

HACIA DÓNDE VA MÉXICO: RETOS Y PERSPECTIVAS

COMPILADOR

GERARDO TREJO CHAVEZ

HACIA DÓNDE VA MÉXICO: RETOS Y PERSPECTIVAS

COMPILADOR

GERARDO TREJO

DISEÑO

SALVADOR JUÁREZ PERALES

**DERECHOS RESERVADOS
2024**

**LA REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL NO AUTORIZADO
VULNERA DERECHOS RESERVADOS. CUALQUIER USO DE
LA PRESENTE OBRA DEBE SER PREVIAMENTE
CONCERTADO**

ÍNDICE



ÍNDICE.....	3
INTRODUCCIÓN.....	4
PRÓ LOGO	5
1. ¿CÓMO VA MÉXICO? AVANCES, RETROCESO Y RIESGOS.....	7
2. CAMBIO DEMOCRÁTICO DE ESTRUCTURAS.....	74
3. EL PROBLEMA DE MÉXICO	116
4. ¿HACIA DÓNDE VA LA ECONOMÍA POLÍTICA EN MÉXICO?.....	136
5. SOBRE EL CAMBIO SOCIAL EN MÉXICO	169
6. CRECIMIENTO ECONÓ MICO	207
7. ESTADO DE DERECHO: RETOS Y PERSPECTIVAS.....	222
8. ¿HACIA DONDE NOS LLEVA LA GLOBALIZACIÓ N?.....	247
9. ¿HACIA DÓ NDE VA LA EDUCACIÓ N EN MÉXICO?.....	282
10.LA CRISIS DE LA ECONOMÍA MUNDIAL: RETOS Y PERSPECTIVA PARA MÉ XICO	310
11.LA GLOBALIZACIÓ N, EL IMPACTO PARA MÉXICO Y LAS ECONOMÍAS EMERGENTES	337
12.MÉ XICO SIGLO XXI: UN NUEVO GOBIERNO Y NUEVOS DESAFÍOS ...	368
13.RETOS Y DESAFÍOS QUE SE PRESENTAN PARA EL DESARROLLO HUMANO EN MÉXICO	396
14.RETOS Y PERSPECTIVAS DE LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO EN EL MARCO DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA Y DEL BUEN GOBIERNO	413
15.UNA ANÁLISIS DE LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO A TRAVÉS DE LOS PROGRAMAS	435

INTRODUCCIÓN



La presente compilación de textos sobre: “Hacia dónde va México: retos y perspectivas”, abordará las políticas, la democracia y el gobierno, de manera reflexiva y analítica, pero sobre todo para el apoyo al estudio sobre lo que le puede esperar al país, ya que actualmente se encuentra en un momento de elecciones, que permitirá a la sociedad que cambio conviene más, para el desarrollo del México.

El reciente gobierno ha tenido muchos incumplimientos, no tolera la crítica, sus propuestos son sin un objetivo claro, se tiene un alto índice de inseguridad, esto provoca una falta de programas que dejen y que den mejores resultados para el crecimiento económico del país.

El trabajo que ha realizado el actual gobierno, es indispensable analizar con claridad y solides la falta de un adecuado gobierno, que nos lleva a no comprender hacia dónde va México, por esto es necesario valorar las decisiones que este gobierno ha hecho y los problemas que se han tenido por su comportamiento, afectando a la economía, a la seguridad, en lugar que esto fuera mejorando, está claro que está empeorando de cuando recibió el gobierno.

Está claro que hacia dónde va México, está provocando efectos negativos a la economía, a la inseguridad, a la sociedad y esto transgrede en la gobernabilidad, provocando una falta de un desarrollo democrático, económico y social, en donde se tenga un buen equilibrio entre el Estado, la política y la ciudadanía, para que en verdad se dé un cambio democrático de estructuras en el país.

PRÓLOGO

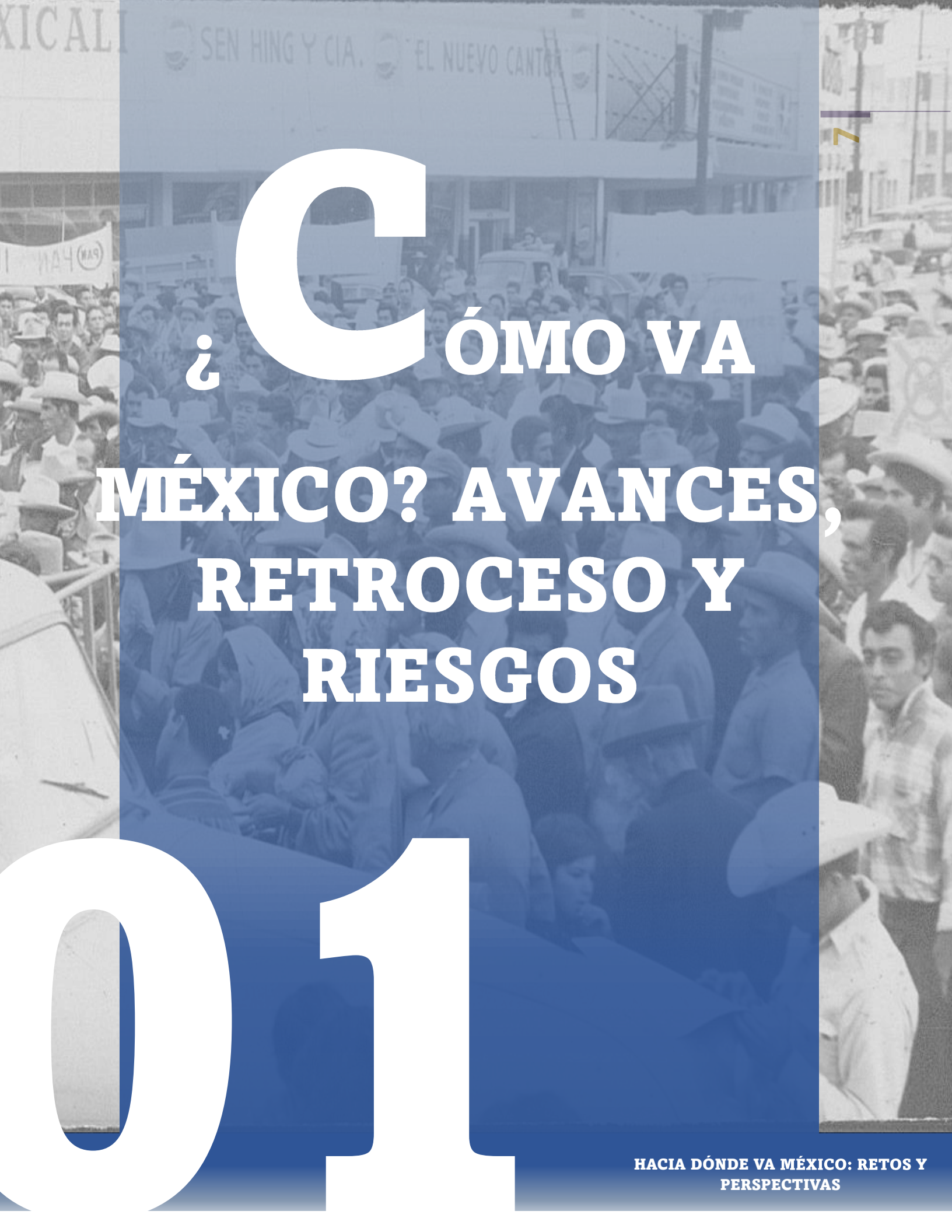
5

El gobierno actual, está encaminado al país a una encrucijada sin posibilidad de poder salir, porque está ejerciendo un proceso antidemocrático porque a tomado decisiones que solo ha perjudicado a la ciudadanía y al Estado: al cancelar las estancias infantiles, eliminar apoyos a mujeres, eliminar el seguro popular, y muchas más cosas. Está claro que su manera antidemocrática de tomar las riendas del gobierno, ha provocado que las mayorías de las acciones del Estado que a tomado han sido apresuradas e inapropiadas.

Si bien las condiciones en el pasado son muy diferentes que, en la actualidad, es necesario la urgente necesidad de generar un cambio de estructuras en todos los aspectos en México, es necesario la concientización de la sociedad, para que esta responda a las exigencias de la dignidad humana y que momento tan importante que sería en este año, que hay elecciones, que analizaran cual sería el partido que más le convenga a México para que ahora sí alcanzar la democracia que tanta falta nos hace.

Esto exige una solidaridad, eso permitirá los cambios necesarios, ya que la participación responsable de la sociedad, permitirán promover y garantizar el orden, el progreso y la democracia del país, y permitirá en rutar un mejor camino y saber ahora sí hacia dónde tiene que ir México, para lograr el bien común que todos esperamos.

En esta compilación, tendrán en a su alcance artículos que permitirán analizar y evaluar hacia dónde va México y cuáles serán los retos que nos esperan, entre los que podrán estudiar se encuentra: ¿Cómo va México? Avances, retroceso y riesgos, ¿Hacia dónde va la economía política en México?, ¿Hacia dónde nos lleva la globalización?, México siglo XXI: un nuevo gobierno y nuevos desafíos, Retos y desafíos que se presentan para el desarrollo humano en México.



¿CÓMO VA MÉXICO? AVANCES, RETROCESO Y RIESGOS

01

¿CÓMO VA MÉXICO? AVANCES, RETROCESO Y RIESGOS

Sigrid Arzt Colunga¹

Berenice Aguilar Vázquez

Rafael Estrada Michel

El tiempo de ejercicio del nuevo gobierno es muy corto, sin embargo, es un plazo suficiente y razonable para analizar con claridad en el diagnóstico y solidez en las conclusiones, el tipo de gobierno que ejercerá (está ejerciendo) Andrés Manuel López Obrador como presidente, sus prioridades, la calidad de sus procedimientos.

También es tiempo suficiente para valorar los efectos de las decisiones de este gobierno sobre condiciones y problemas nacionales cuyo comportamiento ha sido evaluado, por décadas, con indicadores de validez ampliamente reconocidos, tales como la evolución de la economía y las condiciones de seguridad en dónde, con objetividad, puede determinarse si las decisiones del gobierno mejoraron o empeoraron las circunstancias vigentes cuando recibieron el Gobierno.

Sirva esta reflexión para explicar que los trabajos que se propuso realizar en este foro fueron muy serios.

¹ Arzt Colunga, Sigrid; Aguilar Vázquez, Berenice; Estrada Michel, Rafael. ¿Cómo va México? Avances, retrocesos y riesgos. En: Revista Bien Común. Año XXVI. No. 290, mayo del 2019. Págs. 73-101

Este foro no arrojó críticas sinsentido, no lanzó acusaciones ni calumnias infames, no descalificó al adversario para atraer aplausos y vítores irreflexivos, ni pretendió convertirnos en la antípoda del régimen para sumar clientelas. Insistentemente escuchamos que la oposición no está aprovechando los errores del gobierno para constituir un discurso de contrastes que, eventualmente, pueda minar la popularidad del régimen. Es frecuente el lamento por la ausencia de un líder opositor carismático capaz de competir en popularidad con el presidente para disputarle la agenda.

Pero en Acción Nacional creemos que nuestro compromiso con la democracia nos impone responsabilidades de mucho más largo aliento; no compartimos la visión de quienes añoran un liderazgo carismático, del tipo que hoy nos gobierna, porque estamos convencidos que ese liderazgo se acabará convirtiendo en un riesgo mayor para la democracia.

No creemos en ese tipo de liderazgo porque, como lo demuestra todos los días el gobierno de México, para ejercerlo se requiere priorizar el símbolo por sobre cualquier otra consideración.

Lo grave es que las decisiones en México se toman sin utilizar las herramientas democráticas.

Procesos antidemocráticos fueron los que se usaron para las decisiones del gobierno: cancelar el nuevo aeropuerto; cancelar las estancias infantiles; eliminar los apoyos a los refugios de mujeres violentadas; crear una Guardia Nacional y un buen número de casos más.

La manera antidemocrática de tomar decisiones y la prisa del régimen por hacer visibles sus símbolos, provocan que la mayoría de las acciones de gobierno sean apresuradas e improvisadas. Apresuradas al tomarse e improvisadas para resolver los colaterales no previstos por no haber sido democráticamente consensadas.

Así, el régimen del símbolo se está convirtiendo en el régimen de la improvisación y la improvisación se está convirtiendo en la gestora del absurdo.

Este foro y los esfuerzos de Acción Nacional buscan generar una alternativa a esa dinámica. Nuestro deber democrático es mantener en funcionamiento las reglas del debate plural y constructivo para la toma de decisiones, y ese deber lo debe cumplir en todos los espacios de actuación Acción Nacional.

Se debe sostener en las cámaras del Congreso, aunque las mayorías prefiguradas pretendan silenciar las voces; se debe promover en los estados donde el PAN es gobierno y en los estados donde se es oposición, así como en los congresos locales. Se debe defender como discurso central en las campañas electorales.

En Acción Nacional hemos sostenido que el deber ciudadano más elemental, pero a la vez el más profundo, es el compromiso con la acción, a partir de los valores que nos identifican y unen, es decir, a partir de lo que Manuel Gómez Morin identificaba como “las maneras profundas de entender y valorizar la vida y de plantear sus problemas”.

Para enfrentar y solucionar los problemas de nuestra sociedad, de los diferentes grupos humanos que la conformamos, y frente a la complejidad cada vez mayor de esos problemas, en la Fundación Rafael Preciado, estamos comprometidos con la idea de que la técnica y la responsabilidad en el análisis debe guiar nuestros esfuerzos como herramienta para conseguir el bien común de forma gradual, sin perder la armonía entre tradición y modernidad; entre pasado y presente.

Nos distinguimos claramente del actual régimen, en el rechazo a la idea de que debemos destruir todo el pasado, de que no deben quedar en pie los frutos de los esfuerzos de millones de mexicanos y de que todo tiene que ser nuevo para ser mejor.

Con urgencia frente al desorden; alarmados por la falta de profesionalismo, por el ridículo y el desdén por los procedimientos y métodos científicos; y viendo con enorme preocupación el desprecio por la Constitución y las leyes, participamos esa mañana en un intercambio de ideas sobre temas centrales para la vida pública de México



Esta mañana vengo no solo a reflexionar con ustedes sobre el tema de la seguridad en el contexto en el que nos encontramos en materia de seguridad, sino también entender, cuáles van a ser o están siendo contruidos los riesgos por las recientes decisiones en la conformación de la Guardia Nacional, los alcances que el modelo de la Guardia Nacional va a tener y qué es o qué debiese ser lo que los actores locales, políticos, las organizaciones de la sociedad civil debiesen de estar haciendo con respecto a lo que hoy es la Guardia Nacional.

Lo primero que quiero dejar sentado y que es fundamental y que se entienda en un sistema federal es que la seguridad es un asunto local, esto significa que la primera autoridad responsable de proteger nuestra integridad y patrimonio es la policía, lo que hoy conocemos como el “primer respondiente”, sin embargo, esta autoridad debe articularse con una serie de mecanismos institucionales de control penal del Estado, el municipio, la Federación, el Estado de procuración y sanción a través de las fiscalías y el sistema penitenciario y sin embargo, en toda esa cadena de actores e instituciones tenemos una enorme asimetría institucional, profundas debilidades y eso, lo que está alimentando cotidianamente es la impunidad.

La segunda premisa es: qué debemos de tener para lograr la paz y esto es importante porque para poder disminuir los índices de violencia, tenemos que entender que las soluciones no son necesariamente el despliegue de más policías, más soldados, más marinos, sino de articular el tejido social en lo individual, en lo familiar, en la colonia, en la comunidad y eso nos obliga a voltear hacia las estructuras y a nuestras comunidades a nivel municipal. La paz y la reconstrucción del tejido social son fundamentales y eso demanda que la autoridad y la ciudadanía se articulen a través de la salud, la infraestructura, evidentemente la educación, la calidad de la educación y construir una cultura de la legalidad. Tenemos un enorme desafío frente a nosotros con el modelo de transformación que se está dando en el país porque básicamente se está constituyendo ciudadanía y clientelas y eso va en detrimento de la calidad democrática de nuestro país.

El círculo virtuoso del ciclo sistémico de seguridad tiene varios actores, imagínense los desafíos que se nos imponen en términos de que se debe articular una seguridad ciudadana con la policía, una justicia cívica, la atención a las víctimas, la participación ciudadana. Un estudio de 2016 demostró que más de la mitad de los municipios de este país –realizado por el CIDE– no contaban con un bando de policía actualizado a los desafíos del tejido social y las dinámicas delincuenciales, ahí hay una gran tarea que hacer. La segunda es la incapacidad de las procuradurías para atender a las víctimas en el modelo del sistema adversarial; evidentemente la tercera es la impartición de justicia, nosotros sabemos que hay una enorme desconfianza en los jueces, la población abierta considera que el 70% de los jueces están de alguna manera vinculados a cuestiones de corrupción y no hablemos de las cárceles que son nuestras universidades del crimen.

Qué sucede entonces, veamos algunas estampas de la inseguridad y como la respuesta ha sido, seguir posicionando y desplegando a las fuerzas armadas. Rápidamente les digo que el foro mundial señala que la inseguridad le cuesta a México el 21.06% del PIB; México Evalúa señala que el nivel de impunidad en el sistema de justicia penal acusatorio es casi del 88%; el Índice por la Paz señala que el impacto económico de la violencia se elevó en 10% en el 2018, alcanzando 5.16 billones de pesos que significan 268 mil millones, equivalente ya al 24% del PIB y per cápita el impacto económico de la violencia es de 41,181 pesos lo que significa cinco veces más del salario de un trabajador.

Si esto no es suficiente veamos que el Índice de la Paz nos señala que los jóvenes entre los 15 y 29 años tienen 42% más posibilidad de ser víctimas del crimen, los hombres son 9 de cada 10, víctimas de homicidio y 74% de secuestros; 93% de los delitos en este país no se denuncian, lo que pone el Secretariado cada veinte de mes es una estampa de lo que son carpetas de investigación pero no es la totalidad de la dinámica delincuencia del país, solo el 7% se denuncia y el 1% recibe una condena. Si eso no fuera poco, nuestro índice en el Estado de derecho, tan crítico para el sostenimiento de una democracia, habla de que tenemos algunos estados entre ellos: Yucatán, Aguascalientes, Zacatecas, Campeche, Querétaro, Coahuila, Baja California, Hidalgo, Durango y Nuevo León entre los 10 estados con mejor índice de Estado de derecho, pero tenemos otros diez donde además se cultiva la delincuencia organizada de manera sumamente violenta: Guerrero, Baja California, Estado de México, Sonora, Puebla, Querétaro, Morelos, Ciudad de México, Veracruz y Jalisco y vale la pena decir –no importa el símbolo político–, tenemos soldados y marinos, policías que son secuestrados, tenemos estampas donde a partir de que arrancó la administración se han asesinado a más de 107 policías, se han asesinado a marinos, agentes de las fuerzas armadas, pero lo más preocupante para mí es: en la primera mañana del señor presidente arrancó diciendo: “vamos a procurar que se respete la autoridad”. En un sistema democrático, si la autoridad no se respeta y es vejada como está sucediendo con policías estatales, municipales, ministeriales, agentes del ministerio público, a lo que vamos es en a una acelerada picada institucional de lo poco que queda del andamiaje democrático y de seguridad y procuración de justicia de este país.

Debemos de exigir que todos y cada uno de estos actos, así como hay víctimas del homicidio, víctimas del robo a casa habitacional, víctimas de la extorsión, ninguno de los hombres y mujeres que dan su vida en cumplimiento de su deber, debe de quedar impune, porque eso solamente alimenta otro ciclo, el linchamiento en el que las comunidades están haciendo justicia por su propia mano, meses, años atrás decíamos “sí, esta allá arriba en el municipio de Michoacán, allá en lo lejano de Puebla”, señores los tenemos en todos los círculos metropolitanos, hay evidencia de linchamientos incluso en el centro de la ciudad, estas son estampas que también no ayudan porque cultivan una visión de que el Estado no es capaz de mandar el mensaje de que va a castigar y por su puesto deja en una situación de indefensión a los particulares cuando estas son secuestradas para bloquear y poder las fuerzas federales o locales atender las dinámicas delincuenciales.

No me detengo a señalar que evidentemente la delincuencia cuenta con un gran músculo y hay una importante asimetría, por eso en algunas áreas del país sí puede resultar interesante o necesario o indispensable el despliegue de las fuerzas armadas, pero siempre bajo un control y preeminencia civil que no es el modelo hacia el cual nosotros estamos yendo en el paso operativo.

Dos apuntes más de la estampa de la realidad actual: la primera, el avance de la delincuencia organizada en la construcción de una base social de protección, donde los narcos a través de prebendas, dinero, juguetes, están teniendo su primer frente, su primer frente institucional y de protección, sin duda eran los cuerpos policíacos, pero ahora cuentan con la sociedad y la segunda y última, las autodefensas, las autodefensas se vuelven el brazo armado de muchas de las comunidades, también para hacer su justicia propia y aquí hay personajes que están cercanos a la administración y que están también con extremos y lazos importantes a la delincuencia organizada, este pequeño grupo de pobladores al norte de Guerrero ha hecho ya al menos tres declaraciones en que por lo menos en su territorio la Guardia Nacional no ingresará.

¿Qué tenemos entonces? Tenemos un crimen organizado en México que está más fragmentado, diversificado, descentralizado, grupos locales armados pequeños, más penetración en instancias locales, no solo en la policía sino también en la obra pública, en el control del ejercicio de los recursos públicos y protegidos por el tejido social.

¿Cuál es la visión de nuestro presidente? Les dejo cinco claves: La honestidad va a acabar con la inseguridad, se acabó la corrupción; La entrega de programas sociales, la gente dejará de robar; El voluntarismo de la gente va a hacer como consecuencia de que como fueron orillados a esto pero ahora van a recibir una derrama de bienestar, se va a acabar la actividad delictiva; Cero lucha contra la delincuencia porque esta administración no va a perseguir capos y; La nueva institución, la Guardia nacional, va a acabar con los homicidios y la violencia.

¿Cuál es el retroceso? ¿Qué parte de la base de creer que el voluntarismo individual y la recepción de los recursos, por definición va a acabar con la inseguridad, el homicidio y el robo? Esto no se cruza, no se conecta. El que reciba el padre de familia, la madre, los jóvenes construyendo, quienes están en muchas de estas tareas no forman parte de esta estampa y esta realidad de la inseguridad. Él había comprometido que a los 100 días de gobierno se contendrían los homicidios, está haciendo una apuesta sobre la baja de los homicidios, pero por irónico que parezca esta es la estadística más difícil para un despliegue federal de lograr, por qué, porque no conocen las calles, las comunidades y las actividades delincuenciales.

¿Qué es entonces la Guardia nacional? Es básicamente una institución en el papel, en la Constitución, de carácter policial adscrita a la Secretaría de Seguridad y Protección Civil, dirigida, ya sabemos, por un mando militar que tendrá a su vez una junta de jefes de estado, coordinada y se establecerán vínculos de colaboración con policías estatales, pero quizá lo más grave digamos, de la Guardia Nacional, entendida como esta guardia civil de formación policial que tendrá y se regirá por una doctrina militar, un entrenamiento militar, una estructura militar y una disciplina militar, creyendo que estos componentes por definición van a poder construir a hombres y mujeres que van a articular la proximidad ciudadanía. ¿Por qué se le critica?, porque se nombró a un militar en retiro, pero para quienes hemos tenido el privilegio de poderlos conocer más a fondo, todo militar sigue a otro militar. Entonces es muy importante que esta Guardia Nacional tenga en la arquitectura de las leyes que nos faltan y que estarán a discusión en las próximas semanas, controles civiles muy claros desde el Poder Legislativo, desde el Poder Judicial y que los avances en ese sentido logren disponer de una fuerza que se articule con quienes tienen la mayor capacidad de inteligencia, el nivel estatal y donde se pueda evidentemente con el poder municipal, pero la clave es articular la inteligencia y la capacidad operativa y despliegue que hay de las procuradurías y las secretarías de seguridad pública.

Finalmente los dejo con lo que considero los cinco riesgos en mi opinión más importantes en el tema de la Guardia Nacional.

La creación de la guardia nacional elevó a rango constitucional la ampliación del poder militar en las tareas de seguridad ciudadana. La seguridad y todas las experiencias internacionales han demostrado que en la manera que se articulan desde lo local, con los actores de salud, educación, participación ciudadana y la colaboración de la autoridad le dan la vuelta al tema de la seguridad, pero nosotros hemos elevado el avance del poder militar desde la Constitución.

Primer riesgo: el impacto en la calidad democrática por la imposición de una visión castrense para atender el tema de inseguridad, muy probablemente orillados a ver incrementos a las violaciones de derechos humanos. Se les llena la boca diciendo que hay un mando civil a partir de la Secretaría de Seguridad Pública y aquí les dejo una estampa y evidente que es pública donde el mando operativo lo va a encabezar la SEDENA y abajo están las instituciones de naturaleza civil desde la administración pública federal.

Segundo riesgo: la Guardia Nacional puede convertirse en la columna militar del régimen de Andrés Manuel, el presidente dijo que el ejército no tiene generales de la “mafia del poder”, son leales, no habló de un cuerpo técnico ni profesional, habló de lealtades y esto es muy importante tenerlo en cuenta.

Tercer riesgo: esta lógica que desde la Federación se busca construir y atender la dinámica delincriminal, genera desincentivos para que se invierta en las policías que son instituciones clave de un régimen democrático.

Cuarto riesgo: la Guardia Nacional, en un mando dual, pero tantito, sí genera desequilibrios en las relaciones cívico-militares porque no hay contrapesos, hay muy pocos actores civiles que conocen la naturaleza de las fuerzas armadas y éstas son fuerzas armadas que, derivado del arreglo de los años sesenta y setentas gozan de una enorme autonomía y una enorme independencia y prerrogativas.

Quinto riesgo: la Guardia Nacional responde a un despliegue de carácter político, la Guardia Nacional –han señalado–, que se va a desplegar en 266 coordinaciones regionales, esto no responde a un análisis policial o de inteligencia ante las diversidades de las dinámicas delincuenciales y me explico, México cuenta con 388 centros urbanos donde se concentra el 80% de la población, si nosotros quisiésemos atender la diversidad de las actividades delincuenciales, no sería en un mapa de 266 coordinaciones regionales –que les dio tantita vergüenza por qué no fueron 300 secciones– porque tiene una lógica de control político.

En conclusión, es indispensable entender que los mecanismos de prevención y de alineación y de incentivos requieren que nos articulemos con los distintos actores. Si nosotros queremos preservar un régimen democrático institucional con contrapesos, requerimos en este andamiaje –que está a la luz de discutirse en las próximas semanas de las cuatro leyes que conforman y le darán soporte a la Guardia Nacional– que exista y se exija la preeminencia civil, si no, vamos a ver una decadencia en el aparato de seguridad y en la construcción de confianza incluso hacia las fuerzas armadas y señoras y señores perdemos a las fuerzas armadas siendo el último reducto de control de la delincuencia organizada, no les quiero decir cuál es la mala noticia..

Quiero empezar definiendo qué es la violencia contra las mujeres y sabemos que es una ofensa a la dignidad humana y una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre hombres y mujeres, por la cual a diario miles de mujeres padecen de esta violencia. De acuerdo a la ley general de acceso a las mujeres a una vida libre de violencia, tenemos la definición: “cualquier acción u omisión basada en su género, que les cause daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte tanto en el ámbito privado como en el público”.

Sabemos que la violencia afecta de manera inmediata a cualquier persona que la vive y tiene consecuencias negativas en la salud, el desarrollo y en la autonomía, entonces quedamos un poco sorprendidos porque la creencia a nivel general o la percepción que la violencia es un golpe, una humillación obvia, pero tal vez un comentario muy simple es cuando a la esposa no le dan el gasto y está supeditado al humor del marido, a favores, a concesiones, eso es violencia, es una grave humillación.

En el caso particular de las mujeres, esta violencia forma parte a su vez de una tradición cultural como ya lo sabemos, es cultural, es histórica y está basada en la desigualdad a la que se suma la indiferencia por parte de las autoridades –esto es muy importante–, esto ha hecho una tradición que es construida y transmitida a través de la familia, somos nosotros mismos la que la permitimos a través de la escuela y también los medios de comunicación quienes continúan expresándose hoy en día a través del lenguaje, de ideas estereotipadas, actitudes y prácticas que consciente o inconscientemente han hecho que la violencia sea legítima, permita la discriminación y es una respuesta natural ante cualquier conducta que se aleje de un rol históricamente establecido; privatizando sus actos e incluso colocando en las mismas mujeres la responsabilidad de la victimización, facilitando así que la sociedad y el Estado se desliguen del fenómeno en la medida que fueron ellas quienes lo provocan: –te lo mereces porque en el metro te subiste con un pantalón pegado, te lo mereces porque hace calor y usaste short– entonces eso mismo es lo que nosotros estamos permitiendo.

El otro día íbamos en la calle y una amiga de mi hija comentaba sobre una mujer joven en la calle que llevaba unos shorts y dice “que bárbara, cómo se le ocurre usar shorts, ahorita le van a faltar al respeto y luego dicen que la atacaron”. Pues sí pienso que sí la ataron, pienso que somos libres de vestir como mejor nos parezca sin ser por eso estigmatizadas.

Actualmente, parte importante de la comunidad internacional –en la que como sabemos México está incluido–, ha reconocido que la violencia contra las mujeres constituye una problemática que repercute en la comunidad en general y principalmente en la población femenina. En esta violencia las mujeres ven vulnerados sus derechos y sus libertades y se encuentran inmersas en un contexto de discriminación e inseguridad y sobre todo de impunidad.

El Estado no cumple y no esta, cumpliendo con sus obligaciones de respeto y garantía de derechos fundamentales, así como de acceso a la justicia y esto es lo que más preocupa, hoy en día este tipo de violencia persiste como una violación generalizada de los derechos humanos y uno de los principales obstáculos para lograr la equidad de género, a pesar de la creación de instancias dedicadas a este problema, que en lugar de ir a la baja ha ido creciendo a nivel nacional de manera alarmante, inclusive y a pesar de la creación del Instituto Nacional de las Mujeres que se fundó del 12 de enero de 2001, la violencia en contra de las mujeres no ha sido posible disminuirla en nuestro país.

