO DE DERECHO A DEBATE

Desde hace por lo menos dos periodos de gobierno, el concepto de “Estado de derecho” se ha convertido en una especie de fórmula ritual, de mantra, con la que señalamos algunas deficiencias graves de nuestra organización social. En esencia, este concepto significa que no es posible la consolidación de la democracia y del desarrollo económico sin reglas públicas y legítimas que sean habitualmente cumplidas, incluso de manera coactiva; sin procedimientos transparentes que sean rigurosamente observados, y sin el respeto a los derechos de todos y cada uno de los integrantes de la sociedad. La noción de “Estado de derecho” despierta en nosotros, pues, la imagen de una situación, sumamente deseable, de orden y justicia.

Este orden es tanto más deseado cuanto más nos sentimos alejados de él en la realidad. La violencia desatada por el narcotráfico, en apariencia incontenible, parece establecer una distancia insuperable entre la circunstancia actual y el ideal del Estado de derecho. Y conflictos como el que se vive todavía en la ciudad de Oaxaca, o bien los llamados “plantones” en la ciudad de México que fueron consecuencia de los resultados electorales del 2 de julio, nos recuerdan también con cuánta facilidad se puede perturbar el orden social y cuán difícil y costoso puede resultar restablecerlo.

* El autor agradece los comentarios de Jacqueline Martínez Uriarte.

Buscamos con cierta desesperación las causas por las que las leyes no se cumplen o no se hacen cumplir por la autoridad, pero poco consuelo nos depara darnos cuenta de que la ley se cumplirá cuando los costos de no aplicarla, para quien tiene esa responsabilidad, sean mucho mayores que los de hacerla respetar.¹ Por desgracia, en la situación actual, quienes sufren las consecuencias negativas de la falta de un verdadero Estado de derecho cuentan con escasas o nulas defensas, y ello es justamente el desequilibrio que debemos corregir.

No obstante el estado de cosas anterior, resulta indispensable señalar que en las últimas dos décadas se ha dado un proceso permanente de renovación y perfeccionamiento del orden jurídico. Entre los cambios positivos que podemos apuntar se encuentran los siguientes:

- Las leyes se han actualizado y modernizado.²
- Se ha demostrado que es posible crear instituciones razonablemente eficaces y confiables, como las electorales.³
- Se ha sustituido muchas normas informales y prácticas irregulares o simuladas con reglas públicas y formales, como sucede con la reforma agraria, la relación entre las asociaciones religiosas y el Estado, o la carrera judicial, entre otros ejemplos.
- Se ha avanzado en la institucionalización de la transparencia y el acceso a la información pública a través de las leyes respectivas, las cuales han establecido organismos especializados para vigilar su cumplimiento.
- Se ha hecho progreso en la protección de los derechos humanos a través de la creación de organismos especializados, de la incor-

¹ Partimos de la premisa de que, en principio, la política, y por consiguiente la autoridad pública, tiende a utilizar el derecho de manera oportunista. Por tanto, el cumplimiento de la ley puede ser promovido por sanciones e incentivos políticos, como el voto o la pérdida de confianza y popularidad.

² López Ayllón y Fix-Fierro (2003) señalan que, entre 1982 y 2000, se renovó, de manera parcial o total, 80% de las leyes federales vigentes.

³ Esto a pesar de todos los cuestionamientos de que han sido objeto después de las elecciones del 2 de julio de 2006. Sin embargo, sigue habiendo aspectos importantes de la legislación electoral que requieren cambios, por lo que resulta previsible la realización en breve de una importante reforma de este marco jurídico.

poración y reconocimiento de instrumentos y organismos extranjeros, así como de la visibilidad pública de esta problemática.

- En general, y no obstante sus ambigüedades y titubeos, puede advertirse un proceso de cambio social por el que las expectativas y los conflictos sociales se orientan hoy mucho más hacia las instituciones y los procedimientos jurídicos que en el pasado.⁴

A pesar de los cambios citados, el debate público actual sobre el Estado de derecho en nuestro país se concentra en tres temas en los que no parece haber avance, o bien, los avances resultan muy desiguales e insuficientes. Para empeorar las cosas, este debate es en muchos casos pobre y superficial, y no ha alcanzado un grado suficiente de consenso sobre las estrategias por seguir. Los temas son los siguientes:

- *Seguridad pública.* A pesar de los elevados recursos que se han invertido en la seguridad pública en los últimos diez años, no parece haber una mejoría tangible en este campo. Las percepciones ciudadanas siguen señalando la seguridad pública como uno de los problemas más urgentes del país y uno de los terrenos en los que la acción pública parece más ineficaz. Las mejorías que constantemente anuncian las autoridades públicas competentes no gozan de credibilidad, porque frecuentemente se apoyan en datos o interpretaciones no confiables, o simplemente no son capaces de superar la profunda desconfianza de los ciudadanos. Tenemos, pues, un panorama de desconcierto y descoordinación.
- *Sistema de justicia penal.* Aunque está indudablemente vinculada con la seguridad pública, la justicia penal tiene su propia y muy compleja realidad, pues abarca procedimientos muy diversos ante autoridades distintas, desde la averiguación previa, a cargo del ministerio público, hasta la ejecución de las sanciones penales. Si bien en este campo parece haber cierto consenso sobre los remedios –podemos citar, entre otros, la autonomía y profesionalización del ministerio público, o la introducción de los

⁴ En Fix-Fierro y López Ayllón (2001a) puede verse un análisis e interpretación de este proceso con base en ejemplos específicos.

llamados “juicios orales”–,⁵ lo cierto es que no siempre hay conciencia clara de sus implicaciones, así como tampoco del nivel de planeación y preparación que requieren. Un ejemplo palpable de lo anterior es el nuevo sistema de justicia para niños y adolescentes, producto de una reciente reforma constitucional (2006) que otorgó a las entidades federativas un plazo excesivamente breve para expedir las leyes que la reglamentan. Previsiblemente, muchas de las autoridades locales se encuentran en una situación cercana a la desesperación, por la carencia de conocimientos técnicos, de preparación y recursos.

- *Reforma judicial.* Este tema se encuentra relacionado también con los dos anteriores, pero tiene un alcance diferente. Su impulso proviene, sobre todo, del simple hecho de que cada vez llegan a los tribunales más cuestiones de carácter individual y colectivo que anteriormente no tenían solución, o que la tenían por otras vías. Si como sociedad estamos imponiendo mayores exigencias a la impartición de justicia, resulta inevitable que sus deficiencias salgan a la luz. Aunque en diez años se ha avanzado de manera importante en la modernización de los poderes judiciales, tanto en el ámbito federal como en el local, lo cierto es que, en muchos sentidos, no han cambiado esencialmente los parámetros bajo los cuales se imparte justicia, para no hablar ya del limitado o nulo acceso a ella que tiene la mayor parte de la población.⁶

⁵ Con fecha 19 de diciembre de 2006 se presentó ante el pleno de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión una iniciativa de reforma a varios artículos de la Constitución Federal para introducir un sistema de juicios orales en materia penal. Resulta significativo señalar que la iniciativa fue suscrita por diputados de los tres principales partidos, retomando formalmente un documento elaborado por la “Red Nacional a favor de los Juicios Orales y debido Proceso Legal”, la cual está conformada por especialistas del sector académico e integrantes del sector empresarial y de la comunicación. Tanto esta iniciativa como los pronunciamientos públicos de funcionarios de los poderes Ejecutivo y Judicial permiten pensar que está próxima una importante reforma en la materia.

⁶ Sobre este tema puede verse el diagnóstico de los poderes judiciales locales que ofrecen Concha Cantú y Caballero (2001). Sobre el tema del acceso a la justicia véase Fix-Fierro y López Ayllón (2001b).

Resulta medianamente claro que estos temas seguirán ocupando una posición central en la agenda pública del Estado de derecho en los años por venir. También resulta evidente que no se podrá avanzar más en ellos si no se hace un esfuerzo mucho mayor de diagnóstico; si no se aclaran los objetivos y las prioridades de las políticas públicas en estos terrenos, y si los actores políticos y sociales no buscan puntos de coincidencia que tomen en cuenta necesidades de mediano y largo plazo.

Un ejemplo del tipo de esfuerzo que es necesario realizar es el Libro blanco de la reforma judicial que recientemente ha publicado la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁷ En este documento se hace un intento muy valioso de sistematización de las cuestiones pendientes, con base en los conceptos de “independencia y rendición de cuentas”, “eficacia y eficiencia” y “accesibilidad”, además de que se examinan las alternativas de acción y los medios legislativos y de otro tipo que requerirían las diversas acciones posibles. Sin embargo, este esfuerzo quedará incompleto si no se hace una evaluación rigurosa de los resultados que han traído las políticas y las reformas judiciales de los últimos diez años. Salvo algunos estudios aislados, en nuestro país no existe todavía semejante línea de investigación. También resulta loable el reciente anuncio (noviembre de 2006), bajo el liderazgo de la propia Suprema Corte, de la constitución de una asociación nacional de órganos impartidores de justicia, la cual tiene el propósito fundamental de establecer mejores mecanismos de coordinación y colaboración en este ámbito.

II. LOS NUEVOS TEMAS DE LA AGENDA DEL ESTADO DE DERECHO

A los temas brevemente desarrollados en el apartado anterior sería deseable agregar dos más que no forman parte de la agenda actual, o sólo lo hacen de un modo insuficiente. Me refiero al “capital humano” que requiere el Estado de derecho para funcionar, por un lado, y a las exigencias que dicho tipo de Estado plantea respecto del sistema fiscal, por el otro. La necesidad de introducir ambos temas en el debate público deberá quedar clara en la breve exposición que sigue a continuación.

⁷ Véase SCJN (2006).

1. El capital humano del Estado de derecho

Así como el sistema de salud no puede sostenerse sin un grupo numeroso de profesionistas capacitados (médicos, enfermeras, técnicos de laboratorio, incluso administradores de instituciones hospitalarias), así tampoco el Estado de derecho es viable sin un número considerable de agentes que requieren desempeñarse a un elevado nivel técnico, en interrelación de unos con otros: jueces, agentes del ministerio público, abogados litigantes, notarios, abogados del sector público, académicos, etc. ¿De qué serviría contar con jueces de nivel británico –que tienen la mejor fama del mundo– si la calidad media de los abogados no es buena, como desgraciadamente sucede en nuestro país? ¿Cómo podrían tener éxito los juicios orales si las partes –acusadora y defensora– tienen en general mala preparación y deficiente desempeño?⁸ Se trata, pues, de una condición indispensable, aunque no suficiente, para resolver los demás temas de la agenda del Estado de derecho.⁹

Contamos con algunos datos sobre la calidad de los egresados de las escuelas de derecho. De acuerdo con los informes del Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (Ceneval), entre 2001 y 2003 se aplicó un examen de evaluación a 20 810 egresados de la carrera de derecho, de los cuales apenas un promedio de 3.5% obtuvo testimonio de rendimiento sobresaliente, y un 45.5% testimonio de rendimiento satisfactorio (el resto no aprobó el examen).¹⁰ Aunque el diseño del examen y los puntos de corte en la escala de evaluación pueden variar, estos resultados revelan, de todos modos, que existe un grupo muy numeroso de egresados que no satisfacen los que, en un momento determinado, se consideran los conocimientos básicos que todo egresado de la carrera debe poseer.

Las razones de esta baja calidad promedio no son difíciles de identificar. Tenemos, en primer lugar, la explosión reciente en el número de estudiantes y escuelas de derecho. Según datos de la Asociación

⁸ Así se desprende, por ejemplo, de un análisis de sentencias penales dictadas por jueces del Distrito Federal realizado por Pásara (2006).

⁹ Sobre la realidad de la educación y la profesión jurídicas en nuestro país, véanse los ensayos reunidos en Fix-Fierro (2006).

¹⁰ Los informes se pueden consultar en internet: <http://www.ceneval.edu.mx> (visitada en octubre de 2005).

Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), la de derecho es la carrera profesional que más se estudia en el país desde hace algunos años. En 2004 había unos 207 000 estudiantes en la licenciatura de derecho en todo el país, inscritos en un total de 526 planteles, en su gran mayoría privados. En 1991, había 111 000 estudiantes en un total de apenas 118 planteles.¹¹ Cabe señalar que no todos terminan los estudios: de 30 a 40% no los concluye o no obtiene su título profesional.

Según diversos observadores, la masificación de la carrera a partir de los años setenta es una razón de la caída en el nivel de calidad de los egresados. Hay que tomar en cuenta, además, que las escuelas de derecho han proliferado sin ningún control aparente, ya que, por un lado, hay todavía una gran demanda insatisfecha de educación superior y, por el otro, el establecimiento de una escuela de derecho no necesita una elevada inversión, sino que cuando más se requiere un aula y un profesor. No hay necesidad de invertir en bibliotecas (salvo una muy básica) ni en laboratorios ni en publicaciones propias o en investigación. A esto se agrega la percepción que tienen muchos estudiantes de que la carrera de derecho ofrece buenas oportunidades económicas y variadas salidas profesionales a un bajo costo, pues no exige estudios de tiempo completo, por lo que muchos estudiantes aprovechan la posibilidad de trabajar desde que cursan la carrera.

Pero el aspecto más significativo es que, para el acceso al ejercicio profesional, no existen controles (o los que existen apenas se están estableciendo) que sean distintos de los requisitos para la obtención del título universitario. Esto es especialmente cierto respecto de los abogados litigantes,¹² ya que en otras ramas profesionales –como la judicatura, el notariado, el ministerio público– empiezan a establecerse algunos controles mediante exámenes y concursos de oposición.

El problema, sin embargo, no afecta solamente a los abogados litigantes particulares, los que se encuentran estratificados entre una élite pequeña, bien preparada y especializada que cobra elevados honora-

¹¹ ANUIES (1991 y 2004).

¹² De acuerdo con la legislación vigente, en las materias penal y laboral ni siquiera es necesario contar con título de licenciado en derecho para ejercer actividades profesionales.

rios, y una masa de profesionistas que sobrevive llevando asuntos de escasa cuantía en las materias más diversas. Los abogados del Estado laboran también en condiciones precarias, con salarios reducidos y elevadas cargas de trabajo. Así, por ejemplo, de acuerdo con un cuestionario contestado por las direcciones de asuntos contenciosos o amparos de 33 dependencias y organismos de la administración pública federal, en su mayoría sufrieron reducciones de personal desde el año de 1995, y los espacios físicos, las instalaciones y los servicios con que cuentan son muy inadecuados o apenas aceptables. Solamente 30% de las dependencias u organismos encuestados reportó tener una política de formación, perfeccionamiento o actualización del personal jurídico. Respecto de los despachos de abogados que interponen amparos contra dichos organismos o dependencias, las respuestas de los cuestionarios indican que en su mayoría son de calidad regular o mala, especialmente fuera de la ciudad de México.¹³

El campo donde el deficiente desempeño de los abogados es más preocupante es el penal, tanto por lo que se refiere a los llamados “defensores de oficio” en las entidades federativas¹⁴ como de un buen porcentaje de los defensores particulares. Una encuesta de reclusos en varias entidades revela que éstos consideraban no haber tenido una defensa competente: 46% señaló que no habían sido defendidos en lo absoluto; 22%, que su defensa había sido mínima. En consecuencia, 45% de los reclusos había cambiado de defensor una o varias veces, porque éste “no había hecho nada” (56.1%) o simplemente porque era “mal” abogado (10.1 por ciento).¹⁵

Por último, es importante hacer notar que no existen disciplinas ni controles externos efectivos para el comportamiento de los abogados. Los colegios de abogados cuentan con sus códigos de ética, pero la naturaleza voluntaria de estas asociaciones las priva totalmente de

¹³ Véase Fix-Fierro (2005, pp. 88 y ss.).

¹⁴ La defensoría de oficio del fuero federal, que siempre ha laborado en mejores condiciones que las locales, sufrió una importante reorganización en 1998 con la creación del Instituto Federal de Defensoría Pública, dependiente del Consejo de la Judicatura Federal. Desde entonces, el Instituto ha ido incrementando y mejorando sus servicios, los cuales abarcan ahora no sólo la defensoría penal, sino también la asesoría en materias no penales del fuero federal. Véase CJF (2005, pp. 247 y siguientes).

¹⁵ Bergman *et al.* (2003, pp. 48-49, 92 y ss.).

eficacia en su aplicación. Los códigos procesales confieren facultades a los juzgadores para imponer sanciones disciplinarias a los abogados que cometen abusos profesionales, pero no las utilizan, esencialmente para evitar ganarse las quejas administrativas y los ataques periodísticos con que éstos los hostilizan con frecuencia. Por tanto, los clientes se encuentran a merced de sus abogados, sin ninguna arma para defenderse o exigirles responsabilidad.

A pesar de lo anterior, en justicia hay que señalar que en los últimos años ha habido algunos avances en estos temas. Las escuelas de derecho más importantes y prestigiadas tratan de mantener actualizados sus planes de estudio, y algunas de ellas se están sometiendo a procesos de certificación. Los exámenes que aplica el Ceneval poco a poco están teniendo el efecto de dar incentivos a las escuelas y facultades de derecho para reforzar aquellas áreas del conocimiento jurídico en las que sus egresados tienen un desempeño deficiente o menos bueno. Por último, hay que mencionar que la iniciativa de reforma del sistema de justicia penal que envió el entonces presidente Vicente Fox a la Cámara de Senadores en abril de 2004 preveía la introducción de una certificación periódica de los abogados defensores en el fuero federal ante el Consejo de la Judicatura Federal. Desafortunadamente, aunque esta propuesta apunta en la dirección correcta, no ha sido aprobada hasta el momento.

En resumen, se requieren tres tipos de cambios para lograr una elevación de la calidad de los servicios que prestan los profesionistas del derecho:

- Introducción de filtros de calidad en el acceso y la permanencia en la profesión, mediante la colaboración de las autoridades públicas y las organizaciones profesionales.
- Creación de controles disciplinarios y aplicación de responsabilidades efectivas por deficiente desempeño profesional.
- Establecimiento de incentivos en las dependencias públicas, a fin de que la labor de los abogados del sector público sea más de carácter preventivo que litigioso y se evalúe conforme a criterios de calidad y no solamente de cantidad.

2. Sistema fiscal y Estado de derecho

Uno de los temas más insistentes y cada vez más apremiantes del debate público actual en México es el de la recaudación fiscal. El nuestro es un país con serias debilidades en sus finanzas públicas en relación con el nivel de desarrollo que ha alcanzado, y existe consenso tanto entre los estudiosos como entre los actores políticos en que no podrá haber consolidación de la democracia ni mayores niveles de desarrollo económico y social con una base recaudatoria tan precaria.¹⁶

Sin embargo, la mayoría de los análisis que existen sobre este desafío se concentran en la cuestión de cómo elevar la recaudación (por ejemplo, mediante la ampliación de la reducida base de contribuyentes), pero prácticamente nadie se refiere al modo en que se recauda, no obstante que dicho modo puede incidir de manera importante en el monto de lo recaudado. En efecto, podemos suponer que un sistema tributario que respeta generalmente los principios básicos del Estado de derecho moderno –como los de igualdad, legalidad, proporcionalidad, transparencia, etc.– es percibido como legítimo y, por tanto, genera entre los contribuyentes mayor disposición a cumplir con sus obligaciones fiscales y tiene, al mismo tiempo, mayor capacidad de exigir, incluso coactivamente, dicho cumplimiento.

¿Qué tanto respeta nuestro sistema fiscal los principios del Estado de derecho? La verdad es que no lo sabemos. Carecemos tanto de un diagnóstico puramente jurídico como de una evaluación del apego real del sistema fiscal a dichos principios. A lo más, contamos con evidencia anecdótica y algunos indicios claros de que dicho apego es bastante deficiente. Las constantes quejas de los contribuyentes sobre el llamado “terrorismo fiscal”, es decir, la utilización de tácticas agresivas e intimidatorias para forzar el cumplimiento de las obligaciones fiscales; la injusta desigualdad en la aplicación de las leyes fiscales que permite sólo a unos cuantos contribuyentes beneficiarse cuando dichas leyes son declaradas inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia;¹⁷ la multiplicación y la complejidad de las obligaciones fiscales, lo cual

¹⁶ Sobre el particular véase, entre muchos, el excelente ensayo de Elizondo Mayer-Serra (2005).

¹⁷ Esta desigualdad de trato es consecuencia de la aplicación de la llamada “fórmula de Otero”, que impide que los tribunales federales anulen, con efectos generales que

genera incumplimiento de manera natural y, con ello, la aplicación frecuente de sanciones (multas) como forma perversa de recaudación; los privilegios jurídicos y procesales de que goza el fisco frente al contribuyente; la exención de las medidas y procedimientos fiscales respecto de la mejora regulatoria, etc., todas ellas son muestras de que el sistema tributario se encuentra en una posición de excepción y relativa impunidad frente a los ciudadanos. Dicho en otras palabras: el sistema fiscal sigue funcionando, por mucho, en la lógica del régimen autoritario que supuestamente hemos dejado atrás. Y lo puede hacer porque la función tributaria es tan importante para la existencia material del Estado (Schumpeter), que ello mismo constituye su mejor escudo contra cualquier alteración.

Nuevamente, también hay indicios de que empieza a generarse alguna conciencia sobre la importancia de este debate, tanto en términos del diagnóstico del funcionamiento del sistema fiscal como de la protección de los derechos de los contribuyentes. Así, por ejemplo, podemos citar la nueva Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, que fue publicada después de superar un veto inicial del Ejecutivo federal.¹⁸ Esta ley crea un ombudsman fiscal para defender y asesorar, de manera gratuita, sobre todo a los pequeños contribuyentes. En la misma línea se encuentra la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente.¹⁹ Además de definir un extenso catálogo

beneficiarían a todos los ciudadanos, las leyes o disposiciones inconstitucionales. La doctrina jurídica ha propuesto la eliminación de esta “fórmula” desde hace mucho tiempo, mientras que la iniciativa de nueva Ley de Amparo propone modularla para permitir la declaración general de inconstitucionalidad. Sin embargo, estas propuestas no han prosperado, entre otras razones, por la tenaz oposición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Véase Enrígue González (2006, pp. 47 y ss.), quien presenta, sobre una muestra de 600 expedientes, un análisis de los contribuyentes que interponen demandas de amparo reclamando la inconstitucionalidad de la Ley del Impuesto sobre la Renta. Como era de esperarse, se trata en su mayoría (51%) de personas morales identificadas como grandes contribuyentes, las cuales pueden asumir con mayor facilidad, y mayor éxito, el elevado costo de un pleito con el sistema tributario. La tasa promedio de éxito de los contribuyentes entre 2003 y 2005 fue de 71%, lo que puede ser indicio de que la SHCP hace un cálculo de costo y beneficio al proponer disposiciones fiscales que tienen alta probabilidad de ser declaradas inconstitucionales.

¹⁸ *Diario Oficial de la Federación* de 4 de septiembre de 2006.