Sabemos que llega una administración, se va, regresa, llega otra y siguen implementando una y otra vez políticas públicas que no han funcionado –me refiero a instituciones arrasadas por la corrupción, incapaces de implementar las estrategias– tenemos operadores mal capacitados, mujeres revictimizadas al momento de querer denunciar delitos cometidos en su contra, ministerios públicos insensibles, médicos legistas y policías que no siguen los protocolos correctamente, entonces, apenas vislumbramos ayuda de las organizaciones civiles y nos damos cuenta que no es posible que el gobierno actúe solo, entonces queremos emprender esta corresponsabilidad de la mano con la ciudadanía responsable pero de repente nos encontramos con una nueva administración que no le da la gana –verdaderamente–, evaluar el trabajo de estas organizaciones y corta de tajo el camino andado para emprender modelos que han sido implementados en el pasado y como todos sabemos, han fracasado de manera rotunda.

El pasado 6 de marzo el presidente López presentó junto con la secretaria de Gobernación, Olga Sánchez Cordero, el plan emergente para garantizar la integridad, la seguridad y la vida de las mujeres y las niñas de México. Sin embargo, estableció como motivo principal el asumir como un problema de Estado la prevención, la atención, la sanción y la erradicación de la violencia contra las mujeres y las niñas y colocar en el máximo nivel de decisión esta responsabilidad, entonces de nuevo vemos a este gobierno queriendo acaparar todo absolutamente y no permitiendo que las instituciones que ya estaban caminando puedan seguir trabajando armónicamente con el gobierno, ellos quieren acaparar todo. Entonces este plan es un plan que no propone nada nuevo, no aporta estrategias ni acciones que garanticen a las mujeres y niñas de este país que no nos van a seguir asesinando, que no nos van a seguir desapareciendo, que ya no nos van a violar y que no nos van a vulnerar, es un plan atrasado, es un plan que no contempla una corresponsabilidad con la sociedad, un compromiso con las familias o con los hombres, entonces antes de presentar las cifras oficiales del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública es importante recalcar que el recién publicado Plan Nacional de Desarrollo no contempla estrategias para la atención de la violencia en contra de las mujeres, así como tampoco estrategias de seguridad pública para el combate a delitos de feminicidio, ni homicidios dolosos en contra de las mujeres y las niñas de este país. Aquí tenemos los primeros cien municipios con incidencia de feminicidios, quiero comentar la diferencia entre feminicidio y homicidio, brevemente podemos decir: “comete el delito de feminicidio quien por razones de género priva de la vida a una mujer”; necesariamente debe haber relación de amistad, cercanía, matrimonio, de amor sobre todo, para que exista el

delito de feminicidio. También debe existir que el activo ataque y violento a la mujer de una forma muy humillante y por ejemplo, puede sufrir violaciones, mutilaciones antes de ser asesinada, también es una mujer que es totalmente vejada para humillarlas al máximo nivel, mientras que el homicidio es privar de la vida a una mujer pero no hay relación con el hecho de que sea mujer.

Primeros cien municipios con delito de feminicidio –estamos hablando de enero a marzo de 2019– y podemos ver en la última columna 35 delitos por cada cien mil mujeres, entonces sabemos que a nivel nacional se reportan durante estos primeros tres meses 227 feminicidios, que comparados con la población de mujeres de 2018 representan 35 delitos por cada cien mil mujeres. Sabemos por ejemplo que los municipios mayormente afectados –ya son por tradición– Juárez, Chihuahua y Hermosillo, Sonora.

Siguiendo con la tabla, podemos ver cómo van disminuyendo el número de homicidios hasta terminar con el último municipio que está en Nuevo León.

Tenemos las primeras víctimas mujeres de homicidio doloso, sabemos que en un homicidio doloso busca intencionalmente la muerte de la mujer y es culposo o negligente cuando surge la muerte a través de un accidente, por ejemplo: automovilístico.

Hay una clara tendencia al alza, tenemos el total de víctimas de homicidio doloso en el 2015 y si se fijan va ascendiendo, pero en diciembre de 2018, noten ustedes, como se dispara fuertemente.

Tenemos las presuntas víctimas mujeres de homicidio doloso a nivel estatal y tenemos en primer lugar al Estado de México y fíjense como en Yucatán sigue siendo un estado que ofrece seguridad.

En esta siguiente gráfica podemos apreciar que habla de homicidios dolosos por grupo de edad y los mayores de edad, noten como son más vulneradas las mujeres aquí. Por ejemplo, nuevamente en el Estado de México tenemos que las mujeres mayores de edad son quienes más padecen este delito.

Por último, tenemos la gráfica de presuntas víctimas mujeres de homicidio doloso por cada cien mil mujeres a nivel estatal, entonces fíjense como Colima – llama la atención que tiene el primer lugar–, pero aquí a lo que se hace referencia es dependiendo la población, por lo que el Estado de México tiene la incidencia más alta, pero es por el número de habitantes, pero si lo comparamos con Colima, este la supera pues son menos habitantes, pero es más alta la incidencia.

“Crecimiento económico” Me pidieron que habláramos sobre crecimiento económico y creo que es un tema que conviene empezar por el principio, ha habido quejas continuas durante los últimos años de que el crecimiento económico en México es miserable, es muy pequeño y por lo tanto los gobiernos que han estado en los últimos sexenios pues todos han fracasado porque la economía no crece más rápido y se culpa de esta escasez de crecimiento, se dice, al neoliberalismo que ahora sirve de hombre de paja para golpearlo por cualquier cosa, ni siquiera se puede definir a qué se refieren con ello, pero es una acusación continua – no solo en México sino a nivel internacional– Dani Rodrik profesor de Harvard insiste en usar a México como ejemplo de que las reformas estructurales son un fracaso y dice: “México las hizo y México no crece”, mientras que China no las hace y China sí crece.

Esto es una comparación internacional, también usada en México, que sin embargo me parece errónea pues en nuestro país las reformas nunca se hicieron de manera completa, esta idea de transformar la economía, partía de que se debía abrir al exterior, que habría que desregular y que habría de privatizar empresas de gobierno, éstas eran las medidas que se proponían desde fines de los ochenta a inicios de los noventa como el mecanismo para ser competitivos a los países latinoamericanos específicamente.

La razón por la cual se proponía esto es que América Latina fue un fracaso durante el siglo XX —esa es la parte que se le olvida a uno—, uno podría decir “por qué nos obligan a vender empresas de gobierno y a desregular si a nosotros nos está yendo bien”, no, América Latina en general tiene un comportamiento económico bastante deficiente durante el siglo XX y específicamente México es un fracaso, ustedes saben los números —aunque veo muchos jóvenes que no les tocó vivirlo, pero ahí están los libros para que vean—. México quiebra en 1982, no teníamos con qué pagar lo que debíamos porque habíamos estado experimentando un modelo económico que no podía llegar a otro lado que al que llegó, al fracaso, este modelo económico de aquél entonces privilegiaba cerrar la economía para no tener que competir con el exterior, a un gobierno que se metía a un montón de áreas de la economía porque según ellos sabían cómo se debían hacer las cosas y el resultado de eso es la pérdida de productividad y eventualmente no alcanza el dinero y si uno empieza a pedir prestado llega a una crisis como la que sufrimos en 1982.

La solución que entonces se ofreció a América Latina en particular y que fue defendida por todos los economistas incluyendo por ejemplo al señor Stiglitz que es un economista que todo el mundo ubica como de izquierda dentro de los economistas importantes en el mundo, premio Nobel, en su libro a cerca de la globalización insiste que esas medidas eran correctas para América Latina y que si acaso el error que se comete después es tratar de usarlas para otras naciones como por ejemplo: el sureste asiático donde eso no tenía sentido, pero nosotros sí necesitábamos abrirnos al exterior, reducir el tamaño del gobierno y quitar buena parte de las reglas y eso hicimos, y dicen “pues lo hicieron pero no creció México. Aquí hay un problema de medición, sí creció México”, en la parte donde éstas medidas se aplican México crece, al norte del paralelo veinte, las entidades federativas crecen a un ritmo superior al 4%, el crecimiento promedio del país es alrededor del 2%, bueno el problema es que la otra mitad del país, es decir al sur del paralelo veinte, es decir al norte de la ciudad, hasta donde se acaba México, todo eso no crece, aquí el problema es por qué no crece, es decir, la parte en donde integramos al país a la globalización, es decir: Querétaro, Guanajuato, San Luis, Aguascalientes, Nuevo León, Coahuila, Tamaulipas esa parte crece y crece muy bien porque está integrada al resto del mundo y es una economía abierta, donde las regulaciones son menos marcadas que en el sur, en buena medida por ejemplo, porque el control corporativo que abunda en el sur de México es mucho más suave en el norte y esto ha permitido este mayor crecimiento, entonces no es correcto pensar que a México le fue mal durante los últimos veinte años, le fue mal a una parte de México.

Cómo hacemos para que todo el país crezca al mismo ritmo, me parece es el problema que tenemos que resolver, sin embargo, lo que hicimos fue tomar una decisión distinta, el gobierno que entra en diciembre pasado o, estrictamente hablando desde septiembre pasado que es cuando toman control prácticamente del Congreso por completo, este gobierno tiene una idea diferente de lo que tiene que hacer y su idea es curiosa porque insiste en que lo que hemos hecho en los últimos 25 años está mal y lo que tenemos que hacer es repetir lo que hicimos antes de 1982, cuando precisamente eso fue un fracaso absoluto, no hay manera de defender lo que pasó en 1982, no existe ninguna forma de decir que eso funcionó, no tuvimos un crecimiento excepcional salvo durante un periodo muy pequeño y después tuvimos que sostener ese crecimiento ficticio con endeudamiento que fue lo que nos llevó a la crisis de 1982 pero dicen “lo vamos a hacer otra vez y ahora va a ser muy exitoso, para que esto se note todavía más y no haya ninguna duda, vamos a cerrar la obra más importante que se estaba haciendo en los últimos 25 años y que era el aeropuerto de la Ciudad de México”.

Cuáles son los resultados el día de hoy de esas decisiones que se han tomado, pues también son muy evidentes – cosa de ver los números– una economía que empieza a frenarse y que de hecho ya está en números rojos, entre los economistas la definición de recesión es muy complicada, existen al menos tres formas distintas de definir cuando hay una recesión, la que todo mundo se sabe – porque es la que utilizan los periódicos– es: dos trimestres consecutivos con cifras rojas, esa es la que todo mundo se sabe. Esa es muy útil cuando ya pasó la recesión, es decir te das cuenta que había recesión porque ya tienes dos trimestres de datos, los dos trimestres de datos los vas a conocer al séptimo mes, o sea que te das cuenta que estabas embarazada cuando ya va a nacer el niño, no es muy práctica esa forma de medición.

La otra forma de medir si hay una recesión es utilizar lo que llaman los economistas indicadores cíclicos, Inegi publica los indicadores cíclicos, el que tenemos en este momento está por debajo de 100 puntos, que es el momento en que uno piensa que hay una recesión desde agosto pasado, pero a partir de octubre se empieza a caer muy rápido, entonces con esos datos unos puede decir, desde octubre México está en recesión y la tercera forma de medir si hay una recesión, es la caída de indicadores generales de la economía, la oficina de investigación económica de Estados Unidos, que es la que define cuando empieza una recesión, utiliza cuatro indicadores para eso: el empleo, la actividad industrial, las ventas al menudeo y el ingreso de las personas.

En México podemos medir las tres primeras, el ingreso de las personas no lo medimos, y como ustedes saben, la actividad industrial ha estado disminuyendo con crecimiento positivo –aunque cada vez menor– aunque ya los datos de marzo que conoceremos este viernes van a ser negativos porque el indicador oportuno del PIB –eso es lo que nos señala–, el viernes confirmaran esto.

El empleo también empieza a caer. La generación de empleo y ventas al menudeo ha venido cayendo constantemente, el último dato que se publica hoy de consumo es una contracción en el mes de febrero y también tenemos los datos de ventas al menudeo de la ANTAD que para el mes de marzo son claramente negativos. Entonces lo que tenemos hoy ya no es este crecimiento horrible del 2% que habíamos tenido, ahora estamos en números rojos, es decir que la solución que está proponiendo el nuevo gobierno hasta el día de hoy, lo que nos está dando en realidad es una situación peor que la que teníamos antes.

Viene la pregunta relevante: qué va a pasar después, porque el argumento que podrían utilizar, evidentemente el presidente no va a argumentar esto –no es algo que él entienda bien– y su respuesta a todas estas cosas es que él tiene otros datos y que todo el mundo está feliz, pero las personas que sí entienden de economía dentro de su gobierno que desafortunadamente no pueden hablar, porque nadie puede hablar que no sea él, entienden que esto está pasando y nos podrían argumentar “es que estamos cambiando la forma en que está funcionando la economía, se va a detener un momento para después crecer más rápido”, este podría ser un argumento. ¿Tienen razón en esto?, a mí me parece que no, para que la economía crezca necesitamos que crezca alguno de los elementos de la demanda general de la economía, es decir: el consumo, la inversión, el gasto de gobierno o las exportaciones, que son las que configuran la demanda agregada.

El consumo como decíamos se está cayendo, el argumento de ellos es: “pero va a crecer” y va a crecer porque por un lado han aumentado los salarios reales de las personas –que es cierto–, y por otro lado, porque los programas de repartir dinero se van a convertir en consumo, ese es su argumento.

En el lado de inversión la única razón por la cual se invierte es porque uno espera ganar dinero en el futuro, para eso necesita uno invertir en proyectos que tengan éxito y tener la garantía que ese proyecto no va a desaparecer a la mitad del camino. Después de la cancelación de la construcción del aeropuerto, es imposible que alguien crea que el gobierno mexicano va a respetar su palabra, es decir, lo que se destruyó con la cancelación del aeropuerto no es el aeropuerto, sino la palabra del Estado mexicano. Recuperar eso va a costar décadas, nos tardamos 25 años en convencer al resto del mundo de que este era un país serio después de lo que habían hecho Echeverría y López Portillo, todo eso que nos tardamos, se borró el día que el señor decidió que no se construía el aeropuerto, nada más porque el lo dijo, punto. Entonces este es un problema muy serio porque significa que no van a tener inversión en el futuro, nadie va a querer invertir, ellos están utilizando datos como que la Pepsi va a invertir cuatro mil millones de dólares, yo me espero a ver que los invierta y veremos si es cierto que los iba a invertir y vamos a ver para qué los va a invertir. Muy pocas empresas o personas están decidiendo invertir en este momento y creo que así vamos a seguir.

Por el lado de gasto público, el gobierno está gastando menos de lo que gastaba antes, en parte porque quieren convencernos de que son ordenados en las finanzas públicas, en parte porque están recaudando menos, pero también en parte porque cuando entraron decidieron correr a todos en el gobierno, es decir no quitaron secretarios y subsecretarios que es algo perfectamente normal, quitaron a todos, es decir todo el capital humano que habíamos generado en México para la administración pública desapareció y fue sustituido por personas del nuevo gobierno que no tienen experiencia –por razón obvia–, muchos de ellos dudo que puedan tener experiencia alguna vez porque eso de envejecer no garantiza el adquirir experiencia, también hay que tener cabeza y pues no a todo el mundo le toco, entonces yo veo muy difícil que esto vaya a funcionar y de hecho en este momento tenemos el problema de que no saben cómo gastar, no han entendido cómo son los procedimientos, no saben qué oficios hay que hacer, ni dónde firmar, ni de qué cuenta saco, ni para dónde. Adicionalmente Hacienda está haciendo un esfuerzo monumental para reducir gasto para dar recursos para la refinería, el aeropuerto y, el tren maya, tres experimentos que son bastante absurdos pero por lo que fuera el quitar dinero para financiar esto es un problema serio, el gobierno deja de funcionar, ejemplo estamos teniendo problemas en materia de salud, cada vez más grandes porque no hay la dotación de medicinas ni materiales de curación y porque además no le están pagando a la gente, corrieron gente por todos lados entonces tenemos problemas de dotación de salud.



No hicieron a tiempo las licitaciones para los libros de texto, de manera que no va a haber libros de texto al inicio del próximo curso, van a entregarse hasta enero con un poco de suerte, no recuerdo que esto haya ocurrido antes, desde 1960 que se empezaron a utilizar los libros de texto gratuitos, primera vez que tenemos esto y el origen es –insisto– quitar el capital humano, entonces el gasto público tampoco tiene manera de ser un elemento que haga que la economía crezca.

Nos quedan las exportaciones y las exportaciones han sido importantes en los últimos años, el efecto de las exportaciones ocurre realmente en México del paralelo 20 para arriba, no tiene efecto de la Ciudad de México hacia el sur, pero aun así las exportaciones están creciendo menos rápido en los últimos meses, no estoy claro todavía por qué, en parte tiene que ver con las dificultades en frontera por los problemas del señor Trump, en parte estamos esperando si se aprueba o no el nuevo acuerdo comercial y entonces empezamos a vender menos. Un ejemplo es la producción de autos, acaba de salir el dato y todo mundo festejó, creció 2% pero otra vez es dependiendo de qué midas, si vemos el comportamiento de producción de autos del último semestre, es decir, no del último mes, porque comparar mes con mes siempre tiene el problema de que en ciertos meses las empresas producen unas cosas y en otros meses producen otras, entonces hay que tomar un periodo un poco más largo, suma uno la producción del semestre –de octubre a marzo– y resulta que la producción está totalmente estancada, no estamos produciendo más y es la única industria importante que tenemos en este país en este momento –no la única, pero sí la más importante de todas–.

Entonces hay razones para esperar crecimiento en el futuro, pues no veo ninguna, mucha gente dice que estoy hablando del futuro y estoy siendo negativo, no es cuestión de ser negativo, estos son los datos, cuando uno ve los números, lo que estamos viendo es una contracción de la economía hasta el día de hoy y ninguna razón para esperar crecimiento en el futuro próximo, en consecuencia a mí me parece que lo que estaríamos esperando es que en el transcurso de 2019, 2020, 2021 el crecimiento promedio –en mi opinión– sea menos al 1% anual, en consecuencia si el 2.6% les parecía poco pues yo pensaría que debajo de uno les parecería menos, pero no lo sabemos con certeza pues siempre hay otros datos, entonces nos van a convencer de que debajo de 1 es más grande que arriba de dos, esto es importante entenderlo porque a pesar de esto la popularidad del señor presidente no se reduce y no se va a reducir, para la mitad sur de este país crecimiento cero y crecimiento negativo es lo mismo, llevan 35-40 años sin comer, qué diferencia dejar de comer otra semana más. Esto es bien importante saberlo, lo que puede cambiar es el norte de México, arriba del paralelo 20 la gente no había votado por estas opciones, PRD o Morena, nunca hasta la elección de 2018, se explica que se hizo por enojo, porque querían un cambio, mil explicaciones muy razonables, van a volver a hacer eso en el futuro próximo, yo creo que no, y creo que no porque ésta falta de crecimiento donde sí se va a notar es del paralelo 20 para arriba, a mí me preocupa esto porque la distancia entre los dos México se va abriendo y la insistencia del presidente y de su gobierno en utilizar la polarización como herramienta de gobierno es muy peligrosa porque esa polarización no es únicamente entre personas, va a ser entre áreas geográficas y frente a eso sí podemos encontrarnos con problemas muy difíciles de resolver como nación, pro-

blemas de los que nosotros no hemos escuchado en mucho tiempo, este país la última vez que tuvo problemas mayúsculos de esa magnitud fue hace cien años, le decimos revolución, incluso a los del nuevo gobierno les encanta referirse a eso, no es buena idea andarse refiriendo a eso cuando al mismo tiempo estamos abriendo la brecha entre dos grandes segmentos del país y esto es un fenómeno económico, es un fenómeno político y lo podemos convertir en un fenómeno social y yo insistiría creo que esa no es una buena idea.

“Presupuesto de egresos 2019”

Análisis del presupuesto de 2019, pareciera que es una estrategia presupuestal pero también hay que verlo desde un punto de vista electoral, en este caso del presupuesto que responde a tres preguntas: quién gasta, para qué gasta y en qué gasta.

El presupuesto son 22 cajones en donde se agrupa todo el presupuesto en relación a programas presupuse tales, por ejemplo: estancias infantiles, becas, etc., hay 22 modalidades donde se agrupan todos estos programas, por ejemplo, los subsidios, tienen que ver con todo aquello que está sujeto a reglas de operación y así sucesivamente.

Lo interesante aquí es que cuando nos vamos a analizar todo el presupuesto por modalidades y programas, vemos que hay un trasfondo que tiene que ver con una parte electoral, en términos presupuestales sería una estrategia.

Nosotros concluimos –en especial la Fundación–, que en 2019 habrá 547 programas presupuestales, dieciocho menos que en 2018, de este total, 337 programas experimentan reducciones por cerca de ciento setenta y siete mil millones de pesos y 180 programas experimentaron ampliaciones por setecientos treinta y dos mil millones de pesos. Para 2019 se eliminaron 48 programas cuyo monto fue de ciento seis mil millones de pesos, además se crearon 30 nuevos programas –que fueron sus programas prioritarios–, cuyo monto fue de ciento ochenta y un mil millones de pesos, esta cifra es cercana a la reducción presupuestal de los 337. Ustedes dirán “bueno para crear estos programas nuevos a qué le quitaron”, bueno eso es medio incierto. Si vemos la tabla podemos ver dónde están las filas en azul, son aquellos donde se experimentan las mayores reducciones, ampliaciones y nuevos programas, en realidad son 30 programas nuevos presupuestales. Si nosotros observamos esta relación, ochenta y ocho por ciento del presupuesto es tendencia. Es decir: –le quitamos algo, le aumentamos algo, pero no lo eliminamos– y el doce por ciento es el margen de maniobra presupuestal, es decir eliminamos completamente unos y creamos a partir de ahí otros nuevos.

Son tres modalidades de programas donde se experimentó el mayor recorte presupuestal: prestación de servicios, proyectos de inversión y los sujetos a reglas de operación –que son los que tienen metas, población objetivo, etc.–, además son cuatro modalidades de programas donde se eliminan, de los 30 nuevos programas, la mitad se ubica en la modalidad de otros subsidios, es decir que no tienen reglas de operación, de los 30 nuevos programas 14 de ellos están bajo la modalidad de otros subsidios, es decir su operación solo es por lineamientos, no es por otras características, no por reglas de operación, es decir, transferencias directas. El monto total de estos programas equivale a ciento treinta y dos mil millones de pesos, cerca del .2% del PIB.

Se calcula que la población beneficiada por estos nuevos programas en los siguientes años será equivalente a treinta y dos millones, doscientos sesenta y cuatro mil personas, no contando los programas de pensiones de adultos mayores. Treinta y dos millones de personas serán beneficiadas con estos 30 nuevos programas. Población que representa el 40% del padrón electoral de 2016; 64% de la votación de 2017 y 20% más de los que votaron por el presidente en 2018, pareciera que hay una estrategia.

Si nosotros vemos hoy con el gobierno va a haber más gasto opaco con estos nuevos programas, que aquellos a diferencia que se venían observando en el periodo de Felipe Calderón hasta este 2019, vean ustedes aquí ese presupuesto de los nuevos programas será opaco, funcionan por lineamientos y no por reglas de operación, no son transparentes en pocas palabras. Por un lado, hay treinta y dos millones de personas que serán beneficiadas con estos nuevos programas y lo que se va a repartir no será transparente, sino que será por lineamientos. Lo extraño es que tienen asegurados treinta y dos millones de personas y lo que más va a beneficiar de estos programas es el programa de reconstrucción, que son cerca de doce millones de personas, se calcula entre afectados, a los que se les cayeron sus casas, los que quedaron con traumas etc., y si los quitamos, aun así son cerca de veinticinco millones de personas, por eso el tema que estamos observando “Avances y retrocesos” ¿para quién, para la democracia?, pero no solamente para la democracia sino para la economía, la dinámica de la economía, ese sería mi primer tema, que esos nuevos programas serán opacos y beneficiaran a un grupo importante de la población, ya les decía la cifra es un 20% más de los que votaron por el presidente.

Hablando de inversión extranjera directa, la inversión extranjera directa representa apenas el 2% del PIB. Cuáles son los retos y los riesgos, yo voy a poner los retrocesos. La encargada de la secretaría de economía decía: “no vamos a traer la inversión extranjera en términos genéricos, sino que vamos a traer la inversión extranjera que complete cadenas de valor en el país y que por lo tanto permita incidir en el crecimiento del mercado interno y en la promoción de las exportaciones”, “la secretaría de economía proyectó que México captaría flujos de inversión extranjera en 2019 en un nivel que se situará por encima del monto de 2018 y por debajo de treinta mil millones de dólares que arribaron en 2017, también habremos de hacer una promoción estratégica de nuestras exportaciones y eso lo vamos haciendo en varios ejercicios con los mapas de complejidad”; finalmente destacó: “que el gobierno del presidente buscará diversificar las exportaciones”, pues sucede que el 3 de mayo –por decreto– eliminan lo que era ProMéxico, bueno qué es ProMéxico, es una unidad responsable que está dentro del presupuesto para dos objetivos: el fomento del comercio exterior y para la atracción de inversión extranjera.

Hace unos días el Banco Mundial en su informe: Do Bussines señaló que en 2019 México cae un rango, pasa del 49 al 50 y, en estos días se da la noticia de que baja el *ranking* de el índice para poder invertir en México, qué esperamos para 2019, pues contradicciones, estas dos cosas nos muestran el retraso que hay y además sus riesgos.

Me parece que esta información, principalmente el tamaño de población que será beneficiada con los nuevos programas, si podría tener un tinte electoral muy fuerte, son tres sectores: jóvenes, campo y adultos mayores, tres sectores que muchos años han quedado sin oportunidades. Decía el presidente que con estos programas se va a acabar la violencia, pero no se acuerda que entre 2008, 2009 y 2010 se crearon el mayor número de programas que beneficiaban a la mayoría de la población, no se si con esos programas de alguna u otra forma sea una estrategia para que la violencia y los homicidios tiendan a disminuir. Hay muchas contradicciones y eso es lo principal y esas contradicciones nos llevan a retrocesos.

“Órganos constitucionales autónomos”. Momentos como este siempre los hemos vivido, quien crea que estamos viviendo un momento excepcional que le pregunte a nuestros amigos de la Fundación Konrad cómo era la República de Weimar y en qué se convirtió la República de Weimar. Quien crea que estamos viviendo momentos excepcionales en términos históricos que se pregunte qué está pasando con la República norteamericana, el otro día estuve en una reunión organizada curiosamente por Comedy Central, este canal que se está metiendo a los temas públicos y en la reunión discutíamos y me sorprendió escuchar a colegas norteamericanos diciendo “ya no llamemos al voto porque si invitamos a la gente a votar van a llegar los cinturones más conservadores de los Estados Unidos y se van a apoderar de nuestra democracia” y yo decía en dónde estoy, esta conversación no la había escuchado nunca, pero también el contexto, Comedy Central planteando que la democracia tiene que cambiar y muy rápido y qué rol cumple Comedy Central en la transformación democrática del planeta, porque además tienen muy claro que lo que producen no es solamente para el consumidor norteamericano sino que perfila muchas de las discusiones sobre la democracia en el mundo, y un día antes de este incidente médico en el que estoy, estuve en una reunión convocada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, que tiene ver

con las independencias y las autonomías y por eso hago referencia a él, nos reunimos durante una jornada de trabajo muy interesante –todo un día– el presidente del Instituto Nacional Electoral; el doctor José Ramón Cossío, ex ministro de la Suprema Corte; Pepe Woldenberg; María Amparo Casar; los titulares de los constitucionales autónomos que estuvieron en disposición de atender a la invitación, evidentemente no el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni el presidente del Senado, ni el presidente de la Cámara de Diputados, sino estos organismos de creación reciente que hemos ido agregando a nuestra estructura institucional en los últimos años, entonces estaba el Ifetel, la Cofeco, estaban los titulares de la Comisión Reguladora de Energía y no saben que interesante conversación porque normalmente la tentación cuando algo le parece interesante a uno es utilizar la palabra defender, tenemos dos palabras favoritas –que por cierto no nos han hecho mucho bien– una es luchar y la otra es defender.

Todas las grandes luchas que hemos iniciado las hemos perdido, creo que lo sabemos, la lucha contra la pobreza y la desigualdad no la vamos ganando, la lucha contra la corrupción –no tengo que decirles– no va en buenos términos ni en México ni en el mundo, si aquí tenemos la “estafa maestra”, los daneses tienen la “estafa danesa”, que es que la secretaria de desarrollo social se robó durante diez años dinero del presupuesto público para amasar una fortuna personal que mantuviera a sus hijos con una vida de lujos y caballos percherones en La Haya, en fin.

Lo que quiero compartirles es: cuidado con la palabra luchar, porque cada que decimos luchar normalmente salimos derrotados y muy mal derrotados y la otra palabra es defender y hay una tentación enorme, el lenguaje nos traiciona y nos define, hay una tentación enorme a salir y decir “vamos a defender las autonomías”, una autonomía solo se defiende exigiéndole al órgano constitucional autónomo que haga su trabajo, si los constitucionales autónomos no hacen su trabajo, pues que salgamos a decir que nos gustan mucho no es una buena defensa. Incluso, si repetimos como mantra que son vitales para la democracia y que son vitales para que no haya concentración de poder –cosas en las que creo, no estoy diciéndoles que no comparto ese punto de vista–, lo que creo es que es una terrible, terrible expresión la de aquellos que quieren salir a defender la democracia, a defender las autonomías y no exigirles más.

La democracia le ha fallado a las mexicanas y a los mexicanos de eso no tengan ninguna duda y le ha fallado por mucho tiempo, desde el primer momento en que se invocó en nuestro marco constitucional hasta el día de hoy, ha sido anhelo, pero no realidad, ni práctica cotidiana en todos los puntos de nuestro territorio nacional. La democracia como la seguridad, de nuevo, otro anhelo y el control territorial de cada uno de los kilómetros cuadrados que forman nuestra nación ha sido un anhelo. Volteo a ver a Carlos Angulo y le pregunto sobre Juárez si de verdad tenemos control territorial de nuestras fronteras y creo que no hay ninguna duda de que eso es relativo, parcial, probablemente incremental en el mejor de los casos, pero que la idea de que hemos pacificado al país, o que hemos tenido control territorial o que el Estado está presente en cada uno de los municipios de nuestro territorio es anhelo, no es una realidad, no es –para jugar con la poesía clásica–, “el paraíso perdido del cual nos echaron”, no es que tuviéramos ya todo muy bien armado y perdimos todo y nos estamos alejando de él, es que no lo hemos tenido nunca, como tampoco hemos tenido democracia plena, robusta en muchas de las expresiones de nuestra vida pública, entonces cuidado con salir a defenderla, salgan a exigirle a la democracia, salgan a exigirle a los constitucionales autónomos –creo que todos conocemos las historias recientes– pero han sido muy pocos los que meten las manos y se defienden a si mismos, porque lo que han hecho muchos de ellos ha sido guardar silencio, bajar su perfil, tratar de acomodarse al nuevo contexto político del país y eso no es defender las autonomías, por eso me gusta tanto que hablemos de las independencias, porque las autonomías –no soy abogado, aquí hay mentes mucho más talentosas para decir lo que voy a decir, nada más lo voy a anunciar– las autonomías son muy fáciles de conceder y le

preocupa mucho al burócrata en turno que la autonomía sea completa para no tener que negociar su presupuesto y lo entiendo pues es todo el lado weberiano de nuestra vida institucional, eso tienen que hacer las burocracias, defender el margen de maniobra, su capacidad para organizarse a sí mismas de la mejor forma, pero la independencia es otra cosa.