¹⁹ *Diario Oficial de la Federación* de 23 de junio de 2005.

de derechos generales y particulares de los contribuyentes, esta ley establece explícitamente las obligaciones que tienen las autoridades fiscales, aunque sólo las de carácter federal, en materia de información, difusión y asistencia al contribuyente. Finalmente, el nuevo secretario de Hacienda en el gobierno del presidente Calderón, Agustín Carstens, declaró en varias ocasiones, antes de asumir su encargo, que hay necesidad de simplificar significativamente el sistema fiscal para facilitar el pago de impuestos, lo cual refleja con claridad la conciencia de que los problemas recaudatorios del sistema se derivan, en parte al menos, del modo mismo como se lleva a cabo la recaudación.

Lo dicho anteriormente constituye un acercamiento todavía muy impreciso a la problemática examinada. Toca a los investigadores tratar de llevar a cabo un diagnóstico completo y riguroso de la operación del sistema fiscal desde el punto de vista de los postulados del Estado de derecho, a fin de introducir también esta perspectiva en el debate actual sobre la política recaudatoria del Estado mexicano. De este modo habrá mayores posibilidades de hacer una contribución significativa y duradera a la consolidación de un verdadero régimen de libertades y derechos garantizados por un orden jurídico eficaz y democrático.

III. CONCLUSIÓN

Como breve conclusión de este trabajo podemos señalar que la causa del Estado de derecho ha tenido avances importantes en la última década, pero que los desafíos que enfrenta en la actualidad son de tal magnitud, que muchos tienden a no ver dichos avances o a considerarlos como mínimos. En este texto hemos procurado dar un panorama muy apretado tanto de los avances como de los desafíos pendientes. También hemos pretendido mostrar la necesidad de inducir y ampliar la discusión sobre temas apenas debatidos hasta el momento, como la calidad en el desempeño de los profesionistas del derecho o el respeto a los principios del Estado de derecho por parte del sistema fiscal.

Un desafío que no hemos considerado de manera expresa es la tentación y las presiones, siempre presentes en la sociedad mexicana, para resolver los conflictos sociales por vías de hecho o no institucionales. El conflicto derivado de las elecciones federales del 2 de

julio puede verse como un episodio más en esta lucha secular por conquistar instituciones eficaces y legítimas. Aunque las instituciones electorales federales lograron resistir los fuertes cuestionamientos y las considerables presiones de que fueron objeto, en apariencia sin daños irreparables, el conflicto mostró que la confianza en ellas era y es todavía bastante frágil. No obstante, el mensaje implícito del desenlace jurisdiccional es que las elecciones se ganan con votos y que las marchas y plantones no sustituyen a las pruebas y los planteamientos jurídicos ante los tribunales.

En suma, conflictos como el reciente del 2 de julio constituyen un desafío muy serio a las instituciones públicas, pero representan al mismo tiempo una oportunidad para lograr las reformas y los cambios que nos permitan avanzar más hacia el horizonte del pleno Estado de derecho al que todos aspiramos.

BIBLIOGRAFÍA

- Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) (1991 y 2004), *Anuarios estadísticos. Población escolar de licenciatura en universidades e institutos tecnológicos*, México, ANUIES.
- BERGMAN, Marcelo, Elena AZAOLA, Ana Laura MAGALONI y Layda NEGRETE (2003), *Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional. Resultados de la encuesta a población en reclusión en tres entidades de la República Mexicana: Distrito Federal, Morelos y Estado de México*, México, CIDE (División de Estudios Jurídicos).
- CONCHA CANTÚ, Hugo ALEJANDRO y José Antonio CABALLERO JUÁREZ (2001), *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México*, México, UNAM/National Center for State Courts.
- Consejo de la Judicatura Federal (2005), *El Consejo de la Judicatura Federal a diez años de su creación. Memoria de un aniversario, 1995-2005*, México, CJF.
- ELIZONDO MAYER-SERRA, Carlos (2005), "Democracia con finanzas públicas débiles y petrolizadas", en José Antonio AGUILAR RIVERA (coord.), *México: crónicas de un país posible*, México, FCE-Conaculta, pp. 197-235.
- ENRIGUE GONZÁLEZ, Hilda Gabriela (2006), "La Suprema Corte y la desigualdad en el acceso a la justicia. ¿A quién sirve el amparo en materia fiscal?", México, ITAM (tesis de licenciatura).

- FIX-FIERRO, Héctor (2005), *El amparo administrativo y la mejora regulatoria*, México, UNAM.
- (ed.) (2006), *Del gobierno de los abogados al imperio de las leyes. Estudios sociojurídicos sobre educación y profesión jurídicas en el México contemporáneo*, México, UNAM.
- y Sergio LÓPEZ AYLLÓN (2001a), “Legitimidad contra legalidad. Los dilemas de la transición jurídica y el Estado de derecho en México”, *Política y Gobierno*, México, año VIII, núm. 2, segundo semestre, pp. 347-393.
- y Sergio LÓPEZ AYLLÓN (2001b), “El acceso a la justicia en México. Una reflexión multidisciplinaria”, en Diego VALADÉS y Rodrigo GUTIÉRREZ RIVAS (coords.), *Justicia. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional I*, México, UNAM, pp. 111-142.
- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio y Héctor FIX-FIERRO (2003), “‘¡Tan cerca, tan lejos!’ Estado de derecho y cambio jurídico en México (1970-2000)”, en Héctor FIX-FIERRO, Lawrence M. FRIEDMAN y Rogelio PÉREZ PERDOMO (eds.), *Culturas jurídicas latinas de Europa y América en tiempos de globalización*, México, UNAM, pp. 503-603.
- PÁSARA, Luis (2006), *Cómo sentencian los jueces del D.F. en materia penal*, México, UNAM.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2006), *Libro blanco de la reforma judicial. Una agenda para la justicia en México*, México, SCJN.

LOS NUEVOS RETOS PARA LA POLÍTICA
INTERNACIONAL DE MÉXICO

LOS TRES EJES HISTÓRICOS DE LA POLÍTICA MEXICANA FRENTE A ESTADOS UNIDOS

Lorenzo Meyer
El Colegio de México

UN TRASFONDO INEVITABLE Y PERMANENTE: LA POLÍTICA DEFENSIVA

Antes de que México fuera tal, es decir cuando el país actual era la Nueva España –una de las colonias de explotación más importantes y productivas del gran imperio español en América–, el gobierno de Madrid tuvo que enfrentar las primeras consecuencias de un hecho inédito y de gran importancia histórica: el que a partir de 1783 la extensa, despoblada y mal definida frontera norte de la colonia ya no colindaba con otra posesión europea –las 13 lejanas colonias británicas– sino con algo muy diferente y mucho más peligroso en términos políticos: una nueva nación, los Estados Unidos de América. De manera sorpresiva, los vecinos del norte acababan de ganar su independencia tras una enconada guerra contra la poderosa Inglaterra –guerra en la que España había auxiliado a los independentistas con recursos provenientes de las minas de plata mexicanas– y tenían un proyecto propio –republicano, expansionista y amenazador– y de consecuencias imprevisibles.

En un abrir y cerrar de ojos –entre 1783 y 1819–, esa nueva nación protestante y de habla inglesa asumió el control de la enorme Luisiana, del Mississippi y de las Floridas. Para Madrid quedó más o menos claro que el Tratado Adams-Onís de 1819, firmado entre España y Estados Unidos y que delimitaba la frontera entre la gran colonia de la primera y el nuevo país, era sólo una tregua temporal, pues estaba en la naturaleza de la nueva nación que su interés nacio-

nal volvería a chocar con el español.¹ Este choque finalmente ocurrió, sólo que para entonces –1846– al sur de Estados Unidos ya no estaba una posesión de España sino algo aún más débil en términos políticos y materiales: la recién surgida República Mexicana.

El trasfondo de la política mexicana hacia Estados Unidos a partir de la independencia de la Nueva España fue justamente el heredado de España: una política reactiva, defensiva y que no tenía a mano una buena estrategia para conservar un enorme territorio que apenas si contaba con presencia mexicana y que en buena medida estaba habitado por tribus nómadas malamente controladas por las autoridades de la lejana ciudad de México.

Desde antes de que Washington y México establecieran relaciones diplomáticas, en 1822, Joel R. Poinsett, en calidad de agente secreto de Washington, propuso al gobierno mexicano la compra de la provincia de Texas, propuesta que México rechazó a la vez que le confirmó temores ya existentes.² Cuando poco después el propio Poinsett retornó a México en calidad de ministro plenipotenciario, los gobernantes mexicanos ya tenían conciencia de la naturaleza de las prioridades norteamericanas en relación con su vecino del sur: un tratado de comercio y la adquisición de parte de su territorio del norte. Y fue así como, desde el inicio, y dada la evidente debilidad de la recién nacida República Mexicana, se fue perfilando la naturaleza de una política reactiva y defensiva frente al empuje expansionista del vecino país del norte.

La forma de traducir ese imperativo de resistencia al proyecto expansionista norteamericano a la realidad concreta ha variado con el correr del tiempo, pero desde entonces y hasta el presente –más de 180 años– la posición defensiva se mantiene como la base de la relación de México con Washington. En realidad, la actitud de antagonismo se acentuó en ciertos periodos porque la asimetría de poder original cre-

¹ Para la rivalidad entre España e Inglaterra véase J. R. Hale, "Armies, Navies and the Art of War", en R. B. Wernham (ed.), *The New Cambridge Modern History*, vol. 3, *The Counter-Reformation and Price Revolution, 1609-1648/59*, Cambridge, Cambridge University Press, 1968, pp. 171-208.

² Sobre esta propuesta véase José Fuentes Mares, *Poinsett. Historia de una intriga*, México, Jus, 1951, pp. 177-205.

ció con el tiempo hasta hacerse la característica central de la relación entre las dos sociedades vecinas. Y es que en la actualidad en ninguna otra parte del planeta se da una relación tan directa entre estructuras de poder tan dispares. Cualquiera que sea el eje de la política México-Washington, no hay elementos para suponer que el trasfondo original vaya a cambiar en un futuro previsible.

EL PRIMER EJE. LA DEFENSA DEL TERRITORIO

Como ya fue asentado, desde el arribo a la capital mexicana del primer enviado norteamericano quedó establecido que Estados Unidos deseaba ampliar su territorio a costa del mexicano, aunque no estaba claramente precisada la forma, es decir, si sería por compra, por secesión o por conquista.

La debilidad o inexistencia de algunos de los atributos básicos de un auténtico Estado-nación en México, en los primeros nueve lustros posteriores a la independencia, llevó a que una política, en principio destinada a frenar el expansionismo norteamericano, terminara por producir exactamente el resultado opuesto. Desde la perspectiva de la ciudad de México, un país con poco más de seis millones de habitantes y cuatro millones de kilómetros cuadrados, cargado de deudas y con una fuerte disputa entre sus élites en torno a la forma adecuada de gobierno –monarquía o república, centralista o federal– sólo podía defender su frontera poblándola, es decir, mediante la colonización.³ Sin embargo, abrir Texas a la colonización con elementos extranjeros pronto se convirtió en la introducción de un Caballo de Troya en esa provincia, pues los nuevos colonos no fueron católicos y sí esclavistas y muy pronto sus intereses chocaron con los nacionales al punto de llegar a rebelarse contra México y ganar su independencia mediante una de las primeras grandes y muy decisivas derrotas del ejército mexicano.⁴ El conflicto entre las élites mexicanas impidió llegar a un

³ Para una revisión de los problemas de colonización de Texas véase Josefina Zoraida Vázquez, *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, t. 1, *México y el expansionismo norteamericano*, México, Senado de la República, 2000, pp. 51-102.

⁴ Véase el capítulo “La intervención norteamericana en México”, en Josefina Zoraida Vázquez, *op. cit.*, pp. 103-150. Sobre la posibilidad de resistir la invasión mediante la

arreglo con los rebeldes texanos para reconocer su independencia y no alentar su decisión de anexarse a Estados Unidos. El posterior desastre de 1847, que culminó en la ocupación norteamericana de la ciudad de México y la firma del tratado de paz de Guadalupe-Hidalgo al año siguiente, significó la pérdida de la mitad norte del gran territorio que México había heredado de España. Es importante aquí resaltar la decisión de la clase política mexicana de la época de no acudir a la guerra informal –de guerrillas, como sí sería el caso 15 años más tarde, cuando los liberales republicanos enfrentaran a los franceses–, por el temor que tenían de armar y dejar actuar por su cuenta a las “clases peligrosas”, es decir, a los sectores populares. Este penoso proceso de pérdida territorial culminó seis años más tarde (en 1854) con la aceptación forzada de México de vender a Estados Unidos un amplio territorio fronterizo con Arizona conocido como “La Mesilla”.⁵

El peligro de nuevas pérdidas territoriales en un norte aún muy poco poblado –especialmente California–, y en un Istmo de Tehuantepec muy codiciado como paso interoceánico, persistió gracias a que la lucha interna mexicana se agudizó y, por tanto, aumentó la debilidad para resistir la presión externa. El resultado fue, en plena guerra civil mexicana y como consecuencia de ésta, la firma en 1858 del tratado McLane-Ocampo entre el gobierno norteamericano y la facción liberal encabezada por Benito Juárez. El punto central de ese tratado fue el otorgamiento de un derecho de tránsito a perpetuidad a Estados Unidos

guerra de guerrillas, véase el trabajo de Tomás Calvillo Unna y María Isabel Monroy Castillo, “Entre regionalismo y federalismo: San Luis Potosí, 1846-1848”, en Josefina Zoraida Vázquez (comp.), *México al tiempo de su guerra con Estados Unidos (1846-1848)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, pp. 417-454. Es conveniente revisar el resto de los capítulos si se desea desmenuzar regionalmente la guerra contra la invasión estadounidense. Sobre las consecuencias en los primeros años posteriores a la guerra véase el capítulo “Con el territorio cercenado (1848-1853)”, en Patricia Galeana, *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, t. 3, *La disputa por la soberanía*, México, Senado de la República, 2000, pp. 13-53. Una visión estadounidense de la anexión de Texas está en David Pletcher, *The Diplomacy of Annexation: Texas, Oregon and the Mexican War*, Columbia, Mo., University of Missouri Press, 1973. Desarrollo más mi propia visión sobre la invasión estadounidense en mi artículo “Estados Unidos y la evolución del nacionalismo defensivo mexicano”, *Foro Internacional*, vol. 46, núm. 3, pp. 427-433.

⁵ Patricia Galeana, *op. cit.*, pp. 61-64. Véase también José C. Valadés, *Orígenes de la República Mexicana*, México, Editores Mexicanos Unidos, 1972, p. 655 y ss.

por Tehuantepec, lo que equivalía a abdicar de la soberanía mexicana en esa estratégica faja del territorio nacional.⁶ Afortunadamente, las divisiones políticas en Estados Unidos lo conducirían pronto a su propia guerra civil e hicieron que el Congreso en Washington no aprobara el tratado, con lo que México se salvó de una partición por su cintura.

Las amenazas a la integridad territorial mexicana por parte de Estados Unidos continuaron, pero finalmente, al cerrarse el siglo XIX, también se cerró el ciclo de este tipo de expansión física norteamericana en el continente. Una variante posterior de este choque de intereses en torno a los bienes materiales de México fue el conflicto por el control de los depósitos de petróleo mexicanos que culminó con la nacionalización de esa industria en 1938.⁷ Este tipo de diferencias podrían volver a aparecer en el caso de recursos compartidos y escasos, como puede ser el agua o depósitos petroleros marítimos, el uso de territorio mexicano para almacenar materiales tóxicos, la contaminación del aire, etc. Sin embargo, por ahora este primer eje histórico de la defensa mexicana frente a su poderoso vecino pareciera haber perdido vigencia y, por tanto, su importancia hoy es más teórica que real.

EL SEGUNDO EJE. LA AUTODETERMINACIÓN

Una vez que más o menos se logró consolidar en México un Estado nacional digno de ese nombre, a partir de la restauración de la república en 1867, el mantenimiento y consolidación de la autodeterminación se colocó en el primer plano de la agenda nacional mexicana. La tarea no era –ni es– sencilla, pues debió asumirse y preservarse en un contexto de

⁶ El tratado McLane-Ocampo es polémico en la historiografía mexicana. Para una muestra de quienes lo consideran un tratado favorable al proyecto liberal decimonónico mexicano, véase Fernando Iglesias Calderón, *Las supuestas traiciones de Juárez*, México, Fondo de Cultura Económica, 1972, y Agustín Cué Cánovas, *El Tratado McLane-Ocampo*, 2ª edición, México, Consejo Editorial del Gobierno de Tabasco, 1980. Como ejemplo de quienes ven en el tratado una amenaza a la soberanía y el apoyo al intervencionismo estadounidense, véase Francisco Bulnes, *Juárez y las revoluciones de Ayutla y Reforma*, 2ª edición, México, H. T. Milenario, 1967. También José Fuentes Mares, *Juárez: los Estados Unidos y Europa*, México, Grijalbo, 1981, pp. 169-177.

⁷ Lorenzo Meyer, *México y Estados Unidos en el conflicto petrolero*, México, El Colegio de México, 1968.

asimetría permanente. Como bien lo ha argumentado Mario Ojeda, a lo que los dirigentes mexicanos pueden aspirar en esta materia no es a una plena soberanía porque simplemente carecen de los instrumentos de poder mínimos para hacerlo, sino apenas a una independencia o soberanía relativas.⁸ Y es en la definición de lo relativo donde se encuentra el meollo de la política exterior mexicana a lo largo de los últimos 140 años.

La prolongada dictadura de Porfirio Díaz (1876-1911) logró recrear y emplear muy bien la presencia europea en México, para equilibrar la inevitable y creciente influencia de Estados Unidos.⁹ En buena medida, Díaz se abstuvo de interferir con los intereses norteamericanos en Centroamérica y el Caribe –aunque no dejó de haber roces entre los dos gobiernos en relación con Cuba o Nicaragua– a cambio de lograr que Washington se abstuviera de interferir en los asuntos internos mexicanos y no pusiera obstáculos a las constantes reelecciones de Díaz. La idea sostenida por el hijo del dictador en el sentido de que la caída de su padre del poder en 1911 fue obra de los intereses norteamericanos, que así se cobraron la independencia relativa con que se había conducido el viejo caudillo, no tiene un sustento sólido ni mucha lógica, pues provocar la caída de un régimen que aseguraba estabilidad por cobrar pequeñas muestras de independencia carece de racionalidad.¹⁰ Sin embargo, con el estallido de la Revolución mexicana el esfuerzo del gobierno norteamericano por interferir con la dirección y naturaleza del proceso político mexicano fue abierto y constante entre 1911 y 1927. Como pocas veces, la capacidad mexicana de autodeterminación se vio confrontada una y otra vez por decisiones y acciones norteamericanas al punto que una estudiosa del fenómeno definió la mexicana como una “revolución intervenida”.¹¹ En dos

⁸ Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1984.

⁹ Daniel Cosío Villegas, *Estados Unidos contra Porfirio Díaz*, México, Hermes, 1956; Paul Garner, *Porfirio Díaz*, Harlow, Inglaterra, Longman, 2001.

¹⁰ Porfirio Díaz Jr. culpó a Estados Unidos de la caída del régimen porfirista en una comunicación al empresario británico Weetman Pearson, citada en Desmond Young, *Member for Mexico. A Biography of Weetman Pearson, First Viscount Cowdray*, Londres, Cassell & Co., Ltd., 1966, p. 159.

¹¹ Berta Ulloa, *La revolución intervenida: relaciones diplomáticas entre México y Estados Unidos, 1910-1914*, México, El Colegio de México, 1976.

ocasiones, 1914 y 1916, el esfuerzo norteamericano por controlar la situación en México desembocó en acciones armadas, pero a ese par de intervenciones efectivas deben sumarse las amenazas de otras que finalmente no se materializaron pero que sí influyeron en la conducta de las autoridades mexicanas.

Desde finales del siglo XIX y hasta el actual, la presencia económica de las empresas de origen norteamericano se definió como otra área de influencia de Estados Unidos en México y de la lucha mexicana por mantener márgenes aceptables de autodeterminación y soberanía. En el porfiriato la respuesta fue, como ya se señaló, atraer la inversión europea que, en conjunto, sí logró equilibrar a la norteamericana y en ciertos rubros específicos superarla.¹² Durante la Revolución, ese equilibrio se perdió y ya no se volvió a recuperar. Por otra parte, la defensa de los intereses particulares de las inversiones norteamericanas en deuda externa, ferrocarriles, minería, agricultura o petróleo fue uno de los principales motivos de choque entre los gobiernos de Washington y la ciudad de México.¹³ En el periodo posrevolucionario, la memoria de lo ocurrido y un proyecto de autodeterminación económica llevaron a la creación de una serie de instrumentos legales y económicos para limitar el poder del capital externo –básicamente norteamericano–, a la erección de barreras proteccionistas para impulsar la sustitución de importaciones y a diseñar una compleja legislación sobre inversión extranjera pensada para favorecer el capital mexicano sobre el extranjero. Esta búsqueda de un mayor espacio de independencia económica no dejó de generar tensiones con Washington. Y aunque al final Estados Unidos dio muy poca ayuda económica directa a México, tampoco buscó descarrilar su modelo económico y negoció el acomodo de los intereses de sus empresas con los del gobierno y los empresarios mexicanos.¹⁴

¹² Luis Nicolau D'Olwer, "Las inversiones extranjeras", en Daniel Cosío Villegas, *Historia moderna de México. El porfiriato. Vida económica*, México, Hermes, 1965.

¹³ Como ejemplo de la dureza de ese conflicto, véase la obra ya citada de Meyer en torno a la inversión petrolera norteamericana en México.

¹⁴ Una buena síntesis de las áreas de tensión en materia de inversión extranjera entre México y Washington y la manera como se pretendió solucionarla se encuentra en Bernardo Sepúlveda y Antonio Chumacera, *La inversión extranjera en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1973.

A raíz de la crisis económica de 1982, el modelo mexicano de crecimiento económico, por la vía de la sustitución de importaciones, simplemente se vino abajo. Como medida casi desesperada para resolver ese problema que ponía en entredicho no sólo intereses materiales sino la estructura misma de poder, el presidente Carlos Salinas dio un paso muy audaz: abandonó la antigua definición del interés nacional de México basado en el nacionalismo y, en un giro ideológico de 180°, propuso un Tratado de Libre Comercio de la América del Norte (TLCAN) con Estados Unidos y Canadá como única forma de hacer frente al reto que significaban el estancamiento del desarrollo mexicano y la globalización. Esta decisión, aunada a la privatización de importantes sectores como el de las telecomunicaciones, la banca o los ferrocarriles, entre otros, hizo que el futuro del desarrollo económico mexicano dependiera, más que nunca en su historia, de variables y decisiones localizadas al norte del Río Bravo.¹⁶

TERCER EJE. LA SEGURIDAD NORTEAMERICANA

Desde el conflicto originado por la Revolución, le quedó muy claro al grupo gobernante mexicano que su grado de libertad frente a los Estados Unidos era una variable que operaba en función de su capacidad para manejar bien su proceso interno, mantener la casa en orden para que Estados Unidos no sintiera amenazada su frontera sur. Ésa fue la esencia del llamado Acuerdo Calles-Morrow de 1927. En virtud de éste, la naturaleza misma del régimen político mexicano –autoritario desde entonces y hasta el final del siglo XX– no sería cuestionada por

¹⁵ En los trabajos de Sidney Weintraub se encuentra una de las mejores síntesis de la lógica que llevó a México y Estados Unidos a firmar el TLCAN en 1994; véase, entre otros, *Matrimonio por conveniencia: TLC, ¿integración o divorcio de economías?*, México, Diana, 1994; *NAFTA at Three: A Progress Report*, Washington, Center for Strategic and International Studies, 1997. Una visión mexicana se encuentra en Hermann von Bertrab, *Negotiating NAFTA: A Mexican Envoy's Account*, Londres, Praeger, 1997.

¹⁶ Un análisis sobre las implicaciones del TLCAN en la vida política, económica y social de México se encuentra en Carlos Alba, “México después del TLCAN: el impacto económico y sus consecuencias políticas y sociales”, en *Foro Internacional*, vol. 43, núm. 1 (enero-marzo de 2003), pp. 141-191.

Washington en tanto que fuera efectiva en el mantenimiento de la estabilidad interna y constituyera una garantía de orden y control a lo largo de la frontera común.¹⁷

A veces por decisión propia pero generalmente como subproducto de procesos y problemas internos, México ha sido visto por Estados Unidos como un problema para su seguridad. La guerra civil entre liberales y conservadores en México en los años sesenta del siglo XIX favoreció la presencia de tropas francesas al sur del Río Bravo, lo que fue considerado por Washington como un reto a su “Doctrina Monroe” y llevó a que Estados Unidos, apenas resuelta su propia guerra civil, presionara a Francia para que retirara su fuerza expedicionaria, lo que efectivamente hizo en 1867.¹⁸ Al estallar la Revolución mexicana, la búsqueda de apoyo para neutralizar la presión de Estados Unidos llevó a Venustiano Carranza a aprovechar el gran conflicto que entonces se desarrollaba en Europa para abrir un espacio de negociación. Esa negociación fue con Alemania e incluyó la posibilidad de una alianza ofensiva entre México y los imperios centrales para declarar la guerra a Estados Unidos a cambio de obtener la devolución de Texas; se trató del famoso caso del “Telegrama Zimmerman”.¹⁹

Durante los años de la Guerra Fría –1947-1989–, la preservación de las relaciones diplomáticas con la Cuba revolucionaria, mientras que el resto de los países latinoamericanos las habían roto, dio lugar a ciertos roces entre México y Estados Unidos, pero la tensión real-mente alcanzó un nivel más alto en los ochenta. En efecto, a raíz de las guerras civiles en Centroamérica, en particular después del triunfo de la revolución sandinista en Nicaragua, el gobierno mexicano, apoyándose en la supuesta importancia de su gran recurso estratégico –el petróleo– pretendió desarrollar una política propia en la región vecina.

¹⁷ Para adentrarse en la naturaleza del funcionamiento de este acuerdo, véase Lorenzo Meyer, *The Mexican Revolution and the Anglo-American Powers: The End of Confrontation and the Beginning of Negotiation*, San Diego, Ca., University of California, Center for US-Mexican Studies, 1985.

¹⁸ José Fuentes Mares, *op. cit.*; Gastón García Cantú, *La intervención francesa en México*, México, Clío, 1998.

¹⁹ Véase Friedrich Katz, *La guerra secreta en México*, México, Era, 1999; Lorenzo Meyer, *Su majestad británica contra la Revolución mexicana, 1900-1950: el fin de un imperio informal*, México, El Colegio de México, 1991, pp. 219-298.

Sin embargo, la crisis económica de 1982, su enorme deuda externa y el aumento de la presión norteamericana pronto llevaron a que el gobierno mexicano tuviera que recular hasta abandonar, aunque de manera discreta, su pretensión de seguir una política propia, diferente de la de Washington, al sur de su frontera.²⁰

Problemas generados por la incapacidad del gobierno mexicano para controlar ciertas fuerzas que actuaban –y siguen actuando– al margen de la ley desembocaron en choques o diferencias peligrosas con unos Estados Unidos que consideraban que sus legítimos intereses eran afectados negativamente por la incapacidad y la corrupción de las autoridades mexicanas. Un ejemplo de este problema se tuvo durante la segunda mitad del siglo XIX, cuando las actividades de abigeos y contrabandistas en la frontera despertaron la irritación de Washington. La tensión llegó al punto que el Departamento de Guerra de Estados Unidos consideró seriamente la conveniencia de ocupar temporalmente los estados mexicanos fronterizos para imponer en la zona el orden que el gobierno en la ciudad de México no quería o no podía lograr.²¹

En tiempos más recientes, sobre todo a partir de la llamada “Operación Intercepción”, que en 1969 puso de cabeza a la zona fronteriza norte mexicana, la “guerra contra las drogas” lanzada de manera intermitente por Estados Unidos se ha reflejado en tensiones y reclamaciones de Washington hacia México. La historia es larga y data, cuando menos, de la Segunda Guerra Mundial, pero ha sido en los últimos 35 años cuando las autoridades y el público norteamericanos han culpado a México y otros países productores y comercializadores de drogas prohibidas –marihuana, cocaína o metanfetaminas– de ser el origen de un grave problema de salud pública en Estados Unidos.²² El ejército y la policía mexicanos son ahora parte de esa guerra de Washington contra las drogas en general y en particular de la lucha

²⁰ Bernardo Sepúlveda, *Doctrina y práctica de la política exterior de México, 1982-1988*, México, El Colegio de Jalisco, 1993.

²¹ Daniel Cosío Villegas, *Historia moderna de México. El porfiriato. Vida política exterior*, México, Hermes, 1972, pp. 150-250.

²² Guadalupe González, *México y Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989; Jorge Chabat, *Drug Trafficking in US-Mexican Relations: The Politics of Simulation*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2000.

contra los siete grandes cárteles que controlan en México la producción y comercialización de esas sustancias ilegales.²³ Desafortunadamente, la corrupción y la imposibilidad de ganar esa batalla por el lado del combate a la oferta hacen del narcotráfico un área de tensión entre México y Estados Unidos, que puede administrarse pero que en realidad no tiene solución de fondo en un futuro previsible.²⁴

La migración masiva de mexicanos a Estados Unidos es otro problema donde procesos internos nuestros son vistos como negativos para el interés nacional norteamericano. Desde la gran crisis económica de 1982, la economía mexicana no ha podido volver a crecer a un ritmo compatible con la demanda de empleo de un país que, debido a su estructura demográfica, requiere de la creación de poco más de un millón de nuevos puestos de trabajo para cumplir con las aspiraciones de su población económicamente activa. Esa falta estructural de empleo y el gran diferencial de los salarios entre México y su vecino del norte han provocado una enorme corriente migratoria documentada e indocumentada de mexicanos –y centroamericanos– hacia los Estados Unidos. Los cálculos actuales sugieren que anualmente se marchan a Estados Unidos entre 400 000 y 500 000 mexicanos. Esta enorme migración –la gran válvula por la que escapa la presión social mexicana– obedece en buena medida a los dictados de un mercado globalizado. Sin embargo, en Estados Unidos hay una parte de la opinión pública que ve a los trabajadores extranjeros, en particular a los mexicanos, como una amenaza a su identidad cultural y exige que se les ponga un alto construyendo grandes barreras físicas en la frontera y presionando al vecino del sur para que haga efectiva la oferta que el presidente Carlos Salinas hizo cuando se firmó el TLCAN: que a cambio del libre comercio México crearía suficientes empleos para desalentar la búsqueda de los mismos en Estados Unidos.²⁵ El problema es que la

²³ Esos cárteles, al inicio del siglo XXI, eran los encabezados por Arellano Félix, Carrillo Fuentes, Amescua Contreras, Guzmán Palma, Osiel Cárdenas, Díaz Parada y Luis Valencia.

²⁴ Luis Astorga, *Drogas sin fronteras*, México, Grijalbo, 2003; Miguel Ruiz Cabañas, *Algunos aspectos sobre el problema del narcotráfico en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina*, México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, 1986.

²⁵ Carlos Alba, *op. cit.*; David Bacon, *The Children of NAFTA: Labor Wars on the US-Mexican Border*, Berkeley, Ca., University of California, 2004.

liberalización del comercio y las inversiones entre México y su vecino del norte no produjo el impulso económico pronosticado por la teoría económica neoliberal. Por otro lado, incluso si aumentara la oferta de empleos en México, la gran diferencia salarial entre el norte y el sur del Río Bravo continuará haciendo atractiva la migración.²⁶

La guerra más reciente en que se ha involucrado Estados Unidos, y que tiene efectos en su relación con México, es la que surgió al primer plano en las prioridades norteamericanas a raíz de los espectaculares atentados que ese país sufrió en septiembre de 2001 en Nueva York y Washington. Se trata de la lucha contra el terrorismo de los islamistas radicales. Ese conflicto tuvo desde el inicio implicaciones para México por la necesidad norteamericana de impedir que su frontera sur, porosa como pocas, pudiera ser utilizada para que células de organizaciones terroristas como Al Qaeda se introdujeran en el país.²⁷

La decisión de Washington de invadir Iraq en el 2003 como parte de su lucha contra el terrorismo, pretextando la existencia en ese país de armas de destrucción masiva –existencia que luego se demostró que era falsa–, ocasionó un choque diplomático entre México y Washington en el Consejo de Seguridad de la ONU. México, en su calidad de miembro no permanente de ese organismo, no se manifestó dispuesto a dar su aval a la invasión de Iraq por parte de Estados Unidos y Gran Bretaña. Para México y otros países, encabezados por Francia, la invasión de Iraq no era un elemento genuino de la lucha contra el terrorismo y sí un intento de la única superpotencia para sentar las bases de su derecho a la intervención unilateral en cualquier parte del globo y al margen de Naciones Unidas.²⁸

²⁶ Francisco Alba, “Continuidad y cambios de la migración a Estados Unidos”, en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (eds.), *Una historia contemporánea de México. Continuidad y permanencias*, México, Océano, 2003, pp. 429-449; Jorge Durand y Douglas S. Massey, *Clandestinos: migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI*, México, Porrúa-Universidad de Zacatecas, 2003.

²⁷ Jeffrey Davidow, *El oso y el puercoespín. Testimonios de un embajador*, México, Grijalbo, 2004; Leonardo Curzio, *La seguridad México-Estados Unidos: una oportunidad para coincidir*, México, UNAM-Centro de Investigaciones sobre América del Norte, 2006; José María Ramos García, “La política de seguridad fronteriza de Estados Unidos: estrategias e impactos binacionales”, *Foro Internacional*, vol. 44, núm. 4 (octubre-diciembre de 2004), pp. 613-634.

²⁸ Véase la serie de artículos sobre el particular de Lorenzo Meyer en el diario *Reforma*, 20 de febrero, 6 y 20 de marzo, 3 y 24 de abril y 1° y 15 de mayo de 2003; Jorge A.

LA INCÓGNITA. ¿CUÁL SERÁ EL EJE DEL FUTURO?

Toda pretensión de especificar la naturaleza de las relaciones entre México y su muy poderoso vecino del norte en el futuro inmediato depende no sólo de la persistencia o la alteración de los factores estructurales que las han determinado en el pasado y en el presente –en particular la asimetría del poder–, sino también de otro factor que hasta el momento se mantiene como un gran signo de interrogación: la sustancia del proyecto nacional mexicano.

En un pasado no muy lejano, ese conjunto de ideas e intereses que se agrupaban bajo el concepto de “nacionalismo revolucionario” era la columna vertebral de un proyecto nacional en México. En principio, ese nacionalismo, fundamentalmente defensivo, definía el interés nacional como el esfuerzo por sostener y ampliar una cierta independencia, política, económica y cultural, frente a Estados Unidos. Toda la política de industrialización mediante la sustitución de importaciones y sus costos, por ejemplo, se justificó menos por sus bondades intrínsecas y más como la mejor forma de dar una base material a la independencia relativa de México frente a su vecino del norte.

El TLCAN echó por la borda el discurso, y las políticas, del nacionalismo revolucionario. Sin embargo, aunque no de manera tan abierta como en el pasado, en la época del neoliberalismo se justificaron ciertos monopolios o trato preferencial del gobierno federal hacia varios grupos empresariales mexicanos –telefonía, televisión, cemento, entre otros– como la única manera de dar oportunidad a la burguesía nacional para mantener su presencia en el ámbito global y no quedar enteramente como mero apéndice del capital internacional, es decir, norteamericano.²⁹

La dificultad de volver a definir el proyecto nacional mexicano reside no sólo en la debilidad de México dentro del TLCAN o en una economía que no logra tener un dinamismo que le permita enfrentar la competencia de otros países –China e India– por su “mercado na-

Shiavon, *Cohabitando en el Consejo de Seguridad: México y Estados Unidos ante la guerra contra Irak*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2003.

²⁹ Remonda R. Bensabat, “The Mexican Private Sector’s Role in the North American Free Trade Negotiations: Implications for Business-State Relations”, tesis, University of Toronto, 1995.

tural”: el de Estados Unidos, sino también en la gran división política que ha aflorado en México en los dos últimos decenios. En efecto, con la superación en 2000 del autoritarismo priista, México entró de lleno en un periodo caracterizado por una agudización de las divisiones internas. En tales circunstancias, la dinámica política se desarrolla en torno a una “disputa por la nación” entre derechas e izquierdas. Esa disputa impide, al menos por ahora, que surja el consenso mínimo necesario para definir en términos operativos y de cara al siglo XXI los componentes básicos de la soberanía en las nuevas circunstancias históricas. Un ejemplo de la indefinición es la lucha en torno a qué hacer con una de las industrias símbolo del viejo nacionalismo: Petróleos Mexicanos (Pemex), que está en crisis por su incapacidad para invertir al ritmo que demandan las necesidades internas y externas de combustible. ¿Debe mantenerse el monopolio público de la industria petrolera para impedir que caiga, de nuevo, en manos del gran capital externo y de sus prioridades? ¿Se debe cambiar el régimen fiscal de Pemex para que el gasto corriente del gobierno no dependa tanto de los recursos que extrae de esta industria? ¿Deben abrirse algunas áreas a la inversión privada? ¿Cuáles y hasta qué punto? En fin, en el futuro inmediato la lucha entre los actores políticos internos en torno al proyecto nacional será, en buena medida, también la lucha por la definición de una política frente a Estados Unidos.

Sólo cuando el conflicto político e ideológico interno disminuya lo suficiente para dar paso a un cierto consenso en torno a la naturaleza del proyecto nacional será posible determinar si los ejes históricos de la relación de México con los Estados Unidos van a seguir vigentes, se van a modificar o serán sustituidos por otros.

MÉXICO Y LA UNIÓN EUROPEA: LAS ELECCIONES DE 2006 Y LA AGENDA PARA EL FUTURO*

Lorena Ruano

Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)

La Unión Europea (UE) es un actor internacional único, con el que México tiene una relación sumamente institucionalizada, en virtud del Acuerdo de Asociación del año 2000 que cubre tres vertientes: economía, política y cooperación.¹ La UE es el segundo socio comercial e inversionista de México, y algunos de sus estados miembros, como España o Alemania, tienen una relación bilateral cercana en términos políticos y de cooperación. ¿Qué se puede decir acerca de esta relación, a la luz de los acontecimientos electorales de 2006 en México? ¿Cuál es la agenda para el futuro?

Lo primero que hay que reconocer es que la relación México-UE es buena, pero no es prioritaria para ninguna de las dos partes. Aunque el ciudadano medio en México tiene una buena opinión de la UE,² ésta

* Agradezco a Paola Ureña su apoyo como asistente de investigación.

¹ Se conoce como “Acuerdo Global” o “Acuerdo de Asociación” al “Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Unión Europea y México”. Se firmó en 1998 y entró en vigor en 2000.

² La opinión de los mexicanos con respecto a la UE es sumamente favorable, particularmente entre sus líderes, de los cuales 80% le otorga una calificación de 9/10. La población en general no está muy alejada de estas percepciones, ya que un tercio de los mexicanos le otorga un 8/10, así como a dos de sus estados miembros, España y Alemania. Solamente 8% (y nadie entre los líderes) le otorga una calificación reprobatoria (abajo de 5/10). Estas cifras, sin embargo, no dan cuenta del espacio secundario que ocupa Europa en el imaginario mexicano: una cuarta parte no sabe o no contesta acerca de la UE, proporción que aumenta a 42% si sólo se toma en cuenta en la región sur y sureste del país. En términos comparativos con otras organizaciones internacionales, la UE aparece clasificada por debajo de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y la

no figura entre sus prioridades en el exterior. Por otra parte, es sabido que, para la UE, América Latina no es una prioridad, ni política ni comercial. Para la UE, primero viene la relación con su aliado militar y principal socio económico, los Estados Unidos, seguido de su entorno inmediato en Europa del Este, el norte de África y el Medio Oriente. Detrás de las ex colonias de los países de Asia, África y el Caribe (conocidos como ACP), aparece América Latina en el horizonte de las relaciones externas de la Unión. Aun así, México, por su relación con Estados Unidos y otras razones, es uno de los países que más interesa a la UE dentro de una región que, aceptémoslo, le interesa poco a Europa. Se trata, pues, de una relación.

En las páginas siguientes se argumentará que, en este contexto, las elecciones mexicanas de 2006 incidieron de manera tenue en la relación. Se dará cuenta de algunos aspectos a contemplar, como el papel de la misión de la UE, así como los reportes en la prensa europea de las elecciones y de los eventos subsecuentes. Se hará hincapié en que la atención hacia México es muy diferenciada dentro de la UE, lo que obliga a un análisis desagregado de la relación con Europa.

En la segunda sección, se argumenta que, en el futuro, y en tanto la situación política en México no se desestabilice gravemente, estos acontecimientos no tendrán mucha incidencia en la relación. Esto se debe a que dicha relación se encuentra montada en un andamiaje institucional (el Acuerdo de Asociación) que la hace bastante predecible. Para imaginar la agenda futura, hay que basarse entonces en los tres rubros de dicho acuerdo.

LAS ELECCIONES DE 2006

La misión de la Unión Europea

En la jornada del 2 de julio de 2006, la UE estuvo presente con una misión de observadores electorales, encabezada por el diputado del

Organización Mundial de Comercio (OMC). Por su parte, España y Alemania aparecen en sexta y séptima posición, a la zaga de países como China, Australia o Japón, pero adelante de Cuba, el país que obtiene la opinión más favorable de América Latina. CIDE y Comexi, *México y el Mundo, 2006: opinión pública y política exterior en México*, pp. 42-47.

Parlamento Europeo José Ignacio Salafranca (Partido Popular-España). Se trató de la misión de observadores electorales más grande y mejor preparada que haya realizado este bloque de países en México. El IFE gestionó su presencia con anticipación y en contra de la opinión prevaleciente en el Consejo de Ministros, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea, en donde muchos pensaban que, después de las elecciones de 2000, México había alcanzado la democracia y que no era necesario enviar misiones de observación electoral.

La misión de la UE se preparó con especial cuidado, fue muy numerosa y se distribuyó por todo el país, a fin de tener un panorama suficientemente representativo de lo ocurrido en el ámbito nacional.³ El informe de la misión coincidió en el diagnóstico con el IFE y otros observadores internacionales: hubo elecciones libres, pero el resultado estuvo muy cerrado. La jornada electoral en sí misma fue tranquila, la votación transparente y los resultados se pueden considerar legítimos, al margen de lo que pudo haber ocurrido durante la campaña.⁴

Aunque la misión fue plural y profesional, el estar presidida por el diputado Salafranca la convirtió en objeto de críticas y presiones por parte de los partidos de izquierda en el Parlamento Europeo, donde la Alianza por el Bien de Todos realizó una activa labor de cabildeo. Las descalificaciones *ad hominem* que proliferaron con la tensión poselectoral se extendieron así a la propia misión de la UE. La opinión de los observadores europeos no pareció tener incidencia alguna en la percepción de aquellos que cuestionaron la validez de la elección, ni en el debate político nacional que siguió. En ese sentido, la misión no logró cumplir plenamente su cometido, por razones que probablemente quedaron fuera de su control y alejadas de su desempeño técnico.

Queda poco que decir en relación con la UE y las elecciones mexicanas de 2006. Las autoridades de la UE y la mayoría de los gobiernos de los estados miembros siguieron con atención los acontecimientos y esperaron a la resolución del Tribunal Federal Electoral para felicitar al nuevo presidente, salvo España.

³ Entrevista de la autora con un miembro de alto nivel del cuerpo diplomático mexicano acreditado en Bruselas durante la negociación del Acuerdo de Asociación.

⁴ "La UE descarta irregularidades en el recuento final de votos en México", *El País*, 8 de julio de 2006. European Union (2006), *Election Observation Mission to Mexico 2006*. El reporte se puede consultar en <http://www.eucommexico.org/>.

El papel de España

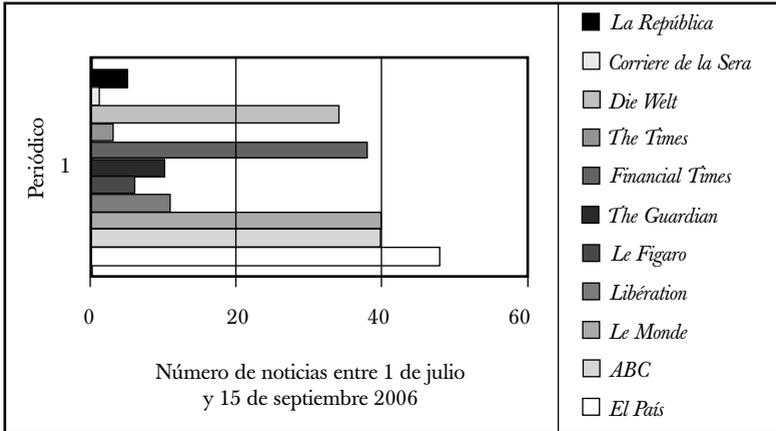
España merece atención especial porque es el Estado europeo más importante para México, pues es el que aboga por América Latina en el interior de la UE. De hecho, América Latina casi no figuraba en las relaciones internacionales de la UE hasta el acceso de España y Portugal a la entonces Comunidad Europea en 1986. España es hoy uno de los principales socios comerciales de México y, recientemente, se ha convertido en el principal inversionista de la UE en este país. El vínculo colonial y varias olas migratorias hacen también que España tenga una relación más densa en el nivel societal e identitario con México que el resto de sus socios europeos.