La independencia de un órgano constitucional autónomo se identifica en otras cosas: en la conducta cotidiana, en la manera de fallar alrededor de un tema, hoy vemos a un Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública muy despierto en el caso Odebrecht, cuando estuvo dormido, profundamente dormido, cuando la sociedad civil le exigía que tomara una actitud proactiva y de apertura frente al mismo caso hace apenas tres años cuando se reveló en diciembre de 2016 en el Departamento de Justicia de los Estados Unidos, entonces independencia que no se ejerce se va perdiendo, la autonomía no, la autonomía la van a seguir teniendo hasta que el Congreso decida otra cosa pero la independencia no se garantiza a través del arreglo legal o institucional, es vida práctica, cotidiana, es la actitud que toman sus representantes.

Hoy está en la cámara baja la ex presidenta del Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública, no quiero interpretar que brincar de la vida partidista a la vida constitucional autónoma o viceversa sea *per se* malo, tampoco, creo que a veces somos puritanos en lugar de ser exigentes, pero sí me parece extraño que tu decisión profesional después de ser presidenta de un órgano constitucional autónomo sea entrar a las listas de un partido político para ser legislador, cuando menos me parece extraño; no me parece de alguien que este defendiendo la causa de la apertura, de hecho sé que ahorita es difícil escuchar cualquier cosa que no sea la mañanera pero no he escuchado que esta ex presidenta del Inai haya convertido este tema en causa de su trabajo legislativo y seguramente estaría enfrentando momentos muy duros porque la discusión sobre la transparencia que parecía agotada ya regresó, estamos volviendo a discutir si hay documentos que soportan o no las afirmaciones públicas, si las decisiones de gobierno están fundadas o motivadas, si hay una estadística pública en el sentido de accesible para las decisiones que se están tomando o no, regresamos a una discusión que pensamos estaba bastante avanzada, tendría mucha materia esta ex presidenta de un órgano constitucional autónomo para todos los días defender la causa del acceso a la información pública.

En esta conversación que les describo de jurídicas, lo más interesante, además de reconsiderar el uso inercial –digo que las dos amenazas de este país son la inercia cognitiva y la inercia institucional son las dos cosas que nos cuestan mucho trabajo repensar y repensarnos– pero en la conversación creo que además de entender que la mejor defensa de los constitucionales autónomos o de la sociedad civil –si lo quieren ver así– no es la defensa teórica, no es el martirio, como toda organización de la sociedad civil hemos recibido amenazas de muerte, nos han *hackeado* 3000 mil veces la página *web* pero no sales a decir me *hackearon* la página *web*, sabías que si entrabas al terreno de lo público te iban a *hackear* la página *web*, quien se sorprenda en la sociedad civil de que le iban a *hackear* la página *web*, o como en Yemen o Hungría van a tratar de reformar quienes ejerzan el poder siempre, por ejemplo la ley de ingresos o del impuesto sobre la renta para tratar de acotar el financiamiento privado de las organizaciones de la sociedad civil, pues no debería estar hablando de la sociedad civil, pues parece que no conoce el mundo donde vive, sabemos que estas son las reglas del juego en las que nos hemos movido en todo el planeta, no en México, ni hace diez minutos.

Las conversaciones con José Antonio Meade como secretario de Hacienda para que no se creara un certificado totalmente tramposo de las organizaciones de la sociedad civil y que a partir de esa certificación tuvieran recursos ocurrió apenas hace tres años; y fue en la administración del presidente Calderón cuando tuvimos que ver al secretario de Hacienda porque también consideraba poco útil el aporte que tenía la sociedad civil a la riqueza nacional y decía vamos a quitarlos del sistema nacional de cuentas públicas, de la cuenta satélite y vamos a cerrarle la llave a las organizaciones del sector privado porque una empresa había hecho mal uso de este recurso –una empresa muy grande y muy visible, por eso no la nombro– y, una empresa privada había utilizado una fundación para desviar recursos y evadir impuestos, entonces tampoco nos sorprendamos, estos son los retos de la democracia y lo han sido en la administración Fox, en la administración Peña, en la administración Calderón, lo van a ser en la administración López Obrador y van a seguir siéndolo en la administración que siga, pero creo que si no cambiamos nuestro discurso y nos quedamos con estas quince palabras consentidas que venimos arrastrando desde hace 27, 30, 35 años, lo que vamos a perder es algo muy importante, es pertinencia social, nos vamos a volver irrelevantes y en el siglo XXI la amenaza más grande para los actores públicos es volverse irrelevantes, que lo que tengas que decir no le importe a nadie aunque lo digas con megáfono, en *Twitter*, o con un aparato de comunicación muy bien aceitado que magnifica tu

mensaje para que aparezca con Loret en las mañanas: si lo que dices no tiene relevancia entonces sí estás en un problema, si conecta o no con la gente es asunto táctico, no es un asunto estratégico, si no tienes la capacidad de escuchar –aquí creo que el feminismo tiene mucho que enseñarnos–, si no tienes la capacidad de escuchar lo que las personas en el sentido del artículo primero, en términos de derechos humanos, las personas nos estén diciendo, no te preocupes por lo que tienes que decir, tu discurso va a ser artificial, no va a estar conectado con lo que las personas necesitan, entonces cuidado con esas 15 palabras –supongo que cada uno tiene las suyas– que son inercia, que son un lenguaje muy acartonado para una sociedad que por ejemplo le decía a Carlos Castillo López: “me encanta cuando salimos a defender la libertad de expresión, en abstracto, cuando las personas creen que la tienen porque pueden postear lo que se les pega la gana en Instagram, Facebook o Twitter”, entonces nosotros haciendo una defensa teórica importantísima, nada más lo que estoy diciendo es: aguas con cómo lo hacemos, no con qué defendemos sino cómo lo hacemos. Nosotros hacendamos una defensa de la libertad de expresión como si de verdad estuviéramos con Luis Cabrera al lado, en una dinámica parlamentaria nunca antes vista, cuando las personas creen que la tienen porque pueden decir lo que quieren sin consecuencias en las redes sociales, cuidado con esos 15 conceptos, muy sobados que se vuelven discursos vacíos y que tenemos que repensar.

Cierro con una autocrítica sobre la sociedad civil: no puedo hablar a nombre de la sociedad civil porque si hay algo que la sociedad civil es por definición: plural y diversa y sería un absurdo pensar que uno puede hablar en nombre de la diversidad –no a favor de la diversidad sino en nombre de la diversidad– y a favor de la pluralidad, somos un pedacito de una realidad muy compleja, muy rica. Creo que algo que no hemos logrado hacer es comunicarle a las personas –ahí compartimos un reto con el gobierno, la clase política y el sector empresarial– pero sobre todo comunicarle a la clase política que no somos valiosos *per se*, no saben qué triste ver a mis colegas decir “a favor de la sociedad civil”, si lo tienes que explicar tu producto es muy malo, si tienes que defenderlo todavía peor, si le tienes que decir a los demás que es valioso, algo está mal, si tienes que darle un premio desde el gobierno –como los que dan– entonces estás en problemas, cuidado, la sociedad civil tiene que entrar también en un proceso profundo de reflexión, de transformación, de salirse de los lugares comunes. La “loguitis”, si tienes 400 logos en un desplegado lo único que muestra es debilidad, no fuerza, si tienes que juntar a 400 organizaciones para decir algo que es valioso socialmente, te estás equivocando. Mucho aprendimos de 3 de 3, pero hemos estudiado muy poco, ustedes y nosotros lo que realmente estaba de tras de 3 de 3, lo simbólico, lo político, lo que las personas querían, lo que estaban buscando, la razón por la cual –yo sé que cada quien cuenta su historia, tengo la fortuna de tratar con cierta regularidad a Gustavo de Hoyos y otros con que no fue un movimiento de Coparmex, con que no lo pagó Lalo Tricio–, hay que estudiarlo mucho mejor para entender por qué mientras algunos en seis semanas pueden juntar 634,000 firmas para una iniciativa de ley que es de lo más sofisticado que he visto en el mundo o sea que los ciudadanos en lugar

de ir a la calle vayan al Congreso, no saben la envidia que le doy a mis colegas de Transparencia Internacional porque todos ellos van a la calle y nunca consiguen que el Congreso haga nada –un poco como el domingo–, creo que no lo hemos estudiado y creo que tendríamos que sentarnos a reflexionar y revisar qué salió bien, qué salió mal, por qué un movimiento que despertó el interés genuino de las personas y por qué cabían lo mismo Pedro Kumamoto que senadores colegas tuyos que estaban en la cámara de diputados y dijimos bueno si quieres entrarle adelante, por qué pudo convocarnos a todos y a todas y creo que la reflexión tiene que empezar por tres cosas: el lenguaje, se construyó un lenguaje nuevo, tres de tres no le pertenece a nadie, nos pertenece a todas y a todos y tres de tres es una categoría inexistente en la ciencia política, no existe tal cosa, no recurrimos a los libros para construir la realidad, los libros están estudiando la realidad que construimos; segundo, fue genuino y auténtico y era una pirinola muy bonita porque la que pusimos en tres de tres decía en cada cara “todos ponen”, nadie cobró por tres de tres, no fue un proyecto financiado por ningún organismo multilateral ni por ninguna agencia, nunca hicimos un *speech* de venta, lo hicimos porque teníamos que hacerlo y ser genuino es central en el siglo XXI. Ojalá que la reflexión que hoy estamos teniendo sobre el país, nos incluya, porque ese México que sentimos que no va bien empieza aquí.



Creo que es muy importante comenzar siguiendo el hilo de la magnífica ponencia de Eduardo Bohórquez, él ha mencionado dos palabras –tres en realidad– pero dos que me parecen particularmente relevantes en este momento, una es la referencia que hace a Weimar, porque el gran tema en Weimar y en esa democracia que se hizo pedazos en Alemania, en el primer cuarto de siglo, pues fue el tema de quién es –segunda palabra que utilizó Eduardo– el defensor o quien debe defender la Constitución, la gran polémica entre dos alemanes inmensos en las Antípodas, por cierto, –uno un genio del mal y el otro un genio del bien– Carl Smith y Hans Kelsen, la gran polémica de quién debe defender la Constitución y a eso me voy a referir en unos momentos, en cuanto a los contrapesos pero la palabra es defender y creo que tienes toda la razón, fue una palabra mal utilizada en su momento y eso explica que Kelsen y los kelsenianos hayamos perdido, y haber perdido esa batalla nos ha costado muchísimo en términos de humanidad, de cultura occidental, en términos de profundización en la democracia, etc., y la otra gran referencia que hace Eduardo es a Milton, cada vez he escuchado más, en los últimos meses, precisamente que hemos perdido un paraíso y bueno, creo que cualquiera que haya vivido en este país los últimos seis años –mínimamente– podrá decir que estábamos muy lejos del paraíso, que nuestra democracia no era, ni mucho menos un paraíso constitucional

y que –para ser claros– había contradicciones tan grandes y había violaciones tan grandes al marco constitucional, al marco del sentido común y diría al marco de la moral pública elemental que nos hacía estar, no solo lejos del paraíso, sino probablemente en uno de esos círculos del infierno –que como nadie dibujó ese genio demoníaco, como decía Gadamer ese genio luciferino– que era el de Carl Smith precisamente, esa mente terrible, espléndida, culpable que decía el propio Gadamer frente él, el propio Heidegger y desde luego Kelsen no eran sino niños de brazos –perdón por la referencia personal–, quedaban como eso, como ingenuos.

Yo quisiera pecar un poco de ingenuo, porque en nuestras mesas pues se ha hablado mucho de retrocesos, se ha hablado mucho de riesgos pero no se ha hablado de avances y yo creo –si ustedes quieren smithtianamente– que hoy por hoy las mayorías que se han configurado en las cámaras del Congreso, permitirían, bien encauzadas, con una oposición que sea lo que tiene que ser, una oposición institucional, tener una avance en materia de contrapesos, lo digo respetuosa pero enfáticamente y sé muy bien en qué foro lo estoy diciendo.

En el caso concretísimo de los órganos constitucionales autónomos, se nos ha olvidado que tenemos uno nuevo y uno de la mayor relevancia y que no viene de los sexenios propiamente dichos de la transición, sino que viene de este sexenio de la cuarta transformación, por lo menos en su regulación secundaria que es la mal entendida, la mal llamada –como dice el clásico– reforma de autonomía de la Fiscalía General de la República, que en realidad debería ser una reforma para autonomizar el ejercicio de un ministerio que es público y que es un ministerio importantísimo en términos de lo que señalabas, contrapesos y yo creo que la estructuración no ha sido todo lo adecuada que debiera, creo que dejamos pasar una oportunidad importantísima para tener un ministerio público que realmente sea independiente –decía Eduardo– más que autónomo, que sea independiente, no solo frente a los otros poderes del servicio público sino independiente frente a su propia estructura jerárquica que está muy anquilosada.

Hemos platicado una y mil veces en foros como este –que mucho se agradecen de las dos Fundaciones, quiero aprovechar la enorme oportunidad que es pronunciarme ante ustedes y agradecerla–, hemos hablado muchísimas veces Adriana, de la reforma constitucional de 2008 y el hecho es que no nos dimos cuenta que teníamos un proceso X que no podía funcionar sino sobre causas institucionales Y, y que por lo tanto requeríamos entre otras cosas para tener efectiva igualdad entre las partes del procedimiento penal, un ministerio público, no solo autónomo sino independiente frente a sus propias estructuras de poder, esto qué quiere decir en castellano, que no era dable, como no es dable hoy tener una justicia bien procurada, con un director general de averiguaciones previas sector C que sea capaz de levantar el teléfono y decirle al ministerio público “dice el jefe –quien quiera que sea el jefe– que ya le pares, que por ahí no” y, esto que nos a cerrado muchísimas oportunidades por no estructurarlo adecuadamente, nos cierra también oportunidades en lo referente a la Fiscalía Anticorrupción, nos cierra oportunidades en lo atinente al debido ejercicio del contrapeso en procuración de justicia y nos cierra oportunidades en lo que se refiere a la adecuada administración de justicia porque como es muy sabido y lo hemos estado testimoniando todas y todos últimamente es muy sencillo echarle la culpa al juez con conclusiones no condenatorias, frente a una investigación muy mal realizada en una sede que para funcionar en un sistema penal, democrático como el que nos hemos procurado a partir de 2008 y de 2011 pro persona, no puede funcionar sino a través de la correcta argumentación de la independencia, de la estructura procesal bien seguida, de un debido y adecuado procesamiento legal de las causas.

Dicho todo esto, si no tenemos los cauces institucionales adecuados, los cauces organizacionales adecuados no vamos a tener la autonomía que queríamos para un contrapeso esencial del poder político como es, no solo frente a los ejecutivos locales y Federal, no solo frente a los legislativos, no solo frente a los otros órganos constitucionalmente autónomos, sino frente a sus propias estructuras internas, entonces ahí tenemos un primer tache en el que podemos avanzar muy bien si aprovechamos la oportunidad que se nos brinda con una oposición seria en las cámaras, frente a una mayoría bien consolidada como la que tiene el partido en el poder, si podemos avanzar en eso –que yo creo que se puede, yo creo que es dable, es cuestión de explicar bien qué queremos en cuanto al ministerio público–, podremos haber apuntado un organismo constitucional autónomo que sí funcione.

El otro tema que comentaba Eduardo es también de la mayor relevancia, qué hemos querido –nosotros las generaciones traumatizadas por 1988 para ser muy claros– qué hemos querido en cuanto a los órganos constitucionalmente autónomos y qué les hemos exigido, cómo podemos dejar de defenderlos y de luchar –otro gran alemán, me recordaste mucho Eduardo, Ihering, “el hombre y la lucha por el derecho”– qué es eso, qué quiere decir luchar por el derecho, recuperar un paraíso perdido que nunca existió o quiere decir exigir de quienes han estado bien pertrechados por el ordenamiento jurídico y todo hay que decirlo también, bien pertrechados por las partidas presupuestarias, cobrando salarios nada despreciables en un país como este, qué podíamos exigir de nuestros órganos constitucionalmente autónomos y creo que lo que debimos haber siempre exigido es que se comportaran dentro de los marcos de control que una transición como la que debió haber sido la nuestra debió haber generado, me explico: siempre tuvimos como paradigma la transición a la democracia española de 1978 en el fondo de nuestras aspiraciones, pero lo que no tuvimos fueron los cauces de la transición española, no tuvimos un sistema de control parlamentario mínimamente positivo, mínimamente operativo y entonces, los órganos constitucionalmente autónomos sin preocuparse demasiado por su independencia frente a los poderes fácticos sobre todo, discurrieron por causas de una autonomía que se entendió era infeudada, este es mi feudo aquí no te metas como si el Congreso no tuviera nada que decir al respecto.

Hoy creo que con las mayorías y con la oposición institucional que existe que es una oposición responsable, que le ha salido o le salió muy bien de 1939 a 2000 ser oposición y también de la izquierda podrían recuperarse algunos valores de oposición, creo que hay manera de reencauzar el funcionamiento de los órganos constitucionalmente autónomos, incluso del Sistema Nacional Anticorrupción por la vía de un control parlamentario adecuado.

Cómo que control parlamentario adecuado: sesiones de control, comparecencias de las titulares y los titulares de los órganos, preguntas y repreguntas proposiciones no de ley, una auténtica rendición de cuentas no solo frente a comisiones sino frente a los plenos de los órganos legislativos, un funcionamiento adecuado de los contrapesos desde el punto de vista de una, inevitable parlamentarización de nuestro sistema político, si no lo vemos ahora en la cuarta transformación, lo vamos a ver en la quinta transformación, perdón que peque de ingenuo pero para allá vamos, porque dentro de otras cosas el sistema presidencial con el que estamos acostumbrados desde hace 200 años –mínimamente–, solo ha funcionado en un país y ese país tiene sus características culturales e institucionales de enfrentamiento con la realidad material y el artificio jurídico muy peculiares y desde luego no somos nosotros.

Yo creo que el sistema político y jurídico mexicano se va a semiparlamentarizar o se va a parlamentarizar o no va a ser sistema en absoluto y seguiremos dándole vuelta a este tigre una y otra vez sin alcanzar a meterlo definitivamente en la jaula.

Voy con la profundización de la democracia interna de los partidos políticos, también me hago mucho cargo de dónde estoy y de lo que voy a decir al respecto.

Yo creo que no vamos a poder avanzar hasta que no quede claro que los partidos políticos reciben dinero del erario público y que por lo tanto están obligados a realizar elecciones internas impolutas, plurales, democráticas, ese es un mecanismo para convertirlos en el definitivo contrapeso del sistema de partido hegemónico –que ojala no se repita entre nosotros– y del sistema de un ejecutivo unipersonal y potentísimo como el que nos hemos creado en México con notable imprudencia. Habrá un paso adelante en la transición, a partir de un modelo de control de la democracia intrapartidaria, a partir de un modelo de control a través de mecanismos autónomos y ciudadanizados obviamente, donde podamos exigirle rendición de cuentas tanto al Instituto Nacional Electoral como al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pero habrá contrapeso en tanto haya democracia interna y si no –como decía la justicia general de Aragón– y si no, no.

No va a poder haber contrapeso con autoridad moral, jurídica y política, si no hay democracia intrapartidaria y, en este sentido lo que requerimos de nueva cuenta es que el parlamento no solo a través de una estructuración de regulación y de leyes –de las que ya estamos hasta cierto punto hartos porque ha habido una auténtica debelación de un orden jurídico que hubiéramos creído funcional hace algunos años y que hoy está visto quizá esta superado en sus grandes rasgos–, sino a través de una operación de control parlamentario efectivo, a cerca de lo que pueden y deben hacer los partidos políticos en su sede de fomento de la democracia –también hacia el exterior evidentemente– y lo que están absolutamente impedidos para hacer y también en esto quiero ser muy claro, no podemos darnos el lujo de tener partidos que sean contrarios al sistema democrático, no podemos darnos el lujo de tener partidos contrarios a la democracia, no podemos darnos el lujo de permitir a las viejas estructuras partidarias del siglo XX que vuelvan sobre el camino de las decisiones copulares, las decisiones de procesos no transparentes, de las decisiones a través de procedimientos no democráticos.

El partido que quiera revivir las añejas glorias del PRI tiene que perder el registro, punto, porque no sirve como contrapeso, si se quiere reconfigurar como un partido *ad hoc* con los sistemas democráticos me parece muy bien, puede hacerlo, pero si no me temo que su suerte va a poder ser –hablaba Eduardo del paraíso perdido–, fíjense ustedes como a partir del año 98 es de lo que han hablado los partidos de la oposición venezolana, una y otra vez como si AD y Copei hubieran generado desde la democracia de punto fijo, algo siquiera parecido a un paraíso en ese paraíso natural que es Venezuela, han hablado de esas nostalgias pero no se preocuparon –sobre todo Acción Democrática– en reconfigurar sus procesos, en hacerse algo que trascendiera esa tentación, esa nostalgia, esa configuración tradicional de los populismos sudamericanos como el APRA, como el Partido Justicialista o entre nosotros como el viejo partido hegemónico. Y si eso no ocurre no va a poder haber contrapesos con autoridad, en cualquiera de los espectros ideológicos, este no es un tema de si se contrapesa la izquierda o si se contrapesa a la derecha, es un tema de contrapesos institucionales, así las cosas, me parece que los cauces parlamentarios van a permitir que tengamos una profundización en la vida democrática y funcional de los órganos constitucionalmente autónomos que se transformaran en auténticos contrapesos, sobre todo el ministerio público, pero piensen ustedes también en algo que no se menciona demasiado pero es importantísimo la justicia administrativa que hoy por hoy discurre a través de un tribunal que es constitucionalmente autónomo incluso respecto del Poder Judicial de la Federación; piensen ustedes también en los órganos reguladores –que ha mencionado el propio Eduardo–, piensen en toda esta estructuración de protección efectiva de los derechos humanos en sede nacional y en sede convencional que es

la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que tiene un consejo ciudadano – Adriana– que debería responderle directamente a la Comisión de Derechos Humanos y a la de Justicia del Senado de la República y que por más esfuerzos que hiciste en aquella admirable legislatura, eso no ha ocurrido. Ejemplo de cursos procedimentales e institucionales que no funcionan y por otro lado parece que tenemos que estar bien conscientes de que los partidos políticos –aunque le duela mucho a Carl Smith– tienen que ser un contrapeso democrático, de procedimiento democrático, de curso institucional indefectiblemente porque entre otras cosas para eso reciben dinero del erario público.

“Albergues y estancias infantiles”

Les voy a hablar de un tema muy social, pero creo que es así como debemos ser contrapeso y oposición. ¿Qué pasa con las estancias infantiles?, no todos tenemos un bebe, no todos tenemos a nuestros hijos en una estancia, muchos ya tienen nietos, está el tema alejado de la sociedad, pero haciendo una reflexión en el sentido de que con algo de lo que todos nos escandalizamos con la inseguridad, todos nos quejamos de los robos de la inseguridad, de la impunidad y de todo este tipo de situaciones que sí nos afectan a todos.

Para mi este tema tiene que ver totalmente con el tema de estancias, por qué, porque un niño que iba a una estancia infantil, tenía una oportunidad de vivir una mejor calidad de vida y hoy no la está teniendo.

Nada más en Aguascalientes eran 9,000 niños beneficiados y hoy 5,000 niños ya no están en la estancia, el dinero se sigue repartiendo, se redujo el presupuesto a la mitad y el dinero se sigue repartiendo pero se cambió la psicología de las personas, se le dijo al ciudadano –que es una madre de familia–, una ciudadana que muy probablemente es de escasos recursos “a ti te estaban robando, porque había corrupción, ahora te lo voy a dar a ti, gástatelo en lo que quieras, si no quieres pagar la estancia no la pagues” y ahí está el resultado, ya lo lograron, las instancias infantiles están desapareciendo, de 9,000 niños que había en Aguascalientes, 5,000 ya no están yendo a una estancia infantil, la pregunta es en dónde están esos niños y ahí se siente todo lo que destruyeron porque ahora cómo le hace la directora de una estancia para traer a esos niños –porque los queremos rescatar–, porque como legisladora quiero decir que gobiernos estatales o gobiernos municipales le estén entrando con el gasto que era federal, eso es lo que pretende el Gobierno federal, pero ahora dónde encuentro a estos 5,000 niños que son niños vulnerables, estaban con la mamá y ahora están con la abuelita y cambian de domicilio porque la población de bajos recursos cambia constantemente de domicilio, entonces sí se está destruyendo prácticamente y bueno es toda una problemática, es un programa que estaba avalado y felicitado por la ONU y que la conclusión es que el gobierno no valoró el interés superior de la niñez. El presupuesto se redujo a la mitad y el daño va más allá no es simplemente un programa que se redujo a la mitad y el dinero se está repartiendo y no está beneficiando a la primera infancia.

Con el tema de albergues es similar, se está atacando a mujeres y a la primera infancia, porque también con el tema de albergues que muchos estados ya lo están cubriendo. Concretamente en el estado de Aguascalientes el gobernador dijo yo le entro al tema de albergues, pero es también un golpe a las mujeres y a los niños porque atrás de una situación de violencia hay también una historia familiar en donde la mujer no se separa del marido porque le da dinero y los niños están sufriendo violencia y están sufriendo de una mamá que no está concentrada en cuidar a los hijos sino está viviendo una serie de situaciones, entonces hoy con estos dos temas de albergues y estancias infantiles se está atacando a la familia.

Hay toda una serie de recursos que se están promoviendo, están afectando los derechos humanos y pues son los organismos que debieran estar inmersos en esta violación a los derechos humanos la Cndh, organismos empresariales, la Conapred. Esperaríamos una reacción de todas estas instituciones.

Están todas las madres que se atendieron 368,000 madres o padres solteros, o sea el beneficio no era solo para el niño, sino este beneficio cuando te lo quitan genera un estrés impresionante. El estrés impresionante que generó para las madres de familia, para los niños desde luego, ya hay muchos casos en toda la República de que los niños están sufriendo violencia por qué, porque un niño se quemó la cabeza. Otro caso muy triste en Aguascalientes es: la mamá se drogaba y esas 6-7 horas que estaban en la estancia era el refugio de esos niños, eran dos niños y pues la niña se la regaló la mamá a la abuela y al niño encontraron que la mamá lo había drogado y entonces lo recogió el DIF. Las estancias no eran solo un lugar para cuidar a los niños, eran un lugar donde se aminoraba la violencia hacia los niños, era un lugar donde se detectaban este tipo de problemas y se evitaba esto.

Desde el Senado estamos realizando algunas acciones: se constituyó un Frente Nacional por los derechos de los niños, el 10 de octubre se instaló esta comisión, la comisión de los derechos de la niñez que preside la senadora Josefina Vázquez Mota; el 23 de abril de instaló una subcomisión para atender el tema de estancias infantiles y hemos manifestado nuestro posicionamiento en ruedas de prensa; estamos presentando amparos en todos los estados de la República, sí se han favorecido en algunos estados estos amparos, donde se le pide a la Secretaría de Bienestar que restituya los derechos de los menores y que les paguen lo que se venía pagando con el presupuesto anterior. Aunado a esto, también hay un tema de opacidad porque el programa no está en el presupuesto de egresos de la federación, habría que analizarse esa ruta para presentar recursos jurídicos en donde se está violentando el presupuesto de egresos.

CAMBIO **DEMOCRÁTICO DE ESTRUCTURAS**

02

CAMBIO DEMOCRÁTICO DE ESTRUCTURAS²

Efraín González Morfín ³

En Acción Nacional participamos de todas las inquietudes y preocupaciones que viven los mexicanos. En todo el mundo, y México no es una excepción, se están planteando nuevas situaciones y agudizándose viejos problemas, cuyo enfrentamiento y solución exige la presencia constante y el esfuerzo solidario de todos los miembros de cada comunidad.

Los avances de la técnica, el mayor acceso a la educación, el aumento de población, la información inmediata de lo que acontece en todos los rincones de la tierra y fuera de ella; la conciencia que los hombres tienen cada día más clara - especialmente los jóvenes- de su derecho a participar en forma suficiente de los bienes que integran el patrimonio de la humanidad, para vivir sin angustias; la conciencia que el hombre ha alcanzado de su derecho no sólo a ser oído, sino a colaborar en las soluciones y a participar de manera efectiva en las decisiones que afectan directa e ineludiblemente a la Persona en materias tan apremiantes como la alimentación y el vestido, la vivienda, la educación, el trabajo, el gobierno de la ciudad y del país, son signos ciertos de que se inicia una nueva etapa de la historia, en la que están comprometidos todos los países de la tierra.

² Documento aprobado por la XX Convención Nacional del Partido Acción Nacional el 9 de febrero de 1969.

³ González Morfín, Efraín. Cambio democrático de estructuras. México: PAN: FRPH, 2012. Págs. 29-56.

El hombre que al luchar por mejores niveles de vida y exigirlos, tiene conciencia de que su derecho sólo podrá ser realizado si aumentan su esfuerzo y responsabilidad personales, cada día tiene una presencia más viva en la convivencia de los mexicanos.

Para marchar al paso acelerado que la historia contemporánea marca a todos los pueblos -en especial a los que como México se encuentran en una etapa en que los esfuerzos para el desarrollo integral casi se consumen en la precaria subsistencia de las mayorías populares; en que las inversiones propias, las externas y el ahorro interior no alcanzan a despejar el horizonte que habrá de vivir la nueva generación; en que en el mundo se siente el peso de la necesidad y la justicia, que reclaman que los pueblos pobres no queden rezagados respecto al desarrollo y a los avances a que han llegado las naciones más adelantadas-, es necesario aunar el esfuerzo de todos los mexicanos, para examinar las estructuras políticas, económicas y sociales de nuestra República y conjugar esfuerzos que permitan actuar con eficacia para alcanzar las metas que demanda imperiosamente el bien de la comunidad.

En estos tiempos, un pueblo como México, aquejado de graves carencias, no puede conformarse -si quiere avanzar y aun evitar el retroceso- con ser parte de una humanidad en retirada. La felicidad estatizada y dosificada, bajo el disfraz de una estabilidad política y económica mantenida en equilibrio inestable sobre un desarrollo desigual e injusto de los grupos sociales, a costa de las mayorías, y el sacrificio de la libertad en aras de la seguridad, son actitudes que hacen vivir a un pueblo apenas a la defensiva, porque, frente a los avances necesarios, en realidad equivalen a una retirada.