El papel de España durante los días siguientes a la contienda electoral se vio enredado por una pifia diplomática del gobierno del presidente Rodríguez Zapatero, cuando la vicepresidenta Fernández de la Vega se apresuró a felicitar al candidato del Partido Acción Nacional (PAN), Felipe Calderón, en medio de las impugnaciones. Tuvo que rectificar y esperar al fallo del Tribunal Federal Electoral. Caben numerosas interpretaciones de este hecho, desde un exceso de confianza en la madurez democrática del país, hasta cierta ingenuidad, pero no hay información suficiente para dirimir esta cuestión de momento.

Otra razón para dedicar atención especial a España es que se trata del Estado miembro de la UE donde mayor interés hay por México. Para corroborar esto, se realizó un estudio sobre la cobertura que la prensa europea dio al proceso electoral mexicano de 2006 y su secuela. Se contabilizó el número de noticias que aparecieron sobre el tema en los principales periódicos de España, Francia, Gran Bretaña, Alemania e Italia entre el 1° de julio y el 17 de septiembre de 2006. Como se puede apreciar en la gráfica 1, la prensa española, encabezada por el diario *El País*, es la que ha seguido el proceso político en México más de cerca. A lo largo del periodo estudiado, es notable un cambio en la línea editorial de este diario, que pasó de una moderada simpatía por la izquierda a un editorial duro sobre el candidato izquierdista, Andrés Manuel López Obrador.⁵

⁵ Por ejemplo, el 10 de julio salió como primera noticia de la sección internacional el siguiente encabezado “López Obrador presenta nuevas pruebas de irregularidades en las elecciones de México”. Para el 13 de julio, aparece ya un reportaje sobre Felipe Calderón: “Mi gobierno incluirá una política social a favor de los pobres.”

GRÁFICA 1
Las elecciones de 2006 en la prensa europea



Otros países europeos

Sobre los otros países europeos queda muy poco que decir en relación con las elecciones de julio de 2006 y los meses que siguieron. Oficialmente, hay que considerar que, por un lado, México no es prioridad, y por el otro, éste no es un tema que se haya politizado en las sociedades y los gobiernos europeos hasta el punto de revertir la normalidad burocrática y diplomática. Por tanto, los gobiernos europeos tomaron el fallo del Tribunal Federal Electoral como la última palabra con respecto al conflicto poselectoral, felicitaron al nuevo presidente y se han puesto a trabajar con la nueva administración.

La cobertura de noticias sobre México fue claramente menos intensa en los demás países europeos que en España. Como se puede ver en la gráfica 1, fuera de los diarios que se especializan en cuestiones internacionales, como *Le Monde*, *The Financial Times* y *Die Welt*, la cobertura fue secundaria y esporádica. Al inicio del conflicto poselectoral, la prensa europea aparecía tan dividida como en México, según sus inclinaciones políticas (véase anexo), pero gradualmente el tema se fue desvaneciendo. En algunos países de nuevo ingreso en la UE,

como los bálticos o Polonia, no se reportaron noticias al respecto en los diarios de lengua inglesa.

Esto muestra que, en efecto, el interés —o desinterés— por México en Europa no es homogéneo, ni mucho menos. En contraste con España, para los nuevos estados miembros del Europa del Este es una novedad tener una relación con América Latina que incluye un “Acuerdo de Asociación” con México, como tantas otras que han tenido que incorporar al adherirse a la UE. Pero el interés y los lazos reales son prácticamente nulos en relación con México. Esto, a su vez, trae a colación que la UE es un actor internacional heterogéneo, complejo y *sui generis*, que debe desgranarse en sus distintas partes, tanto sectoriales como nacionales, para estudiar qué depara su relación con México en el futuro.

LOS RETOS EN EL FUTURO: APROVECHAR MEJOR EL ACUERDO DE ASOCIACIÓN

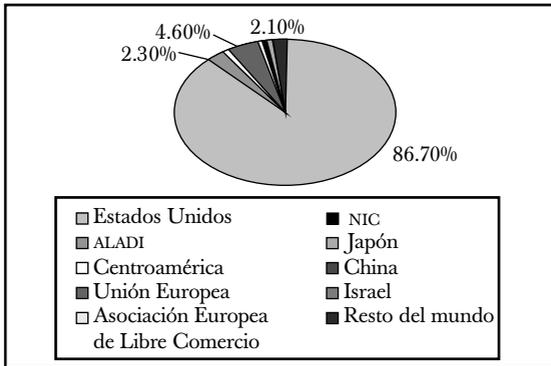
Más allá del ambiente político en México, la relación futura con la UE está estructurada por un tratado, conocido como el Acuerdo de Asociación México-UE, que abarca tres grandes rubros. El primero, y más sustancial, es el Tratado de Libre Comercio (TLCUEM) que cubre también algunos temas de inversiones. El segundo es el Acuerdo de Cooperación, mediante el cual se financian proyectos conjuntos, en su mayoría enfocados a aprovechar mejor el potencial del TLCUEM. En estas dos áreas, el papel de la Comisión Europea es destacado, pues posee competencias exclusivas y compartidas con los estados miembros. El tríptico se completa con una estructura para conducir un “diálogo político” UE-México, en el que la Comisión tiene un papel menor, en consonancia con la propia estructura de la UE en el área de Política Exterior. Estos tres ejes organizan el análisis que sigue acerca de cómo puede plantearse la agenda futura.

Comercio

En lo que respecta a la parte de comercio, los intereses de México al firmar dicho acuerdo estaban dirigidos a diversificar sus socios comerciales,

dada la fuerte concentración del comercio mexicano en el mercado estadounidense (gráfica 2), reforzada tras la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en 1994. Durante la década de los noventa, la participación europea en el comercio exterior mexicano disminuyó de aproximadamente 9% a 5%, cifra en la que se estabilizó tras la entrada en vigor del TLCUEM. El volumen de comercio entre las partes ciertamente ha crecido en términos absolutos (39%: véase gráfica 2) y la UE se mantiene como el segundo socio comercial de México (gráfica 2).

GRÁFICA 2
Exportaciones mexicanas por región de destino (2005)

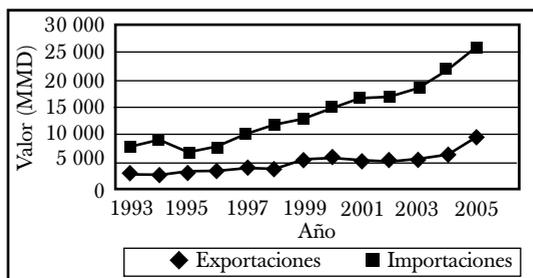


Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría de Economía.

Si bien la relación comercial es deficitaria, ya que las exportaciones de México a la UE no han aumentado con el mismo vigor que en el otro sentido (gráfica 3), por lo menos, se revirtió la caída de la presencia de la UE en el mercado mexicano. Además, el acuerdo parece haber traído estabilidad, puesto que el ritmo de exportaciones mexicanas hacia Europa no se vio tan afectado por la desaceleración de las exportaciones globales y hacia Estados Unidos a partir de 2000 (gráfica 4). En cuanto a las importaciones, es claro que sí se ha dado una diversificación en el origen de las mismas, pero no ha sido la UE la que aumentó su participación, sino Asia, y en particular, China (gráfica 5).

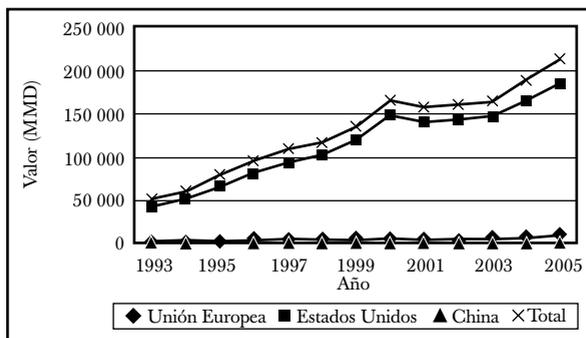
También es importante señalar que, aun cuando la UE es el gran ganador del TLCUEM en términos de la balanza comercial, una parte importante de las importaciones mexicanas provenientes de Europa son bienes de capital (gráfica 6) que, en teoría, ayudarían a la planta productiva mexicana a modernizarse y, eventualmente, a exportar más.⁶

GRÁFICA 3
Evolución de las importaciones y exportaciones México-UE (MDD)



Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría de Economía.

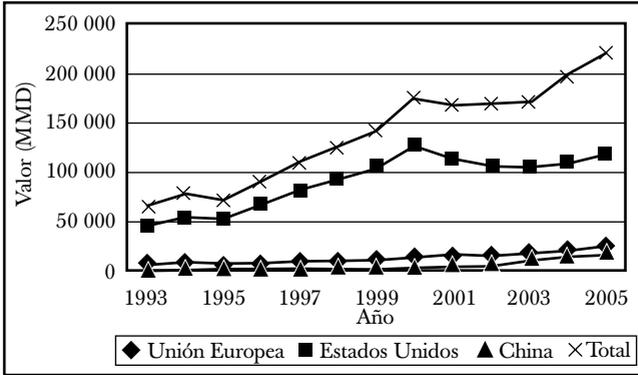
GRÁFICA 4
Evolución de las exportaciones (MDD)



Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría de Economía.

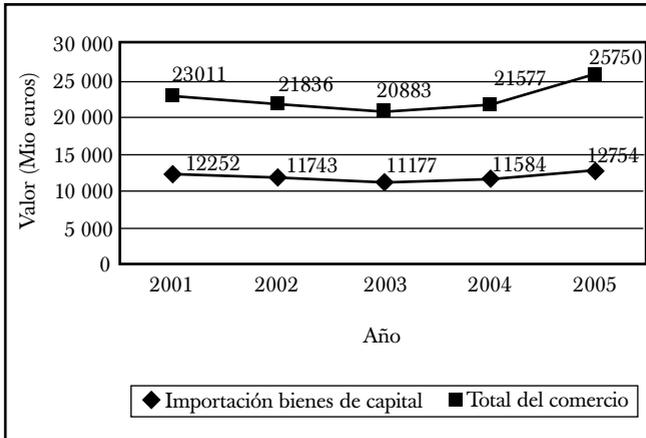
⁶ Agradezco el comentario de Gustavo Vega, quien me hizo notar este punto durante la presentación de una versión preliminar de este estudio.

GRÁFICA 5
Evolución de importaciones (MDD)



Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría de Economía.

GRÁFICA 6
México: importación de bienes de capital con respecto al comercio total



Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat.

Este somero análisis parece indicar que el acuerdo ha tenido efectos muy positivos en ciertos aspectos, pero que México no ha explotado todo el potencial del Acuerdo de Asociación en cuanto a diversificar el destino de sus exportaciones.

Finalmente, cabe añadir que una ventaja de este acuerdo es que implica una relación evolutiva, conducida por un Consejo Conjunto México-UE que periódicamente revisa los temas centrales de la relación y busca profundizarla y aprovecharla. Es por ello por lo que se puede hablar de una relación bastante institucionalizada entre las partes, que permite esperar cierta estabilidad en los temas y su seguimiento. Esto también permite proteger ciertas áreas de política pública (en este caso, comercio e inversiones), al aislarlas de los vaivenes de la política nacional.

Finalmente, en el rubro de comercio, cabe señalar que nuestros principales socios europeos son, por orden de importancia, Alemania, España, el Reino Unido, Holanda, Francia e Italia. Salvo en el caso español, las importaciones provenientes de México no llegan a representar 1% del total de importaciones para estos países, lo cual muestra la importancia secundaria que tiene el nuestro en su comercio internacional (tabla 1). Sin embargo, cabe señalar también que mucho del comercio entre México y la UE se triangula por medio de Estados Unidos, por lo que probablemente todas estas cifras estén sesgadas a la baja.

TABLA 1
Principales socios comerciales europeos de México en 2004

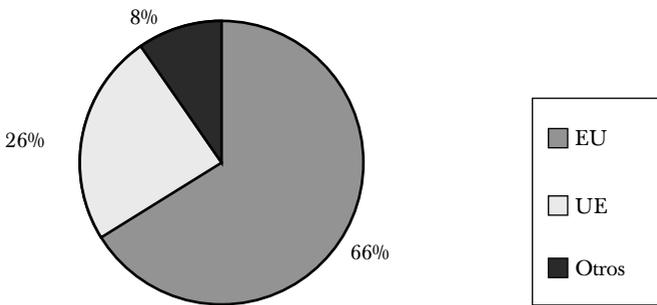
	<i>Porcentaje de las exportaciones mexicanas a la UE en 2004</i>	<i>Proporción que representó México en el volumen total de importaciones en 2004</i>
Alemania	34.1	0.8
España	25.1	3.6
Reino Unido	10.9	0.5
Holanda	9.2	NA
Francia	5.8	NA
Italia	4	NA

Fuente: Priapyme (Programa Integral de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa).

Inversiones

En el capítulo de inversiones, la historia es muy distinta pues la dependencia de Estados Unidos es menor, ya que la UE representa más de la cuarta parte de la inversión extranjera directa que ha llegado a México entre 1994 y 2005 (gráfica 7) y se presenta como su segundo socio inversionista. Dado que las inversiones mexicanas en Europa no son muchas, más allá de ciertas compañías multinacionales mexicanas como Cemex, Televisa o Bimbo, el balance es ciertamente favorable a México. Esta inyección de recursos es probablemente el mejor resultado que ha dado el tratado, y la cuenta de capitales alivia el déficit que hay en la balanza comercial con la UE.

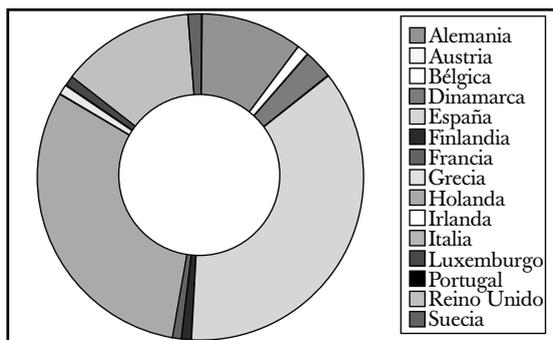
GRÁFICA 7
*Distribución de la inversión extranjera directa en México
(acumulado 1994-2005)*



Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría de Economía.

En términos del origen específico de estas inversiones europeas, España ocupa el primer lugar, siendo los rubros más visibles la banca y telefonía móvil. Le siguen, en orden decreciente, Holanda, el Reino Unido y Alemania (gráfica 8). Aquí también existe triangulación importante por Estados Unidos que seguramente sesga los datos a la baja.

GRÁFICA 8
*Distribución de las inversiones europeas en México por país
 (acumulado 1994-2005)*



Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría de Economía.

En resumen, los efectos del TLCUEM parecen más positivos en el rubro de inversiones que en el de comercio y, seguramente, México puede hacer más para beneficiarse mejor de las oportunidades de exportación que ofrece el TLCUEM. No sobra decir que, con o sin éste, México necesita ampliar su capacidad exportadora para lograr el objetivo de diversificar el destino de las mismas. Esto requiere mejorar la infraestructura, por ejemplo portuaria, pues es mucho más sencillo subir productos a un camión para que llegue la mercancía a Estados Unidos, que enviarla por barco a Europa. Quizá convendría tener una política industrial y una estrategia de fomento a las exportaciones más enfática, como han hecho algunos países de Asia que se han convertido en gigantes exportadores, a pesar de no tener tratados de libre comercio con muchos de sus compradores.

En el rubro de inversiones, si bien los resultados son mejores que en el de comercio, hay que continuar el trabajo para que México mejore, o por lo menos no empeore, como destino atractivo para las mismas. Aquí cabe pensar en una mejor coordinación entre niveles de gobierno, así como entre diferentes secretarías de Estado, para simplificar el marco regulatorio de las inversiones. Es importante asimismo no descuidar las variables

sociales más generales que inciden en los niveles de competitividad y productividad, como son educación, transporte, salud, etcétera.

En el futuro, los temas de la agenda bilateral serán probablemente muy similares a los que se discuten en la ronda de Doha de la Organización Mundial de Comercio, sobre todo si ésta fracasa en cuanto a crear un marco multilateral para su tratamiento: la seguridad de las inversiones europeas en México, la desregulación de los servicios (dentro y fuera de Europa) y la apertura de los mercados agrícolas.

Cooperación para el desarrollo en el futuro

La UE tiene el presupuesto de ayuda al desarrollo más grande del mundo, y en muchos países de Centroamérica y el Caribe la ayuda europea constituye una fuente importante de ingresos. México, como miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y por su nivel de ingreso, está clasificado como nuevo país industrializado en lo referente a los proyectos de cooperación para el desarrollo bilaterales que forman parte de la acción exterior de la Unión. Por esta razón, ha recibido cantidades pequeñas, que ascienden, en promedio, a 52 millones de euros anuales en los últimos años (2000-2007), para financiar los proyectos de cooperación que se desprenden del Acuerdo de Asociación.⁷

En su operación, los programas funcionan aparentemente bien (no hay estudios que los evalúen seriamente fuera de la propia Comisión), pero hacen falta más iniciativas y propuestas del lado mexicano para aprovechar los fondos disponibles. En particular, cabe destacar que la mayoría de estos proyectos requieren de fondos de contrapartida, que debe poner el país con el que la UE coopera, y esto se ha convertido en un cuello de botella en ocasiones. Además, la UE no facilita las cosas. En primer lugar, los programas han proliferado y son cuantiosos, no así los fondos que los sustentan. En segundo lugar, los procedimientos para presentar proyectos son sumamente complejos, incluso opacos para el no experto, y las convocatorias reciben poca difusión. Quizás

⁷ Para una lista de los programas, véase la página de la Delegación de la Comisión Europea en México: http://www.delmx.cec.eu.int/es/ue_y_mexico/cooperacion.htm.

haya espacio para mejorar el aprovechamiento de estos numerosos rubros de la ayuda al desarrollo que proviene de Europa, con cambios administrativos, simplificación y difusión de las convocatorias.

Además de los programas bilaterales, México también recibe fondos de los programas destinados a toda América Latina, resultado del “Proceso de Río”, es decir, de la relación “birregional” UE-América Latina y el Caribe, que arrancó en 1999 con la cumbre de Río de jefes de Estado y de gobierno de las dos regiones.⁸ Adicionalmente, nuestro país se inserta en programas “horizontales” como la Iniciativa Europea de Derechos Humanos, que son proyectos que atañen a todos los terceros estados con los que la UE tiene relaciones.

Como en muchos otros aspectos de la vida comunitaria, la historia no termina ahí. A diferencia de los temas de comercio (en los cuales la Comisión Europea tiene competencias exclusivas de representación hacia el exterior), en materia de cooperación las competencias son compartidas entre la Comisión y los estados miembros. Por ello, hay que añadir a la lista todos los programas bilaterales de cooperación que México tiene con cada Estado miembro y sus agencias específicas (British Council, Agencia Española de Cooperación Internacional, Instituto Francés para América Latina). En suma, se trata de una relación bastante compleja y segmentada en términos institucionales, que ofrece espacios de mejora y que cuenta con pocos recursos y muy dispersos.

La relación política

La relación política entre México y Europa se puede desagregar en tres componentes centrales: las visiones compartidas en cuanto a la agenda multilateral y temas globales, el ‘diálogo político’ estructurado por el Acuerdo de Asociación y las relaciones bilaterales de México con los estados miembros de la UE. A continuación se revisan brevemente.

Intereses y valores compartidos en la agenda global. México y los países de la UE tienen en común varios intereses y valores acerca de temas

⁸ Estos programas son: AL-INVEST, ALFA, AL AN, OBREAL, URB-AL, @lis, EUROSOCIAL. Véase http://ec.europa.eu/comm/external_relations/la/index.htm#4.

centrales de la agenda global, derivados de los cambios recientes en el sistema político y la economía mexicana. En menos de dos décadas, México ha transformado su política exterior en cuanto a la defensa de los derechos humanos, la promoción de la democracia y la convicción de que el libre mercado y el libre comercio promueven el desarrollo económico. En ese sentido, se ha alineado con “Occidente” y dejado atrás algunas posturas asociadas con el “tercermundismo” de los años setenta.

México y los estados miembros de la UE comparten también el aprecio por el enfoque multilateral y diplomático en contraste con el unilateralismo desplegado por Estados Unidos en los últimos años. Por un lado, la UE es en sí un sistema multilateral complejo que busca exportar su exitoso modelo de paz y crecimiento. Por el otro, para un país como México, las instituciones multilaterales representan una de las pocas herramientas disponibles para manejarse frente al poderío estadounidense. Por sus intensos vínculos de seguridad con Estados Unidos, ambos han tenido que colaborar con la agenda antiterrorista de la superpotencia y han buscado acotarla en sus aspectos más extremos por la vía multilateral. En este rubro se pueden destacar los enfoques compartidos respecto de la proliferación nuclear y otras armas, la ratificación del Estatuto de Roma por el cual se funda la Corte Penal Internacional (CPI) o la campaña por la abolición universal de la pena de muerte.

Fuera de estos temas (en los cuales la UE tiene posiciones comunes definidas), es necesario mirar las políticas exteriores nacionales de los estados miembros, pues es allí donde residen aún la mayoría de las competencias en la materia. En temas de seguridad, por ejemplo, es difícil hablar de la UE. Basta recordar el inicio de la guerra de Iraq en 2003 para recalcar que Francia y Gran Bretaña no votan siempre en el mismo sentido en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. La falta de consenso entre los propios europeos en innumerables temas de política exterior, que van desde energía hasta migración, es uno de los principales escollos para la cooperación con terceros estados como México.

Por otra parte, hay también casos en los cuales la UE tiene una postura común, pero ésta no coincide con la de México. Por ejemplo, a pesar de compartir el interés general por reformar y fortalecer el

sistema de Naciones Unidas, los europeos han abogado por la ampliación del número de miembros permanentes del Consejo de Seguridad (para incluir a Alemania), mientras que México se ha opuesto a la idea y ha impulsado propuestas de reforma distintas.

El diálogo político. El llamado “diálogo político” es la tercera vertiente del Acuerdo de Asociación México-UE y consiste en una estructura que institucionaliza la discusión de temas políticos entre México y los estados miembros. Se trata de un formato estándar en los acuerdos de asociación de la UE con terceros países, ya que corresponde a la parte intergubernamental dentro de su estructura, es decir, al Consejo, órgano donde están representados los estados miembros. Son reuniones periódicas de representantes de los estados miembros y del gobierno mexicano para tratar temas eminentemente políticos y definir prioridades en la agenda.⁹ Una virtud de esta estructura es que ha permitido dar seguimiento al Acuerdo, discutir temas que se deriven de él y proponer medidas para potenciar su funcionamiento.