En Acción Nacional tenemos conciencia de que para encauzar positivamente los sentimientos de inconformidad que en México se exteriorizan cada día con mayor vehemencia, frente al escandaloso desequilibrio político y a la ostentosa y desigual distribución de los bienes, son necesarias medidas revolucionarias, para que operen o se transformen las estructuras políticas, económicas y sociales del país. Frente a la disyuntiva entre evolución y revolución, para fines de ajuste y cambio de las estructuras, claramente nos inclinamos por un cambio revolucionario de las mismas.



No entendemos por cambio revolucionario de estructuras -quede bien claro- el que proviene de la insurrección armada, de la subversión, o de cualquier otro tipo de violencia. La disyuntiva evolución-revolución no es simplista. La historia demuestra que se identifican la evolución y la conservación del poder por los de arriba. Por eso, no creemos que las clases poderosas puedan ser agentes principales de la transformación social. Cuando menos, entre nosotros nunca lo han sido. La reforma de las estructuras políticas, económicas y sociales hacia modelos más justos y humanos, siempre se ha promovido de abajo hacia arriba, por el impulso incontenible de los grupos humanos postergados, cuando se deciden a mejorar su propia vida. Quienes están cómodamente instalados en las estructuras creadas por ellos para beneficio de los menos, no se preocuparán por cambiarlas.

No hay actualmente en México, quien niegue tener conciencia de la necesidad de cambios políticos, económicos y sociales por razones de justicia. Sin embargo, para no aparecer al margen de la historia, quienes gozan de una buena situación se definen en favor de una evolución a la medida de sus propias conveniencias, que pretenden identificar con las posibilidades reales del país. La transformación de los pueblos en proceso de desarrollo hacia la civilización urbana e industrial a la cual México tendrá que encaminarse, no acepta el cambio evolutivo al ritmo lento que muchos quisieran imponer. No estamos por una revolución sólo equivalente a una evolución rápida. La evolución -cambio a la medida que los intereses creados son capaces de soportar-, siempre será más lenta que los apremios de las mayorías desprovistas de los beneficios que representan los bienes materiales, la justicia y la cultura.

Al apoyar un cambio revolucionario de las estructuras, simplemente queremos significar que el desorden y los desajustes sociales, se encuentran tan arraigados en la sociedad actual, que no es posible, sin un cambio profundo y substancial, modificar las estructuras con el fin de construir, con justicia y libertad, bases para una vida más humana de los miembros todos de la comunidad nacional.

Porque rechazamos la violencia, pensamos en cambios revolucionarios de estructuras. La violencia está en el seno mismo de las estructuras injustas: en el abuso del poder, en la explotación del hombre por el hombre, en las excesivas desigualdades entre los grupos sociales y en el injusto trato entre las naciones. Porque es indispensable acabar con esa violencia, también lo es, insistimos, ajustar o modificar estructuras pacíficamente, pero al paso de revolución que hoy exigen la satisfacción de las necesidades, la justicia y la libertad.

Una actitud siempre abierta a los cambios justificados

Frente a las minorías que controlan el poder político, económico y social, y que encuentran subversiva toda acción encaminada a cambiar los sistemas que mantienen sus privilegios, una vez más reiteramos nuestra fe en la acción política y en el derecho. Frente a la violencia institucionalizada de las estructuras actuales, que violentan el ejercicio de los derechos humanos; frente a quienes proclaman la acción violenta, Acción Nacional se pronuncia en favor de una transformación revolucionaria, que con audacia y justicia promueva renovaciones reales y efectivas.

Frente a quienes identifican a Acción Nacional con las estructuras políticas, económicas y sociales cuyo cambio exigimos, reiteramos los principios que desde su fundación ha sostenido el partido; tales estructuras deben ser medios eficaces para el cumplimiento de los fines -individuales y sociales- de la Persona. Estos principios nos han permitido siempre mantener una actitud abierta a los cambios justificados y sin oportunismos circunstanciales.

En México, no todas las instituciones establecidas por el orden jurídico están vigentes, ni todas las instituciones que operan en la realidad, se apegan al orden jurídico. La reiteración oportunista de referencias a las instituciones establecidas por la Constitución, sirve a menudo para encubrir el incumplimiento habitual del orden jurídico. En México, el cambio de estructuras debe iniciarse con un examen a fondo de las instituciones que establece el orden jurídico, para dar vigencia real a aquellas que respondan a los requerimientos de promoción humana y a las exigencias actuales de participación personal, y para modificar o suprimir aquéllas incapaces de cumplir tales fines.

No atacamos como inoperantes o inútiles en sí mismas, instituciones fundamentales que no respetan ni el gobierno ni muchos mexicanos indiferentes a todo lo que no sea el propio bienestar.

A pesar de las estructuras constitucionales, México no vive como una República democrática federal.

El Congreso de la Unión y los congresos locales carecen de la independencia, la responsabilidad y la dignidad que les atribuye la Constitución.

Los poderes judiciales de la Federación y de los estados, se encuentran subordinados en su integración básica y presupuestalmente, a los otros poderes.

Los estados no son entidades autónomas de una Federación, sino ínsulas cuyos gobiernos distribuye un centralismo partidista.

Los municipios no constituyen en realidad la base de la organización política y administrativa de México.



Los sindicatos y las comunidades agrarias, de organismo para la defensa y promoción de los intereses legítimos de sus miembros, se han reducido a mecanismos de control político, que violan impunemente los derechos de los mexicanos, ejerciendo presiones sobre los agremiados, con menoscabo de su derecho al trabajo y a la tierra.

Muchas asociaciones ocupacionales se han convertido en canales de influyentismo personal y en resonadores de la política del régimen, con abandono de su autonomía y de sus funciones propias.

Los medios de difusión están presionados para que callen o desfiguren la verdad y la realidad sobre los acontecimientos del país, impidiéndose así el desarrollo de una opinión pública responsable e informada.

La política económica y social para elevar los niveles de vida de los grupos económicamente débiles, se utiliza no para promover la libertad mediante la eliminación de las carencias opresivas, sino como instrumento de sumisión al poder.

Todos estos hechos y otros más, contrarios al orden constitucional, impiden el desarrollo de México, la formación de las conciencias, el funcionamiento real de las estructuras convenientes y los cambios que exige la dignidad humana.

Graves efectos tienen la divergencia entre normas y conducta

Aunque los gobiernos, desde hace muchos años, no intenten aplicar muchas de las instituciones teóricamente establecidas, hay esfuerzos populares para darles vigencia real, que demuestran con hechos el resultado positivo de estructuras fundamentales, cuando actúan mexicanos decididos a superar la simulación y la deformación de las instituciones. En México, el cambio de estructuras debe empezar por impedir la falsificación de nuestras instituciones básicas y por acabar con la indiferencia de quienes se abstienen de tomar cualquier responsabilidad que exige la solidaridad en la vida social.

El respeto a las estructuras adecuadas que establezca el orden jurídico, no excluye ni la posibilidad ni la obligación de luchar en forma constante por su reforma y adaptación, para que satisfagan las exigencias actuales de los mexicanos y los desafíos de la historia en marcha. Los desbordamientos del poder autocrático son ineficaces para silenciar a perpetuidad la naturaleza humana y las consecuencias se rebelan contra la simulación.

Acción Nacional no acepta la falsa disyuntiva entre la Persona individual y las estructuras sociales, que para justificar sus actos ilegales, difunde el régimen invocando razones de eficacia. El respeto a las instituciones y a las leyes se debilita cuando los gobernantes se comportan sin tomarlas en cuenta. Además, este ejemplo de los gobernantes acaba por crear en las gobernadas actitudes habituales de arbitrariedad, y crea factores reales de poder que pretenden actuar al margen de toda norma de convivencia.

Cuando la divergencia entre las normas y la realidad alcanza dimensiones de falsificación tan amplias como en México, la situación resulta especialmente grave. Dentro de este ambiente, se dificulta la realización eficaz de cambios rápidos en forma pacífica, porque el pueblo pierde la confianza en el derecho y las instituciones. No es esa la menor responsabilidad de quienes empeñados en mantener en México una simulación antidemocrática en todos los órdenes, ejercen sobre la República el poder con criterio de fuerzas de ocupación en país extraño y procedimientos de colonialismo interno.

Ayudaría a la renovación una profunda reforma electoral

Las tensiones provocadas por el aumento de la población, la escasez de ocupaciones bien remuneradas y la inequitativa distribución del ingreso y de las oportunidades, exigen no sólo un cambio de estructuras sino de actitudes y conductas personales. Si la lucha por el sufragio efectivo ha perdido su eficacia como instrumento de renovación social, por la conducta fraudulenta de los gobiernos, una reforma funcional, adecuada y sincera de los procedimientos electorales y su aplicación honrada facilitarían cambios en la mentalidad desertora de muchos ante la política, y ayudarían a realizar ajustes y renovaciones en las estructuras.

A este respecto, Acción Nacional afirma que el otorgamiento formal de la ciudadanía a los jóvenes de 18 años no será suficiente para apartar a la juventud del desaliento y de la atracción por la violencia, si subsiste el refinamiento, cada día mayor, en la falsificación de los resultados electorales.

El cambio de estructuras debe ir acompañado de una conducta congruente de quienes tienen la dirección y la responsabilidad del mismo. La invocación constante de procedimientos y cambios revolucionarios inexistentes en México, puede volverse contra quienes sólo con fines publicitarios hablan de revolución cuando han archivado las metas esenciales de la misma y duermen tranquilos la siesta postrevolucionaria. Más importante que discutir en México teóricamente las alternativas de evolución-revolución- violencia, es hacer un esfuerzo -posible y obligatorio- para abrir por los caminos de la ley, del orden y de la democracia, la participación de todos los mexicanos en el planteamiento y en la solución de los problemas de nuestra Patria. Acción Nacional sostiene que todavía son transitables en México los caminos de la democracia si se respetan con objetividad los resultados de las elecciones libres.

La única respuesta razonable a la exigencia y promoción de cambios substanciales, en un pueblo que frente a la amenaza nacional del caos y la violencia no se conforma con una "estabilidad política" convertida en estancamiento, es abrir las puertas a la participación personal en las decisiones colectivas que afectan el destino de los mexicanos. Rechazamos la irresponsabilidad individualista de quienes se eximen de toda obligación para con la sociedad en que viven, tanto como la absorción totalitaria de la Persona por los regímenes colectivistas. Ni el individualismo ni el colectivismo de diversos matices agotan los caminos de transformación de las estructuras políticas y sociales. Frente a tales posiciones de principios, Acción Nacional sostiene el Solidarismo: participación responsable y solidaria de la Persona en la convivencia, y organización de la autoridad y las instituciones para promover y garantizar el orden, el progreso y la paz a la Persona, a la familia y a los grupos sociales.

Si no se trata de triunfar ante la opinión pública en la guerra de las etiquetas y de los adjetivos, ni de calificar en el campeonato de la demagogia, es tiempo de reconocer que la solución positiva para bien de los auténticos destinatarios de una reforma estructural eficaz, no es necesariamente la solución que logre mayores resultados electorales o políticos a corto plazo, ni la que permita mantener apariencias programáticas que no corresponden a la realidad de los hechos. En Acción Nacional rechazamos la tesis del liberalismo capitalista y del colectivismo. Apreciamos los anhelos reales de los trabajadores, que no coinciden con las ambiciones de quienes con intereses políticos o económicos inconfesables, medran a expensas de las grandes multitudes que demandan la reforma estructural de México, hecha con sinceridad, aptitud y honradez.



Participación solidaria de todos, no simple relevo de oligarquías

Sobre bases de irresponsabilidad y de no participación en la tareas políticas y sociales, no puede construirse ninguna estructura a la medida de los seres humanos, personales y sociales por naturaleza. Con soluciones aparentes y programas que prometen edades de oro, pero que exigen la renuncia a la propia responsabilidad para transferirla a un salvador colectivo y anónimo -la revolución, el partido, el gobierno o "los demás"-, no es posible un cambio aceptable de estructuras. Solo la solidaridad, traducida en actos de cooperación humana, puede realizar los cambios que harán fecunda la participación democrática en todos los aspectos de la vida social: acción política, actividad socioeconómica, organizaciones ocupacionales, instituciones educativas.

Los cambios de estructuras que pueden planear quienes se resisten a la renovación democrática de mentalidades y conductas, sólo conducen a un relevo de oligarquías. Por esta razón, seguiremos luchando en los terrenos electorales, para sustituir con hombres de mentalidad abierta hacia el futuro, a un régimen que simula ser protagonista de hechos revolucionarios cuyo alcance ha bloqueado, sostenido por la omisión de quienes sólo saben lamentarse sin decidirse a actuar.

Estructuras políticas

Acción Nacional sostiene que en el cambio de estructuras que México requiere, es esencial la reforma política. Esta reforma implica tanto la supresión de las estructuras de presión que dominan la realidad de nuestra vida pública, como la vigencia práctica de las instituciones republicanas, representativas, democráticas, federales y municipales que establece la Constitución. La democracia política es factor condicionante de la democratización en los demás aspectos de la vida nacional. No es aceptable en forma alguna, que el partido-gobierno, con todos los medios que el poder ofrece, siga tratando de formar a su imagen al pueblo mexicano, para que éste se resigne a vivir en un régimen de monarquía sexenal que autocráticamente decida los destinos de México.

Para retener el poder, el partido-gobierno fomenta la falsificación anti-democrática de las instituciones políticas, laborales, culturales e informativas, y las convierte, cada día más, en instrumentos de la oligarquía para fines de control ilícito. Esta conducta ha hecho que en México los gobiernos degeneren en gigantescos grupos de presión, que buscan resultados políticos a través de instituciones y medios extraños y aun contrarios a la organización constitucional. Como consecuencia, el pueblo de México sufre cada vez en mayor medida las presiones del partido-gobierno, auxiliado por las sumisiones y complicidades de quienes han dimitido su función de dirigentes sociales, para convertirse en eslabones incondicionales de cadenas antidemocráticas.

En esa forma, el partido oficial, símbolo de simulación política y disfraz verbalista de la autocracia que suplanta a nuestra democracia teórica, ha llegado a sustituir en la realidad las estructuras constitucionales. Acción Nacional invita a todos los mexicanos a luchar, con medios legales y pacíficos, para que sea erradicada de nuestra vida política la institución totalitaria del partido oficial.

A pesar de que el régimen y su partido sólo reconozcan en dosis homeopáticas los triunfos de la oposición; a pesar de la irracional hostilidad del régimen contra los legisladores y autoridades municipales de la oposición; a pesar de que el monopolio político está decidido a mantenerse en el poder por medios ilícitos, Acción Nacional convoca a todos los compatriotas para que no sólo por motivos de solidaridad, sino también por la urgencia de satisfacer las necesidades apremiantes de la mayoría de los mexicanos, participen intensamente en la vida pública de México.

El repudio y la condenación de los sistemas encarnados en el PRI, que sienten sectores cada día más grandes del pueblo mexicano y las crecientes tensiones y reacciones políticas adversas que provoca el partido-gobierno, son augurio feliz de la posibilidad real de una reforma básica en las estructuras políticas, económicas y sociales de México.

Estructuras socioeconómicas

Inseparable de la renovación de nuestras estructuras políticas en sentido democrático, es la reforma a las estructuras socioeconómicas. La necesidad inmediata de esta reforma no puede discutirse. A ella se opondrán los grupos económicamente privilegiados, que mantienen alianza con el poder político, y a quienes nada dicen ni de la distribución escandalosa e injusta de los beneficios del desarrollo económico, ni de las múltiples discriminaciones que impiden la equidad en las oportunidades de capacitación y de progreso. Las desigualdades y las discriminaciones injustas existen, no sólo entre distintos sectores de actividad económica, sino también entre las diversas regiones del país, y son mantenidas por un centralismo que acapara el ingreso público, porque desconfía de la capacidad y honradez de los gobernantes locales y municipales que impone al pueblo.

El control político que el gobierno ejerce sobre los obreros y los campesinos, y la sumisión claudicante que por conveniencias fomentadas por las agradables veredas de las relaciones públicas, aceptan los capitanes de la economía, dan por resultado que se dificulte la aplicación de técnicas objetivas, de interés general, para la solución de los problemas nacionales. Esta mala política anula la actividad de organismos laborales y profesionales, obligados por su propia naturaleza a participar activamente en el desarrollo económico y en el avance de la justicia. Es así como, de hecho, el poder de decisión socioeconómica se concentra en el foco de las decisiones políticas. La consecuencia natural es que si el criterio para tomar las decisiones socioeconómicas obedece a la conveniencia del PRI, más que a hechos objetivos, las estructuras se mantienen estancadas o deformadas.

El control político de los sindicatos obreros, de las comunidades agrarias, de los burócratas y de los trabajadores no asalariados, su militancia forzada dentro del PRI, las deficiencias de los tribunales de trabajo y las alianzas oportunistas y convenencieras que suele realizar el dinero con el poder, han sido un obstáculo para el desarrollo socioeconómico de México. El manejo de obreros, campesinos y burócratas por el partido-gobierno, como masa de maniobra, ha impedido una participación fecunda de los más directamente interesados en la reforma socioeconómica. En la práctica no existe sino el diagnóstico impuesto oficialmente de los problemas nacionales y se imponen a los grupos sociales características amorfas y la perspectiva oficial de la política nacional e internacional. Aun en teoría, la posición socioeconómica del gobierno está retrasada, si se compara con los avances de la ciencia y de la técnica y con las posibilidades que éstas pueden aportar al cambio estructural de México.

Al partido-gobierno poco le importan el conocimiento objetivo de los problemas, la honradez y la técnica para resolverlos. Le importa un acomodamiento periódico de su indefinición dentro de los cuadrantes viscosos de la derecha izquierdista y de la izquierda derechista. Para los beneficiarios del régimen, la izquierda no pasa de ser una actitud sentimental de insatisfacción proletaria con el presente, desde el mirador de la propia satisfacción. Para ellos, su posición propagandística hacia la izquierda o su cautelosa actuación hacia la derecha dependen, además, no sólo del interés personal, sino sobre todo de los giros de 180 grados que dé el sillón del Ejecutivo en turno. Por lo demás, si como sostiene el PRI, la izquierda es insatisfacción con el presente, el satisfecho PRI resulta de derecha medular irreversible.

En México, además, el PRI practica como posición oficial la glorificación verbal del proletariado, sin perjuicio de mantener indefinidamente en condición proletaria a la enorme mayoría de la población. La condición proletaria, las más de las veces, sirve al grupo en el poder de artificio para mantener o encumbrar líderes venales, y pocas veces como desafío a la buena voluntad, a la solidaridad y a la técnica de gobernantes y gobernados; pero no ha sido factor decisivo para acabar con las excesivas concentraciones de riqueza, ni para impulsar con eficacia constante el sistema de distribución y redistribución de la prosperidad personal, a través de medidas gubernamentales, empresariales y laborales.

Quienes se han constituido en representantes natos del proletariado rural y urbano del país, desconocen el derecho de los proletarios a la libre decisión en el seno de los sindicatos y de las comunidades agrarias. La fuerza potencial que al margen de tutelas y controles pueden desarrollar los obreros, los campesinos y los empleados públicos y privados, como todo grupo social, para cooperar a la reforma y renovación de las estructuras que los afectan, desde hace muchos años, ha quedado frenada por el inhumano y anticonstitucional menoscabo de los derechos políticos y de las libertades humanas de los trabajadores, mediante la persistencia de sistemas que corresponden a etapas primitivas de organización económica y social.

México necesita, en la actual etapa de su desarrollo económico, programar medios eficaces para estructurar una sociedad nueva, en la que los trabajadores participen normalmente no sólo en las utilidades sino en la gestión y en la propiedad de las empresas. Sólo la incorporación de los trabajadores, con toda la proyección de su ser humano en los procesos económicos, sin perjuicio de la necesaria unidad de dirección, permitirá la plena eficacia de la técnica y de la planeación económica y la mejor utilización de capitales y recursos.

El mecanismo de promoción del desarrollo y de la justicia social -motor insustituible de cambio e innovación en las estructuras- debe ser liberado de los controles políticos, para que la discusión y la defensa de los intereses de clases en conflicto, ayuden a integrar el clima de solidaridad y comprensión que el Bien Común requiere, entre quienes tienen obligación de crear puestos de trabajo y quienes tienen derecho a ocuparlos. De este mecanismo deben formar parte importante los organismos ocupacionales de trabajadores y de empresarios de las distintas ramas de actividad económica, y participar en la gestión de sus propios problemas y en las tareas de previsión y planeación económicas. La conciencia de desarrollo, vigorizada por la justicia social, liberada de todo paternalismo gubernamental o de iniciativa privada, permitirá al Estado enfrentar con mentalidad nueva, los viejos problemas de México.

El disimulo de la crisis del campo da al problema perfiles dramáticos

Los problemas del sector agropecuario del país deben enfrentarse con la decisión de conciliar las exigencias de la técnica y los requerimientos permanentes de la distribución justa de la tierra, para evitar tanto el minifundismo antieconómico, como las indeseables concentraciones de propiedad. Además de poca imaginación, revela incapacidad técnica y política, mantener soluciones que si en 1910 pudieron tener validez, resultan inadecuadas en 1969. El disimulo de la crisis del campo mexicano, durante más de medio siglo, ha llegado a un punto en que el bajo nivel de vida del campo, la presión demográfica en el medio rural, el excedente de mano de obra campesina y la falta de productividad, revisten perfiles dramáticos.

Aquí reiteramos que los sistemas que utilizan al campesino como masa de maniobra para conservar el poder, son incompatibles con el desarrollo de un campesinado más técnico, más productivo, con mejores niveles de vida y oportunidades de suficiencia económica y, por tanto, más seguros de sí mismos y menos expuestos a servir de pedestal para el encumbramiento político.

Los hechos que acontecen en el campo mexicano demuestran la necesidad de un cambio profundamente innovador de las estructuras rurales, a pesar de lo que señala la propaganda oficial, intencionada y triunfalista. No pretendemos, como nos imputan algunos párvulos de la política, reconstruir las haciendas o los latifundios, ni volver a las tiendas de raya. Demandamos, para resolver el problema del sector agropecuario, la elevación humana del campesino, un régimen justo y seguro de tenencia de la tierra, el impulso de su productividad económica y la integración complementaria -positiva y necesaria- del sector agropecuario con el resto de la economía nacional e internacional, preferentemente en los procesos de industrialización.

Las soluciones del problema agrario no se mueven entre la trágica disyuntiva de productividad sin justicia ni dignidad humana para los campesinos, o de justicia y dignidad sin productividad. Esta falsa disyuntiva que flota en el ambiente no se ha originado por la dotación de recursos naturales, ni por culpa alguna de los campesinos. Su origen está en la intromisión y manejo de la vida rural por intereses y ambiciones políticas. No es posible que la reforma agraria dé sus frutos de liberación humana y de progreso económico, cuando se promueve y realiza sólo en la medida exacta en que no suponga cambios en las estructuras de monopolio político. Siempre los regímenes totalitarios, confesos o vergonzantes, han encontrado en el sector agropecuario el mayor obstáculo para sus propósitos de dominio.

Las soluciones deben tender a elevar su condición humana

Una política agraria con miras a la creación de estructuras sociales que busquen la elevación humana del campesino, no se reduce a la distribución de tierras.

Son indispensables la seguridad de la tenencia y del aprovechamiento, para estímulo de las familias campesinas y para beneficio de la economía nacional.

Deben fomentarse las formas asociativas libres de la actividad rural, tanto en sus aspectos meramente laborales como en los técnicos y de distribución de productos.

Las distintas características de las diversas regiones del país no permiten mantener soluciones generales; deben aplicarse las soluciones adecuadas a los cultivos y las regiones y a la observancia y mejoramiento de los procedimientos agrarios.

A las estructuras jurídicas que promueven el desarrollo rural, a la libre organización del campesino, al fácil acceso a los recursos técnicos y económicos que requiere la explotación del campo, deben agregarse otros incentivos, que arraiguen y estimulen a los campesinos.

Mientras el campesino no tenga acceso real a los bienes de la cultura, de la salud, de la seguridad y del descanso; mientras no sienta que es respetado cuando participa en las decisiones políticas y en la orientación económica de la comunidad en que vive, seguirá el éxodo del campo hacia la ciudad, no sólo por los atractivos de la civilización urbana sino por el aislamiento que el campesino sabe que puede romper y que ya no está dispuesto a soportar.

Función de la propiedad

Acción Nacional considera que los cambios estructurales que los tiempos nuevos requieren, no son posibles sin una noción clara de los principios que deben regir la organización de la propiedad. Por una parte, debe reconocerse el principio fundamental del destino universal de los bienes materiales, que por su naturaleza están destinados a satisfacer, en la mayor medida posible, las exigencias legítimas de todos los hombres. Por otra parte, la naturaleza racional, personal y social de los seres humanos, pide cierta apropiación de bienes materiales, dentro de los límites y modalidades que impone el destino universal de los mismos, de acuerdo con las exigencias del Bien Común concreto de la Nación y de la comunidad internacional.

Del destino universal de los bienes materiales no se deriva su control específico por el Estado. Se requieren fórmulas concretas de apropiación personal, que garanticen la suficiencia económica y la autonomía espiritual y política de las personas y de las familias, sin menoscabar las legítimas apropiaciones que el Estado requiere.

El destino universal de los bienes exige estructuras que difundan la propiedad privada entre el mayor número posible de personas y familias concretas. Las funciones propias del Estado no autorizan a suprimir la apropiación privada como falso corolario del destino universal de los bienes. La previsión estatal y la seguridad social son indispensables, pero no sustituyen la función social y personal de la propiedad privada, ejercida dentro de la solidaridad humana, las exigencias del Bien Común y las circunstancias concretas de la economía.

Las cuestiones de propiedad suelen presentarse con un planteamiento falso, que impide soluciones, porque sólo señala como posibles alternativas falsas: o la propiedad individualista liberal que desconoce el destino universal de los bienes, su función social y ciertas apropiaciones legítimas del Estado, o la propiedad estatal totalitaria, que quita a la Persona las bases materiales necesarias para la responsabilidad productiva y la autonomía espiritual dentro del orden y la justicia.

Ni toda noción de propiedad privada es capitalista, ni es socialista o colectivista toda idea de propiedad que insista en la función social. Acción Nacional tiene conciencia de que las transformaciones de la sociedad actual, traerán como consecuencia transformaciones en el uso y aplicaciones de los bienes. No se opone a las mismas, mientras no se prive al hombre, con el pretexto de regular la propiedad, de los elementos materiales que requiere para ejercitar sus libertades espirituales.

La tarea educativa, transmisión y apropiación personal de conocimientos y valores para la vida individual y social, es factor fundamental del auténtico desarrollo en todas las sociedades humanas. En este campo no sólo deben atenderse las exigencias técnicas y pedagógicas, sino, sobre todo, respetarse los derechos de las personas que intervienen en la educación y promoverse las posibilidades reales de ejercitar tales derechos y de los graves deberes que ella impone.

En México es necesario el reconocimiento legal y práctico del derecho a la educación libre que la misma naturaleza confiere a los padres de familia, a los educadores y a los educandos. De acuerdo con esta exigencia natural, México suscribió la declaración Universal de los Derechos del Hombre, que, en su artículo 26 establece: "Los padres tendrán el derecho preferente de escoger el tipo de educación que debe darse a sus hijos".

El artículo tercero constitucional nulifica el sentido que, como garantía individual, debería tener en la protección de los derechos educativos de las personas y en el señalamiento de límites eficaces a la prepotencia del Estado y al desbordamiento innato del poder político. En otros ordenamientos legales se somete a un control excesivo la organización de los padres de familia, y se crean bases legales para llevar a sus consecuencias prácticas el monopolio antinatural del derecho a la educación. No sólo la naturaleza humana y la esencia misma de la educación exigen la reforma del artículo tercero y de los ordenamientos legales que violen la libertad de conciencia en materia educativa, sino que también el desarrollo de las conciencias y la necesidad urgente de unidad nacional, señalan como único camino el reconocimiento legal expreso de los derechos educativos, anteriores y superiores a cualquier ley positiva.

El mantenimiento del monopolio educativo impide la armonía en la vida nacional, anula enormes posibilidades de cooperación y fomenta la insinceridad y el oportunismo, al establecer oficialmente actitudes y convicciones que gozan de la preferencia y de los privilegios del poder. El mismo partido-gobierno es la manifestación clara de la ineficacia de convicciones morales, jurídicas e históricas, aceptadas por conveniencia y por ambición. En la educación no puede haber sustituto de la libre adhesión de las personas a la verdad y a los valores.

La reestructuración del sistema es un imperativo nacional

Las graves carencias de México ante los altos costos y la magnitud de los esfuerzos que exige la reestructuración del sistema educativo nacional, imponen a todas las personas y a todos los grupos, la obligación de aportar su ayuda a la solución del problema, sin discriminaciones ni privilegios fundados en ideologías, posición social, capacidad económica o procedencia escolar o geográfica. Ni la dificultad, ni el costo, ni el tiempo requerido deben retrasar el impulso educativo en favor de los grupos indígenas, marginados todavía en muchos casos por la ignorancia de la lengua común. El aislamiento consiguiente los mantiene en Estado de inhibición y servidumbre, de incompreensión, desconfianza y pasividad. Hay que ayudar a estos grupos no sólo a incorporarse a culturas que en mucho todavía les son extrañas, sino a desarrollarse por su esfuerzo propio, respetando sus valores peculiares.

Al margen de todo determinismo insuperable, concebimos la educación no sólo como un factor de promoción del desarrollo económico, sino como un medio que debe estar al alcance de todos los hombres, para adquirir los conocimientos y los valores que dan sentido y consistencia a la vida personal y social. La educación debe impulsarse y estimularse no sólo como una inversión en capital humano para fines de bienestar económico, sino como una actividad creadora que ayudará a anticipar en el tiempo las transformaciones sociales. Si no es satisfactoria una concepción cuantitativa del progreso económico, que no ve más allá del aumento numérico de los bienes y servicios producidos, menos satisface la concepción unilateral de la educación como simple inversión en capital humano, para fines de progreso y bienestar económicos, porque olvida aspectos morales y culturales de los que no puede prescindirse en la convivencia.

La educación no es sólo capacitación para producir, obtener ingresos, consumir y ahorrar. Es promoción de convicciones morales y jurídicas necesarias para que las actividades económicas, políticas y sociales no olviden sus finalidades humanas. Base de cualquier estructuración justa y duradera de la sociedad, es el esfuerzo educativo que equilibre las especializaciones con la cultura general, las humanidades y las ciencias y técnicas, los valores morales y jurídicos y los procedimientos eficaces, la búsqueda de un razonable ingreso económico y el servicio de los demás. La complejidad y la índole íntimamente personal de la tarea educativa deben tener como consecuencia en la vida social, el respeto a la libertad de las conciencias y a los derechos de los educandos y de los educadores.

La mera instrucción, como almacenamiento y actualización de conocimientos teóricos y prácticos, poco influye en la orientación moral de la conducta del hombre. La instrucción debe ser puesta al servicio de las necesidades humanas, como aspecto parcial y subordinado de una educación completa. De otro modo, se hace de ella un medio de sumisión personal y destrucción, en manos de poderes políticos, técnicos o sociales que se sirven de la despersonalización. Todo sistema educativo requiere, por eso, que los educadores y los educandos tengan puntos de referencia valiosos sobre la naturaleza y el destino humano, que trasciendan los límites de la sola instrucción y hagan posible, en la libertad, que el pueblo reciba una verdadera educación.

La enorme responsabilidad de los medios de difusión

En el desarrollo educativo tienen especial responsabilidad las personas y las asociaciones que, por dedicarse a los medios de difusión y de comunicación social, disponen de un enorme poder para influir en la mentalidad, en los conocimientos y en las actitudes de millones de mexicanos. Atentan contra la educación cuando por falta de valor o por sobra de ambición, se subordinan a los intereses parciales de los monopolios políticos, económicos o facciosos. También es irrenunciable el deber que tienen de cooperar en la tarea educativa, las sociedades intermedias -en particular empresas y sindicatos- de acuerdo con su propia finalidad y con las necesidades de adiestramiento que su actividad específica reclama.

Las transformaciones del mundo de hoy requieren la planeación de una educación abierta, que permita al hombre tener oportunidad constante de renovar sus conocimientos. En México, los excedentes crecientes de mano de obra requieren oportunidades de capacitación para una mayor convertibilidad ocupacional de los adultos desplazados de trabajos conocidos, y necesitados de buscar caminos nuevos en la actividad económica.

Las restricciones legales o administrativas al impulso educativo, aunque en la práctica no se apliquen totalmente, constituyen obstáculos para la cooperación nacional, y a muchos les ofrecen razones -aparentes o reales- para evadir su participación en la tarea.

Obviamente, la dedicación entusiasta y la cooperación para el impulso educativo exige un ambiente de respeto, libre de temor a las amenazas, a las discriminaciones y a las incertidumbres sobre la eficacia legal de los esfuerzos y aun de las represalias.

Es necesario dar a conocer con objetividad la situación real en México en sus aspectos cuantitativos y cualitativos. Todos los mexicanos deben tomar conciencia de las magnitudes reales del analfabetismo en México y del grave problema que representa la necesidad de capacitación y de puestos de trabajo que más de medio millón de jóvenes mexicanos cada año comienzan a buscar por vez primera ocupación e ingresos suficientes para responder de sus propias vidas. Es también urgente la necesidad de establecer sistemas de adiestramiento para los adultos que, al quedar desplazados de un trabajo por causas diversas, se ven obligados a buscar formas nuevas de ocupación y de subsistencia.

Sobre todo, es necesario vitalizar la conciencia educativa de la familia, en la que deben recibirse los valores y los principios fundamentales para orientar positivamente la vida de las personas. Es absurda la pretensión de sustituir la educación familiar; la familia requiere protección, apoyo y la creación de un ambiente público favorable, para el cumplimiento de sus funciones educativas. Por otra parte, es indispensable promover en las familias la conciencia de la obligación que tienen de promover las convicciones y las responsabilidades que harán de cada individuo un ciudadano solidario, dispuesto a la cooperación política y social.

Las estructuras de los planes de estudio y la clasificación tradicional de las profesiones, necesitan modernizarse para adecuar la educación a las posibilidades reales de muchos alumnos y a las oportunidades y exigencias de trabajo en un país en desarrollo. Los cuadros profesionales antiguos y las actuales estructuras educativas no fomentan las necesarias oportunidades de trabajo. Por eso es urgente establecer otras oportunidades y formas de capacitación para bien de los interesados y de México.



El contenido de la educación no debe estar sujeto a las exigencias de los monopolios políticos. A través de la educación debe llegarse a un estilo de sociedad en la que nadie esté sujeto a coacción por tener o rechazar determinadas convicciones, dentro de los límites de un orden público justo. Una educación estructurada sobre la libertad de conciencia es no sólo requerimiento irrenunciable de la Persona Humana, sino presupuesto jurídico necesario para promover la educación, para reconocer a la función docente la dignidad que le corresponde, y para plantear como tarea, no de uniformidad sino de unidad nacional, la actividad educativa en todos sus aspectos, al margen de todo sistema discriminatorio fundado en razones económicas o de convicción.

Estructuras de la información

Sin establecer prioridades en el tiempo, sino reconociendo la necesidad de que cooperen simultáneamente los diversos sectores y se complementen los aspectos de la vida nacional, hay que promover un cambio radical de las estructuras informativas en nuestro país. Por su naturaleza personal y social, todo ser humano tiene el derecho y la obligación de participar en la marcha de la sociedad. Esta función vital no se puede cumplir con normalidad y eficacia, si los medios de información no proporcionan elementos razonablemente exactos para el juicio y la decisión responsables.

El problema se agrava cuando a las deficiencias se añade la falsificación voluntaria de la realidad y la abundante variedad de mentiras pagadas. En México, buena parte de los medios que integran el sistema de comunicación, se dedica a deformar en vez de informar, y pretende sobreponer al país real un país imaginario, en el que los problemas más difíciles se resuelven con ritmo acelerado en las noticias controladas; atribuye obligatoriamente infalibilidad e inteligencia genial a quienes pagan la noticia, y considera inaceptable señalar las carencias reales de México. La democracia difícilmente puede desarrollarse en el ambiente de mentira sistemática en que viven todos los mexicanos.

La sospechosa uniformidad es ausencia de información

La subordinación de los medios informativos al monopolio político tiene excepciones honrosas que, por desgracia, no bastan para generalizar las características de objetividad e independencia que debería tener toda comunicación libre. En la práctica, la sospechosa uniformidad de los medios de comunicación en materia política, equivale a la ausencia de información, ya que no merece tal nombre la dosificación de mentiras totales y verdades a medias que se distribuye a los mexicanos. Contra las exigencias de su propia etimología, la publicidad política muchas veces oculta en vez de publicar, y la falta de datos reales se pretende suplir con pretendidos secretos de Estado o confidencias gubernamentales.

En el caso reciente del conflicto estudiantil, no tuvo el gobierno el valor suficiente para decir en público lo que no sabía ni tampoco lo que sabía y, a pesar del vacío informativo tan grave, hizo circular las más dramáticas versiones de un golpe de Estado o de una revolución inminente. La información gubernamental exhibió ante el público las acrobacias de una autoridad informativamente al garete, que daba bandazos entre la conspiración comunista, el rostro sangriento de la derecha, la CIA, algunos políticos cesantes del PRI, el motivo olímpico y la seguridad nacional.

En los informes oficiales abundaron vaguedades sibilinas sobre las "fuerzas extrañas"; la "amenaza de tanques extranjeros" que un diputado del PRI, con pasión visionaria, oyó rodar en territorio mexicano; una campaña internacional contra México y otros diagnósticos de imprecisión admirable. A juzgar por la calidad de la información oficial, la gravedad del peligro sólo podía compararse con la absoluta falta de respeto al derecho de información del pueblo mexicano.

La servidumbre política de los medios de difusión tiene límites naturales, sobre todo cuando los problemas llegan a su punto de maduración crítica y las evidencias son inmediatas y aplastantes. Para ejercer a conciencia y con buena voluntad los deberes ciudadanos, es necesario que terminen la conspiración del silencio y la conspiración de la palabra oral y escrita en contra de la verdad, y que se respete la natural exigencia humana de informar y ser informado.

Un pluralismo verdadero

El cambio de estructuras en sentido democrático no se puede realizar sin respeto al pluralismo en la sociedad. La pluralidad de las necesidades y de los fines humanos se traduce en la diversidad de instituciones encaminadas hacia fines propios, a través de medios específicos. Un cambio democrático de estructuras no debe ser tarea exclusiva del gobierno o de los partidos políticos. Deben promover el cambio todas las instituciones, cada una mediante su propia renovación y el cumplimiento de sus funciones irrenunciables.

No basta la organización política de la discusión de intereses entre las clases distintas. Es indispensable también el funcionamiento adecuado de los sindicatos para que, sin conformarse con aplicar a corto plazo su poder de regateo en las negociaciones de contratos colectivos, se preocupen activamente por gestionar políticas sindicales, empresariales y gubernamentales, que acaben con la proletarianización de los desposeídos.

Líderes políticos aptos y honrados, no podrían por sí solos cambiar estructuras en los ordenamientos legales y en la realidad práctica. Se necesita la acción independiente de dirigentes laborales, decididos a aplicar en los diversos niveles de actividad económica, las reformas establecidas por la ley.

La difusión de ideas y el encuadramiento activo de las personas en los partidos presupone necesariamente el cumplimiento de los fines propios de las instituciones no políticas, capacitadas para enseñar y educar, fomentar la cultura y crear los cimientos morales de las convicciones y de la actividad política. Rechazamos la actitud de quienes abandonan o pervierten los fines específicos de las instituciones intermedias a que pertenecen, para después, ante medidas y prácticas políticas nocivas, pretender transferir al partido político la obligación de cumplir deberes que confortablemente abandonan y la responsabilidad de mantener convicciones que ridiculizan o no tienen el valor de defender.

De hecho, la vida pública de México, en su aspecto político, económico y social, refleja el activo y el pasivo de las instituciones no políticas. Son difíciles de contrarrestar en el campo político las ideas y los comportamientos de indiferencia y abstencionismo, la mentalidad de falso decoro egoísta y socialmente irresponsable, que el mexicano con frecuencia adquiere desde la familia y la escuela y en otras instituciones y grupos espiritualmente desvinculados de la ética social y de la realidad nacional. la democracia en la sociedad pluralista exige el funcionamiento normal de las instituciones que la integran, de acuerdo con su propia naturaleza y su competencia limitada, en el marco del Bien Común público.

Sólo la democracia verdadera puede ser la buscada respuesta

Sin la participación responsable de los jóvenes en el proceso de democratización de la vida mexicana, los cambios que pudieran producirse se reducirían a un simple relevo de los equipos discriminadores y antidemocráticos que manejan las estructuras económicas, políticas y sociales; a variaciones accidentales en el burocratismo y, en síntesis, a modificaciones temporales y secundarias dentro de un marco de autocracia permanente. Sólo la verdadera democracia, intensamente vivida en los ámbitos político, económico y social, puede dar respuesta adecuada a los anhelos de los jóvenes que deseen participación personal responsable, solidaridad social y justicia en las relaciones humanas. En esta participación de los jóvenes, deben respetarse sus libertades y convicciones personales, para que libremente puedan realizarla dentro de todos los grupos sociales, sin verse reducidos a meros instrumentos de los grupos dominantes.

Desde la fundación de Acción Nacional, con múltiples y hasta contradictorias razones, los grupos de poder han pretendido deformar ante la opinión pública nacional e internacional, el pensamiento y las actitudes que nuestro partido tiene respecto a la actividad política y social, los problemas que presenta la realidad mexicana y las soluciones que proponemos. Ante el recrudecimiento de ataques calumniosos y deformaciones intencionales, la XX Convención Extraordinaria de Acción Nacional deja en este documento un testimonio de su pensamiento y de las líneas de acción que considera no sólo adecuadas sino necesarias, para que México se transforme pacíficamente sí, pero al paso de revolución que demandan la vigencia real de los derechos políticos y sociales y las exigencias humanas, no del futuro, sino del presente que el mundo vive, acosado por el impulso y la necesidad de adaptaciones y transformaciones políticas, económicas y sociales, a un ritmo vertiginoso que nadie puede ignorar ni menos evadir.

E L PROBLEMA DE **MÉXICO**

03

EL PROBLEMA DE MÉXICO

117

Salvador Alvarado⁴

El pueblo mexicano ha ido de revolución en revolución, siempre esperando poner término a sus males con el triunfo de cada movimiento revolucionario.

Al iniciarse una revolución, sus promotores tratan de justificar su actitud y obtener el apoyo de la opinión pública para triunfar, pintando la situación tan negra como les es posible; y catalogando los errores, torpezas y crímenes del grupo que se ha adueñado del poder, prometen ponerles fin por medio de una serie de reformas que harán la felicidad de la nación.

Los cargos que se han hecho en estos casos a los gobiernos, casi siempre han sido justos y rara vez exagerados, pues los gobiernos que hemos tenido se han hecho acreedores a ellos.

A primera vista parece que con derrocar a un gobierno malo todo se remedia y esto ha dado lugar a que el pueblo, cansado de sufrir en ciertas épocas, siga a cualquier caudillo revolucionario, sin importarle lo que venga después: lo que le importa es quitarse de encima aquel gobierno, pensando que nada puede ser peor.

¿En qué consiste, que a pesar de haber triunfado tantos movimientos revolucionarios no se haya encontrado la fórmula que satisfaga las aspiraciones de la mayoría del país y haga imposibles nuevos trastornos?

⁴ Alvarado, Salvador. El problema de México. México: INEHRM, 2019. Págs. 7-22

Existe el hecho de que el caudillo y el grupo director de una nueva revolución triunfante no cumplen lo que han ofrecido. El general Díaz, por ejemplo, enarboló en contra de las reelecciones del presidente Juárez la bandera de no reelección y sin embargo no hemos tenido en México un gobernante que se haya perpetuado en el poder tanto como él.

Madero enarboló, en contra de la perpetuación del general Díaz en el poder, la bandera de sufragio efectivo y no reelección, y los que a su muerte dijeron recoger su herencia política consideran hoy como un enemigo al ciudadano que se atreve a manifestar sus preferencias por algún candidato que no sea del agrado del presidente.

La respuesta a la pregunta anterior parece a primera vista ser que los revolucionarios no cumplen sus promesas; pero éste es un hecho que no nos revela la causa y que nos obliga a hacernos esta otra pregunta: ¿Por qué los revolucionarios no cumplen lo que ofrecen?

¿Es acaso porque cada caudillo revolucionario es un malvado, un perverso, un tipo anormal, producto de un temperamento aislado, único y propio? Entonces, ¿cómo se explica que un solo hombre malo pueda tiranizar a millones de hombres buenos? Como esto no puede ser, los revolucionarios nos hemos preocupado por averiguar las causas cuando hemos comprobado que un simple cambio de hombres en el poder no remedia nuestros males. El fracaso de los hombres que la revolución lleva al poder no es ni puede ser el fracaso de la revolución: la revolución existe en los espíritus y existirá mientras no se satisfagan los anhelos de bienestar, de progreso y de justicia de la sociedad.

Ese anhelo no satisfecho, hijo legítimo del amor a nuestra raza y a nuestra patria, nos mantiene a los revolucionarios con la misma fe y el mismo entusiasmo de los primeros días y nos obliga a estudiar e investigar hasta que la luz se hace en nuestras conciencias y nos damos cuenta de que el mal es más profundo de lo que a primera vista nos pareció, cuando iniciamos en 1910 esta gran revolución.

Entonces creímos que con cambiar el personal de la administración pondríamos fin a los males de la tiranía y hoy, después de 10 años de luchas, de sufrimiento, de destrucción y de ruina, nos encontramos con que estamos haciendo exactamente lo mismo que se hacía durante el gobierno del general Díaz, con la única diferencia de que los hombres que hoy están en el poder tienen otros nombres y sus procedimientos son más crudos.

El conocimiento de la extensión y la profundidad del mal no nos desalienta. Por el contrario, la inmensidad de la tarea para ponerle remedio nos hace redoblar nuestros esfuerzos, pues nos muestra en su magnitud las responsabilidades que pesan sobre nosotros por el simple hecho de ser mexicanos y de ser hombres.

Luchar contra las condiciones que estorban el progreso de México es nuestro deber y nuestro destino. No estamos obligados a triunfar, pero si a combatir.

Tan someramente como me sea posible, voy a describir algunas de las condiciones de mi país y a mencionar algunas medidas para ponerles remedio, a fin de que esta crítica no se circunscriba al campo especulativo ni tenga carácter destructivo.



Deseo advertir que no soy un ciego adorador de las instituciones y las leyes. Sé cuán poco influyen en la marcha de las sociedades cuando no son la expresión de sus necesidades ni de las del alma de su raza. Pero en el caso de México, creo que el estado de la opinión y el progreso político que hemos logrado reclaman ciertas modificaciones en nuestra organización política y administrativa, para que ayuden al libre desarrollo de las fuerzas económicas y sociales, que están pugnando por remover las montañas de obstáculos que en su camino han arrojado 400 años de tinieblas, de opresión y de servidumbre y los efectos funestísimos de una formación y de una educación comunistas.

Principiaré por el presidencialismo, que causa de muchos males, es a la vez efecto de nuestra desorganización social.

El presidente en México tiene un poder sin límites. A los defectos de nuestra Constitución hay que añadir la circunstancia, funesta para la libertad, de que casi sin excepción desempeñan ese puesto los mismos jefes de los movimientos revolucionarios, habituados a usar de un despotismo patriarcal y militar que no reconoce más que el carácter y la voluntad del que lo ejerce.

El presidente dispone del ejército: sin ley ni reglamento que normen su injerencia en esta institución: él hace los ascensos, confiere los mandos, distribuye las recompensas y acuerda los castigos, exactamente como lo hiciera cualquier caudillo oriental.

Él dispone de toda la administración civil a su antojo y capricho. Lo mismo nombra un ministro que un gendarme. Él resuelve personalmente desde la concesión para construir una línea ferroviaria hasta el gasto de 25 centavos para pintar una ventana en el territorio más remoto de la República. Él determina los impuestos y cambia a su antojo las tarifas aduanales, modifica las ordenanzas para la explotación del petróleo, de las maderas, de los metales, de la pesca, de las salinas, y acuerda las leyes para la navegación y decide de la jurisdicción de las aguas.

Él cambia a su antojo la ley de la moneda y emite papel moneda cuyo valor altera a su voluntad y cuando le place declara que ya no vale nada. Y cuando todo el mundo tira el papel que ya nada vale, declara que sí vale para pagar derechos aduanales, y luego cierra todos los bancos, y luego toma todas sus reservas, y luego se ponen restricciones a la libertad de exportar metales preciosos y luego se levanta la prohibición, sin que nadie sepa sino que se trata de "orden superior".

Él dispone a su antojo de todo el presupuesto de la nación; él aumenta y disminuye sueldos, partidas, asignaciones.

Con esta suma de poder, él es quien hace las elecciones de senadores, diputados al Congreso General, gobernadores y diputados locales y magistrados. Para eso tiene a sus órdenes 100 000 soldados y para ello dispone de 200 millones de pesos al año y de todos los empleos civiles y militares, y de la resolución de todos los asuntos.

Esta tremenda concentración de poder hace que la posición, la fortuna, la tranquilidad y la vida de cada habitante de México, nacional o extranjero, dependa de la voluntad de un solo hombre. Lo mismo es que sea banquero, que jornalero, militar, profesor, comerciante, agricultor o industrial o empleado, o pobre o rico, o mozo o viejo. ¿Sois militar o funcionario público? De una plumada se hace vuestra fortuna o vuestra desgracia. ¿Sois hombre de negocios, banquero, industrial, comerciante o agricultor? Basta con una reforma a la tarifa para haceros rico o haceros quebrar.

¿Quiere el presidente arruinar a una región que produce algodón o henequén o plata o garbanzo o madera o chicle? Se elevan los derechos de exportación de los productos que se exportan, se declara libre de derechos la introducción de los similares extranjeros, hasta hacer imposible el negocio. ¿Quiere el presidente hacer rico a un grupo de amigos? Es muy sencillo: fabrican papel, dinamita, telas, sombreros o cualquier artículo; y aunque no haya más que una pequeña fábrica en todo el país, se suben los derechos y todo un pueblo paga su dinero a unos cuantos favorecidos. Pero que no se le ocurra a uno de ellos tener una opinión propia que disguste al señor presidente, porque su industria perece en 24 horas; del cielo baja un rayo, en forma de decreto que declara la libre introducción del artículo de que se trata.

Se preguntará cómo puede suceder esto, si hay un Congreso y una Corte Suprema y estados soberanos, con sus gobiernos propios, cámaras y tribunales.

No debe olvidarse que el presidente dispone de grandes sumas de dinero y de todos los empleos, gajes, concesiones y mercedes para conseguir lo que desee por medio de la intriga y el soborno; pero si acaso fallan estos poderosos recursos acude a las evangélicas persecuciones del señor Mausser o de la señora Colt. De este poder absoluto no puede resultar más que el envenenamiento de toda la vida pública y aun de gran parte de la privada del país que lo soporta. Al grado de poder de que disfruta un hombre, tiene que corresponder el grado de intrigas, de bajezas, de adulación y de indignidades que hierven en torno suyo para lograr su favor, que cada vez se obtendrá menos directamente, pues cada favorito y cada persona influyente tienen a su vez favoritos y protegidos, que a su vez tienen los suyos, y así indefinidamente, como en círculos concéntricos, se va difundiendo el virus de la corrupción hasta que infecta todo el organismo nacional.

No hay exageración ni pesimismo al decir esto, que no es sino una dolorosa verdad. A veces sucede que cuando no hay dinero en la Tesorería General de la Nación para pagar a los inválidos de la guerra, ni a los maestros de escuela, se pagan de preferencia órdenes misteriosas, al amante de la lavandera de la querida de un favorito.

Con todo llega la época en que se acerca el día en que termina el periodo del presidente. ¿Pero cómo dejar el poder para no ser más que un ciudadano igual a los otros, sin mando y sin dinero y sin honores? Imposible; todo menos esto. Y para no abandonar ese poder tan grande se desparrama el oro a manos llenas, y se interviene en toda elección, ya municipal, ya de diputados, ya de gobernador. Se ponen en juego todos los resortes para colocar en todos los puestos de elección a los de confianza. Se depura la administración y el ejército y la marina de todo elemento que cometa el delito de opinar, y se destruye todo obstáculo que impida la realización de las maniobras que se preparan.

¡Conmigo o contra mí! Tal es la divisa. Si estáis conmigo, tendréis comisiones, empleos y favores, mando y dinero; si no secundáis mis planes, sois un enemigo y podéis esperar la calumnia, la miseria y las persecuciones.

Pero es que hicimos una revolución precisamente en contra de una dictadura igual a la que se trata de implantar y nosotros mismos fuimos a levantar el ánimo de los ciudadanos para que empuñaran el arma e hicieran respetar sus derechos conculcados...

¡Eso no vale nada; lo que importa es salvar a la patria!

¿Mas cómo vamos a emplear los mismos procedimientos que combatimos, después de haber matado nuestras guerras civiles a cientos de miles de mexicanos, después de haber dejado en la orfandad a un número todavía mayor de niños, haber sembrado por doquier la ruina y haber puesto el país en peligro constante de sufrir una guerra extranjera?

¡Todo eso no interesa; lo que importa es salvar a la patria!

Sí; pero tenemos que cumplir las promesas de la revolución, y restablecer los bancos, y arreglar nuestras deudas, y difundir la educación, y reformar nuestras leyes, y aliviar los impuestos, y organizar el ejército y la Administración Pública, y hacer carreteras y puertos y mil cosas más... ¡Nada de eso es urgente; lo que importa es salvar a la patria!

Pero puede desatarse una nueva guerra civil... ¡Tenemos suficientes soldados para reprimirla!

Bien; pero esa nueva revolución puede dar pretexto a los intervencionistas para redoblar sus esfuerzos y podríamos poner en peligro al país de ir a una guerra extranjera.

¡Tanto mejor si viene! Así se redondean nuestros planes. Al venir un conflicto con una nación extranjera se consolidará nuestro poder y a todos los que no nos secundan los declararemos traidores en el manifiesto que es de rigor publicar en tales casos.

Y así se olvidan todos los compromisos, todas las necesidades más urgentes del país. No importa que no haya una sola escuela, que no haya higiene, que muera a puñados la gente en las epidemias. Suceda lo que suceda a nadie se dará atención sino a la tarea inmensa, tremenda y absorbente de no dejar el poder.

No dejar el poder es la obsesión, la locura de nuestros presidentes y para no abandonarlo organizan no una administración atenta a las necesidades del país, sino una vasta conspiración con su natural cortejo de intrigas, de espionaje, de corrupción, de persecuciones, de asesinatos y de terror que trata de convertir a la República en un cementerio en donde nadie opine, ni piense, ni hable, ni estudie; donde toda dignidad, todo talento, toda personalidad sea un crimen; donde no quede otro camino a los ciudadanos que ser cómplices o rebeldes; donde no haya más que una divinidad que adorar, el orden; ni más aspiraciones que salvar a la patria.

El orden consiste en acatar la voluntad de nuestros presidentes sin juzgarla, sin opinar, sin pensar, cual si fuera un mandato divino; la salvación de la patria consiste en que el presidente se muera de viejo en el poder y designe a su sucesor.

Como se ha visto, la acción del sistema presidencial, practicado en la forma que nosotros lo sufrimos, no puede ser más funesta para una nación. Mata el espíritu público, destruye en el hombre la confianza a sí mismo, la independencia, el carácter, la personalidad, la energía, el espíritu de empresa, el valor civil, en una palabra, aniquila toda fuerza moral y toda excelencia de carácter, que son los factores a que deben su progreso las sociedades, hasta convertir el país en un verdadero pantano, de donde no salen ni pueden salir otras emanaciones que las que acusan una profunda corrupción. Preciso es, pues, abandonar el sistema. El parlamentarismo es el que nos conviene, pero con las restricciones que eviten la caída en el otro extremo: el congresismo anárquico y destructor. Esas restricciones son difíciles de adoptar en vista de la experiencia que los pueblos latinos han recogido al practicar este género de gobierno, como España, Francia, Chile. Sin esas restricciones el parlamentarismo no daría buenos resultados, pues no poseemos el mismo carácter ni la educación política de los ingleses.

Vamos a tratar ahora del congresismo que padecemos. Como nuestros presidentes dominan las elecciones, procuran a toda costa llenar las curules con los individuos más anodinos, impersonales, serviles e ignorantes, a fin de que el Congreso no sea sino un instrumento para dar forma a sus actos y legalizarlos. Con esto podríamos concluir la pintura de nuestros congresos; pero sucede que al triunfar una revolución todavía no le es dado al presidente perfeccionar su máquina electoral y suelen ser electos algunos diputados de verdad. Cuando esto sucede, el presidente inicia una serie de activos trabajos para anular la acción de aquéllos, y para tal efecto no tienen fin las estratagemas y las intrigas. Quién recibe gratificaciones, quién empleos; otros, concesiones; los de más allá, resoluciones favorables en los ministerios para los asuntos que patrocinan.



Así sucede en realidad y al fin gana el presidente; pues entre el hambre y las persecuciones y la influencia y el dinero, no son muchos los caracteres bien templados que escogen lo primero. Pero para mostrar los males que traería el predominio del Congreso, en la marcha de los negocios públicos, tal como hoy está integrado, vamos a suponer que todos sus miembros han sido elegidos por el pueblo. En su gran mayoría son hombres ignorantes, *politiqueros* habilidosos, que todo lo que buscan en el puesto es su ventaja personal. De la porción de hombres instruidos no se puede sacar gran partido, porque su instrucción generalmente es de carácter literario y de orden especulativo, alejado en absoluto de las necesidades reales de la vida. Profesionistas casi todos, ignoran lo que se refiere a la agricultura, a la industria, al comercio, a la banca, a los transportes, a los impuestos, a la administración; y los que algo saben de cuestiones sociales, lo saben rudimentariamente y sin haberlo puesto en práctica; lo saben por los libros, pues son víctimas de la funesta educación que han recibido y de la cual trataré en seguida.

Los hombres honrados que van al Congreso con las mejores intenciones, tampoco pueden hacer mucho por falta de preparación adecuada. Así, los trabajos de estas asambleas son estériles y perjudiciales, pues su labor es nula de toda nulidad. Las discusiones se reducen a alardes de oratoria barata, para la cual la atmósfera es propicia: las galerías aplauden los discursos que están más recargados de citas históricas y de palabras altisonantes, y se juzga de la inteligencia de un diputado por su verbosidad y por su mayor o menor repertorio de citas de memoria. Casi siempre los debates degeneran en polémicas de carácter personal, pues a las características de la composición de éstas, en que ya se ha dicho que predominan los profesionistas, hay que agregar nuestro temperamento impresionable, imaginativo y apasionado.

Los periodos de sesiones son cortos, y a periodos de sesiones extraordinarias sólo el presidente puede convocar, sin que el Congreso pueda tratar otros asuntos que los que marca la convocatoria, y el presidente tiene buen cuidado de suprimir todo asunto que no sea de inmediato interés político para él. Resulta de esto que el Congreso no tiene tiempo más que de revisar a la carrera el presupuesto, cuya revisión resulta una farsa, pues aun en el supuesto de que el Congreso modifique las partidas, el presidente hace lo que le acomoda, armado de las famosas facultades extraordinarias que el mismo Congreso le concede.

En una palabra: un Congreso formado mediante el proceso electoral actual, con la composición que tiene y sometido al presidente, bien puede suprimirse sin que el país se dé cuenta de ello.

La representación proporcional es absolutamente indispensable para que estén representados hasta donde sea posible todos los elementos de la sociedad, especialmente los productores, los agricultores, comerciantes, industriales, obreros, banqueros, navieros, marinos, ingenieros químicos, etcétera, sin que deje de haber militares, abogados, médicos y demás clases.

Tal como se integran, nuestros congresos resultan una reunión de personas que van a tratar de resolver una serie de asuntos de los cuales jamás habían oído hablar. Esto da el mismo resultado que daría el que, si faltando los músicos de la Ópera Metropolitana, para sustituirlos se tomara al azar un grupo de personas que tocaran. Probablemente serían todos muy buenas gentes, pero el auditorio tendría que huir a escape de semejante música.

Es necesario disminuir el número de representantes, porque mientras más numerosa es una asamblea menos trabajo hace, y la ineficacia del espíritu de multitud, que ya es perjudicial para esta clase de labores en una asamblea poco numerosa, lo es más cuantas más personas la componen. Con un senador y dos diputados por cada estado sobraría personal, pues jamás se ha visto que una negociación privada tenga tan numeroso Consejo de Administración.

Es preciso separar la función técnica de la política. Para esto se necesita crear comisiones técnicas que asesoren a las comisiones del Congreso, y aun cuando la decisión final, es decir, la de carácter político, la tenga el Congreso mismo, la experiencia enseña que casi siempre se aprueba el proyecto de la comisión, que ya trae la sanción de la opinión pública, sabedora de que lo han hecho especialistas en la materia.