A pesar de que este “diálogo político” institucionalizado tiene una lógica innegable desde el punto de vista de la estructura de la UE, con tres pilares y diferentes tipos de competencias, no queda claro con qué llenarla en la relación bilateral con México. Para empezar, la agenda con México no tiene muchos temas que pertenezcan a la Política Exterior y de Seguridad Común o al área de Justicia e Interior, que son los pilares intergubernamentales de la UE, pues predominan los intereses económicos y de cooperación en la relación bilateral. Si aparece un tema de índole política, es poco común tratarlo en un foro tan grande, en el cual se requieren consensos entre muchos estados miembros. En la mayoría de los casos, resulta más práctico tratar los temas políticos de manera bilateral, o en otros foros comunes, como Naciones Unidas. Es en este foro en donde el Acuerdo de Asociación prevé que puedan aparecer los temas políticos, como podría ser la crisis poselectoral mexicana, en el

⁹ Siguiendo la estructura de la UE, este diálogo se da en varios niveles. El más alto es una cumbre de jefes de Estado y de gobierno que tuvo lugar en 2002. El segundo nivel es el ministerial, organizado en reuniones anuales del Consejo Conjunto (ministros de relaciones exteriores de México y la UE), en donde se han tratado temas que van desde los derechos humanos hasta el Plan Puebla-Panamá. El tercer nivel consta de reuniones anuales de servidores públicos de alto nivel de ambas partes, en donde se revisan aspectos operativos del Acuerdo de Asociación.

caso de que todos los estados miembros estén de acuerdo en que merece discutirse, cuando tenga lugar la próxima reunión en Bruselas a mediados de 2007. Sin embargo, la estructura de reuniones anuales no se presta para tocar temas de coyuntura como éste, si no más bien de largo aliento, como el de mejorar el respeto a los derechos humanos.

La relación de México con los principales estados europeos. Sería un error dejar fuera del análisis las relaciones bilaterales que tiene México con los principales estados miembros, ya que la UE no ha reemplazado a los estados europeos, sino que comparte algunas competencias con ellos.¹⁰ Además, ello implicaría obviar un aspecto de indiscutible importancia: el papel de los estados miembros para empujar temas dentro la UE. Éste es quizá un asunto poco comprendido en México, por lo complejo de la estructura comunitaria, pero resulta crucial en términos prácticos: es imposible modificar o influir en la formulación de las posiciones de la UE sin el apoyo de un grupo de estados miembros.

El apoyo alemán es indispensable para que prospere cualquier iniciativa comunitaria, y siempre que se busque algo de la UE, Berlín sería uno de los lugares por donde habría que empezar, entre otras cosas porque son los principales contribuyentes al presupuesto comunitario. Con Alemania, gigante económico, “enano político” y locomotora de la integración europea, la relación es buena, además de que se trata de uno de los principales socios comerciales e inversionistas de México (tabla 1 y gráfica 7). Sin embargo, ni México, ni América Latina en su conjunto, son prioridad para este país.

Junto con Alemania, Francia es un actor indispensable en la escena comunitaria, y resulta vital mantener una buena relación con ella para manejar el resto de la relación con la Unión. Como dicen los británicos, Francia “pega por encima de su peso” político internacional, particularmente en la escena europea. Por tanto, aunque es un socio comercial e inversionista cada vez menos importante para México en comparación con otros estados miembros, es casi imposible hacer cualquier cosa en la UE que no le parezca al gobierno en París. La relación bilateral es cordial, aunque no tan cercana como lo fue

¹⁰ Para una revisión de la discusión acerca de cómo definir la política exterior europea, véase Walter Carlsnaes, Helen Sjursen y Brian White (eds.), *Contemporary European Foreign Policy*, Londres y Thousand Oaks, CA, Sage, 2004.

en los años ochenta. A raíz de las críticas mexicanas a las pruebas nucleares realizadas en el Pacífico Sur por el gobierno del presidente Jacques Chirac a mediados de los años noventa, la relación quedó algo dañada y, de hecho, fue una de las razones principales por las que Francia obstaculizó las negociaciones del Acuerdo de Asociación con México.¹¹ La administración francesa conserva además reflejos proteccionistas que se hacen sentir en Bruselas, desde la agricultura hasta el cine, por lo que tampoco tiende a favorecer el intercambio con terceros países como México.

El Reino Unido, en cambio, es uno de los principales socios comerciales e inversionistas de México, en parte por su relación especial con Estados Unidos, ya que mucho de ese intercambio económico es triangulado por las filiales de sus empresas multinacionales en ese país. Debido a su apego al libre comercio, los británicos son también los principales responsables de que la UE no se haya convertido en una “fortaleza” proteccionista, como muchos previeron en la época del Tratado de Maastricht. Ha sido en gran medida gracias a su empeño que la UE ha impulsado una agenda de libre comercio con terceros países, como México, y en la OMC. Sin embargo, ese atlanticismo tan marcado y su peculiar euroescepticismo hacen también que, dentro de la UE, la Gran Bretaña no sea líder más que en aspectos puntuales. Además, su pasado imperial coloca a América Latina al final de una muy larga lista de prioridades externas que defender en el seno de la UE. Así pues, buscar que el Reino Unido abogue por la causa propia en la UE no es siempre una estrategia ganadora, pero ciertamente es una que hay que considerar para determinados aspectos.

Para España, en cambio, México y América Latina ocupan un lugar de mayor importancia. Como ya se dijo más arriba, América Latina está en la agenda de la UE gracias a España y Portugal, y en particular por Manuel Marín, quien siendo vicepresidente de la Comisión Europea trabajó para fortalecer la relación. Lo malo de que España sea nuestro principal punto de acceso a la UE es que no se trata de un Estado miembro tan influyente como Alemania, Francia o el Reino Unido.

¹¹ Entrevista de la autora con un miembro de alto nivel del cuerpo diplomático mexicano acreditado en Bruselas durante la negociación del Acuerdo de Asociación.

CONCLUSIÓN

La relación entre México y Europa se vio influida de manera tenue por los comicios mexicanos de 2006. La misión de observadores electorales que envió la UE hizo un trabajo que, antes de realizarse, se veía como innecesario, y que, después de concluido, se descalificó en función de la filiación política de su jefe. En ese sentido, la misión no cumplió su cometido de ser creíble para todas las partes por su imparcialidad y ayudar así a apuntalar el proceso. Fuera de esto, el involucramiento de los países de la UE, durante la crisis poselectoral, fue mínimo, probablemente porque no había mucho que hacer, pero también por la escasa importancia de México en esas sociedades, como indica el análisis de la prensa escrita. La excepción fue España, el país de la Unión más interesado en México. Quizá fue ese mismo interés el que llevó al tropiezo diplomático, mismo que tampoco pasó a mayores, quizá por el lugar secundario que se otorgan ambas partes.

Así pues, dado que el Estado mexicano no se colapsó, parece que, en el futuro, la relación seguirá definida mayormente por la agenda que marca el cauce institucional del Acuerdo de Asociación en sus tres vertientes. En el aspecto económico, el análisis indica que solamente quitar las barreras al comercio no es suficiente para que éste florezca. Hacen falta reformas internas importantes en infraestructura, y en las variables que inciden en la capacidad exportadora de México, para poder aprovechar mejor las oportunidades que ofrece el TLCUEM. También hay que trabajar para seguir siendo un destino atractivo para la inversión europea, pues este aspecto es el que arroja mejores cifras tras seis años de Acuerdo. En cuanto a los programas de cooperación, ambas partes pueden encontrar buenas oportunidades relacionadas con una mejor gestión de los fondos. En lo político, la relación presenta muchas aristas y foros de diálogo institucionalizado que ponen de manifiesto las complejidades que representa para un país como México relacionarse con un sujeto tan atípico de la vida internacional como es la UE.

BIBLIOGRAFÍA

Fuentes primarias

CIDE y Comexi, *México y el mundo, 2006: opinión pública y política exterior en México*, México, 2006.

Entrevista de la autora con un miembro de alto nivel del cuerpo diplomático mexicano acreditado en Bruselas durante la negociación del Acuerdo de Asociación, diciembre de 2006.

Fuentes primarias electrónicas

Delegación de la Comisión Europea en México, <http://www.delmex.ccc.eu.int/>.

European Union, *Election Observation Mission to Mexico 2006*, <http://www.eucommexico.org/>.

Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>.

Secretaría de Economía, www.economia.gob.mx/index.

Prensa

ABC

Corriere della Sera

Die Welt

El País

Financial Times

La Repubblica

Le Figaro

Le Monde

Libération

The Guardian

The Times

Fuente secundaria

Walter Carlsnaes, Helen Sjursen y Brian White (eds.), *Contemporary European Foreign Policy*, Londres y Thousand Oaks, CA, Sage, 2004.

ANEXO

Noticias compiladas entre el 1° de julio y el 16 de septiembre de 2006 sobre las elecciones en México

El País

1. Julio 2, “71 millones de mexicanos eligen al nuevo presidente de la República. La izquierda tiene posibilidades de acceder al poder por primera vez en la historia del país, según las encuestas”.
2. Julio 3, “El empate entre López Obrador y Calderón aplaza al miércoles el anuncio del resultado final”.
3. Julio 4, “El izquierdista López Obrador amenaza con impugnar el resultado electoral”.
4. Julio 5, “El recuento oficial de votos da una ligera ventaja al candidato López Obrador”.
5. Julio 6, “Calderón se impone sobre López Obrador por 0,57 puntos al cierre del recuento electoral”.
6. Julio 7, “Felipe Calderón ofrece un Gobierno de coalición y un programa común para la próxima legislatura”.
7. Julio 8, “La UE descarta irregularidades en el recuento final de votos en México”.
8. Julio 9, primera noticia de la sección internacional: “López Obrador convoca una marcha para denunciar los resultados de las elecciones”.
9. Julio 10, primera noticia de la sección internacional: “López Obrador presenta nuevas pruebas de irregularidades en las elecciones de México”.
10. Julio 12, nota en un lugar menos relevante: “López Obrador presenta nuevos vídeos como prueba de supuestas irregularidades a favor de Calderón”.
11. Julio 13, “Calderón ve poco probable un nuevo recuento voto por voto en México”.
12. Julio 14, vuelve a salir la nota del día anterior: “Calderón ve poco probable un nuevo recuento voto por voto en México”.
13. Julio 16, “Hubo fraude durante y después de la elección”.
14. Julio 20, primera nota de la sección internacional: “Fox se muestra partidario de instaurar una segunda vuelta en las elecciones de México”.
15. Julio 26, “Siete jueces deciden el futuro de México”.
16. Julio 27, “López Obrador declara en una televisión de EE. UU. que es el ‘presidente de México’”.
17. Julio 31, dos notas sobre las elecciones en México: “Manifestantes contrarios a los resultados electorales ocupan dos grandes avenidas del DF” y “Más de un millón de personas apoyan a López Obrador en la Plaza del Zócalo en México”.
18. Agosto 2, “El Gobierno mexicano califica de ‘ilegal’ los bloqueos organizados por la izquierda”.
19. Agosto 4, “La ‘resistencia civil’ acampa en México”.
20. Agosto 5, “El Tribunal Electoral de México rechaza el recuento de todos los votos”.

21. Agosto 6, “López Obrador rechaza el fallo del Tribunal Electoral y seguirá con la resistencia civil”.
22. Agosto 7, primera noticia de la sección internacional: “Acampados contra el resultado electoral”.
23. Agosto 8, “El Gobierno mexicano pide a López Obrador que acate el fallo del Tribunal Electoral”.
24. Agosto 9, “Arranca el recuento de tres millones de votos en México mientras se extienden las protestas”.
25. Agosto 10, “Seguidores de López Obrador protestan con el bloqueo de bancos”.
26. Agosto 13, “López Obrador advierte de que impedirá a toda costa que se imponga a ‘un presidente espurio’”.
27. Agosto 14, “López Obrador anuncia nuevas acciones de resistencia para pedir el recuento total de votos”.
28. Agosto 16, primera noticia de la sección internacional: “López Obrador convoca a sus simpatizantes a poner fin a una ‘República simulada’”.
29. Agosto 19, “Un empresario encarcelado en México denuncia un supuesto complot contra López Obrador”.
30. Agosto 20, “Varios detenidos por intentar comprar votos en las elecciones a gobernador de Chiapas”.
31. Agosto 24, “Fox tilda a López Obrador de ‘mesianico’ y descarta que peligre la estabilidad”.
32. Agosto 25, “El partido conservador logra por primera vez mayoría simple en el Parlamento de México”.
33. Agosto 28, “El Tribunal Electoral de México mantiene a Calderón como ganador de las presidenciales”.
34. Agosto 29, primera noticia de la sección internacional: “Fox espera cerrar el proceso electoral en México mientras López Obrador sigue rechazándolo”.
35. Septiembre 1, “Miles de seguidores de López Obrador marchan para boicotear la despedida de Fox en el Congreso”.
36. Septiembre 1, “Fox ofrecerá hoy su último informe ante el Congreso a pesar del anunciado boicoteo”.
37. Septiembre 2, “La izquierda mexicana impide la despedida del presidente Fox en el Congreso” (otras noticias internacionales fueron presentadas antes que ésta).
38. Septiembre 3, “La izquierda mexicana amenaza con impedir que Calderón sea proclamado presidente”.
39. Septiembre 4, “El Tribunal Electoral de México anuncia mañana su veredicto sobre las elecciones presidenciales”.
40. Septiembre 4, “López Obrador sólo acepta su victoria o la nulidad de los comicios”.

41. Septiembre 5, “El Tribunal Electoral de México declara presidente electo a Felipe Calderón”.
42. Septiembre 6, “Calderón llama a la unidad mientras López Obrador se niega a reconocer su victoria”.
43. Septiembre 10, crisis social en México: “La insurrección se adueña de Oaxaca”.
44. Septiembre 11, “López Obrador levantará el bloqueo en Ciudad de México sólo para el día de la Independencia”.
45. Septiembre 14, “Bolivia no reconocerá a Felipe Calderón como nuevo presidente mexicano hasta diciembre”.
46. Septiembre 15, “Fox dice que suspendió la celebración del día de México por temor a la izquierda radical”.
47. Septiembre 16, “López Obrador da por finalizadas las protestas y anuncia una nueva estrategia política”.

Julio 13, reportaje sobre Felipe Calderón: “Mi Gobierno incluirá una política social a favor de los pobres” (noticias incluidas).

ABC

1. Julio 2, “México, dividido, elige su presidente y su futuro para el próximo sexenio”.
2. Julio 2, “Asesinan a dos observadores del PRD en las elecciones de México”.
3. Julio 3, “Tranquilidad en las urnas mexicanas e incertidumbre en el recuento”.
4. Julio 4, “Ventaja de Calderón sobre López Obrador en el escrutinio provisional de México. Tabasco para ‘El Peje’”.
- a. Ambos candidatos se atribuyeron el triunfo desoyendo la recomendación de la autoridad electoral.
5. Julio 5, “López Obrador rechaza los resultados que dan a Calderón la presidencia de México. El PAN trabaja ya en un gobierno de coalición con los restos del PRI”.
6. Julio 6, “López Obrador recorta a 0,6 puntos su desventaja con Calderón en México”.
7. Julio 7, “Calderón, declarado ganador oficial de las elecciones presidenciales de México”.
8. Julio 9, “López Obrador rechaza dialogar con Calderón y anuncia más protestas”.
9. Julio 10, “México: resultados debatidos”.
10. Julio 17, “Obrador convoca a miles de personas para exigir un nuevo recuento electoral”.
11. Julio 19, “Violencia en Oaxaca, banco de pruebas para la ‘resistencia civil pacífica’ de López Obrador”.

12. Julio 20, "Fox aboga por implantar la segunda vuelta en las elecciones para reforzar la gobernabilidad en México".
13. Julio 20, "López Obrador se queda solo".
14. Julio 30, "El banco BBVA, en la lista negra de los grupos pro-López Obrador".
15. Agosto 1, "Los seguidores de López Obrador intentan colapsar Ciudad de México para forzar un nuevo recuento".
16. Agosto 3, "El chantaje de López Obrador".
17. Agosto 8, "Calderón, convencido de su triunfo, acata el recuento parcial en México".
18. Agosto 10, "Seguidores de Obrador bloquean las sedes de tres bancos, uno de ellos filial del BBVA, en México".
19. Agosto 14, "El Tribunal Electoral de México concluye el recuento parcial de votos".
20. Agosto 15, "López Obrador amenaza con prolongar 'durante años' la resistencia civil".
21. Agosto 16, "Partidarios de López Obrador bloquean la Embajada de España en México".
22. Agosto 20, "Fox y López Obrador recurren al Ejército en plena polémica postelectoral. La izquierda mexicana 'demuestra' el fraude con el vídeo de un corrupto".
23. Agosto 24, "La autoridad electoral de México confirma que el PAN tendrá mayoría en el Congreso".
24. Agosto 26, "López Obrador quiere que le proclamen 'presidente del pueblo' en México. EE.UU. teme la inestabilidad del país vecino".
25. Agosto 25, "El partido de Calderón gana la mayoría en ambas Cámaras del Congreso".
26. Agosto 28, "El Tribunal Electoral de México decide hoy las impugnaciones de los comicios presidenciales".
27. Agosto 29, "López Obrador amenaza con crear en México un gobierno paralelo de resistencia civil".
28. Agosto 30, "El agotador proceso legal debe concluir el 6 de septiembre". "López Obrador desoye el fallo electoral y propone crear un gobierno en la sombra".
29. Septiembre 3, "Un histórico desplante de la izquierda impide a Fox leer su último informe en el Congreso".
30. Septiembre 4, "El Poder Judicial de México se pronunciará mañana sobre la validez de las elecciones".
31. Septiembre 5, "El Tribunal Electoral de México declara presidente electo a Felipe Calderón".
32. Septiembre 5, "López Obrador rechaza el triunfo de Calderón y lanza advertencias al Ejército".

33. Septiembre 6, "La Justicia mexicana declara presidente electo a Felipe Calderón por unanimidad".
34. Septiembre 6, "Calderón ya es el presidente electo de México aunque la izquierda no lo reconoce".
 - a. México tiene desde hoy un presidente electo, el conservador Felipe Calderón, pero el candidato de la izquierda, Andrés Manuel López Obrador, sigue sin reconocerlo por un supuesto fraude electoral.
35. Septiembre 7, "López Obrador rechaza de plano el fallo del Tribunal Electoral y la victoria de Calderón".
36. Septiembre 8, "Calderón se muestra dispuesto a 'ceder' para lograr la reconciliación en México".
37. Septiembre 12, "López Obrador cede ante el Ejército y permitirá el desfile de la fiesta nacional".
38. Septiembre 14, "Calderón pide que no se destruyan los votos de las presidenciales mexicanas".
39. Septiembre 16, "Ni Fox ni López Obrador inauguraron la Fiesta de la Independencia mexicana".

Le Monde

1. Julio 2, "Les électeurs mexicains tentés par l'alternance".
2. Julio 3, "Présidentielle mexicaine: Felipe Carderon serait légèrement en tête".
3. Julio 3, "Présidentielle mexicaine: les deux candidats proclament leur victoire".
4. Julio 4, "Présidentielle mexicaine: Felipe Calderon arrive en tête, Andres Obrador conteste les résultats". "Au Mexique, droite et gauche revendiquent la victoire à l'élection présidentielle" (editorial).
5. Julio 5, "Suspense autour de l'élection présidentielle au Mexique".
6. Julio 5, "A Mexico, le candidat de gauche, M. Lopez Obrador, conteste le résultat du vote".
7. Julio 6, "Au Mexique, le conservateur Felipe Calderon est repassé en tête de la présidentielle".
8. Julio 7, "Mexique: le conservateur Felipe Calderon a remporté l'élection présidentielle sur le fil".
9. Julio 7, "Election présidentielle: légère avance pour M. Lopez Obrador".
10. Julio 8, "Felipe Calderon est élu président du Mexique et appelle à l'union nationale".
11. Julio 9, "M. Obrador déterminé à contester les résultats de la présidentielle au Mexique".
12. Julio 9, "Marcelo Ebrard est élu à la mairie de Mexico et prend la tête des manifestations de la gauche".

13. Julio 11, "A Mexico, 200 000 personnes ont répondu à l'appel de la gauche".
14. Julio 13, "M. Lopez Obrador accuse la droite mexicaine de 'fraude'".
15. Julio 17, "A Mexico, la gauche appelle à la 'résistance civile pacifique'".
16. Julio 28, "Le candidat de gauche battu à la présidentielle appelle à la désobéissance civile".
17. Julio 31, "Les partisans de M. Obrador restent mobilisés pour dénoncer des fraudes lors de la présidentielle mexicaine".
18. Agosto 1, "La gauche manifeste massivement contre la 'fraude électorale'".
19. Agosto 4, "Des milliers de manifestants campent dans Mexico pour contester le résultat de l'élection présidentielle".
20. Agosto 6, "Au Mexique, la résistance de Lopez Obrador continue".
21. Agosto 8, "Un tribunal mexicain refuse à M. Obrador un recompte intégral".
22. Agosto 15, "La démocratie mexicaine en otage" – Enrique Krauze.
23. Agosto 24, "Andres Manuel Lopez Obrador: 'On me vole la présidence'".
24. Agosto 24, "Lopez Obrador: 'Nous avons gagné, mais il est difficile de l'emporter sur une mafia' au Mexique".
25. Agosto 28, "Après un long bras de fer, le dénouement de la présidentielle mexicaine approche".
26. Agosto 29, "Au Mexique, le Tribunal électoral maintient l'avantage de Felipe Calderon".
27. Agosto 30, "M. Calderon maintient son avance à l'élection présidentielle après l'examen des plaintes".
28. Septembre 2, "Au Mexique, l'opposition de gauche empêche le président Fox de prononcer son discours à la Nation".
29. Septembre 5, "Obrador et ses partisans résistent place du Zocalo".
30. Septembre 5, "Le Tribunal électoral du Mexique officialise la victoire de Felipe Calderon".
31. Septembre 5, "Dernière minute: Mexique: le Tribunal fédéral électoral confirme la victoire de Felipe Calderon à l'élection présidentielle mardi 5 septembre 2006" (newsletter).
32. Septembre 6, "Lopez Obrador conteste la victoire de Calderon".
33. Septembre 6, "Calderon proclamé président élu du Mexique, Obrador refuse la défaite".
34. Septembre 7, "Felipe Calderon est proclamé président du Mexique".
35. Septembre 7, "Danger au Mexique"
 - a. Le Mexique a désormais un président, légitimé par sa plus haute instance électorale. Mais la crise politique qu'il traverse depuis plus de deux mois est loin d'être close. Nul ne peut prédire aujourd'hui avec certitude quand, ni comment, elle va se résorber.

36. Septiembre 10, “Au Mexique, Lopez Obrador annonce la levée temporaire du blocus de Mexico”.
37. Septiembre 12, “Les partisans de M. Lopez Obrador évacueront le centre de Mexico”.
38. Septiembre 15, “La fête de l’indépendance mexicaine perturbée par les partisans d’Andres Manuel Lopez Obrador”.
39. Septiembre 16, “Le président Fox renonce à fêter l’indépendance à Mexico”.
40. Noviembre 21, “Mexique: Lopez Obrador s’intronise ‘président légitime’”.