Se necesita aumentar a cuatro años el periodo de los miembros del Congreso para que tengan tiempo suficiente de adiestrarse, pues se ha observado que en dos años apenas si conocen las prácticas parlamentarias; y conviene elegirlos por mitad para evitar que un Congreso compuesto exclusivamente de gente sin experiencia pierda muchos meses en adquirirla.

Aumentar los sueldos es conveniente, porque una posición lucrativa da lugar a que sea disputada y con esto se obtienen mejores elementos y se les da respetabilidad.

Es necesario exigir la vecindad para que a cada Congreso vaya gente que esté en íntimo contacto con las ideas y las necesidades de su localidad, y así se evita que una pandilla de politiqueros profesionales que habitualmente residen en la capital monopolice las representaciones: estos políticos no tienen el menor cuidado de los intereses de sus representados y sólo usan el puesto para su provecho personal.

Es preciso pagar por sesiones para evitar el grave daño que resulta al país de la falta de asistencia de sus representantes, sin que valga la excusa de enfermedad. El que esté enfermo que vaya a curarse a su casa. El Congreso no debe ser un asilo de enfermos, ni una casa de beneficencia para albergar inválidos de la voluntad.

Naturalmente, hay que dejar al Congreso la facultad de prolongar sus sesiones, y a la Comisión Permanente la de convocar a extraordinarias; sin pretender que éstas sean las medidas únicas y definitivas que deban tomarse pues ésta es una eterna cuestión de estudio y evolución.

¿HACIA DÓNDE VA LA ECONOMÍA POLÍTICA EN MÉXICO?

04

¿HACIA DÓNDE VA LA ECONOMÍA POLÍTICA EN MÉXICO?

Alberto Díaz Cayeros⁵

Zaira Razú Aznar

Economía política en México

Es importante señalar que en las últimas décadas no se ha producido ningún tratado de economía política de algún mexicanista estadounidense de la magnitud de *La política del desarrollo mexicano*, de Roger Hansen (1974) o los inmigrantes pobres en la ciudad de México y la política, de Wayne Cornelius (1975). Esto refleja la tendencia de la investigación en ciencias sociales en México a buscar publicaciones en revistas arbitradas (con sede en los Estados Unidos), en lugar de libros. No obstante, existen importantes libros producidos en la economía política de México por académicos respetables, escritos con un público más amplio en mente, en su mayoría dentro del país. Tales obras incluyen notables ejemplos de trabajos realizados por periodistas, expertos e investigadores, muchas veces colaboradores en think tanks, entre los que se encuentran autores como Carlos Elizondo, Luis Rubio, María Amparo Casar, Ricardo Raphael, David Recondo, Fernando Escalante, Denise Dresser, Juan Pardinas, Jesús Silva Herzog-Márquez, Luis Carlos Ugalde, Federico Reyes Heróles y Alonso Lujambio.

⁵ Díaz Cayeros, Alberto; Razú Aznar, Zaira. ¿Hacia dónde va la economía en México? En: Revista El Trimestre Económico. Vol. LXXXI. No. 324, octubre-diciembre del 2014. Págs. 783-806

Revistas de divulgación como *Nexos* o *Este País* se han convertido en espacios para la investigación académica y los debates contemporáneos, lo que permite la publicación de las voces de los investigadores más jóvenes. No es raro encontrar artículos en estas revistas que incluyan análisis estadísticos o discusiones teóricas del tipo que sería más probable encontrar en revistas especializadas como *Foro Internacional* o *Política y gobierno*. Por otra parte, los economistas están cada vez más comprometidos con el debate político, en particular en temas como la pobreza y el crecimiento económico. Las obras de Gerardo Esquivel, Santiago Levy, John Scott, Luis Felipe López Calva y Nora Lustig, por citar algunos ejemplos notables, se encuadran claramente dentro de una tradición de la economía política familiar para los politólogos, aunque está firmemente basada en la teoría microeconómica y el análisis estadístico.

Si bien en México se ha prestado mucha atención a la prohibición de la reelección y al estudio de las reglas electorales y sus efectos en la representatividad de las legislaturas, es posible que la investigación más original e interesante sea la relacionada con los vínculos e intercambios entre los votantes y los políticos (y los partidos a los que pertenecen). Esta bibliografía se enfoca en temas de rendición de cuentas, *credit claiming*, y las condiciones bajo las que ha sido o no posible para el país eliminar el clientelismo como método predilecto de intercambio político. El libro de referencia de Beatriz Magaloni, *Voting for Autocracy*, ofrece una perspectiva de la transición democrática mexicana basada en el comportamiento del votante individual. A diferencia de trabajos anteriores sobre democratización en México, este libro se enfoca en la forma en que las reglas institucionales, la gestión macroeconómica, o el aislamiento de los procesos electorales de las influencias políticas a partir la creación de las Juntas Electorales; siguen una lógica basada en los cálculos hechos por los políticos y los votantes en la arena electoral. La aproximación de Magaloni sobre la hegemonía de partido se ha aplicado al estudio de África, Europa del Este y el Medio Oriente.



En relación con el manejo de redes clientelares, un estudio reciente de Horacio Larreguy (2012) muestra cómo la posición dominante del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en municipios con altas proporciones de tierra ejidal puede explicarse a través de las redes del partido. Su trabajo se centra en la calidad de la información que los políticos pueden extraer de sus intermediarios, en este caso, los comisarios ejidales. El argumento consiste en que mientras mayor es el grado de correspondencia geográfica entre el ejido y la sección electoral, mayor es la calidad de información con la que cuentan los políticos. Encuentra evidencia de que, en los estados gobernados por el PRI, el partido utiliza la información electoral disponible a nivel sección para extraer una señal sobre el desempeño de sus intermediarios y condicionar la entrega de recursos. Cuando el PRI no gobierna en el estado, no hay evidencia de premios o castigos a los ejidos derivados de mayor número de sus resultados electorales. En general, los municipios con ejidos tienen más votos por el PRI y menos bienes públicos (aproximados por el número de escuelas y maestros per cápita). Estos resultados no se deben a tendencias previas o diferencias en el desarrollo económico entre tierras ejidales y privadas y sugieren que, cuando los costos de monitoreo de intermediarios políticos son bajos, los incentivos de los políticos se reducen a proveer bienes públicos para ganar elecciones.

Uno de los ejes fundamentales de la bibliografía sobre clientelismo fue proporcionado por la transformación de la política social en México hacia los programas de transferencia condicional de efectivo, es decir, las intervenciones a partir de Progres-Oportunidades. Esta línea de investigación se ha enfocado en la manera en la que los servicios sociales son proporcionados por el Estado mexicano en áreas como salud, educación o infraestructura. Inicialmente se centraba sobre todo en cuestiones de política distributiva (Juan Molinar y Jeffrey Weldon, 1994; Denise Dresser, 1994; Jonathan Fox, 1994). Más adelante, esta bibliografía fue tendiendo cada vez más hacia análisis estadísticos sofisticados de provisión de bienes públicos (Matt Cleary, 2007 y 2010; Markus Kurtz, 2002), y a algunos de los ejemplos más fascinantes de intervenciones aleatorias (diseños experimentales) que buscan capacitar a los ciudadanos para exigir un mejor uso de los fondos públicos.

La implementación inicial aleatorizada de Progres-Oportunidades para estudiar su efecto electoral. Encuentra que la afiliación temprana al programa incide positivamente tanto en las tasas de participación política electoral como en la proporción de votos del partido en el gobierno para las elecciones presidenciales del 2000. Argumenta que, probablemente, los efectos electorales de Progres-Oportunidades se dieron por la vía de la movilización política (que aumentó la participación electoral), y no porque los beneficiarios temieran perder acceso al programa si votaban por la oposición, ya que no hay evidencia de que el voto por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) o el PRI se viera afectado por la implementación de dicho programa.

Existe también una importante corriente académica enfocada en temas de rendición de cuentas. Jonathan Fox estudia la relación entre las reformas económicas de las décadas de 1980 y 1990, y la capacidad institucional del Estado. La complejidad de las reformas en conjunto con la ausencia de un sistema fuerte de rendición de cuentas, representaron los retos más importantes para la creación de instituciones fuertes y libres de corrupción. En un estudio posterior, se enfoca en las formas en las que se puede crear una cultura de rendición de cuentas en regímenes autoritarios, prestando atención sobre todo al papel que desempeña la sociedad civil en el campo y su fortalecimiento a partir de asambleas comunitarias, arbitraje de procesos electorales y reformas de acceso a la información, entre otros.

Dependencia y desarrollo

Quizás el mayor desafío para el desarrollo en México sea la profunda conexión entre los recursos naturales, los ingresos del gobierno y la desigualdad económica. Este tema clásico de la dependencia ha sido estudiado por especialistas desde diversos ángulos, aunque aún no ha surgido una síntesis completa que explique plenamente la relación causal entre las limitaciones fiscales de la economía mexicana, su dependencia de los ingresos petroleros, la falta de una conexión entre gasto y carga fiscal, y la generación de una enorme riqueza para una pequeña minoría.

Se han hecho importantes esfuerzos por explicar la economía política del petróleo en México, ya que éste sigue siendo la principal fuente de generación de ingresos para los gobiernos federal, estatal y municipal (debido a la alta dependencia de estos últimos de las transferencias federales). Se ha puesto énfasis en la fuerza y el papel del sindicato como obstáculo para los esfuerzos de privatización, y algunos estudios recientes han explorado los aspectos contractuales relacionados con los dilemas que enfrenta la administración de este complejo sector. También se ha hecho investigación sobre las coaliciones legislativas que han bloqueado con éxito los esfuerzos de reforma energética.

Sin embargo, es posible que la contribución más importante al estudio de esta industria en México se encuentre en la línea de investigación que explora el papel de los ingresos petroleros y la captura de éstos por las élites del país como un mecanismo que crea un déficit democrático. Haber, Maurer y Razo abordan este tema desde una perspectiva histórica centrándose en el papel de las instituciones formales y en cómo éstas permitieron a las empresas petroleras responder ante cambios en impuestos o configuraciones de derechos de propiedad entre 1911 y 1929, de manera que las instituciones formales y las reformas legales de ese periodo no lograron afectar la industria en la forma como lo planeaba el gobierno.

En otro estudio del mismo año, los mismos autores analizan el México pre y posrevolucionario, y plantean cómo la inestabilidad política no necesariamente se relaciona negativamente con el crecimiento económico. A pesar de la inestabilidad política que vino después del porfiriato, con la Revolución mexicana, el crecimiento del país sólo se vio interrumpido por un breve periodo entre 1914 y 1918. Sin embargo, la economía recuperó rápidamente el paso a partir de 1919 en prácticamente todos los sectores relevantes de la economía de ese momento (agricultura, minería, industria, petróleo, minería y sector financiero). Haber, Maurer y Razo plantean que esto se debe a una integración política vertical capaz de asegurar debidamente los derechos de propiedad incluso en condiciones de inestabilidad, donde la protección de los derechos de propiedad es un bien privado y no público, y la élite gobernante protege sólo a ciertos grupos estratégicos a cambio de impuestos.

Carlos Elizondo hace una buena descripción de los dilemas contemporáneos y del poder que tienen ciertos grupos de interés (empresarios, agricultores, sindicatos y burócratas, entre otros) en México para bloquear reformas que beneficien a las mayorías. Plantea que el Estado realiza un trabajo mediocre como mediador del Estado entre estos grupos de interés y la sociedad en general. Este papel sólo puede ser mejorado a través de reformas institucionales que transformen los mecanismos de toma de decisiones en el Congreso, reformas laborales, electorales y que, más generalmente, fortalezcan al Estado frente a los intereses que frenan el progreso del país.

Finalmente, cabe notar que, en contraste con los debates en muchos otros países de América Latina, la industria minera mexicana ha recibido muy poca atención. Esta situación no deja de resultar sorprendente, pues varias de las mayores fortunas del país se han construido a partir de la extracción de cobre y plata durante el reciente auge de los productos básicos. El régimen de regalías de la minería en México es completamente anacrónico, y no existe aún ningún estudio que nos permita comprender el tipo de captura del Estado que permitió que el empoderamiento de actores que, hasta ahora, permanecen virtualmente libres de impuestos.

Formación del Estado y el Estado de derecho

En los últimos años se ha puesto mucha atención en el tema de la fortaleza o debilidad del Estado mexicano. Frente a los crecientes desafíos de las organizaciones de tráfico de drogas y las dificultades que enfrenta el gobierno para establecer prácticas claras de Estado de derecho, algunos estudiosos comenzaron a debatir si México podría ser considerado un Estado fallido. En gran medida, este debate resultó estéril, ya que México es en realidad un Estado muy fuerte, que emergió de la época posrevolucionaria con una gran capacidad de desplegar enormes cantidades de recursos para proveer bienes y servicios públicos. La cuestión entonces no era si México tuvo un proceso de formación del Estado que condujo a un Estado débil sino las razones específicas por las que las últimas administraciones federales y locales han tenido poca capacidad de proteger a sus ciudadanos de la delincuencia común y, más recientemente, el reto de organizaciones de tráfico de drogas.

Sobre esta última cuestión, muchos investigadores están tratando de comprender las causas y consecuencias de los aumentos en el número de homicidios y la violencia en grandes regiones del país. El debate ha involucrado tanto a economistas como a politólogos que trabajan en un verdadero diálogo y colaboración. La economista Melissa Dell establece que los alcaldes políticamente alineados son más propensos a contribuir a los esfuerzos federales para combatir a las OTD, pero que esos esfuerzos han dado lugar a perturbaciones importantes en la actividad económica de las organizaciones, cuya consecuencia es un aumento de la violencia. Viridiana Ríos explica el aumento en el número de homicidios a partir de dos factores: I) narcotraficantes que disputan un mercado, y II) muertes por enfrentamientos con las fuerzas policiales y el ejército. Mientras mayor es la violencia causada por el primer factor, mayor es la violencia causada por el segundo, pues que las autoridades tienden a intervenir más en áreas con índices de violencia más altos.

Una corriente de trabajo estrechamente relacionada tiene que ver con el reto de la reforma de la policía y el establecimiento del Estado de derecho. Aunque la mayor parte de las contribuciones de esta área proviene de abogados, que tienden a enfatizar los aspectos formales y procedimentales del código legal (en particular en torno a juicios orales y al uso de un sistema acusatorio de justicia en vez de uno inquisitorial) existen importantes estudios que analizan el comportamiento de la policía en diferentes contextos municipales, estudios comparativos de reforma de la policía e investigaciones sobre la relación entre democratización y calidad del Estado de derecho. La corrupción en la policía de la Ciudad de México y plantea que la transición a la democracia y el consecuente aumento en competencia electoral, en conjunto con la fragmentación del aparato de justicia del país, evitan que sea posible llevar a cabo una reforma de la policía que logre reducir los conflictos de coordinación entre los diferentes niveles del aparato de justicia mexicano.

No obstante, los avances obtenidos por programas sociales como Progres y Oportunidades, México no ha logrado eliminar la pobreza extrema y es uno de los países más desiguales de la OCDE. Los factores detrás de la reducción de la desigualdad experimentada por el país en las últimas dos décadas. Encuentran que cambios en la composición de la fuerza laboral, sobre todo en términos de educación, han contribuido a una reducción en la desigualdad en el ingreso, puesto que hay una mayor oferta relativa de mano de obra calificada. La reducción de la brecha salarial entre mano de obra calificada y no calificada se debe, por lo tanto, a una creciente tendencia hacia el gasto progresivo en educación. Igualmente, un mayor acceso a servicios de salud puede haber aumentado la productividad laboral entre los trabajadores poco calificados.

La repercusión de las transferencias gubernamentales en la reducción de la desigualdad ha sido más importante que cualquier otro factor, lo cual se debe sobre todo al lanzamiento de Progres en 1997 y a los cambios en el gasto público que se dieron desde entonces. Sin embargo, a pesar de que desde fines de los noventa las transferencias gubernamentales han beneficiado cada vez más a los segmentos más pobres de la población, la correlación Gini entre transferencias e ingreso monetario total sigue siendo positiva. Es decir, que, aunque las transferencias gubernamentales entre 1994 y 2006 se han vuelto crecientemente progresivas, siguen siendo regresivas en términos absolutos.

El problema de la desigualdad ha sido estudiado tanto por sus causas como por sus consecuencias en el crecimiento económico. Una de las principales causas de la desigualdad en México es un equilibrio político de distribución de ganancias que tiene consecuencias negativas para el crecimiento económico y que ha persistido en el país a pesar de su reciente democratización. Las desigualdades de poder e influencia llevan a la creación de instituciones económicas que perpetúan la desigualdad.

Así, se crea una trampa de la desigualdad, que autores como Isabel Guerrero, Luis Felipe López-Calva y Michael Walton relacionan con dos factores principales: I) la concentración de la riqueza en el ámbito empresarial, y II) los sindicatos de sectores protegidos. En relación con el primer punto, los autores utilizan datos de los listados de Forbes sobre multimillonarios del mundo para estimar la concentración de la riqueza en México, pues el índice de Gini no captura los ingresos de los multimillonarios del país. Encuentran que su valor total neto equivale al 5-6% del PIB. Casi la mitad de estos multimillonarios se beneficiaron de las privatizaciones de principios de los noventa. Asimismo, en el caso de las telecomunicaciones, el estudio encuentra que los multimillonarios tienen probabilidades significativamente menores de que se les niegue una concesión o de que se les sancione por prácticas perjudiciales al cliente.

En relación con las prácticas monopólicas, a pesar de que existe una agencia regulatoria relativamente independiente Comisión Federal de Competencia (CFC) el contexto judicial no es propicio para que ésta pueda promover efectivamente la competencia en el sector privado. Un sesgo a favor de las compañías de las élites empresariales que se protegen de las regulaciones a través de la figura del amparo. Al estudiar todas las resoluciones de 1998 a 2006 sobre fusiones y adquisiciones y prácticas monopólicas de la CFC, encuentran que, en 39 de los 612 casos denunciados como abuso de poder de mercado, las empresas interpusieron amparos, y en 12 de estos casos, las resoluciones judiciales fallaron a favor de las empresas. Esto es especialmente preocupante si se considera que normalmente son las empresas más grandes las que usan (y pueden pagar por) amparos y las que tienen éxito usándolos.

En cuanto a los sindicatos, si bien muchas veces funcionan como una protección real para sus afiliados, también es cierto que generan altos costos sociales cuando su influencia es desproporcionada en sectores protegidos (como es el caso de los sindicatos de Pemex, CFE y LFC) o en sectores de educación o salud. Estos grupos son mucho menos ricos que los antes mencionados. Sin embargo, los sindicalizados de Pemex ganan 71% más, los de telecomunicaciones 30% más y los maestros 48% más de lo que se esperaría considerando sólo su educación y experiencia (aunque vale notar que hay también una proporción de sindicalizados que vive en pobreza extrema).

Carlos Elizondo plantea que el poder de los sindicatos proviene de una regulación que no permite que los trabajadores sean representados más que por un sindicato registrado. Como cada trabajador debe pertenecer a un sindicato y ninguna empresa puede tener un sindicato minoritario, es difícil que los sindicatos registrados puedan ser desplazados por nuevos grupos. Además, la posibilidad de reelección indefinida de líderes sindicales y las cuotas sindicales deducidas de la cuota de cada trabajador, contribuyen a que los sindicatos sean normalmente estructuras poco democráticas y con líderes sumamente poderosos, con la capacidad de decidir contratos y despidos. La poca competitividad de los sindicatos afecta negativamente la calidad del servicio a los afiliados, además de crear un amplio margen para prácticas corruptas y nepotistas.

Si el objetivo de las políticas públicas es mejorar las oportunidades del crecimiento del país, es necesario tomar en cuenta estas desigualdades estructurales, pues sus consecuencias van desde prácticas monopólicas impunes hasta un sistema educativo corrupto y de mala calidad.

Como se ha mencionado, los programas sociales particularmente Progres-Oportunidades han logrado transferir recursos a los segmentos más pobres de la población y reducir la desigualdad. Sin embargo, la eficiencia redistributiva de estos instrumentos se ha visto limitada por un sistema impositivo ineficaz. El sistema fiscal mexicano, encuentra que esta ineficacia se debe a las exenciones en impuestos directos e indirectos, así como a subsidios a la energía. Sugiere que la eficiencia redistributiva puede ser mejorada si se reemplazan los subsidios indirectos por transferencias directas o en especie. Sin embargo, existen grupos de interés y barreras económicas que impiden que se aprueben reformas en esta dirección.

En esta misma línea de investigación, Eric Magar, Vidal Romero y Jeffrey Timmons, (2009) argumentan que parte de la ineficiencia fiscal del país radica en su baja capacidad de recaudación, derivada de fallas en la regulación, exenciones fiscales y falta de capacidad administrativa y voluntad política. México ha logrado mantener balances fiscales a pesar de su sistema de recaudación de impuestos, ya que ha logrado basarse en ingresos petroleros. Sin embargo, esta situación no es sostenible, ya que tanto las reservas probables como las probadas de Pemex están disminuyendo rápidamente. Para cubrir futuros desbalances fiscales será necesario aumentar los impuestos o disminuir el gasto.

Siguiendo a estos autores, uno de los principales obstáculos para lograr un sistema de recaudación más eficiente es la desconexión fiscal, que se ha agravado con la creciente descentralización política del país. La democratización ha aumentado las presiones a la descentralización del gasto, en parte porque los entonces partidos de oposición (particularmente el PRI desde 2001) tenían más poder al nivel estatal/municipal. Suponiendo que el objetivo de los políticos es arrogarse el mérito por el gasto, pero no ser culpados por aumentos en los impuestos, ante la presencia de grandes transferencias federales es poco probable que aumenten los impuestos locales. Otro factor que ha llevado a la descentralización es que, ante la prohibición de la reelección, muchos miembros del Congreso votan teniendo en mente que su siguiente posición política será probablemente una gubernatura estatal.

La tendencia dominante la centralización de la recaudación y la descentralización del gasto. Además, tanto los gobiernos estatales como los municipales tienen incentivos gastar ineficientemente, ya que no son ellos quienes recaudan (la mayoría) de los impuestos. Como medida de control, el gobierno federal ha logrado etiquetar buena parte de los recursos asignados a los estados para prevenir el gasto ineficiente, pero esto no ha sido suficiente. Finalmente, vale notar que, aunque los regímenes especiales para ciertos productos y sectores han generado abusos e incrementado los costos administrativos del sistema, no se han hecho esfuerzos importantes para eliminarlos.

Otra línea de investigación se centra en los ingresos perdidos por el gobierno a causa de la persistencia de la informalidad en los mercados laborales. Uno de los estudios más importantes en este tema es el de Santiago Levy en Buenas intenciones, malos resultados. Política social, informalidad y crecimiento económico en México (2010), donde analiza la relación entre el aumento en el número de programas sociales para los trabajadores del sector informal y el bajo crecimiento económico en México de 1997 a 2006. Levy identifica la mala coordinación de la política social en México como una fuente de distorsión microeconómica que segmenta el mercado laboral entre trabajadores formales e informales.

La idea detrás de esto es que, por varias razones, los trabajadores formales pueden asignar un valor distinto a los beneficios de la seguridad social que, a sus costos, generalmente uno menor. Como las contribuciones son obligatorias, están funcionando, de hecho, como un impuesto al trabajo formal. Esto incentiva a muchos trabajadores a buscar empleo en el sector informal, lo cual afecta negativamente su productividad y el crecimiento económico del país. Además, los programas paralelos que proveen seguridad social a los trabajadores informales y que son financiados con impuestos generales, funcionan como un subsidio a la informalidad.

La combinación de programas sociales en México es un obstáculo para el crecimiento que anula, incluso, efectos positivos de programas como Progres-Oportunidades, ya que de poco servirá tener mano de obra mejor calificada si no es posible aumentar su productividad laboral. Tomando esto en cuenta, el autor analiza las dificultades políticas que enfrenta el país para transitar a una política social coherente, que no se base en reformas aisladas de programas sociales particulares. En una publicación anterior (2009) estudia las reformas al sistema de seguridad social de 1995 y 2004 para entender la relación entre productividad y concentración del ingreso y el poder. Argumenta que la búsqueda de ganancias por parte de grupos poderosos asociados con la provisión de seguridad social, como las administradoras de fondos para el retiro y el Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social impiden que optimice la productividad agregada del sistema.

Vínculos internacionales

En la bibliografía de vínculos internacionales, el tema más estudiado es sin duda la relación con Estados Unidos. Entre los diversos temas que pueden tenerse en cuenta, el más destacado en cuanto a la gran cantidad de investigación que se ha producido al respecto, es la migración. En la bibliografía sobre migración en México, tal vez una de las ramas más interesantes sea aquella que vincula el estudio del comportamiento migratorio con las remesas colectivas, en particular en el contexto del programa 3x1.

Al estudiar los sesgos económicos y políticos del 3x1, Javier Aparicio y Covadonga Meseguer encuentran que, como se esperaba, son los municipios de mayor migración los que tienen mayor participación. Sin embargo, como la relación entre migración y pobreza no es lineal, esto evita que sean los municipios más pobres los que más se benefician del programa. Por otro lado, el diseño del programa exige la coordinación entre los tres niveles de gobierno y las asociaciones de inmigrantes para la aprobación de proyectos. Esto causa que, en el periodo de estudio, sean los municipios y estados gobernados por el Partido Acción Nacional (PAN) los que más participen y se beneficien del programa (incluso si se controla en razón de los niveles de migración y pobreza), ya que sus costos de coordinación son menores.

Es posible también que sean las preferencias de los inmigrantes las que están detrás del sesgo político del programa, ya son ellos quienes tienen la facultad exclusiva de proponer proyectos. Sin embargo, en otro artículo los mismos autores encuentran que los líderes de los inmigrantes son generalmente pragmáticos y apartidistas, y que los gobiernos municipales tienen un papel central como promotores de la organización de clubes de inmigrantes. Las remesas colectivas se han convertido, desde la implementación del 3x1 en un recurso imprescindible para muchos gobiernos locales, de manera que los políticos tienen grandes incentivos para movilizar a los emigrantes y promover que soliciten proyectos.

Por un lado, esto implica que el programa podría usarse como un instrumento para premiar bastiones panistas con altos niveles de migración, evitando que los recursos fueran a donde más se necesitan. Por otro lado, también es cierto que los clubes o asociaciones de inmigrantes son menos susceptibles a los mecanismos tradicionales de clientelismo. Katrina Burgess argumenta que los emigrantes han estado expuestos a gobiernos con mecanismos mucho más fuertes de rendición de cuentas, por lo que, lejos de someterse a los caprichos políticos de las élites locales, se han mostrado autónomos e independientes.

Sin embargo, el papel que desempeñan los clubes de inmigrantes en el manejo del presupuesto y los proyectos depende en buena medida de la participación de los residentes locales. Los proyectos tienen mejores resultados cuando estos residentes logran organizarse en comités para implementar y supervisar las obras. En contraste con el argumento de Aparicio y Meseguer, Burgess concluye que el 3x1 está fuertemente determinado por la demanda de proyectos de los emigrantes (y no por la movilización de los políticos), ya que más de la mitad de los proyectos se realizan fuera de las cabeceras municipales, respondiendo cada vez más a necesidades comunitarias. Coincide con estos autores, sin embargo, en cuanto a la imposibilidad de llegar a las comunidades más pobres dado el diseño actual del programa (sólo pueden solicitar proyectos las organizaciones de inmigrantes y los emigrantes más organizados no suelen ser quienes provienen de las comunidades más pobres).

En relación con el impacto de las remesas colectivas en las comunidades de origen, vale la pena mencionar el trabajo de Lauren Duquette-Rury acerca de la coproducción de bienes públicos. Encuentra que los municipios que participan en el programa muestran una mejora en la provisión de servicios de saneamiento, drenaje y agua. Esto se debe a factores materiales y organizacionales que incentivan a los migrantes a participar en la coproducción de bienes para mejorar sus comunidades de origen. En específico, algunos inmigrantes cuentan con los recursos (en forma de remesas colectivas) y la motivación (altruista, religiosa, étnica o de estatus social) para participar en estos proyectos.

En el caso del TLCAN, las primeras evaluaciones de la economía política del tratado y sus consecuencias para México no han conducido a un análisis específico de las condiciones políticas que han impedido una mayor profundización del tratado o su expansión a otros ámbitos. Existe investigación sobre el apoyo al libre comercio que busca explicar el cambio más importante en la opinión pública de las últimas décadas. Otra línea de investigación se centra en la relación entre el TLCAN y la brecha salarial en México. A pesar de que la liberalización tuvo el efecto de disminuir la brecha, el rápido desarrollo tecnológico que ocurrió durante ese periodo tuvo el efecto opuesto, puesto que disminuyó el salario relativo de los trabajadores menos capacitados y aumentó así el diferencial de salarios.

Sin embargo, no se ha realizado mucha investigación sobre las dimensiones regionales del apoyo u oposición al libre comercio o sobre las estructuras institucionales que han mantenido el estado actual de las cosas en las relaciones comerciales entre Estados Unidos y México. Se construyeron dichas instituciones en México ha evitado que la liberalización comercial tenga como consecuencia los aumentos en las tasas de crecimiento del país que se esperaba tener cuando se firmó el tratado.

Finalmente, vale la pena mencionar los estudios que se han hecho sobre los factores de economía política que explican los flujos migratorios de México a Estados Unidos. Uno de los investigadores que ha estudiado el tema más exhaustivamente es Gordon Hanson. Este autor hace énfasis en el papel de los grupos de interés en Estados Unidos y la manera en que presionan al gobierno para controlar los flujos migratorios. Por ejemplo, el número de horas-hombre dedicadas a inspección en sitios de trabajo es 53 veces menor que el número de horas dedicadas a vigilar la frontera (datos de 2003). Hanson sugiere que esto, junto con el hecho de que en 2004 ningún empleador estadounidense fue multado por más de 5 000 dólares por contratar a un inmigrante legal, refleja que las leyes para el control migratorio no están bien aplicadas. Encuentra evidencia de que se favorece, controlada e indirectamente, la entrada de inmigrantes al evaluar la operación del Departamento de Seguridad Nacional (DHS): aumentos en los precios relativos de una industria intensiva en mano de obra inmigrante están asociados a disminuciones en el control fronterizo en un lapso de seis a diez meses en el futuro.



Un conjunto importante de temas que no han sido discutidos en la sección anterior incluye la situación cambiante del campo mexicano y el papel de la rebelión y la protesta tanto en zonas urbanas como rurales. La exclusión, la discriminación y la marginación siguen siendo un problema para los pobres, sobre todo al combinar la pobreza con la identidad indígena. Aunque en el pasado estos temas han sido abordados sobre todo por sociólogos, antropólogos y demógrafos, hay una investigación emergente hecha por estudiosos de la economía política que merece atención. Se ha renovado el interés en la comprensión de los movimientos indígenas, su búsqueda de autonomía y el estudio de las instituciones tradicionales de autogobierno

En el ámbito agrario, desde la década de 1990 las instituciones rurales mexicanas han pasado por una transformación radical. Las administraciones panistas trataron de dismantelar los mecanismos corporativistas tradicionales de representación y cooptación. Aunque su proyecto de transformar campesinos mexicanos en agricultores no fue realmente exitoso, el comportamiento político de la población de zonas rurales ha cambiado drásticamente, convirtiéndose en un electorado más volátil y cambiante. El régimen institucional de tenencia de la tierra fue liberalizado, aunque hay poca comprensión de los cambios que ello implicó en las localidades rurales.

Por otro lado, la agroindustria se ha convertido en un sector clave de la economía rural, en cierta medida como consecuencia de las oportunidades y retos que surgieron a partir del TLCAN. No hay mucha investigación sobre la economía política de estas transformaciones. Hubo un aumento inicial de los estudios en relación con la privatización de la tenencia de la tierra y hay algo de trabajo en la seguridad alimentaria. Sin embargo, esta área requiere mucho más trabajo, sobre todo en lo que se refiere a una perspectiva sobre los cambios que pueden esperarse en un futuro próximo.

Una segunda área que recibió mucha atención en la década de 1990 fue el tema de la rebelión y la protesta en el campo, en particular a partir del levantamiento Zapatista en Chiapas. El buen trabajo de antropólogos como Lynn Stevens, Carlos Tello o Héctor Díaz Polanco ayudó a aclarar de dónde venían estos movimientos y cómo evaluar las respuestas del Estado mexicano a estos desafíos. Se ha demostrado magníficamente los vínculos entre competencia religiosa, organización social y acceso a recursos como aspectos clave para entender la rebelión. Lo que unió a los integrantes del movimiento Zapatista en la rebelión de 1994 no sólo tuvo que ver con factores éticos sino también con condiciones socioeconómicas e instituciones de propiedad de la tierra (de carácter comunal). Se enfoca en el papel de la reforma agraria y en el de la competencia religiosa en la zona como detonante de dicha rebelión.

Esto nos lleva a la tercera área desatendida, que se relaciona con las oportunidades de los jóvenes mexicanos y los cambios en el tejido social en el contexto urbano. Los papeles cambiantes de género y el avance social de los hombres y mujeres jóvenes en el norte de México (en El otro México) es una de las pocas obras que ha demostrado con lucidez cuán profunda ha sido esta transformación. Varios antropólogos han analizado el movimiento social de la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO) como una nueva forma de participación social que utiliza medios de comunicación estaciones de radio, colectivos de arte y otros espacios artísticos, como espacios de articulación de redes sociales de jóvenes marginados en entornos urbanos. No obstante, sabemos muy poco sobre la forma en que la deserción escolar o las limitadas oportunidades de movilidad social de los jóvenes se han convertido en un factor clave en la creación de reclutas para organizaciones de tráfico de drogas y otras formas de delincuencia organizada. Tampoco existe mucha información sobre la forma en que los jóvenes han revitalizado el tejido social y contribuido a la creación de una comunidad cívica en ciudades que enfrentan desafíos de violencia, corrupción de la policía y gobiernos locales incompetentes.

Conclusiones

El estudio de la economía política en México se caracteriza por su dinamismo y productividad. Los estudiosos de México (tanto mexicanos como extranjeros) se han involucrado en las tendencias de la academia en Estados Unidos y han publicado en las principales revistas de investigación de sus disciplinas. Participan regularmente en intercambios intelectuales con académicos de toda América del Norte y son miembros activos de las reuniones profesionales con sus colegas. Ha habido un claro alejamiento de un enfoque teórico de las ciencias sociales para tomar una aproximación empírica, donde los métodos y enfoques de la economía han tenido prioridad.

Esto ha significado un desarrollo positivo en cuanto a la utilización de métodos estadísticos sofisticados para probar hipótesis, hacer inferencias y generar un proceso acumulativo de creación e intercambio de conocimientos. Se ha puesto relativamente menos atención al rumbo de la investigación en Europa, en particular en lo que respecta al estudio de los grupos empresariales y sus intereses, así como su relación con el Estado. También se ha desatendido la investigación sobre los procesos de formación de habilidades de los trabajadores y otros procesos laborales que probablemente tengan profundas raíces históricas de dependencia. El estudio del corporativismo, los sindicatos y otros intereses organizados parece haber sido sustituido por un análisis más atomizado y con un enfoque individualizado en los votantes, los políticos y los ámbitos institucionales donde interactúan formalmente. Dada la proximidad física a Estados Unidos, México tiende a perder perspectiva y deja pasar inadvertidos muchos de los avances tanto sobre temas sustantivos en general como sobre el estado de la investigación sobre América Latina en particular.

La gran cantidad de información estadística generada por los gobiernos (en forma de datos del presupuesto, registros de votación y encuestas patrocinadas por el gobierno) ha sustituido a la generación de nuevos conjuntos de datos compilados por los investigadores de manera individual. Si bien esto ha mejorado la replicabilidad de los estudios, ello ha sido a costa de una creciente limitación en el alcance de las hipótesis que se intentan probar. Cada vez es mayor la concentración en áreas relacionadas con la evaluación de programas sociales, mientras que se observa un cierto abandono de los estudios más comprometidos con diversos procesos, redes y relaciones sociales. Las revistas académicas parecen premiar sobre todo los trabajos realizados con altos estándares analíticos y bases de datos “off the shelf” que en realidad requieren poco trabajo de campo y bajos niveles de especialización, a pesar de que estos temas puedan resultar de poco interés para los latinoamericanistas o especialistas de México. Además, ha habido poca conexión entre el trabajo antropológico que estudia las zonas rurales, los movimientos marginales en las ciudades o la vida comunitaria indígena, y la ciencia política y la economía.

Sin embargo, a pesar de estas limitaciones, la tendencia de la academia en esta área ha sido muy positiva. El trabajo en México ya no se encuentra aislado o protegido por el manto del excepcionalismo mexicano. Los especialistas en economía política tienen una buena preparación y cuentan con información acerca de los principales debates teóricos y metodológicos en economía del desarrollo, los cuales, por cierto, han dado un giro importante en favor de un enfoque menos ideológico y más fundamentado empíricamente. Los economistas se han vuelto más abiertos a otras ramas y los politólogos más capaces de comunicarse con ellos, lo que ha permitido intercambios productivos en los que hemos aprendido mucho unos de otros.

SOBRE EL CAMBIO SOCIAL EN MÉXICO

05

CONSIDERACIONES SOBRE EL CAMBIO SOCIAL EN MÉXICO

170

Héctor Cuadra Montiel⁶

Un factor crucial internacional que se debe tener en cuenta para la génesis de la experiencia de la expansión de mercados y mercantilización de la reestructuración económica de México es el papel cambiante de los Estados Unidos de América. Después de haber sido uno de los principales exportadores de capital y acreedores desde finales de la Segunda Guerra Mundial, durante la década de 1970 y principios de 1980 se vio incapaz de mantener su superioridad financiera y productiva y se convirtió en un importador neto de capitales. La principal razón de este cambio cualitativo fue la necesidad de financiar tanto su déficit comercial y fiscal con créditos externos. En la segunda mitad de la década de 1970 los EUA comenzaron a tener un saldo negativo del comercio, debido a una cantidad cada vez mayor de mercancías importadas en su economía. La segunda mitad de la década de 1980 vio un aumento adicional de los bienes importados, que después de una breve recuperación se ha disparado sin control desde principios de 1990.

⁶ Cuadra Montiel, Héctor Consideraciones sobre el Cambio Social en México. En: Revista Reflexión política. Año 17. No. 34, diciembre del 2015. Págs. 6-19

Dentro de este contexto internacional, la mala gestión macroeconómica fue la raíz de la crisis económica de 1982. Con el fin de financiar políticas expansivas, el gobierno mexicano durante la década anterior había hecho uso del crédito internacional. Dado que la economía en ese momento dependía en gran medida de las exportaciones de petróleo, los problemas surgieron cuando el precio internacional del petróleo cayó a principios de 1980, colocando a México en una posición en la que ya no podía sostener su deuda externa, principalmente con los bancos del vecino país. La moratoria involuntaria de la deuda externa provocó la devaluación del peso. El objetivo de esto era generar un superávit de la balanza comercial. El gobierno como medida frente a la crisis de deuda internacional nacionalizó todos los bancos que operaban en México. En el plano interno, la tasa de cambio del peso se elevó de 25 pesos por dólar de los EUA a más de 1500 cinco años después. En lo internacional, en el periodo de un año a partir de 1982, más de una docena de otras economías experimentaban el mismo tipo de crisis de deuda fiscal y cambiaria, afectando la estabilidad económica en diferentes latitudes.

Durante el verano de 1982, un préstamo de emergencia por 4.550 millones de dólares fue organizado y dirigido por el gobierno norteamericano y el Fondo Monetario Internacional, en el que los bancos comerciales acordaron renegociar la deuda mexicana. Para la asistencia financiera de 1982, el Departamento de Agricultura de EUA otorgó un préstamo a cambio de una compra garantizada de maíz excedente resultante de su política agrícola. Una garantía de crédito de petróleo fue la más problemática acordada entre los dos gobiernos. Después de ofrecer un precio bajo a Petróleos Mexicanos para el prepago de deuda destinado a la reserva estratégica de petróleo, el Departamento de Energía norteamericano propuso que el gobierno mexicano debería pagar una comisión de transacción inicial. A pesar de que las condiciones del acuerdo no fueron reveladas y se han mantenido en secreto, la tasa de interés estaba cerca de un 38%, más del doble que la tasa de interés del mercado en ese momento. La Reserva Federal y el Departamento del Tesoro complementaron los recursos financieros de los EUA, mientras que algunos otros países desarrollados hicieron lo mismo a través del Banco de Pagos Internacionales. En resumen, el paquete de rescate fue más satisfactorio para el gobierno de EE.UU. y los bancos de ese país al evitar el colapso de estos últimos dado que se ha argumentado que su supervivencia dependía de mantener a flote a México. A pesar de que todos los préstamos fueron pagados completamente al año siguiente, los escasos fondos permitieron solo una recuperación relativamente lenta, debido a la imposición de altos costos sociales para la población mexicana, ya que las pérdidas de la crisis fueron socializadas mediante mecanismos de ajuste macroeconómico.



Fue también durante la década de 1980 que México fue tomado como un “caso piloto” para la reestructuración de la deuda externa, debido a su fuerte dependencia de los bancos internacionales. Para empezar, el Plan Baker en 1986, introdujo para la relajación automática de las metas fiscales que las tasas de crecimiento debían ser menores de lo previsto. Estas expectativas fueron acompañadas por la transferencia negativa de recursos internos, los cuales seguían obstaculizando la recuperación económica, pese a los esfuerzos en contrario. Tres años más tarde, el Plan Brady puso a México como el primer país en firmar cláusulas de deuda y reducción del servicio de deuda a mediano y largo plazo con los bancos comerciales. Ninguno de los dos planes, ni el Baker, ni el Brady podrían ayudar a México para atraer capital e inversión en la escala necesaria para la recuperación. A fin de revertir la transferencia negativa de capital había una urgente necesidad por acceder a una reducción en el servicio de la deuda internacional, el fomento de la repatriación de capitales y la atracción de nuevas inversiones extranjeras. Sin ellos, sin la eficiencia, la equidad y la productividad jamás podrían ocurrir.

Un impulso más decisivo fue proporcionado por posteriores cambios institucionales. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) ofreció entonces un marco institucional para proteger tendencias económicas y comerciales ya puestas en marcha. Sobra decir que estas tendencias se han profundizado y son aún más acentuadas desde que el TLCAN y sus operaciones comenzaron en 1994. El acuerdo comercial entre EUA, México y Canadá no habría sido posible para el lado mexicano de no estar involucradas la serie de transformaciones económicas que buscaban coincidir con la orientación del mercado y los fundamentos de los demás miembros, especialmente los norteamericanos. En definitiva, se muestra un claro patrón de operación selectiva estratégica. A pesar de los esfuerzos gubernamentales para atraer inversiones de otras partes del mundo, la tendencia a la concentración ha crecido aún más. En cuanto a la liberalización del comercio, no solo las barreras comerciales han sido convertidas en aranceles, las que a su vez se han ido reduciendo gradualmente, con el objetivo de la plena liberalización del comercio de bienes y servicios entre los tres países; sino también la iniciativa incumplida hacia un Área de Libre Comercio de las Américas, iba a ser el siguiente paso para la eliminación hemisférica de obstáculos al comercio y la inversión.

Ya que no se está prestando atención exclusivamente a la esfera material, el impacto que tienen las ideas es una de las principales líneas de análisis de este artículo. Los cambios en los supuestos, las agendas y las ideas características de los cambios de paradigma son también parte de los procesos de mercantilización bajo escrutinio. En este trabajo habiendo examinado las características de la famosa crisis de deuda externa de México, su mala gestión macroeconómica y fiscal, puede resultar útil echar un vistazo a un desarrollo clave en el panorama socio económico en ese momento. Esta sección se concentra en la interacción entre agentes públicos y privados. Al hacerlo, se pone especial atención en el impacto del contexto estratégicamente selectivo sobre el actor. Uno de los elementos que no deben pasarse por alto en el análisis de los procesos contemporáneos de cambio social en México, es el perfil profesional de los funcionarios claves del gobierno, quienes toman las decisiones y las redes que las componen. Desde finales de 1970 y principios de 1980, los responsables superiores del gobierno en México, especialmente los relacionados con la agenda económica, recibieron una formación económica neo-clásica en universidades de la Ivy League en los EUA.

No es una exageración decir que los organismos financieros internacionales fueron copartícipes en la experiencia de la reestructuración económica de varios países, a pesar de que ninguno admitiría corresponsabilidad. Debido a un contexto adverso asociado con la crisis de la deuda externa, México llegó a un punto en el que se convirtió en dependiente crónico de los recursos financieros y el asesoramiento del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, debido a que las alternativas de fuentes privadas de crédito le fueron canceladas. El énfasis de los programas de reestructuración financiera y las cartas de intención del Fondo Monetario Internacional señalaron enfáticamente los objetivos de estabilización macroeconómica y control de la inflación. Sin embargo, es importante tener en cuenta que, atendiendo las características de estos documentos, históricamente se observa que no únicamente priorizaron reflejar la evolución política y asesoramiento técnico, ya que también han adicionado una serie de cuestiones diferentes ampliadas respecto de la agenda económica original. Por ejemplo, la preocupación inicial de reducir la inflación y el equilibrio correcto de la balanza de pagos, se enfatizó en 1982. De esa fecha en adelante se vio un mayor alcance en la agenda económica incorporando otros temas como el fortalecimiento del sistema bancario y la privatización de empresas estatales, como lo atestigua su inclusión en los documentos oficiales, Cartas de Intención y el Mejoramiento de Políticas Económicas 1999, 2000. Además de los términos técnicos y económicos en lo que las cartas de intención se acuerdan, hay elementos adicionales como la voluntad política y la confianza, que afectan la decisión de los gobiernos para participar en un programa del FMI.

Mientras que el sector bancario fue nacionalizado a raíz de la crisis, algunos sectores financieros no bancarios no lo fueron. A finales de la década, las redes tecnócratas jugaron un papel clave en la promoción y la reanudación de una iniciativa endógena para la liberalización de los servicios financieros. Las preferencias de los agentes, sin embargo, no apostaron por una liberalización total e indiscriminada. En relación a ello, en el lado mexicano, la participación extranjera en el mercado nacional se impidió, e incluso las negociaciones del TLCAN fueron beneficiosas, dado que al sector financiero mexicano fue concedido un programa de liberalización de largo plazo. Sin embargo, una de las consecuencias no deseadas de la década de 1990 fue la crisis financiera que alteró por completo el contexto y las condiciones que habían prevalecido hasta entonces. Hoy en día, los inversionistas extranjeros se han apoderado de la banca mexicana y los intermediarios financieros no bancarios mediante la compra no solo de acciones sino de los grupos bancarios y financieros completos.

Después de haber descrito las condiciones económicas mexicanas de la década de 1970 y principios de 1980, es necesario examinar en detalle lo que los esfuerzos hacia la democratización han entregado, ya que no han estado funcionando al mismo ritmo que los procesos de reestructuración económica.

Desde principios de 1990 el papel del otrora Instituto Federal Electoral (IFE), actualmente Instituto Nacional Electoral (INE), ha sido actuar como un órgano independiente del poder ejecutivo para hacer frente a las elecciones. Esa medida fue complementada con modificaciones en la regulación del financiamiento de los partidos y una evolución más diversa e incluyente de la política del Congreso que resultó crucial para la nivelación del campo de juego para todos los participantes. Además, incluso antes de que el IFE fuera creado, el panorama político y electoral había sufrido cambios importantes. No solo ha sido objeto de debate que el ganador de la elección presidencial de 1988 no se sentó en la silla presidencial, sino también que el antiguo partido gobernante perdió la capacidad para hacer cambios constitucionales por su cuenta¹. A pesar de que el PRI ocupó polémicamente la presidencia por dos periodos más hasta el año 2000, no ganó las dos terceras partes de los escaños en la Cámara de Diputados, haciendo necesarias alianzas y coaliciones políticas. El movimiento estratégico principal del gobierno fue acercarse y negociar con el conservador Partido Acción Nacional (PAN), que terminó ganando la presidencia 12 años después. La coalición de izquierda que entró en esta elección, y que desafió al gobierno, fundó, aunque con algunas modificaciones, el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Hoy en día, está regulado que ningún partido político puede ocupar dos tercios o más de los lugares necesarios para las reformas constitucionales.

A la vuelta del siglo XXI, con el Congreso Federal dividido, la alternancia y yuxtaposición entre las principales fuerzas políticas, es decir, PRI, PAN y PRD, de los gobernadores, los Congresos de los Estados y municipios, se ha convertido en un escenario común. Cada vez hay más espacio para la autonomía política en México. Una tendencia importante resulta el apoyo de instituciones fuertes e independientes que se han alejado de la fuerte concentración del poder y la discreción presidencial. Puesto que un gobierno democrático y representativo es mejor, el ejercer prácticas federales que tengan por objetivo la representación no centralizada y la descentralización de los gobiernos estatales, han permitido recuperar la autonomía política y, en algunos casos, innovar en las políticas públicas. Por otra parte, la sincronía de las elecciones para los Estados, el Congreso y los municipios aumenta la probabilidad de combinaciones diferentes de yuxtaposición y membresía política en los distintos niveles de gobierno.

A pesar de que la consideración de un poder judicial independientemente tiene raíces históricas que se remontan hasta la Constitución de 1857, el hecho de que el sistema legal está influenciado por el contexto político ha condicionado en gran medida el grado de independencia judicial. Ello ha implicado que la alineación se ha logrado a través de estrategias que superponen el poder judicial a la presidencia, por lo tanto, limitan el principio de separación de poderes. Sin embargo, es importante señalar que este escenario fáctico se ha logrado sin alterar el orden constitucional. Si la liberalización política y la democratización se han subordinado a las prioridades económicas, que han dado lugar a la expansión de mercados y a la mercantilización creciente, entonces las reformas judiciales han sido tercer rango, a su vez, subordinadas a consideraciones políticas.

Sin embargo, se trabajó un par de reformas constitucionales durante la década de 1990, que podrían servir como pasos preliminares hacia un mayor grado de democratización y de autonomía política de los actores políticos. En primer lugar, la reforma de 1994 sobre los criterios para la selección de los candidatos a la Suprema Corte de Justicia, haciendo hincapié en la especialización y la experiencia y al mismo tiempo, separándolos de los perfiles políticos. Desde el mismo año, dos tercios del Senado tienen que ser elegidos de una lista de candidatos presentada por el Ejecutivo. Debido a que la duración del cargo ha cambiado, los individuos son designados para el Tribunal Supremo por un plazo fijo de 15 años. Además, el presupuesto judicial ya no necesita la aprobación del Presidente. En segundo lugar, la reforma de 1996 amplió las facultades de revisión de la Suprema Corte de Justicia sobre algunas cuestiones electorales. Ahora es posible que se pronuncie sobre la constitucionalidad de las leyes electorales federales y estatales. La jurisprudencia ha comenzado a desarrollarse en relación con las relaciones intragubernamentales e intergubernamentales. Además, el establecimiento de un órgano colegiado asesor de los ciudadanos a cargo de la gestión de los procesos electorales del IFE / INE ha fortalecido su independencia.

Sin embargo, por importantes que estas reformas sean, sin duda, no brindan ninguna garantía del perfil político reforzado de la Suprema Corte de Justicia para que se traduzca en una mejor administración de justicia. La protección imparcial y previsible de los derechos y el cumplimiento de las normas sigue siendo un objetivo sin cumplir enteramente como es la unión de todos los actores para poner límites efectivos, pesos y contrapesos en el ejercicio discrecional del poder Ejecutivo en México. La siguiente sección se centra en la importancia de la gobernanza horizontal de las redes, cuyo elemento constitutivo esencial, es decir, agendas comunes y complementarias, será discutido y dibujado en la parte final de este ensayo.

El surgimiento de un grupo formado por economistas neoclásicos durante los últimos tres periodos gubernamentales del PRI del siglo XX, en el que los dos últimos incluso ocuparon la silla presidencial, ha sido objeto de una serie de análisis diferentes. Aunque las composiciones de los gabinetes de los siguientes dos gobiernos panistas tendieron a ser más diversificados, aún se conservan posiciones centrales para los profesionales con el mismo perfil tecnócrata. Llama la atención que posgraduados en economía de universidades de la Ivy League en los EUA no han dado las soluciones más eficaces para algunos de los principales problemas y temas de las agendas contemporáneas de México. Sin embargo, se ha sugerido que su contribución tiende a ser más simbólica que funcional, para obtener la aprobación y el respeto de la comunidad internacional y financiera, cuya preocupación no es de ninguna manera la polarización en el ingreso, ni el aumento de las tasas de desigualdad interna.

“Tecnócrata” es un término utilizado para describir entre otras cosas, a las personas profesionales con experiencia en las técnicas de la economía neoclásica, que han servido en la administración pública mexicana desde la década de 1970, y que han hecho uso de las instituciones, redes e ideas para dirigir las políticas económicas mediante formas no democráticas. Se beneficiaron de la estabilidad política, los mecanismos selectivos de la burocracia y las características verticales semi-autoritarias del sistema político que, paradójicamente trató de reducir las funciones económicas del Estado, mientras se buscaba disminuir la influencia de la política económica. Trabajando como una élite unida con redes entrelazadas de relaciones patrón-cliente, se optó por la centralización del poder dentro de un grupo de instituciones del Estado para controlar sus recursos e imponer sus puntos de vista, especialmente en asuntos económicos, desde la parte superior de los departamentos gubernamentales hasta los diferentes estratos sociales. Resulta importante reconocer que la intención relacional entre los actores en los sistemas abiertos y complejos no puede limitarse a grupos en particular. Por el contrario, las actividades de red son también capaces de conectarse a través de una amplia gama de grupos basándose en estrategias formales e informales. Importante como los vínculos entre los grupos sin duda son, parece que hay algunos actores clave que desempeñan un papel crucial. Los mentores de grupos como los políticos, los intelectuales, el clero, los militares y hombres de negocios en México han jugado un papel vital para el reclutamiento de miembros, la ampliación de contactos y el aumento en el alcance y el aprovechamiento de la red mientras introducen aspirantes a las prácticas sociales.

Sin embargo, las redes no deben entenderse sólo como recursos de un gobierno o de una élite. También hay iniciativas de base de redes que no pueden ser omitidas de ningún análisis serio. Considérese por ejemplo el levantamiento de los campesinos indígenas de 1994 y las transformaciones que la sociedad mexicana ha vivido desde entonces. Claramente se han originado y modificado a través de un ejercicio constante de transformación de redes. No solo han cambiado los zapatistas de un movimiento guerrillero a uno socialmente más incluyente, sino que también han modificado su discurso revolucionario. En el momento en que pacíficamente marcharon a la ciudad de México en 2001, sus estrategias de confrontación originales habían quedado atrás. La otra campaña, corrió paralela a la campaña electoral de 2006 donde los candidatos presidenciales además ratificaron esta tendencia. El hecho de que los Acuerdos de San Andrés Larraínzar no se pusieran en práctica, y de que la propuesta de los derechos indígenas no fuera respaldada por el Congreso, no frustra la validez de las causas o sus agendas. La creación de redes a través de varios grupos se ha convertido en parte de un movimiento más amplio que está ayudando a impulsar una sociedad más igualitaria. Está abierto e incluyente en el orden nacional y que reconoce mutuamente una agenda común en México. Recientemente, la guerra no deseada y jamás solicitada por la sociedad civil contra el narcotráfico, pero que el gobierno calderonista emprendió de manera unilateral como una estrategia de búsqueda de legitimidad, carencia y estigma con el que arrancó su administración, presentando a enemigos para que la sociedad mexicana cerrara filas contra la amenaza externa, salió muy drásticamente fuera de control y enganchó al país en una espiral de violencia de más de 60 mil muertes y desapariciones. Números muy superiores a conflictos armados tales como Irak y

Afganistán, pero de gran pertinencia para la agenda de seguridad estadounidense.

Ante esos excesos gubernamentales, la movilización social demandando cambio de rumbo y estrategia para frenar la violencia ha conformado cada vez con mayor solidez una agenda de paz y justicia, en la que líderes visibles dan voz a desesperados clamores populares de que la seguridad no se logra mediante armas y violencia. La construcción de la agenda de seguridad en México transita por la equidad social y económica, por un lado, y por el uso de medios pacíficos por el otro. Tristemente, la miopía gubernamental no atiende ni uno ni otro, pero evidencia resultados catastróficos e innecesarios, además de lamentables costes sociales.

La conformación y construcción de una gran agenda democrática y pacífica se trata de una empresa común que debe ser acreditada con la colaboración parcial e indirecta de la gobernanza horizontal. Sin embargo, el reto más amplio de la construcción de una sociedad democrática e igualitaria sigue sin cumplirse. De ninguna forma puede detenerse en la reforma electoral. Como un objetivo de la acción colectiva, numerosas contribuciones parciales e indirectas son necesarias si el objetivo de una democracia más equitativa en México se ha de lograr. La naturaleza no estática de red abre posibilidades para una mayor elaboración y actualización de una agenda común que ofrece, o por lo menos se espera que produzca, los beneficios para los actores que participan activamente en ella. De este modo, los agentes situados en contextos específicos son capaces de construir diferentes tipos de coaliciones y alianzas. El forjar estos objetivos debe ser en torno a una agenda mutua, mediante una serie de estrategias de acción colectiva para su ejecución o cumplimiento. Pero lo mismo es cierto para su finalización, fallo o realineamiento.

Empero, resulta fundamental que no puede darse por sentado que las instituciones por sí solas garantizan la consecución de sus objetivos. Ya que dependen del uso que los actores situados hacen de ellas. Por ello, las fallas institucionales no deberían ser una sorpresa, porque siempre dependen del buen o mal uso, que de ellas se haga por sus operadores.

Los programas estratégicos o complementarios de las redes tienen por objeto servir a sus partes miembro al mismo tiempo que reflejan el constante movimiento y dinámica que la red juega mediante un papel en la transformación dialéctica en la que los actores se enfocan para la elaboración de sus agendas. Esta influencia mutuamente constitutiva abre un amplio abanico de posibilidades que abarca lo que querían y el que los resultados no deseados pueden surgir. La gobernanza horizontal de la red a través de los diversos grupos aumenta la incertidumbre, la inquietud y la imprevisibilidad de los resultados. Además, la capacidad para la entrega de los cambios sociales está en manos de los actores y la selección de estrategias constituye un tema crucial si sus agendas comunes o complementarias requieren cumplirse. Por lo tanto, el ejercicio del poder por parte de actores situados en un contexto estratégico selectivo ofrece la potencialidad y capacidad de cambio. La importancia de esto no puede ser enfatizada lo suficiente, ya que significa la capacidad de influir no solo en las situaciones actuales, sino potencialmente con efectos más profundos, más amplios y coherentes de las futuras transformaciones.

Normativas como estas declaraciones parecen ser a primera vista, no obstante, pretenden aumentar la conciencia sobre la importancia de la identificación de las agendas o temas centrales que la gobernanza horizontal de las redes debe cumplir. Sobre la base de estas consideraciones y el respaldo de los argumentos presentados en este documento, es el momento de presentar dos programas contrastantes de México a los que se hará referencia en las dos secciones siguientes.

En cuanto al contexto internacional, la relación entre el Banco Mundial y México ha evolucionado a través de diferentes fases. El contacto inicial y sus relaciones se remontan a la década de 1940. Sin embargo, no fue sino hasta casi cuatro décadas más tarde, debido a la serie de reformas económicas emprendidas por el gobierno de México durante el último cuarto del siglo XX, que se convirtió en uno de los prestatarios más importantes del banco. Miembros del Banco Mundial están condicionados a su membresía previa al Fondo Monetario Internacional. Préstamos de ambas organizaciones financieras internacionales y sus condiciones ejercen influencia sobre muchos aspectos de la inversión, el desarrollo institucional y las políticas públicas.

El concepto de Estado, y el programa que promueve el Banco Mundial, de acuerdo con la orientación del post-Consenso de Washington, se especifican en detalle para casos particulares. Respecto de las circunstancias contemporáneas de México en los albores del siglo XXI, los diagnósticos y recomendaciones de política tienden a orientarse hacia la ratificación de los esfuerzos de mercantilización en curso. Debido a que la agenda del Banco Mundial, resume la orientación de las tendencias observables en la actualidad y debido a que también coincide con las prioridades auto-inducidas del gobierno, le hace merecer un análisis cuidadoso. Sin embargo, en esta sección no se argumenta que el Banco Mundial dicta al gobierno mexicano lo que debería hacer, o abstenerse de hacer.

La recomendación para aumentar la competitividad y la aceleración de las tasas de crecimiento a través de una orientación de mercado hacia el exterior para los sectores financieros, de infraestructura y agricultura de exportación, apuntando hacia el desarrollo sostenible a largo plazo. Es importante señalar que ya en la década de 1980, algunos de los indicadores económicos causaban ansiedad. En cuanto al sector financiero, el consejo es fortalecer y profundizar las reformas para asegurar la estabilidad y solidez. La financiación privada y una mejor regulación, se nos dice, son necesarias para sectores específicos, tales como electricidad, telecomunicaciones, gas y petróleo, el abastecimiento de agua y carreteras. Por otra parte, la financiación de los servicios de infraestructura supone poner más énfasis en la eficiencia operativa y precios sin descuidar las finanzas públicas y privadas. Las enmiendas constitucionales y la nueva legislación constituyeron el marco jurídico para la privatización de puertos, ferrocarriles y aeropuertos, en adición a un regulador independiente del transporte que se necesita.