Libération

(Nota: todas las fotos que aparecen en las noticias son de López Obrador, o de sus partidarios.)

1. Julio 1, “La gauche mexicaine croit à la victoire”.
2. Julio 2, “Le Mexique vote”.
3. Julio 3, “Au Mexique, la présidentielle n’a pas (encore) de vainqueur”. “Crainte de fraude électorale”.
4. Julio 4, “Calderón ou Obrador, un président de trop au Mexique”.
5. Julio 6, “Toujours sans président, le Mexique recompte ses voix”.
6. Agosto 7, “Au Mexique, Obrador exige le recompte de toutes les voix”.
7. Agosto 29, “Le Mexique entre deux présidents”.
8. Agosto 30, “A Mexico, López Obrador fait de la résistance”.
9. Septiembre 7, “Mexique: Felipe Calderón, président laborieusement élu”.
 - a. Constitutionnellement, Felipe Calderón (Parti d’action nationale, droite) est depuis mardi le président élu du Mexique –il doit être investi le 1er décembre. La Maison Blanche – qui avait salué un peu vite la victoire du candidat conservateur au lendemain de l’élection polémique du 2 juillet avant de se rétracter – a sobrement pris note. Le Japon, la Banque mondiale, les pays d’Amérique centrale, l’Union européenne, l’Espagne les avaient précédés.
10. Septiembre 7, Análisis: “La démocratie n’est pas consolidée”.
11. Septiembre 15, “L’opposition mexicaine intronise son président”.
 - a. Andrés Manuel López Obrador, le candidat de gauche à la présidentielle du 2 juillet qui conteste le résultat de l’élection, a décidé d’y aller de son “grito” du haut de l’estrade plantée depuis plus d’un mois sur la place, envahie par ses sympathisants.

Le Figaro

(Nota: las noticias sobre México se refieren a la migración y las relaciones con Estados Unidos.)

1. Julio 1, "Washington surveille discrètement l'élection".
2. Julio 3, "Un duel gauche-droite très serré".
3. Julio 5, "Maturité démocratique au Mexique" (editorial).
4. Agosto 7, "La gauche mexicaine ne désarme pas".
5. Agosto 23, "La 'résistance civile' de Lopez Obrador coûte des millions".
6. Septiembre 26, "Le manège des résistants du Zocalo".

The Guardian

1. Julio 4, "Calderon holds tiny lead as Mexican vote goes to a recount: Uncertainty sees tension rise after presidential poll: Win is irreversible, says ruling party's candidate".
2. Julio 5, "Left prepares legal challenge to Mexican election result".
3. Julio 7, "Conservative wins Mexico's protracted presidential election".
4. Julio 8, "Mexico and Florida have more in common than heat: There is evidence that left-leaning voters have been scrubbed from key electoral lists in Latin America".
5. Julio 10, "Mexican poll prompts huge rally: Results were fiddled, says defeated Lopez Obrador: Supporters urged to join peaceful march on capital" (pág. 15).
6. Julio 14, "Poll loser's supporters march on Mexico City: Leftists claim presidential election marred by fraud: 500,000 expected at rally in capital on Sunday" (pág. 16).
7. Julio 18, "Defeated candidate calls for civil resistance" (pág. 17, nota breve).
8. Julio 26, "Reply: Response: We did not 'meddle' in Mexico –they asked for our help: Our institute tries to spread freedom and democracy– what's wrong with that? asks Lorne Craner" (pág. 31).
9. Agosto 3, "Failed Mexican presidential candidate sets up protest camp".
10. Agosto 11, Guardian Weekly: Le Monde Diplomatique: "The great Mexican election theft".

Financial Times

1. Julio 1, "Mexico misery belt propelling Lopez Obrador to power. Adam Thomson reports from the outskirts of the capital, heartland of the leftwinger who may win the presidency this weekend".
2. Julio 4, "Poll hopes bolster Mexican stocks" (pág. 44).
3. Julio 4, "Mexican divisions. Time for election rivals to put the national interest first" (pág. 16).
4. Julio 4, "Calderon poised to seal win in Mexico – presidential recount" (pág. 4).
5. Julio 4, "Delay revives memories of poll fraud. The wait for an election result has created suspicion among Mexicans" (pág. 9).

6. Julio 5, "Breaking news. Mexico elections" (pág. 16).
7. Julio 5, "In Mexico, whoever wins faces the same problems – George Grayson" (comentario).
8. Julio 5, "Candidate signals likely challenge in closest Mexican election on record" (pág. 5).
9. Julio 5, "Candidate signals poll challenge in Mexico".
10. Julio 6, "Calderon attacks Mexican rival's 'tricks'".
11. Julio 6, "Lopez Obrador 'may still win' poll in Mexico" (pág. 4).
12. Julio 7, "Mexico poll loser calls for street protests – Leftwing leader vows to continue legal challenge".
13. Julio 7, "Rally call by Lopez Obrador stirs fears of unrest".
14. Julio 7, "Mexican elections – The Lex Column".
15. Julio 8, "Business invests in Calderon's promise of policy continuity".
16. Julio 8, "Fury builds in Mexico as defeated side cries fraud – Lopez Obrador may struggle to calm the mass rally he called for today".
17. Julio 10, "Mexican standoff – Why it makes sense for the long term to hold a full recount".
18. Julio 10, "Lopez Obrador ups stakes on Mexico poll" (pág. 5).
19. Julio 18, "Mexican left wing threatens civil disorder".
20. Julio 24, "Lopez Obrador's poll protests 'inconsistent with democracy'" (pág. 2).
21. Julio 25, "Amlo gets his point across, but... – Observer Column".
22. Julio 31, "Mexican leftists urged to occupy capital".
23. Agosto 1, "Mexican candidate takes fight to the streets – Andres Manuel Lopez Obrador's escalating campaign for an election recount risks alienating the public".
24. Agosto 3, "Calderon factor drives optimism – Confirmation of the rightwing Mexican presidential candidate's election will be popular with investors".
25. Agosto 7, "Lopez Obrador vows to step up protests over Mexican election result".
26. Agosto 8, "Mexico's poll dispute – A full recount is still needed to restore faith in government".
27. Agosto 11, "Fun-filled blockade to demand recount divides Mexico City – A usually congested main street is now occupied by supporters of the defeated leftwing candidate Lopez Obrador".
28. Agosto 11, "Recount protest stops the traffic in Mexico City" (pág. 4).
29. Agosto 14, "Lopez Obrador gives ultimatum" (pág. 8).
30. Agosto 16, "Mexico's poll loser wins support for high-risk plan of non-stop opposition".
31. Agosto 21, "Mexico poll loser vows radical fight 'on street' – FT interview Andres Manuel Lopez Obrador".

32. Agosto 21, "Mexico's leftwing leader plots purge from tent – HQ Americas: Lopez Obrador may have overplayed his hand in a disputed election count by threatening a civil disobedience campaign" (comentario y análisis).
33. Agosto 29, "Annulment of disputed Mexican poll urged".
34. Agosto 30, "Time to fold the tent – Lopez Obrador should accept defeat in his own interest".
35. Septiembre 1, "Fox urged to drop speech to Congress".
36. Septiembre 6, "Calderon finally handed slender election victory".
37. Septiembre 7, "New start in Mexico – Calderon needs to ease social tensions on way to reform".
38. Septiembre 18, "Mexico's leftwing candidate proclaims himself president-elect of 'new republic'".

The Times

1. Agosto 30, "Election loser raises the stakes".
2. Septiembre 6, "Court backs presidential victory".
3. Septiembre 8, "Left vows all-out protest against election 'fraud'".

Die Welt

1. Julio 2, "Mexikos Wirtschaft fürchtet den Linksruck". (La economía mexicana teme la izquierda.)
2. Julio 4, "Kopf-an-Kopf-Rennen zwischen Calderón und Obrador in Mexiko". (Carrera reñida (tête-à-tête) entre Calderón y Obrador en México.)
3. Julio 5, "Mexiko: Tauziehen um Wahlausgang". (México: juego de la cuerda sobre el resultado de las elecciones.)
4. Julio 6, "Linkes Lager droht nach Wahl in Mexiko mit Protesten". (La izquierda amenaza con protestas después de las elecciones en México.)
5. Julio 7, "López Obrador will Wahlergebnis in Mexiko anfechten". (López Obrador quiere refutar el resultado de las elecciones en México.)
6. Julio 8, "Wahlsieger Calderón will Armut bekämpfen". (El vencedor de las elecciones Calderón quiere luchar contra la pobreza.)
7. Julio 8, "'Mexiko ist jetzt eine normale Demokratie'; Schriftsteller Carlos Fuentes über die Präsidentschaftswahl: Alle Politik drängt in die Mitte'. ('México es ahora una democracia normal', el escritor Carlos Fuentes sobre las elecciones presidenciales: toda política se aglutina en el centro.)
8. Julio 8, "Hauchdünner Wahlsieg für den konservativen Kandidaten in Mexiko". (Victoria por margen estrecho para el candidato conservador en México.)
9. Julio 9, "Angst vor dem Druck der Straße; Felipe Calderón". (Temor por las protestas en la calle.)

10. Julio 10, "Mexikos Wahlverlierer setzt auf die Macht der Straße". (El perdedor de las elecciones se lanza por el poder en las calles.)
11. Julio 10, "Massenprotest gegen den Wahlausgang in México". (Protesta masiva contra el resultado de las elecciones en México.)
12. Julio 11, "Obrador reicht bei Mexikos höchstem Wahlgericht Klage ein". (Obrador apela el resultado al tribunal electoral.)
13. Julio 14, "Mexiko: Protest von Obrador-Anhängern". (México: protesta de los seguidores de Obrador.)
14. Julio 18, "Obrador mobilisiert in Mexiko eine Million Menschen zum Widerstand". (Obrador moviliza un millón de personas para la resistencia.)
15. Julio 24, "Mexikos Linke will Proteste gegen Wahl ausweiten". (La izquierda mexicana quiere aumentar las protestas contra las elecciones.)
16. Julio 28, "Wahlverlierer Obrador ruft sich zu Mexikos neuem Präsidenten aus; Kandidat der prd kündigt Massendemonstrationen gegen Ergebnis an – Sieger Felipe Calderón schlägt Dialog vor". (Obrador se proclama a sí mismo presidente de México; candidato del PRD anuncia protestas masivas contra resultado de las elecciones; el ganador Felipe Calderón propone el diálogo.)
17. Agosto 1, "Neue Massenproteste in Mexiko-Stadt; Wahlverlierer López Obrador verstärkt Kampf um Neuauszählung der Stimmen". (Nuevas protestas masivas en la ciudad de México; el perdedor de las elecciones López Obrador refuerza la lucha para exigir el recuento de los votos.)
18. Agosto 2, "Obrador-Anhänger blockieren Hauptstadt". (Seguidores de Obrador bloquean la ciudad.)
19. Agosto 4, "Obrador will Straßenblockaden in Mexiko-Stadt aufrechterhalten". (Obrador quiere mantener el bloqueo de calles en la ciudad de México.)
20. Agosto 7, "López Obrador ruft zu weiterem Protest auf; Der unterlegene Präsidentschaftskandidat in Mexiko erkennt Urteil des Wahlgerichts nicht an". (Obrador hace un nuevo llamado a la protesta; el ex candidato a la presidencia de México no reconoce el resultado del tribunal electoral.)
21. Agosto 8, "Calderón will Wahlsystem ändern". (Calderón quiere reformar el sistema electoral.)
22. Agosto 14, "Straßenblockaden in Mexiko ausgeweitet". (Se amplían los bloqueos en México.)
23. Agosto 15, "Wir folgen 'Amlo' bis in den Tod'; Rund 3000 Anhänger des Wahlverlierers López Obrador halten den zentralen Platz in Mexiko-Stadt besetzt und fordern die Neuauszählung der Stimmen". ("Seguimos a AMLO hasta la muerte"; aproximadamente 3000 seguidores de Obrador exigen un nuevo conteo de votos en el Zócalo de la ciudad de México.)

24. Agosto 16, "Provozieren, bis Mexiko in Flammen steht". (Provocación hasta que México arda en llamas.)
25. Agosto 16, "Polizei in Mexiko vertreibt Blockierer". (Policía en México disipa el bloqueo.)
26. Agosto 20, "Mexiko: López Obrador droht mit Eskalation". (México: Obrador amenaza con la escalada.)
27. Agosto 29, "Gericht in Mexiko sieht keinen Wahlbetrug". (Corte en México no ve ningún fraude.)
28. Agosto 30, "Nach Gerichtsurteil hält Mexikos Linkskandidat an Protest fest". (Después de la decisión, el candidato izquierdista mantiene a México en protesta.)
29. Septiembre 4, "Obrador-Getreue besetzen Mexikos Parlament; Abgeordnete verwehren Vicente Fox den Zugang – Präsident muss geplante Rede im Fernsehen verlesen". (Leales a Obrador ocupan el Parlamento; delegado impidió el acceso a Vicente Fox – el presidente no puede leer el informe por televisión.)
30. Septiembre 6, "Mexikos Wahlgericht bestätigt abschließend Calderóns Sieg; Präsident Fox muss bis Dezember Amt übergeben". (La Corte confirma la victoria de Calderón; Fox permanece en funciones hasta diciembre.)
31. Septiembre 7, "Sieg des Rechtsstaats; Mexiko und seine revolutionen". (Victoria del Estado de derecho; México y sus revoluciones.)
32. Septiembre 7, "Calderon ruft Mexikaner zu Versöhnung auf; Amtlich bestätigter Wahlverlierer Obrador will Urteil nicht anerkennen – Zukünftiger Präsident lädt zu Gesprächen ein". (Calderón llama a los mexicanos hacia la reconciliación; el oficialmente reconocido perdedor de las elecciones no quiere aceptar el resultado – El futuro presidente hace un llamado al diálogo.)
33. Septiembre 16, "Fox weicht vor Protesten in die Provinz aus; Verzicht auf traditionelle Unabhängigkeitsfeier in Mexiko-City – Erste Gespräche der gegnerischen Lager; Vixente Fox". (Fox evita el tema de las protestas en la provincia mexicana [Oaxaca]; renuncia a la tradicional celebración del día de la independencia en la ciudad de México – Primeros diálogos con opositores.)
34. Noviembre 22, "López Obrador Gegenpräsident in México". (López Obrador *antipresidente* de México).

Corriere della Sera

1. Julio 6, "Messico. E' ufficiale: Calderon presidente". (Al parecer es la única noticia sobre las elecciones.)

La Repubblica

1. Julio 3, "Elezioni in Messico, è testa a testa i risultati ufficiali solo mercoledì".
2. Julio 6, "Messico, Calderon vince le elezioni con uno scarto dello 0,57%".
3. Julio 7, "Messico, la destra vince le elezioni – Ma la sinistra contesta: 'Ricontare'".
4. Septiembre 4, "Messico, è Calderon il nuovo presidente respinto il ricorso della sinistra".
5. Septiembre 5, "Messico, i giudici hanno deciso Felipe Calderon è presidente".

Gráficas

1. Las elecciones de 2006 en la prensa europea
2. Exportaciones mexicanas por región de destino (2005)
3. Evolución de las importaciones y exportaciones México-UE
4. Evolución de las exportaciones
5. Evolución de las importaciones
6. México: importación de bienes de capital con respecto al comercio total
7. Distribución de la inversión extranjera directa en México (acumulado 1994- 2005)
8. Distribución de las inversiones europeas en México por país (acumulado 1994- 2005)

Tabla

1. Principales socios comerciales europeos de México en 2004

Siglas

ACP – ex colonias de los países de Asia, África y el Caribe

CPI – Corte Penal Internacional

IFE – Instituto Federal Electoral

OCDE – Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

OMC – Organización Mundial del Comercio

PAN – Partido Acción Nacional

TLCUEM – Tratado de Libre Comercio Unión Europea-México

UE – Unión Europea

MÉXICO Y SU RELACIÓN CON LAS POTENCIAS EMERGENTES DE ASIA

Eugenio Anguiano
El Colegio de México

El concepto de potencias emergentes corresponde a una percepción más amplia que la económica de mercados emergentes. Esta última es parte de una clasificación adoptada por el Fondo Monetario Internacional (FMI) para sus análisis bianuales sobre la situación de la economía mundial, y divide los países y territorios en dos grupos: las economías avanzadas que, de acuerdo con el FMI, son 29, incluidas las “economías asiáticas de reciente industrialización”,¹ y “otros mercados emergentes y países en desarrollo”, un total de 145, que el organismo citado subdivide por grupos regionales y “grupos analíticos”, según sean las fuentes de sus ingresos de divisas y sus fuentes externas de financiamiento. Los editores del semanario británico *The Economist* consideran como “mercados emergentes” 27 países y territorios: 11 asiáticos, incluidas las cuatro economías de reciente industrialización; siete de América Latina, entre ellos México; tres del Medio Oriente y norte de África (Arabia Saudita, Israel y Egipto); cuatro de Europa Oriental; Sudáfrica y Turquía.²

Por mi parte, yo defino como potencias emergentes solamente estados-nación independientes y reconocidos como tales por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que reúnan algunas condiciones

¹ Corea del Sur (República de Corea), Hong Kong, Singapur y Taiwan.

² Ésta es una clasificación más realista ya que mezcla economías de reciente industrialización e Israel –consideradas por el FMI como parte del grupo de las economías avanzadas– con países de relativo avance tecnológico y social, como los europeos ex socialistas, entre ellos Rusia, una potencia nuclear de primer orden, y megapaíses como China y la India (véase la sección “Emerging-Market Indicators” de la revista *The Economist*).

como: crecimiento económico sostenido; tamaño físico, demográfico y económico de consideración; elevado poderío militar convencional y, en algunos casos, también nuclear; sólida identidad nacional y fortaleza cultural; cierta transformación tecnológica propia, y notoria presencia diplomática en el mundo. De acuerdo con estos parámetros, considero como potencias emergentes de Asia los siguientes países:

- Japón, que desde el punto de vista económico y tecnológico está clasificado como un país desarrollado, y en lo político y militar es una potencia subordinada, cuyo marco constitucional e institucional fue diseñado durante los años de la ocupación extranjera (1945-1951) que sucedieron a su derrota y rendición en la Segunda Guerra Mundial.
- China y la India, países en desarrollo con bajo nivel de ingreso per cápita pero de gran tamaño demográfico, territorial y económico (PIB total).³ Ambos poseen armas nucleares y considerable poderío militar convencional, y China es, además, miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En el último cuarto de siglo las economías china e india han registrado un acelerado crecimiento –en particular la primera– y cambios cualitativos de consideración, que implican desarrollo económico.
- Los llamados “tigres económicos” de Asia de primera y segunda generación⁴ constituyen un importante núcleo de influencia regional, pero dos de ellos no son propiamente países: Hong Kong, que desde mediados de 1997 dejó de ser territorio británico y se reincorporó a la soberanía de China como una “región administrativa especial”, y Taiwan, expulsado de la ONU en octubre de 1971 y cuya independencia está salvaguardada por Estados Unidos.
- En virtud de lo anterior, para fines de este análisis sobre México y su relación con las potencias emergentes de Asia, se reagrupa

³ China e India cuentan, respectivamente, con la primera y segunda poblaciones más grandes del mundo; el tercero y séptimo territorios más extensos y el segundo y cuarto PIB más grandes, cuando éste se mide por la paridad del poder adquisitivo de las monedas.

⁴ Los de primera generación son Corea del Sur, Hong Kong, Singapur y Taiwan, y los de segunda, Filipinas, Indonesia, Malasia y Tailandia.

a los tigres económicos asiáticos en tres categorías: Corea del Sur, como potencia intermedia y economía de reciente industrialización, en la que está pendiente la cuestión de una eventual reunificación con su adversario geopolítico y sistémico, la República Democrática Popular de Corea; la Asociación de Naciones del Sureste de Asia, que aglutina diez países,⁵ incluidos cinco de los ocho tigres asiáticos ya mencionados, y que para los propósitos de la estrategia de política exterior de México conviene tomar como una unidad, de la misma manera que se haría con la Unión Europea; Hong Kong y Taiwan se consideran parte económica y cultural de la “gran China”, y aunque son mercados emergentes autónomos no pueden, en estricto sentido, incluirse entre las potencias emergentes.

- Por último, se agregan Australia y Nueva Zelanda, economías desarrolladas y potencias intermedias no nucleares, como parte de la región Asia Pacífico que se ha puesto de moda en las últimas dos décadas, tanto en enfoques analíticos de relaciones internacionales como en los de tipo geoeconómico y geopolítico.

PRESENCIA HISTÓRICA DE MÉXICO EN LA REGIÓN ASIA PACÍFICO

No obstante la lejanía de nuestro país respecto de la zona geográfica en la que se localizan las potencias emergentes identificadas en líneas anteriores, los vínculos con esa región se remontan a épocas antiguas. Los viajes de reconocimiento y eventual conquista de tierras cercanas a la islas de las especias, que los españoles iniciaron en la segunda mitad del siglo XVI, arrancaron del virreinato de la Nueva España y culminaron con la dominación española de las islas Filipinas, llamadas así por la primera expedición militar que llegó a ese archipiélago en 1542, en honor del príncipe heredero y posterior soberano español Felipe II. El primer europeo en establecerse firmemente en esos territorios fue Miguel López de Legaspi, quien había desembarcado ahí en 1564 procedente de Acapulco, y que ocho años más tarde crearía la

⁵ Brunei, Camboya, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Singapur, Tailandia y Vietnam.

ciudad de Manila, como centro administrativo de la colonia española en Asia.

Desde 1571 y hasta 1813, los españoles mantuvieron una ruta marítima comercial regular entre los puertos de Acapulco y de Cavite en las Filipinas. Este vínculo mercantil transoceánico fue el primero y más duradero de la historia y se conoce como el Galeón de Manila, o también como Nao de Acapulco, Nao de China o de la seda. La travesía de estos galeones –la mayoría construidos en astilleros del puerto de Cavite, en la boca de la bahía de Manila, y con capacidades que oscilaban entre las 300 y las 1 700 toneladas– comenzaba en Acapulco en el mes de marzo y terminaba en julio en Filipinas, y requería un tiempo más largo para su retorno, de julio a enero, ya que el “tornavaje” era mucho más difícil por la acción de los vientos.

Productos procedentes de toda Asia se concentraban en el Parián (el mercado filipino de Manila) y de allí se embarcaban para Acapulco, entre ellos grandes cantidades de porcelanas y tejidos de seda y algodón, alfombras persas y chinas, objetos de mobiliario, como biombos, escritorios y camas, así como plomo, hierro, salitre y pólvora, junto a especias procedentes de las Molucas, Java y Ceilán (actual Sri Lanka). También se traficaba con esclavos, pese a las prohibiciones existentes. Como contrapartida, el virreinato de la Nueva España exportaba ingentes cantidades de plata, cacao de esas tierras y de Guayaquil, y productos producidos en España y en los más diversos puntos de América.⁶

La corona española tenía el monopolio de esta ruta, y desde 1581 designó a Acapulco como el único puerto autorizado para comerciar con Filipinas, con lo cual impedía el contacto directo entre el virreinato del Perú y el archipiélago filipino. El último galeón, llamado *Rey Fernando* pero apodado *La Magallanes*, partió de Manila en 1811 y de Acapulco en 1815; las Cortes de Cádiz, creadas en plena guerra de independencia de España respecto de los ejércitos napoleónicos (1810-1814) y en medio de la guerra de independencia de México respecto de España, habían decidido en 1813 la desaparición del monopolio real, en favor del libre comercio.

Los 242 años de comercio entre las riberas occidental (Filipinas) y oriental (México) del Océano Pacífico dejaron una rica herencia en

⁶ “Galeón de Manila”, Biblioteca de Consulta Microsoft® Encarta® 2005.

productos asiáticos, en gran parte chinos, en la República Mexicana, sucesora del virreinato de la Nueva España. En cuanto a Asia, la plata mexicana, en forma de lingotes o acuñada en taeles (moneda china que circulaba en Filipinas y cuyo nombre se deriva de la palabra malaya *tail*) o en pesos llamados *dólares mexicanos*, se utilizó durante todo el siglo XIX en importantes transacciones en la región asiática, incluyendo el pago de parte de las ominosas indemnizaciones de guerra que los europeos le impusieron a China en aquella época. En la segunda década del siglo XX, la Casa de Moneda de México acuñó pesos de plata por encargo del gobierno chino, los que circularon en forma marginal en Asia Oriental, desde entonces hasta fines de los años cuarenta.

Durante la época del porfirismo, la diplomacia mexicana comenzó su despliegue en Asia, primero con el envío de delegaciones científicas, como la encabezada por el ingeniero y cartógrafo Francisco Díaz Covarrubias, quien en 1874 viajó a Japón —país que se hallaba en plenas reformas políticas y económicas de la llamada “restauración Meiji”— para desde ahí observar el paso de Venus por el disco del Sol. De entonces nació el interés del gobierno mexicano por acercarse a los laboriosos y emprendedores “pueblos orientales”, y en 1888 se establecerían relaciones diplomáticas con Japón, mediante un Tratado de Amistad, Navegación y Libre Comercio, acción seguida de otra similar con China, en 1899. Porfirio Díaz fomentó la inmigración de japoneses y coreanos para que colonizaran las tierras del sureste mexicano.

Después de concluida la Segunda Guerra Mundial, los gobiernos mexicanos comenzaron un acercamiento más consistente con países de Asia, principalmente a través de la diplomacia multilateral dentro de la ONU, que entre sus funciones básicas tenía la de facilitar la terminación de dominios coloniales y apoyar la independencia de las colonias. Entre 1945 y 1984, en Asia se desmantelaron los imperios holandeses, franceses, británicos, estadounidenses y japoneses, en algunos de ellos de manera relativamente pacífica y gradual, pero también mediante revoluciones más o menos violentas que dejaron secuelas divisionistas, posteriormente agravadas por el fenómeno de la Guerra Fría, como fue el caso de la península de Corea o de la Indochina francesa (Vietnam, Camboya y Laos).

Además de las relaciones que México tenía con China desde antes de la guerra mundial, las que continuó al terminar ésta pero bajo el

signo del enfrentamiento ideológico y sistémico entre capitalismo y comunismo –lo que hizo que nuestro país mantuviera, hasta octubre de 1971, vínculos formales con Taiwan, ignorando a China Popular–, fue estableciendo o restableciendo gradualmente sus relaciones con otros países de la región. Con India, Indonesia y Filipinas lo hizo poco después de que esos países proclamaran su independencia; en lo referente a Japón, país al que el gobierno de Manuel Ávila Camacho había declarado la guerra en 1942, primero se firmaría la paz durante la Conferencia de San Francisco, efectuada del 4 al 8 de septiembre de 1951, y en la que participaron 52 países, y un año después, cuando finalmente se reunieron las suficientes ratificaciones para que entrara legalmente en vigor ese acuerdo internacional de paz, se restablecerían las relaciones diplomáticas mexicano-japonesas.

El primer jefe de Estado mexicano que efectuó un viaje oficial al Oriente fue Adolfo López Mateos (gobernó durante el periodo 1958-1962), quien entabló una amistad personal con dos líderes asiáticos muy carismáticos y promotores de lo que sería el movimiento de países no alineados: Jawarharlal Nehru de India y Ahmed Sukarno de Indonesia.

DESARROLLO DE LA DIPLOMACIA MEXICANA CONTEMPORÁNEA EN ASIA-PACÍFICO

Fue a partir de la década de los setenta del siglo pasado cuando gradualmente comenzó a constituirse una acción diplomática mexicana en la región asiática del Pacífico,⁷ y le correspondió al gobierno de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) abrir ese flanco –que había estado un poco abandonado desde el Porfiriato– de las relaciones de México con el exterior. Los factores que propiciaron el acercamiento a lo que hoy son consideradas potencias emergentes de Asia y el Pacífico fueron de índole política y económica.

En cuanto a los primeros, cabe recordar que la administración del presidente Echeverría arrancó bajo la sombra de la trágica represión

⁷ Véase el ensayo de Julián Ventura, *La política exterior de México en Asia-Pacífico en el periodo 2000-2006* (versión mecanográfica, 26 pp.).

desatada el 2 de octubre de 1968 contra estudiantes y otros grupos civiles, por un gobierno del que aquél era nada menos que el secretario de Gobernación. A fin de borrar ese pasado –que reaparece a fines de 2006 con el fallo de un magistrado del Segundo Tribunal Unitario de la ciudad de México, de iniciar un proceso penal contra Luis Echeverría por el delito de genocidio–⁸, este presidente puso en marcha una activa política exterior de cooperación con países del entonces llamado Tercer Mundo, y de apoyo a causas que eran populares entre sectores de la izquierda nacional o simplemente nacionalistas; por ejemplo, el amplio respaldo otorgado al gobierno de Salvador Allende de Chile y el acercamiento a Fidel Castro.

La primera oportunidad de modificar la diplomacia mexicana hacia una posición más progresista se presentó en octubre de 1971, cuando en la Asamblea General de las Naciones Unidas se discutió por vigésima segunda ocasión el asunto de a quién correspondía la legítima representación de China en dicho organismo: si a la República de China en Taiwan, como se había decidido a fines de 1949, o a la República Popular China, que desde ese mismo año controlaba la inmensa mayoría del territorio y la población de ese país.

Aunque en 1971, por convenir así a sus intereses,⁹ Estados Unidos estaba dispuesto a aceptar e incluso a apoyar el ingreso en la ONU de su otrora enemigo, el régimen de China continental, incluida la posición de miembro permanente del Consejo de Seguridad que le corresponde a China en esa organización, no quería que ello ocurriera a expensas de su protegido y aliado, el gobierno nacionalista chino de Taiwan. Así, el debate de la cuestión de la representación de China tuvo dos partes: una en la que Washington –cuyo representante en la ONU en

⁸ “Expediente caso Echeverría (PDF)”, <http://www.eluniversal.com.mx/primera/ del 19 de diciembre de 2006>, y “Documento íntegro sobre acusación de genocidio a Echeverría (PDF)”, <http://www.eluniversal.com.mx/primera/ del 20 de diciembre de 2006>.

⁹ El gobierno de Richard M. Nixon (1969-1974) buscaba una salida política del atolladero en que se había convertido la guerra de Vietnam, y para ello necesitaba el apoyo de China, la cual había estado a punto de ir a la guerra en 1969 con su ex aliado, la Unión Soviética, por lo que necesitaba del contrapeso estadounidense al poderío soviético. El intento de golpe de Estado de Lin Biao, en septiembre de 1971, convenció en definitiva a Mao Zedong de cambiar su diplomacia, de una beligerante y revolucionaria a otra de coexistencia pacífica.

ese momento era George Herbert Walter Bush, padre del actual presidente estadounidense— luchó por que se aprobara una resolución que considerara esa cuestión como “asunto importante”, lo que de acuerdo a la Carta de la ONU requiere de mayoría calificada (dos tercios) en caso de votación; y la otra, una propuesta de Albania, apoyada por otros 21 países socialistas y no alineados, de votar directamente y por el método de mayoría simple si se aceptaba o no a la República Popular como la única y legítima representante de China en la ONU y, por tanto, se decidía la expulsión inmediata de Taiwan.

México apoyó el proyecto de resolución de “asunto importante”, pero cuando éste fue derrotado en una votación inesperada, y se pasó en seguida a considerar en la Asamblea la propuesta albanesa, los representantes mexicanos se manifestaron a favor de ésta, que fue finalmente aprobada por 76 votos a favor, 35 en contra (incluido el de Estados Unidos) y 17 abstenciones.¹⁰ Años después, uno de los representantes mexicanos, Emilio O. Rabasa, quien en octubre de 1971 era secretario de Relaciones Exteriores, contó al autor de este ensayo que el presidente de la república le había instruido que se abstuviera, dado que iba de por medio la expulsión de Taiwan, al que México había respaldado durante 22 años, pero el embajador de nuestro país en la ONU, a la sazón Alfonso García Robles, convenció a Rabasa de que, a esas alturas del debate, sería un error tal abstención, con lo cual no se acataron las instrucciones del presidente.

Comoquiera que haya sido, el apoyo de nuestro gobierno al ingreso de China Popular en la ONU abrió las puertas para un extraordinario acercamiento político sino-mexicano, que comenzó con el establecimiento de relaciones diplomáticas plenas, en febrero de 1972, y se prolongó hasta inicios de la década de los ochenta.¹¹

¹⁰ Para un relato detallado de los debates en la 26 Asamblea General de la ONU, que culminaron con la admisión de la República Popular China en la organización y la expulsión de Taiwan, véase *Keesing's Contemporary Archives, 1971-1972*, pp. 24941-24944.

¹¹ El temor de los gobiernos mexicanos a China comunista continuó hasta fechas no muy lejanas al establecimiento de relaciones con ella. En julio de 1967, la administración de Díaz Ordaz “descubrió” una conspiración para derrocar al gobierno y poner en México un “régimen popular socialista basado en el pensamiento de Mao Tse-tung” (sic), supuestamente financiada por Beijing (*Keesing's, 1967-1968*, p. 22219), y en marzo de 1971, el gobierno de Echeverría expulsó a diplomáticos soviéticos por el supuesto

En cuanto a los factores económicos, los hubo de orden interno y externo. Entre los primeros se cuenta el agotamiento del modelo de crecimiento basado en la sustitución de importaciones, con tipo de cambio fijo de la moneda mexicana frente al dólar, que comenzó a evidenciarse en 1973 con la creciente debilitación del dólar en el exterior y finalmente su devaluación de 10% frente a los derechos especiales de giro y divisas fuertes en octubre de ese año. El gobierno de Echeverría mantuvo un gasto público alto, a pesar de las presiones inflacionarias y el tipo de cambio peso/dólar, que contra toda lógica económica seguía manteniéndose fijo. Finalmente, a fines de agosto de 1976 se puso en flotación el peso, terminando así 22 años de una paridad de 12.50 pesos por dólar (la anterior devaluación había ocurrido el 17 de abril de 1954), y para el 27 de octubre el tipo de cambio había caído a 26.50 pesos por dólar, una devaluación efectiva de 52.8 por ciento.¹²

Un aspecto positivo de esa primera mitad de los años setenta fue el descubrimiento en 1973 del campo petrolero de Reforma, que no fue explotado de inmediato por falta de recursos financieros. Al mismo tiempo, la consolidación de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), y la crisis política que provocó la guerra del Yom Kippur de octubre de 1973 en el Medio Oriente, con el subsiguiente embargo petrolero que los exportadores árabes le impusieron a Europa, impulsó el precio internacional del crudo de un promedio de 2.75 dólares por barril a 11.65 dólares, lo que permitió a la empresa estatal Pemex comenzar la explotación de los nuevos yacimientos de hidrocarburos, y para junio de 1974 el país alcanzaba la autosuficiencia en esa materia prima estratégica, con una producción de 240 mil barriles diarios.

Al gobierno de José López Portillo (1976-1982) le tocó vivir el auge petrolero, mismo que en lo internacional se manifestó como una segunda explosión en materia de precios, impulsada primariamente por la revolución islámica integrista en Irán (1978-1979), y en lo interno

apoyo de su gobierno a estudiantes mexicanos de la Universidad Patrice Lumumba de Moscú, para recibir entrenamiento de guerrillas en Corea del Norte, pasando, en tránsito, por China comunista (*Keesing's 1971-1972*, p. 24899).

¹² Medida como debe ser: por la recíproca de los tipos de cambio. El peso valía, hasta antes del 31 de agosto de 1976, 0.08 dólares y el 27 de octubre, 0.03774 dólares. Una disminución de 52.83 por ciento.

como un espectacular desarrollo de nuevos campos petroleros, entre ellos los de la sonda marítima de Campeche. En cinco años, la producción de petróleo de México casi se triplicó y los créditos internacionales le llovieron al gobierno y a Pemex, para el financiamiento de esta industria y de las actividades correlativas, por ejemplo la construcción del complejo petroquímico de La Cangrejera, Veracruz.

Todo eso impulsó al alza el PIB, que entre 1977 y 1982 creció a una tasa media anual real de 5.9% –la más alta de los últimos seis sexenios–, pero el gobierno mexicano no logró “administrar la abundancia”, como había prometido el presidente López Portillo, por lo que su periodo terminó con una grave crisis de deuda externa, suspensión del pago del servicio de la misma, pauperización del peso, introducción del control de cambios y nacionalización de la banca comercial privada.

Cabe destacar que, en estos 12 años de “gobiernos populistas”, la posición de México en el mundo ganó terreno, y el país fue actor importante en la diplomacia económica multilateral del periodo 1972-1982, caracterizada por la devaluación del dólar y la suspensión de su convertibilidad en oro, la existencia de dos fuertes “choques” petroleros que provocaron importantes realineaciones de tipos de cambio y de flujos de liquidez mundial, y los esfuerzos de la comunidad internacional por establecer, a través de negociaciones, una conexión entre el petróleo y otras materias primas y la cooperación para el desarrollo. En ese entorno, se fortalecieron los vínculos del país con China y Japón, y se abrieron embajadas de México en Vietnam y en Australia, así como consulados generales en Osaka, Japón, y Sydney, Australia, pero no llegó a bosquejarse siquiera una estrategia integral de acercamiento a Asia, donde Corea del Sur, Singapur, Hong Kong y Taiwan despuntaban como las economías más dinámicas del mundo.

El periodo 1983-1988, que coincide con el sexenio de Miguel de la Madrid, fue de estancamiento e inflación, en buena parte a causa de la crisis de 1982, de manera que la política exterior quedó restringida a cuidar los lazos tradicionales –Estados Unidos y los otros países vecinos de México, con un destacada intermediación mexicana en la búsqueda de soluciones a las guerras civiles de Centroamérica–, y en lo económico a sortear el problema de la deuda externa y la escasez

de liquidez internacional.¹³ Con respecto a Asia, lo significativo fueron los viajes del presidente De la Madrid a China y a Japón, la visita a México de Rajiv Ghandi, primer ministro de la India, y la creación en abril de 1988 de la Comisión Mexicana de la Cuenca del Pacífico, integrada por representantes gubernamentales, empresariales y académicos, como paso necesario para que México accediera al Consejo Económico de Cooperación en el Pacífico (PECC, por sus siglas en inglés).

En rigor, fue durante los gobiernos de Carlos Salinas de Gortari y de Ernesto Zedillo (1988-2000) cuando, como parte de una liberalización económica y de cambios trascendentes, como el acuerdo que llevaría a la creación de la zona de libre comercio de América del Norte, se desarrollaría una política de acercamiento más sistemático a las economías más dinámicas de Asia y Oceanía. La acción más significativa fue la adhesión de México al foro o mecanismo de conferencias intergubernamentales de Cooperación Económica Asia-Pacífico, mejor conocido por sus siglas en inglés como APEC, lo cual ocurrió en noviembre de 1993, como subproducto de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).¹⁴

En lo bilateral se abrieron embajadas de México en Tailandia (1989), Malasia (1991) y Nueva Zelanda (1992); en 2000 se reabrió nuestra representación en Vietnam, que había sido cerrada a principios de los años ochenta, y se estableció un consulado general en Shanghai, China, aunque en 2001 se cerraron, por falta de presupuesto, el de Osaka en Japón y el de Sydney en Australia. En 2006, en la región de Asia Pacífico, México cuenta con 12 embajadas, cuatro consulados y una oficina de enlace consular, lo que para un país como

¹³ El gobierno debió adoptar ingentes políticas de estabilización para poder acceder a los préstamos condicionados del Fondo Monetario Internacional (acuerdos de derechos de giro o de *stand by*), lo que fue preparando la transición hacia un modelo económico liberal, cuyo paso preliminar más significativo fue el ingreso de México en el GATT en julio de 1986.

¹⁴ Desde que se había anunciado en 1992 el inicio de negociaciones entre Canadá y Estados Unidos, miembros fundadores de APEC, y México, para formar una zona de libre comercio, se vio la necesidad dentro del foro de aceptar el ingreso de nuestro país al mismo, pese a la oposición de países como Australia y Malasia; al final se decidió que entraran México y, como compensación a la parte occidental del Pacífico, Papua Nueva Guinea.

el nuestro, de pocos recursos destinados a la diplomacia y geográficamente muy alejado de aquella parte del mundo, constituye una base de operación significativa.¹⁵

MÉXICO Y LAS POTENCIAS EMERGENTES DE ASIA EN EL SIGLO XXI

En los primeros seis años del siglo actual la relación de México con las potencias emergentes de Asia se ha intensificado. Varios hechos contribuyeron a ese acercamiento, algunos por su carácter negativo, como los ataques terroristas en Estados Unidos de septiembre de 2001, que llevaron a un endurecimiento de las medidas de seguridad en ese país y al estancamiento de cualquier posible arreglo mexicano-estadounidense en materia migratoria, o la desaceleración de la economía estadounidense, que afectó negativamente a la mexicana, todo lo cual impulsó al gobierno de México a buscar la diversificación de sus intereses económicos, con la dinámica región asiática como una de las opciones más viables.

Los factores positivos fueron, entre los más relevantes, los encuentros del presidente Vicente Fox con líderes asiáticos y de Oceanía, tanto en el marco de las reuniones cumbre anuales del foro de APEC, como en intercambios de visitas bilaterales. En materia institucional, la conclusión en 2005 de un acuerdo de asociación económica México-Japón, la reactivación de los acercamientos políticos entre México y la India, y la creación de la Comisión México-Corea Siglo XXI, afianzaron las bases para un dinámico intercambio comercial y económico de nuestro país con Asia-Pacífico.

Por otra parte, en el periodo 2001-2006 se registró una evolución económica muy contrastante entre México y las economías emergentes de Asia. En tanto que en ese lapso nuestro PIB creció a una tasa estimada media anual real de 2.2%, el de China lo hizo a una de

¹⁵ México tiene 70 embajadas en el mundo: dos en América del Norte y 23 en América Latina y el Caribe, donde hay 34 países; 12 en Asia-Pacífico, donde hay 24 países y tres territorios; cuatro en Medio Oriente y Asia Occidental; cinco en África, y 24 en Europa, donde hay 39 países. En cuanto a consulados mexicanos, hay 63 en el mundo, 46 de ellos en Estados Unidos y tres en Asia-Pacífico.

8.1%; la India a un promedio de 6%, igual que las economías asiáticas de reciente industrialización (Corea del Sur, Hong Kong, Singapur y Taiwan).¹⁶ En estos últimos seis años, el crecimiento económico de México estuvo ligeramente por encima del de Japón, una economía avanzada que apenas en 2003 empezó a dar muestras de volver a crecer, después de más una década de estancamiento, pero fue inferior al crecimiento de las otras dos economías desarrolladas de Asia Pacífico: Australia y Nueva Zelanda.

El lento crecimiento económico de México tuvo causas diversas, entre ellas pérdida de competitividad internacional que le restó dinamismo a las exportaciones del país, las cuales habían registrado una formidable expansión en la década de los noventa, situando a México como la segunda entre las diez economías con mayor crecimiento de sus exportaciones en esos años.¹⁷ Solamente las exportaciones chinas crecieron más rápido que las mexicanas, y China surgió como el principal rival y competidor de nuestro país en el siglo XXI, desplazándolo, a partir de mediados de 2003, como el segundo proveedor del mercado de Estados Unidos, ello a pesar de que los exportadores chinos no estaban recibiendo el trato preferencial que mexicanos y canadienses disfrutaban merced al TLCAN.

Basándose en las reglas de la Organización Mundial de Comercio (antes GATT), 37 países solicitaron efectuar negociaciones bilaterales con China antes de que se suscribiera el protocolo de adhesión para el ingreso de ella en dicho organismo. México fue el último en firmar el acuerdo bilateral con China, el 13 de septiembre de 2001, “un día hábil antes de que el Protocolo fuera aprobado por el pleno del grupo de trabajo”¹⁸ de la OMC.

La resistencia de los gobiernos de Zedillo y Fox a acordar con China su ingreso en la organización mencionada obedeció a la presión

¹⁶ Las tasas de crecimiento promedio anual se calcularon con la fórmula de interés compuesto y usando cifras de crecimiento porcentual real del FMI, que para 2006 son estimadas (*World Economic Outlook, September 2006*, pp. 190 y 198-199).

¹⁷ Sergio A. Luna-Martínez, *Mexico-US Integration and Export Competition from China*, ensayo presentado en la “2003 Economic Outlook Conference” (p. 2, de la versión en procesador de palabras).

¹⁸ Luis de la Calle, “China en la OMC. Espejo para México”, *Foreign Affairs en español*, vol. 2, núm. 3, otoño-invierno de 2002, p. 157.

de los productores mexicanos ante la imbatible competencia de las exportaciones chinas a nuestro país y a su “mercado natural”, que es Estados Unidos, y eso creó fricciones políticas entre México y Beijing. Al final, nuestros negociadores gubernamentales obtuvieron “el mejor tratamiento otorgado por China en materia de políticas desleales y restricciones al comercio, al acordarse que las medidas antidumping que aplicaba [México] a productos chinos no podrían remitirse a un panel de solución de controversias por un periodo de 6 años, y podrían mantenerse si se demostraba que alguna práctica desleal continuaba”.¹⁹ Además, por los siguientes 15 años a partir del ingreso de China en la OMC,²⁰ nuestro país le dará trato de “economía de no mercado”, lo cual sirve a los intereses proteccionistas porque facilita las investigaciones sobre casos de dumping y otras prácticas desleales.

La rivalidad comercial sino-mexicana contrasta con la complementariedad que hay entre China y las mayores economías de Sudamérica: Argentina, Brasil, Chile y Venezuela. Aun así, los dirigentes políticos mexicanos y chinos están conscientes de que, en el largo plazo, los intereses de ambos países saldrán beneficiados si, a través de la cooperación, se busca una creciente interdependencia bilateral comercial, financiera, tecnológica y cultural. Por eso se han intensificado los contactos de alto nivel entre México y China,²¹ y en los últimos seis años se han acordado instrumentos políticos de fomento muy interesantes, entre otros: la declaración de que entre los dos países existe una “asociación estratégica bilateral” (diciembre de 2003); el establecimiento de la Comisión Bilateral Permanente México-China (agosto de 2004), que en dos sesiones de trabajo ha identificado diversas áreas de coope-

¹⁹ Julián Ventura, *op. cit.*, nota de pie 4, pp. 2-3.

²⁰ China se convirtió oficialmente en el miembro 143 de la OMC el 11 de diciembre de 2001, habiendo comenzado sus negociaciones de ingreso al GATT en 1986. El 1 de enero de 2002, ingresó como “territorio aduanal separado” Taipei-chino, miembro 144 de la OMC.

²¹ El presidente Fox y su homólogo Hu Jintao, quien forma parte del nuevo liderazgo chino de nueve personas, surgido en 2002-2003, se reunieron cinco veces (en el marco de las cumbres del G-8/G-5 y de APEC, y durante la visita de Hu a México en septiembre de 2005). Otros tres miembros de ese liderazgo visitaron nuestro país: el primer ministro Wen Jiabao, el vicepresidente de la República Zeng Qinghong y Jia Qinglin, presidente de la Conferencia Consultiva Política del Pueblo Chino.

ración y acordado un programa de acción que orientará el desarrollo de la relación en los próximos cinco años (2007-2011), y el diálogo político entre los países en el marco de varios foros internacionales, como la ONU, APEC y el llamado Grupo de los 5, integrado por Brasil, China, India, México y Sudáfrica, al que los siete países más industrializados y Rusia han incorporado a sus reuniones cumbre anuales, a partir de 2005.

RESUMEN, CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS

En las últimas dos décadas la política exterior de México en Asia Oriental y Oceanía ha sido más clara y consistente con la idea de la diversificación geográfica de nuestros intereses nacionales en el extranjero, sobre todo con países que, además de por su dinamismo económico, grado de desarrollo alcanzado o tamaño demográfico y económico se destacan por su activa participación en las relaciones internacionales o porque son potencias regionales o globales *de facto* o en ciernes.

Esa política relativamente nueva se aplica a las relaciones con países y territorios donde ya había antecedentes importantes, algunos que se remontan a finales del siglo XIX, como son los casos de Japón y China, y con otros con los que se iniciaron a partir de los cambios institucionales y políticos surgidos de la Segunda Guerra Mundial. La terminación de la confrontación bipolar del periodo de la Guerra Fría (*circa* 1947-1987)²² trajo consigo otra nueva ola de transformaciones geopolíticas que abrieron oportunidades para el surgimiento de potencias emergentes, consideradas como tales en razón de ciertas variables clave: tamaño específico del país y su posición internacional comparada (territorio, población, PIB total y exportaciones totales, entre otros indicadores), crecimiento y nivel de desarrollo económicos, poderío militar convencional o nuclear, activismo e influencia en foros internacionales, desarrollo tecnológico y social, proyección cultural en el mundo, etcétera.

²² Véase Eric Hobsbawm, *Age of Extremes. The Short Twentieth Century 1914-1991*, capítulo 8, pp. 225-256 (Londres, Michael Joseph, 1994).

Por otra parte, al desaparecer el mundo bipolar ha surgido un nuevo orden político internacional todavía en transición, y a la fecha no está claro si será de carácter unipolar o multipolar. A pesar de la superioridad bélica, tecnológica y económica de Estados Unidos, después de la declaración de guerra del gobierno de ese país al “terrorismo global” y de las acciones concretas que siguieron a dicha declaración, como la invasión de Iraq, se han hecho evidentes las limitaciones de esa potencia para erigirse como árbitro único de los conflictos y diferencias políticas internacionales en el siglo XXI.

La Unión Europea se alza como un polo de influencia mundial de primer orden, y países como Alemania y Japón se hallan sin duda en el umbral del selecto grupo de potencias mundiales, compuesto por Gran Bretaña, Francia, Rusia y China, los otros cuatro miembros permanentes del Consejo de Seguridad que a la vez forman parte, con Estados Unidos, del club de países “autorizados” por el Tratado de No Proliferación²³ a poseer armas nucleares. Junto a esas potencias –consideradas en lo individual o en bloque– pueden identificarse otras medias o emergentes, entre las que se encuentra México.

En ese contexto, resulta bien fundada una diplomacia que, a partir de las propias ventajas comparativas, busque un acercamiento deliberado a las potencias emergentes localizadas en el otro extremo de la Cuenca del Pacífico, con el propósito de construir una comunidad de intereses amplios. ¿Por qué ir a buscar una estrecha interdependencia tan lejos y con países y territorios con los que no compartimos idioma ni cultura, cuando somos parte de América Latina? Primero, porque agregar vínculos es una ganancia neta que no va en detrimento de intereses ya establecidos con los países vecinos o cercanos (se trata de intentar un juego de suma positiva, mayor que cero); segundo, porque no existe una comunidad o bloque latinoamericano al que México pertenezca, y por último, porque se parte de la existencia del foro de APEC,²⁴ que

²³ Impulsado en 1968 por Estados Unidos, Gran Bretaña y la entonces Unión Soviética, entró en vigor, por 25 años, en 1970, y en 1995 se extendió indefinidamente. Tiene tres pilares: no proliferación de armas nucleares, desarme nuclear y el derecho al uso pacífico de la tecnología nuclear. Hasta la fecha son miembros del tratado 188 países y territorios.

²⁴ Hasta la fecha, forman parte de este mecanismo de conferencias intergubernamentales los siguientes países y territorios (llamados *economías* en APEC): en la ribera

constituye el primer paso de un promisorio experimento de forjar una comunidad trans-Océano Pacífico, y de nuestra pertenencia a ella.

En los próximos años los gobiernos de México tendrán que continuar y profundizar el acercamiento a las potencias emergentes de Asia Pacífico, a fin de recoger los frutos de una acción de política exterior que se puso en marcha desde fines de los ochenta del siglo pasado. Dicha acción puede desplegarse en los planos bilateral y multilateral.

Con respecto al primero, los países-objetivo son los siguientes:

- Japón, que es la segunda mayor economía del mundo y busca posicionarse como potencia regional y global. En 2005 fue el tercer socio comercial de México, con 13 022.600 millones de dólares y un saldo comercial a su favor de 15.56 dólares vendidos a nuestro país por cada dólar que le compró. Las japonesas son las segundas o terceras del total de inversiones extranjeras directas recibidas en territorio mexicano, y con el acuerdo de asociación económica seguramente el intercambio bilateral crecerá todavía más rápido. Nuestro país debe pugnar por captar inversiones japonesas que vayan a industrias que generen mayor valor agregado y en las que se produzca transferencia de tecnologías de punta procedentes de ese país; también habrá que reforzar la cooperación política en cuestiones como desarme, no proliferación nuclear, desarrollo de plantas nucleoelectricas, control de emisiones y medio ambiente, y reforma de la ONU.
- China es el segundo socio comercial de México, con 17 931.4 millones de dólares de intercambio bilateral en 2005 y una balanza comercial extremadamente desfavorable para nosotros (58.6 dólares de importaciones chinas por cada dólar exportado por México). Hay una gran similitud entre nuestras economías, por lo menos en lo referente a los bienes que comercializan, lo que las convierte en competidoras. Al mismo tiempo, la relación bilateral es estratégica para ambos países en casi todos los ámbitos (económico, diplomático y militar); en cualquier caso, China es

oriental del Pacífico están Canadá, Estados Unidos, México, Perú y Chile; en la occidental, por orden alfabético, Australia, Brunei, Corea del Sur, China, Filipinas, Hong Kong, Indonesia, Japón, Malasia, Nueva Zelanda, Papua Nueva Guinea, Rusia (país euroasiático), Singapur, Taipei-chino, Tailandia y Vietnam.

una potencia global en ciernes, de manera que nuestro país debe explotar la fuerte inversión política hecha a favor de unas relaciones cercanas con ese país, y buscar áreas de complementariedad económica, política y tecnológica. La diplomacia mexicana hacia este país debe incorporar también a la Región Administrativa Especial de Hong Kong y a Taipei chino (es decir, Taiwan), dentro de un todo que varios denominan la Gran China.

- Corea del Sur está convirtiéndose en eje estratégico en Asia Oriental, de una red de centros económicos muy dinámicos como son China, Japón y la Asociación de Naciones del Sureste de Asia (ANSEA).²⁵ No es casualidad que haya surgido la idea de una integración económica formal entre Corea, China y Japón con la ANSEA (fórmula 10+3), como preámbulo para la creación de una comunidad de Asia Oriental. La comisión México-Corea Siglo XXI, integrada por expertos, académicos, diplomáticos y legisladores de ambos países, elaboró un informe²⁶ sobre una visión del desarrollo a largo plazo de una intensa y mutuamente benéfica relación mexicano-coreana, que podrá servir de guía para la futura diplomacia mexicana. La división de la península de Corea crea tensiones constantes en Asia y en el mundo, como en el caso del desarrollo de armas nucleares por parte de Corea del Norte, de manera que nuestro país debe coadyuvar en los esfuerzos por distender las fricciones que genera esa división y por lograr la eventual reunificación pacífica de los dos estados coreanos.
- La India no forma parte del foro de APEC, ni de la ANSEA, aunque sí participa en el Foro Regional de la asociación,²⁷ que fue creado en 1994 con el objetivo de avanzar en tres frentes am-

²⁵ Creada en 1967 por cinco países y que gradualmente fue ampliándose hasta incluir a diez de los 11 países de la región (faltaría Timor del Este).

²⁶ *La construcción de una asociación estratégica entre México y Corea para el siglo XXI. Visión y agenda para la cooperación*, México, edición en español e inglés de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 1° de junio de 2005 (el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Corea publicó en la misma fecha una versión en coreano e inglés).

²⁷ Participan en el foro, conocido como ARF por sus siglas en inglés, los siguientes países, además de grupo de los diez que constituyen la ANSEA: Australia, Canadá, China, Estados Unidos, Federación Rusa, India, Japón, Mongolia, Nueva Zelanda,

plios: promoción de un clima de confianza, desarrollo de una diplomacia preventiva y elaboración de enfoques para atender conflictos. Localizada en Asia meridional, la India ha sido actor central en la geopolítica de toda la región: ha librado una guerra fronteriza con China, a pesar de que en el momento del conflicto existía un acuerdo bilateral de coexistencia pacífica, firmado en 1954 y posteriormente adoptado por la Conferencia de Países Afroasiáticos de 1955; tiene un conflicto histórico con otro de sus vecinos (Pakistán), por el territorio de Cachemira, del que también China reclama una porción menor; India y Pakistán efectuaron pruebas atómicas en 1998, lo que los coloca como potencias nucleares, a pesar del Tratado de No Proliferación, del que ninguno de los dos países es signatario; finalmente, India despunta como una economía de rápido crecimiento y poseedora de avanzadas tecnologías de la información. Por esas y otras razones, como el activismo e influencia de la India en las relaciones internacionales y su peso específico, la diplomacia mexicana deberá continuar, e incluso acelerar, los esfuerzos de acercamiento a ese país, reactivados en años recientes, después de un prolongado letargo.

- Durante el gobierno de Ernesto Zedillo se hicieron esfuerzos diplomáticos para que se concediera a México el estatus de “socio de diálogo” de la ANSEA. No hubo éxito, pero nuestro país mantiene un relativamente importante intercambio comercial con Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia, todos miembros de ANSEA, y la cooperación política con ellos y Vietnam es constante y con amplias posibilidades de profundizarse. Hay embajadas mexicanas en esos países y con los cuatro restantes del grupo (Brunei, Camboya, Myanmar y Laos) existen relaciones diplomáticas formales, aunque con muy bajo nivel de intercambios reales. En el futuro, conviene reforzar la interdependencia económica con los seis países citados, no solamente por su dinamismo productivo y comercial, sino también por su creciente importancia política, en particular la de Vietnam, país

Pakistán, Papua Nueva Guinea, República Democrática de Corea (Norte), República de Corea (Sur) y la Unión Europea.

que cuenta con todos los ingredientes para convertirse pronto en una potencia y mercado emergentes. En forma simultánea habrá que revivir los intentos por un mayor acercamiento al bloque de ANSEA.

- Finalmente, Australia y Nueva Zelanda deberán continuar siendo un referente básico para el desarrollo de una política mexicana de creciente vinculación con la región asiática del Pacífico. Ambos países cuentan con economías desarrolladas y decidieron, desde hace más de dos décadas, integrarse más al este y sudeste de Asia que a Europa Occidental y a Estados Unidos, con los que de todas maneras tienen alianzas político-militares formales y una fuerte interdependencia económica. Hay embajadas mexicanas en Canberra y Wellington, pero será necesario que México vuelva a abrir su consulado general en Sydney.

Los enfoques de una diplomacia de tipo regional resultan con frecuencia engañosos e ilusorios. En el caso de México, más allá de que la vecindad inmediata con Estados Unidos es determinante para los intereses nacionales en el exterior, la pertenencia a una región geográfica no debe ser el factor único en el diseño de la política exterior. Otro ejemplo es la supuesta vocación latinoamericanista de México, que ha sido más un recurso retórico que una realidad económica, política o incluso cultural. Por eso, cuando se busca diversificar los intereses de México en el mundo, conviene apartarse de los enfoques estrictamente geográfico-regionales y, en vez de eso, tratar de identificar los países que avanzan rápido en el mundo, y los grupos o foros regionales que puedan servir como vasos comunicantes, lo cual no necesariamente significa establecer una multiplicidad de asociaciones de libre comercio y similares.

En temas como la seguridad nacional, que pasa por la seguridad de las fronteras terrestres y marítimas, el determinismo geográfico es obviamente un elemento inevitable. En el caso de México, su relación de mayor importancia seguirá siendo con Estados Unidos y, por asociación formal, con Canadá, y también tendrá carácter prioritario la convivencia con Centroamérica y el Caribe próximo, especialmente Cuba.

Cuando se amplían las posibilidades de nuestra coexistencia con el mundo, por ejemplo en aspectos como la expansión de nuestro comer-

cio exterior, la captación de inversiones extranjeras, el acceso a tecnologías de punta, la obtención de apoyos de otros países a iniciativas mexicanas o la colaboración con estados que ejerzan relativamente más influencia que otros en cuestiones multilaterales como mantenimiento de la paz, seguridad internacional (que incluye combate a la pobreza), cambio climático, reformas institucionales internacionales y cooperación para el desarrollo, la mira de una política exterior diversificada debe situarse más allá del “Hemisferio Occidental”, como llama el sistema de las Naciones Unidas al continente donde se ubica México.

A lo largo de esta exposición he tratado de identificar una región que puede ser clave para que en el futuro México multiplique los intercambios de todo tipo con el exterior, con políticas que no respondan a criterios meramente geográficos sino a una combinación de elementos, en particular dos: la existencia de varios países que, ya sea por su evolución en las últimas décadas o por sus niveles históricos de desarrollo, desempeñan un papel de potencias medias mundiales; y la aparición del foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), del que México forma parte, y que es el único mecanismo de diálogo intergubernamental que existe entre un lado y otro de la Cuenca del Pacífico.

El futuro de APEC no es muy claro, porque se trata de un foro informal de coordinación de esfuerzos que lleven a la liberalización y facilitación del comercio y las inversiones, y a la cooperación científica y técnica, en una región que en el sentido estricto de la palabra no lo es, pero entre cuyos miembros se hallan las economías más avanzadas del mundo, como Estados Unidos y Japón, junto con otras llamadas de reciente industrialización (es decir, las únicas que al finalizar el siglo XX habían dado el salto de economías en desarrollo a desarrolladas) o con las que han registrado espectaculares tasas de crecimiento, como China y más recientemente Vietnam.

En realidad, APEC ha servido como un excelente mecanismo de diálogo político, orientado principalmente a asuntos económicos, pero también a cuestiones de seguridad y de lucha contra el terrorismo. En ese foro se han cocinado acuerdos como el que, a principios de los años noventa, destrabó la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales (NCM) del GATT, o el que en 1998 hizo posible la

intervención de los cascos azules de la ONU en la crisis de Timor del Este. Hasta ahora, APEC no ha logrado generar el consenso político que ayude a la Ronda de Doha de la OMC a superar el estancamiento de las NCM y todavía no queda claro como podrá influir en las políticas regionales o globales sobre combate al terrorismo, pero su utilidad práctica como espacio de encuentros políticos regulares (reuniones cumbre anuales de APEC) es clara, y ello le asegura continuidad al foro.

La idea es, en suma, que la política exterior de México se aboque al desarrollo de las relaciones del país con un grupo selecto de mercados o potencias emergentes, localizadas en Asia, y con otros tres países desarrollados de Asia (Japón) y Oceanía (Australia y Nueva Zelanda). El foro de APEC, al que la India, que es uno de los países objetivo de esa política, no pertenece, podría servir como instrumento de apoyo de la diplomacia bilateral que pongamos en juego con los países seleccionados, los que se convertirían en polos de diversificación de los intereses mexicanos en el exterior.

En 2005, las cuatro economías de reciente industrialización (Corea, Hong Kong, Singapur y Taiwan), más los “tigres” de segunda generación (Filipinas, Indonesia, Malasia y Tailandia), junto con China y Japón, eran ya los socios comerciales más importantes de México, después de Estados Unidos, y por encima de América Latina y el Caribe y de la Unión Europea.²⁸ El intercambio comercial con Australia, Nueva Zelanda, India y Vietnam también ha crecido con rapidez y, al sumarse éste al que tenemos con el grupo de potencias emergentes de Asia-Pacífico, su importancia se incrementa.

Más allá del comercio y las relaciones financieras y de otros servicios, ese grupo de países y territorios (Hong Kong y Taiwan) que he seleccionado ofrece otros atractivos para los intereses del país, como

²⁸ El intercambio total con esas 10 economías asiáticas fue en 2005 de 53 580.7 millones de dólares, mientras que con Estados Unidos fue de 303 855.6 millones. México sufrió un déficit con los asiáticos de 48 722 millones de dólares, pero registró un superávit frente a Estados Unidos de 67 043 millones. Parte de este último resultado se debió a las importaciones de insumos y bienes terminados procedentes de Asia y relativamente baratos, que luego se vendieron al mercado estadounidense como bienes terminados o mera triangulación comercial (cifras de la Secretaría de Economía de México).

son su desarrollo potencial, su peso en el conjunto de las relaciones mundiales e incluso los retos que puedan representar para la estabilidad política, ecológica y de materias primas estratégicas. Por todo eso, es importante para México el relacionarse con ellos.

FUENTES DE CONSULTA

- Biblioteca de Consulta Microsoft Encarta 2005.
- Eric Hobsbawm, *Age of Extremes. The Short Twentieth Century 1914-1991*, Londres, Michael Joseph, 1994.
- Fondo Monetario Internacional, *World Economic Outlook*, septiembre de 2006.
- Informe de la Comisión México-Corea Siglo XXI, *La construcción de una asociación estratégica entre México y Corea para el siglo XXI. Visión y agenda para la cooperación*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2005 (español e inglés).
- Julián Ventura, La política exterior de México en Asia-Pacífico en el periodo 2000-2006 (versión mecanográfica, 26 pp.).
- Keesing's Contemporary Archives* (siguientes volúmenes):
- Núm. xvi, 1967-1968.
 - Núm. xviii, 1971-1972.
- Luis de la Calle, “China en la OMC. Espejo para México”, *Foreign Affairs en español*, vol. 2, núm. 3, otoño-invierno de 2002.
- Sergio A. Luna-Martínez (Departamento de Estudios Económicos de Banamex), *Mexico-US Integration and Export Competition from China*, 51st Annual Economic Outlook Conference, Ann Arbor, 2003 (41 pp.).
- National Geographic, *Atlas of the World*, sexta edición revisada, octubre de 1995.

Internet:

- <http://en.wikipedia.org>
- <http://www.sre.gob.mx>
- <http://www.economia.gob.mx>
- <http://www.eluniversal.com.mx>
- <http://www.aseansec.org>

México: los retos ante el futuro,
se terminó de imprimir en octubre de 2007
en los talleres de Editorial Color, S.A de C.V.
Naranjo 96 bis P.B., Col. Santa María la Ribera,
06400 México, D.F.
Tipografía y formación: Gabriela Oliva Quiñones.
Portada de Irma Eugenia Alva Valencia.
Cuidó la edición la Dirección de Publicaciones de
El Colegio de México.

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

El proceso electoral de julio del año pasado trajo secuelas de la mayor trascendencia para nuestro país. El ex presidente Fox no pudo rendir su informe de gobierno ni dar el último “grito de independencia” de su sexenio desde Palacio Nacional; el bloqueo de Reforma, las marchas y la movilización social que culminaron con el nombramiento de un gobierno paralelo al constitucional autodenominado “legítimo”, junto con la abrupta toma de posesión del nuevo Presidente de la República, son indicadores de que el país enfrenta una realidad política difícil. Si sumamos a lo anterior, los problemas estructurales que se arrastran de muchos años atrás, como la falta de un crecimiento robusto de la economía, los graves problemas de inseguridad, el desempleo, etc., es claro que Felipe Calderón inició su mandato con una serie de retos impostergables.

El presente libro recopila los trabajos que se presentaron durante la conferencia “México: los retos ante el futuro. Implicaciones del 2 de julio”, organizada por el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México y la Fundación Konrad Adenauer, en la que participaron destacados académicos de distintas instituciones de educación superior y de investigación de nuestro país y prominentes ex funcionarios, quienes analizan algunos de los más apremiantes retos que enfrenta nuestro país en el futuro inmediato en los ámbitos social, económico y político, tanto en lo interno como en lo internacional. El libro está dividido en seis partes: “De cara a los desafíos sociales”, “Política económica y reformas pendientes del Estado”, “Gobernabilidad: el papel de los partidos políticos”, “El Futuro de la izquierda en México”, “Hacia la consolidación del régimen democrático y del Estado de derecho en México” y “Los nuevos retos para la política internacional de México”. A través del análisis de cada uno de estos temas y de la formulación de un diagnóstico de la situación actual y de lo que se requiere para afrontar los retos que enfrentamos en cada uno de estos ámbitos, esta recopilación intenta hacer una aportación útil para enriquecer el debate sobre el futuro político, social y económico de México.

ISBN 968-12-1314-5



9 789681 213169



EL COLEGIO
DE MÉXICO



Konrad
Adenauer
Stiftung