No debe perderse de vista, sin embargo, que el macro espectro de la política revela la percepción de los imperativos económicos no es irresistible, sino muy política y no necesariamente de carácter determinista ni teleológico. El problema con las estrategias de expansión de mercados y mercantilización es que ponen de manifiesto costes sociales que actualmente enfrentan algunos sectores de la población mexicana. Es un motivo de preocupación que hay una distribución cada vez más desigual de la riqueza entre los grupos sociales y los sectores económicos a los que están relacionados. La creciente brecha entre los más ricos y aquellos en peor situación refleja una promesa incumplida de la recuperación del salario real y del sector informal, de por sí ya grande y en expansión. Lo que se considera la parte más importante de la agenda del Banco Mundial es la consolidación de los logros macroeconómicos y la promoción del crecimiento mediante una mayor competitividad. Sin embargo, esas prioridades han repercutido negativamente en las esferas sociales. Más importante aún, las preocupaciones sociales y ambientales no son prioridad, ya que son considerados como secundarios a los dos primeros puntos de la agenda de desarrollo del Banco Mundial para México. Esta organización internacional ha sostenido que crucial para el desarrollo del capital humano es la calidad de la oferta pública de educación, salud, protección civil y otros servicios de formación de capital humano con el fin de cerrar las brechas en la protección social.

La provisión de seguridad, la construcción de oportunidades y la promoción del empoderamiento representan un desafío por delante. Un espectro amplio de políticas sociales para la seguridad, salud, educación, capacitación para el trabajo y la vivienda requieren que el gobierno mexicano juegue un papel decisivo. Un caso similar puede plantearse acerca de la creciente mercantilización del medio ambiente que está teniendo lugar. Cada vez es más urgente primero parar, y en segundo lugar revertir el ejercicio de explotación irracional que ha estado agotando los recursos naturales.

La reducción de los niveles de pobreza y la protección de los recursos naturales no pueden lograrse simplemente siguiendo una lógica de mercado, ya que los esfuerzos redistributivos son necesarios a fin de contrarrestar la tendencia a la concentración que los mercados a menudo privilegian. La concentración desigual de la riqueza en los más ricos deciles de la población, en el contexto del deterioro de los más pobres, ha puesto en evidencia que hay una creciente necesidad de intervención gubernamental en relación con las políticas redistributivas. Los retos del futuro para las prácticas ambientalmente sostenibles no son exclusivamente de naturaleza económica, como de hecho nunca lo han sido. Son también sociales y políticas, debido al hecho de que los mercados están inmersos, se encuentran embebidos en general, en estructuras socio-políticas más amplias.

Un fuerte compromiso político y de coordinación institucional profunda es necesario si la protección de los recursos naturales y la reducción de la pobreza desean ser abordadas con seriedad. La experiencia demuestra que las políticas paliativas que se dirigen solo a los grupos o sectores específicos pequeños y/o focalizados no han logrado más que retrasar una solución adecuada al problema polarizante. Las medidas compensatorias no hacen nada más que esto, a menos que un cambio en las prioridades y sus estrategias de juego proporcionen niveles adecuados de protección, basados en la idea de que las relaciones de intercambio no son ni deben ser de dominio. Enfatizando las relaciones de producción y distribución se deprecia el valor del trabajo y las operaciones de cambio se sobrevaloran destacando las etapas finales de las actividades económicas. Por lo tanto, una atención más equilibrada es necesaria para todas las diferentes fases de la prestación de bienes y servicios. Un enfoque en el que los recursos naturales no sean insosteniblemente extraídos, y en el que el trabajo no sea eternamente condenado a tareas de baja remuneración y baja calificación, requiere la colocación de incentivos equivalentes en cada parte y componente de todo el ciclo económico. Al mismo tiempo, está claro que debe poner freno a la aparición de desigualdades y de la sobrevaloración de las actividades parciales como si estuvieran desconectados del resto, porque no lo están. Pasemos ahora a una segunda agenda alternativa.

Debido a las características históricas del ámbito federal con primacía de la concentración de poder en el Presidente de México y el partido gobernante hegemónico anterior, además de la subordinación de los poderes legislativo y judicial, no es de extrañar que la gobernanza horizontal de las redes en México haya sido principalmente gubernamental y relacionada con políticas específicas. Sin embargo, se debe destacar la utilidad de un enfoque que se centra en coordinación no vertical y en capacidades de transformación de redes que operan más allá de los ámbitos tradicionales asociados con la política. Por el contrario, la clave para el funcionamiento de la gobernanza horizontal de las redes es la identificación de agendas comunes y complementarias. No se limita de ninguna manera al carácter de partidismo político o la micro- política de gobierno. La creación de redes es una estrategia flexible, por lo que se debe estar atento a que la formación de la red podría traer problemas no deseados, o asuntos de otra índole de interés para los sectores situados estratégicamente.

Sin pretender ofrecer una receta de políticas económicas o de un programa de lo que se percibe debe hacerse, simplemente se enuncian unos bocetos muy amplios y provisionales para la acción social en México, los que se considera no deben postergarse por más tiempo. Este país actualmente está socioeconómica y sociopolíticamente dividido. La polarización política se manifestó en la controversia de las elecciones presidenciales de 2006, en que los candidatos del Partido de la Revolución Democrática (PRD), Andrés Manuel López Obrador y el del Partido Acción Nacional (PAN), Felipe Calderón protagonizaron y evidenciaron las crecientes desigualdades sociales, económicas y políticas mexicanas. Instituciones oficiales, como el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral tuvieron su primera prueba importante en esa ocasión. Mientras que su legalidad fue formalmente indiscutible, una serie de inconsistencias, irregularidades y la doble moral ejercida con anterioridad, durante la campaña, y después de las elecciones levantó la sospecha de que la estrecha victoria del 0,5 por ciento de Calderón sobre el candidato de la oposición López Obrador no era legítimo. La subsecuente administración sexenal comenzando en 2012, marcó el regreso del PRI a Los Pinos, apoyado muy fuertemente por estrategias mediáticas de cuestionable legitimidad.

No hay necesidad de presentar políticas específicas de reforma o prescribir alternativas coyunturales. Sin embargo, es posible restaurar la agencia, la acción social y el papel causal constitutivo de ideas para el análisis de los procesos, de otro modo estructuralmente deterministas. Por lo tanto, lo que puedo hacer es esbozar algunas sugerencias no jerárquicas para reforzar el papel de los actores y las ideas orientadas hacia amplias áreas de reforma que podrían ser discutidas e incluidas en agendas comunes y estratégicas para México. Ejercicios de gobernanza horizontal y creación de redes podrían ayudar a hacer una gran agenda programática para una más equitativa sociedad real, no solo para el escenario político y económico como un todo mayor, sino también en sus elementos individuales y constitutivos. Desagregación en programas más pequeños y complementarios podrían aumentar su probabilidad de viabilidad y el éxito de gobierno. No son recetas de política y no deben ser consideradas como tales. Más bien, en consonancia con el argumento que aquí se presenta, se enfatiza una visión y la trayectoria amplia de las perspectivas de reforma en las proposiciones enunciadas a continuación. Los objetivos esbozados deben complementarse con estrategias más específicas si se quieren alcanzar. En resumen, el reto es volver a politizar de una manera incluyente el proceso y la agenda de cambio social en México.

Tomar en cuenta la historia. Las experiencias históricas son cruciales para la comprensión de donde estamos, y son de gran ayuda en la identificación de hacia dónde queremos ir. Ayudan a garantizar la coherencia del programa. Lecciones históricas no deben ser ignoradas en aras de objetivos a corto plazo. Las perspectivas y puntos de vista que la historia aporta no pueden ser reemplazados en cualquier forma o sentido.

Lograr un crecimiento equitativo endógeno. Mantener unas finanzas públicas sanas y transparentes, además una aplicación coherente a largo plazo de las políticas económicas progresistas con el medio ambiente, atentas a su impacto social.

Ampliar la democratización. El concepto no es de ninguna manera limitado a asuntos electorales. Se refiere a procesos abiertos que ofrecen ventanas de oportunidad para una sociedad más incluyente e igualitaria, en su economía y vida política.

Articular las actividades económicas nacionales sin subordinarlas a los imperativos internacionales. Las actividades del mercado interno deben ser fortalecidas, no solo para reducir la dependencia y la vulnerabilidad en los mercados extranjeros, sino también para promover condiciones endógenas de crecimiento con equidad.

Proteger el medio ambiente. Actividades económicas sostenibles no son las prácticas meramente extractivas, en las que el entorno natural es utilizado como un sitio para la asimilación de residuos y contaminación. No solo es necesario para detener el agotamiento de los recursos naturales, sino también para reducir el actual deterioro ambiental.

Forjar cadenas productivas de bienes y servicios fuertes y sostenibles. Crucial para ello resulta el fortalecimiento de los encadenamientos productivos hacia el mercado interno y hacia el exterior entre las empresas y dentro de los sectores económicos. Las políticas industriales que promueven la exportación de bienes y servicios no basados en cadenas de montaje de baja calificación y bajos salarios son necesarias. Se debe agregar valor y fortalecer la articulación complementaria dentro de las empresas y sectores y en toda la economía.

Promover una autonomía política mayor. Facilitar las condiciones para un mayor grado de autonomía, prestando especial atención a la financiación descentralizada y los marcos reguladores, debido a que podrían ayudar a empoderar a los actores. Este es un requisito previo para una representación más equilibrada social, cultural y política.

Crear y fortalecer conglomerados de calidad de la innovación. Fomentar y facilitar la creación, desarrollo, adquisición, selección y adaptación de tecnología sensible que podría servir y mejorar el valor añadido a nichos de mercado seleccionados.

Establecer y operar otros controles y contrapesos para el ejercicio discrecional del poder excesivo del Presidente. A pesar de que ha habido algunas medidas adoptadas en la separación de poderes entre el Ejecutivo, el poder judicial y las ramas legislativas del gobierno, sigue siendo una tarea inconclusa.

Desarrollar capital humano. Revitalizar el potencial y las capacidades de los individuos. Guiar profesionalmente y facilitar recursos para salud, nutrición, educación y formación, que deberán estar disponibles a través de todo el territorio, prestando especial atención a las necesidades regionales y locales. El aprendizaje social que pudiese ampliarse y escalarse resultaría óptimo.

Hacer de todo cargo público y privado una gestión responsable y transparente. Los problemas de información imperfecta, los mercados incompletos, las ineficiencias y las interrupciones, deben ser abordados. Ambos sectores público y privado podrían beneficiarse de la reducción de la corrupción. Colocar incentivos adecuados para una carrera en la administración pública que obliguen a cancelar el secuestro de la agenda de reforma por prioridades electorales partidistas y prácticas populistas. Un poder judicial independiente es vital.

Rescate de las políticas sociales de la subordinación ante las políticas económicas. Mejorar la calidad de los empleos y eliminar el subempleo y el desempleo. Promover la provisión de bienestar y políticas adecuadas a fin de reducir la brecha de la distribución del ingreso y ampliar ayuda hacia los sectores sociales más vulnerables.



Alejarse del imperio de micro legalismo y promover el respeto del Estado de derecho pleno. La abolición de los privilegios y exenciones que atentan contra la letra y el espíritu de la ley, deben apuntar hacia un sistema judicial creíble e independiente, no debe posponerse.

Facilitar las condiciones para mejorar el ahorro interno y la inversión, disminuir la dependencia de los flujos financieros internacionales, evitar las crisis económicas y financieras con graves impactos recesivos y mejorar el sistema fiscal.

Ampliar y consolidar la independencia de la rama judicial y la legislativa. Hacer rápidos progresos, que son cruciales para garantizar la estabilidad en el frente social y político, y en el económico también. El respeto a los derechos de propiedad y la representación política sería de gran beneficio.

Se requiere una visión a largo plazo para una sociedad más igualitaria. Articular con coherencia los objetivos generales y las políticas y estrategias específicas resultan de vital importancia. El establecimiento de objetivos no debe estar subordinado a una agenda a corto plazo. Claramente, lo inmediato no puede dictar los objetivos de largo alcance.

Reducir la dependencia de bienes de capital y tecnología importados. No debe haber demora en la formulación de la estrategia para una política industrial eficiente e integrada que ayude a la producción de bienes de capital y de consumo para el mercado interno.

Facilitar la participación más amplia y más representativa de la sociedad política. Si los actores tienen la libertad de elegir entre diferentes opciones para hacer oír su voz, con la intención de una transformación fiel del interior, o un reto desde el exterior al salir, el ejercicio de la autonomía política podría servir para forjar las opciones viables por delante.

Mantener constante y firme el rumbo de las políticas económicas no inflacionarias. Mantener las cuentas externas sostenibles y equilibradas con un tipo de cambio favorable a las actividades económicas productivas. Industrias del exterior y de especulación financiera no deben guiar las políticas productivas domésticas.

Promover la descentralización de la administración pública y las actividades económicas. Fomentar el federalismo real, dirigido a la corrección de las desigualdades regionales. El diseño de políticas, supervisión e implementación deben prestar más atención a las necesidades específicas de los estados, municipios y zonas.

Hacer uso de una política comercial pragmática en sincronía con las políticas industriales que promuevan los mercados y empresas, equilibrados y articulados en orden nacional. Ello con el objetivo de reducir las desigualdades y fomentar las actividades y sectores económicos que influyen en los resultados y el impacto de la inversión, el empleo y los ingresos.

Inclusión. Reconocer el desafío democrático planteado por las diferencias. No es suficiente reconocer legalmente las diferencias sociales y políticas. Aceptar el reto de la transformación que las diferencias culturales y económicas plantean respecto a los actores individuales y colectivos. Por lo tanto, es crucial para alejarse de un reconocimiento pasivo y acercarse a estrategias más dinámicas para evitar un escenario en el que las desigualdades puedan empeorar.

Establecer un consenso, pero nunca imponerlo. Un enfoque integrador que pretenda aumentar la participación y la “propiedad” social de los proyectos, metas, políticas e instituciones puede aumentar la probabilidad de éxito si las opiniones y preocupaciones de base están correctamente incluidas.

Construir la transparencia. La divulgación de información clara es un bien público y es vital para la identificación de temas clave que podrían fomentar y mejorar la participación más amplia de la sociedad. También es fundamental para eliminar las prácticas corruptas.

Establecer la visión de una transformación democrática en general, donde los elementos de la transformación no se confundan con los objetivos. Haciendo explícitos, dando seguimiento y actualizando los detalles de las estrategias preferidas que fomenten la participación para mejorar la viabilidad de esas visiones.

Fomentar la “propiedad” social y la participación. Ellos son los ingredientes claves para las transformaciones políticas y económicas. Las instituciones y los incentivos pueden complementar las estrategias, pero no hay ningún elemento que por sí solo sea suficiente.

Optar por estrategias inclusivas, donde el sector público, el sector privado y todos los miembros de la sociedad desempeñen un papel, ya que existen incentivos para que todos participen. Conjuntos adecuados de objetivos e incentivos podrían fomentar una mayor participación coordinada.

La democracia y el desarrollo significan una transformación de la sociedad. Ninguno de ellos puede ser reducido a un ajuste puramente técnico, ya que requieren una perspectiva más amplia de estrategias y políticas que coinciden con las tareas y con los medios.

Consolidar las prácticas democráticas. No sacrificar en nombre de la estabilidad. Lo que se debe hacer se hace más relevante cuando el cómo hacerlo de forma transparente responde al propósito al que va dirigido.

La consistencia en los objetivos y la coherencia de las estrategias son cruciales para alcanzarlos de una manera inclusiva. Las alianzas exitosas podrían destacarse en la creación de redes como un mecanismo flexible con vistas a una mayor inclusión social, económica, y política. En otras palabras, una gobernanza horizontal más democrática.

Los procesos de democratización y transición a la democracia no pueden ser estrictamente limitados a los términos electorales. Por importantes que sean las urnas, la noción de la democracia defendida en este artículo, favorece las condiciones de equidad, inclusión social y participación. También es una donde los ideales y los valores deben desempeñar un papel constitutivo causal para llevarlos a la existencia. Tal empresa no es simplemente un asunto de élite, sino que implica una agenda de transformación más amplia de la sociedad.

Se ha insistido en que las redes como un modo coordinado de gobernanza horizontal pueden complementar los mercados y las jerarquías. Sin embargo, no deben confundirse con estructuras. La configuración *sui generis* del sistema político en México ha proporcionado un contexto específico en el que las redes se entretajan entre los tecnócratas del antiguo partido gobernante hegemónico, la burocracia y la presidencia. Esto, a su vez, ha permitido fácticamente a los miembros autorizados de las redes aprovechar su privilegio y beneficiarse del sistema autoritario mexicano.

Las redes abren posibilidades para la transformación social, política y económica. Claves para la orientación de estos esfuerzos son la elaboración y actualización de las agendas estratégicas comunes que establecen los objetivos y orienten los esfuerzos de los miembros que contribuyen. Como las prácticas de las redes están socialmente integradas y dependen de las estrategias formales e informales, hay que destacar que no deben entenderse como un recurso único de gobierno o de élite.

En ese sentido, la agenda de la mercantilización creciente, como ha sido sugerida por el Banco Mundial, es insensible al hecho de que los mercados están embebidos, inmersos e integrados en las estructuras sociales y políticas, y que la construcción de una sociedad igualitaria y democrática es un tema complejo y multifacético, y por lo tanto sus recomendaciones no han estado a esa altura. Si además de la consolidación de los logros macroeconómicos y la aceleración del crecimiento, la reducción de la pobreza y el crecimiento equilibrado con el apoyo de un gobierno eficiente y responsable, se reconoce que hay una gran necesidad de ampliar el alcance de la agenda de reforma en su estrecha concepción y determinismo económico. A partir de este análisis, se bosquejaron algunas sugerencias normativas para un programa de mejora y una transformación más amplia y equitativa social, política y económica. Metas altamente deseables como realmente son, sin embargo, ningún punto de la propuesta debe confundirse con programas de gobierno específicos o prescripciones de política. Como ya se ha señalado, el reto es volver a politizar de una manera incluyente las agendas y el proceso de cambio social en México.

CRECIMIENTO ECONÓMICO

06

CRECIMIENTO ECONÓMICO

Macario Schettino⁷

Me pidieron que habláramos sobre crecimiento económico y creo que es un tema que conviene empezar por el principio. Ha habido quejas continuas durante los últimos años de que el crecimiento económico en México es miserable, es muy pequeño y por lo tanto los gobiernos que han estado en los últimos sexenios han fracasado, porque la economía no crece más rápido y se culpa de esta escasez de crecimiento al neoliberalismo que ahora sirve de hombre de paja para golpearlo por cualquier cosa; ni siquiera se puede definir a qué se refieren con ello pero es una acusación continua no solo en México sino a nivel internacional. Dani Rodrik profesor de Harvard insiste en usar a México como ejemplo de que las reformas estructurales son un fracaso y dice: “México las hizo y México no crece”, mientras que China no las hace y China sí crece.

Esto es una comparación internacional, también usada en México, que sin embargo, me parece errónea, pues en nuestro país las reformas nunca se hicieron de manera completa, esta idea de transformar la economía partía de que se debía abrir al exterior, que habría que desregular y que habría de privatizar empresas de gobierno, estas eran las medidas que se proponían desde fines de los ochenta a inicios de los noventa como el mecanismo para hacer competitivos a los países latinoamericanos específicamente.

⁷ Partido Acción Nacional. ¿Cómo va México: avances, retrocesos y riesgos para la democracia? México: PAN: FRPH, 2019. Págs. 32-39

La razón por la cual se proponía esto es que América Latina fue un fracaso durante el siglo XX esa es la parte que se le olvida a uno, uno podría decir “por qué nos obligan a vender empresas de gobierno y a desregular, si a nosotros nos está yendo bien”, no, América Latina en general tiene un comportamiento económico bastante deficiente durante el siglo XX y, específicamente México es un fracaso, ustedes saben los números aunque veo muchos jóvenes que no les tocó vivirlo, pero ahí están los libros para que vean . México quiebra en 1982, no teníamos con qué pagar lo que debíamos porque habíamos estado experimentando un modelo económico que no podía llegar a otro lado que al que llegó, al fracaso; este modelo económico de aquél entonces privilegiaba cerrar la economía para no tener que competir con el exterior, a un gobierno que se metía a un montón de áreas de la economía porque según ellos sabían cómo se debían hacer las cosas y el resultado de eso es la pérdida de productividad y eventualmente no alcanza el dinero, y si uno empieza a pedir prestado llega a una crisis como a la que sufrimos en 1982.



La solución que entonces se ofreció a América Latina en particular, y que fue defendida por todos los economistas, incluyendo por ejemplo al señor Stiglitz que es un economista que todo el mundo ubica como de izquierda, dentro de los economistas importantes en el mundo, premio Nobel, en su libro: ¿Cómo hacer que funcione la globalización?, insiste que esas medidas eran correctas para América Latina y que si acaso el error que se comete después es tratar de usarlas para otras naciones como por ejemplo el sureste asiático donde eso no tenía sentido, pero nosotros sí necesitábamos abrirnos al exterior, reducir el tamaño del gobierno y quitar buena parte de las reglas y eso hicimos, y dicen pues lo hicieron pero no creció México. Aquí hay un problema de medición, sí creció México, en la parte donde estas medidas se aplican México crece, al norte del paralelo veinte, las entidades federativas crecen a un ritmo superior al 4%, el crecimiento promedio del país es alrededor del 2%, bueno el problema es que la otra mitad del país, es decir al sur del paralelo veinte, es decir al norte de la ciudad, hasta donde se acaba México, todo eso no crece, aquí el problema es por qué no crece, es decir la parte en donde integramos al país a la globalización, es decir Querétaro, Guanajuato, San Luis Potosí, Aguascalientes, Nuevo León, Coahuila, Tamaulipas, esa parte crece y crece muy bien porque está integrada al resto del mundo y es una economía abierta, donde las regulaciones son menos marcadas que en el sur, en buena medida, por ejemplo, porque el control corporativo que abunda en el sur de México es mucho más suave en el norte y esto ha permitido este mayor crecimiento, entonces no es correcto pensar que a México le fue mal durante los últimos veinte años, le fue mal a una parte de México.

Cómo hacemos para que todo el país crezca al mismo ritmo, me parece es el problema que tenemos que resolver, sin embargo lo que hicimos fue tomar una decisión distinta, el gobierno que entra en diciembre pasado o, estrictamente hablando desde septiembre pasado, que es cuando toman control prácticamente del Congreso por completo, este gobierno tiene una idea diferente de lo que tiene que hacer y su idea es curiosa porque insiste en que lo que hemos hecho e los últimos 25 años está mal y lo que tenemos que hacer es repetir lo que hicimos antes de 1982, cuando precisamente eso es lo que implica la evidencia, fue un fracaso absoluto, no hay manera de defender lo que pasó en 1982, no existe ninguna forma de decir que eso funcionó, no tuvimos un crecimiento excepcional, salvo durante un periodo muy pequeño, y después tuvimos que sostener ese crecimiento ficticio con endeudamiento que fue lo que nos llevó a la crisis de 82 pero dicen: “lo vamos a hacer otra vez y ahora va a ser muy exitoso, para que esto se note todavía más y no haya ninguna duda, vamos a cerrar la obra más importante que se estaba haciendo en los últimos 25 años que era el aeropuerto de la Ciudad de México”.

Cuáles son los resultados el día de hoy de esas decisiones que se han tomado, pues también son muy evidentes cosa de ver los números: una economía que empieza a frenarse y que de hecho ya está en números rojos, entre los economistas la definición de recesión es muy complicada, existen al menos tres formas distintas de definir cuando hay una recesión, la que todo mundo se sabe porque es la que utilizan los periódicos es: dos trimestres consecutivos con cifras rojas, esa es la que todo mundo se sabe. Esa es muy útil cuando ya pasó la recesión, es decir, te das cuenta que había recesión porque ya tienes dos trimestres de datos, los dos trimestres de datos los vas a conocer al séptimo mes, o sea, te das cuenta que estabas embarazada cuando ya va a nacer el niño, no es muy práctica esa forma de medición.

La otra forma de medir si hay una recesión es utilizar lo que llaman los economistas indicadores cíclicos, Inegi publica los indicadores cíclicos, el que tenemos en este momento está por debajo de 100 puntos, que es el momento en que uno piensa que hay una recesión desde agosto pasado, pero a partir de octubre se empieza a caer muy rápido, entonces, con esos datos unos puede decir: “desde octubre México está en recesión”.

La tercera forma de medir si hay una recesión, es la caída de indicadores generales de la economía, la Oficina de Investigación Económica de Estados Unidos que es la que define cuando empieza una recesión, utiliza cuatro indicadores para eso: el empleo, la actividad industrial, las ventas al menudeo y el ingreso de las personas. En México podemos medir las tres primeras, el ingreso de las personas no lo medimos, y como ustedes saben la actividad industrial ha estado disminuyendo con crecimiento positivo aunque cada vez menor, aunque ya los datos de marzo que conoceremos este viernes van a ser negativos porque el indicador oportuno del PIB eso es lo que nos señala, el viernes confirmaran esto.

El empleo también empieza a caer, la generación de empleo y las ventas al menudeo han venido cayendo constantemente, el último dato que se publica hoy de consumo es una contracción en el mes de febrero y también tenemos los datos de ventas al menudeo de la ANTAD que para el mes de marzo son claramente negativos. Entonces, lo que tenemos hoy es, ya no este crecimiento horrible del 2% que habíamos tenido, ahora estamos en números rojos, es decir que la solución que está proponiendo el nuevo gobierno hasta el día de hoy lo que nos está dando en realidad es una situación peor que la que teníamos antes.

Viene la pregunta relevante: qué va a pasar después, porque el argumento que podrían utilizar, evidentemente el presidente no va a argumentar esto no es algo que él entienda bien y su respuesta a todas estas cosas es que él tiene otros datos y que todo el mundo está feliz, pero las personas que sí entienden de economía dentro de su gobierno, que desafortunadamente no pueden hablar, porque nadie puede hablar que no sea él, entienden que esto está pasando y nos podrían argumentar “es que estamos cambiando la forma en que está funcionando la economía, se va a detener un momento para después crecer más rápido”, este podría ser un argumento. ¿Tienen razón en esto?, a mí me parece que no, para que la economía crezca necesitamos que crezca alguno de los elementos de la demanda general de la economía, es decir: el consumo, la inversión, el gasto de gobierno o las exportaciones, que son las que configuran la demanda agregada.

El consumo como decíamos se está cayendo, el argumento de ellos es: “pero va a crecer” y va a crecer porque por un lado han aumentado los salarios reales de las personas que es cierto, y por otro lado, porque los programas de repartir dinero se van a convertir en consumo, ese es su argumento.

En el lado de inversión la única razón por la cual se invierte es porque uno espera ganar dinero en el futuro, para eso necesita uno invertir en proyectos que tengan éxito y tener la garantía que ese proyecto no va a desaparecer a la mitad del camino. Después de la cancelación de la construcción del aeropuerto es imposible que alguien crea que el gobierno mexicano va a respetar su palabra, es decir, lo que se destruyó con la cancelación del aeropuerto no fue el aeropuerto, sino la palabra del Estado mexicano, recuperar eso va a costar décadas, nos tardamos 25 años en convencer al resto del mundo de que éste era un país serio, después de lo que habían hecho Echeverría y López Portillo, todo eso que nos tardamos, se borró el día que el señor decidió que no se construía el aeropuerto, nada más porque él lo dijo, punto. Entonces este es un problema muy serio porque significa que no van a tener inversión en el futuro, nadie va a querer invertir, ellos están utilizando datos como que la Pepsi va a invertir cuatro mil millones de dólares, yo me espero a ver que los invierta y veremos si es cierto que los iba a invertir y vamos a ver para qué los va a invertir. Muy pocas empresas o personas están decidiendo invertir en este momento y creo que así vamos a seguir.

Por el lado de gasto público, el gobierno está gastando menos de lo que gastaba antes, en parte porque quieren convencernos de que son ordenados en las finanzas públicas, en parte porque están recaudando menos, pero también en parte porque cuando entraron decidieron correr a todos en el gobierno, es decir, no quitaron secretarios y subsecretarios que es algo perfectamente normal, quitaron a todos, es decir todo el capital humano que habíamos generado en México para la administración pública desapareció y fue sustituido por personas del nuevo gobierno que no tienen experiencia por razón obvia , muchos de ellos, dudo que puedan tener experiencia alguna vez porque eso de envejecer no garantiza el adquirir experiencia, también hay que tener cabeza y pues no a todo el mundo le tocó, entonces yo veo muy difícil que esto vaya a funcionar y de hecho, en este momento tenemos el problema de que no saben cómo gastar, no han entendido cómo son los procedimientos, no saben qué oficios hay que hacer, ni en dónde firmar, ni de qué cuenta sacar, ni para dónde ir.

Adicionalmente Hacienda está realizando un esfuerzo monumental para reducir gasto, para dar recursos para la refinería, el aeropuerto y el tren maya, tres experimentos que son bastante absurdos por quitar dinero para financiarlos, esto es un problema serio, el gobierno deja de funcionar, ejemplo, estamos teniendo problemas en materia de salud cada vez más grandes porque no hay la dotación de medicinas ni materiales de curación y porque además, no le están pagando a la gente, corrieron gente por todos lados entonces tenemos problemas de dotación de salud.

No hicieron a tiempo las licitaciones para los libros de texto, de manera que no va a haber libros de texto al inicio del próximo curso, van a entregarse hasta enero con un poco de suerte, no recuerdo que esto haya ocurrido antes; desde 1960 que se empezaron a utilizar los libros de texto gratuitos, primera vez que tenemos esto y el origen es insisto quitar el capital humano, entonces, el gasto público tampoco tiene manera de ser un elemento que haga que la economía crezca.

Nos quedan las exportaciones y las exportaciones han sido importantes en los últimos años, el efecto de las exportaciones ocurre realmente en México del paralelo 20 para arriba, no tiene efecto de la Ciudad de México hacia el sur, pero aun así, las exportaciones están creciendo menos rápido en los últimos meses, no estoy claro todavía por qué, en parte tiene que ver con las dificultades en frontera por los problemas del señor Trump, en parte estamos esperando si se aprueba o no el nuevo acuerdo comercial y entonces empezamos a vender menos. Un ejemplo es la producción de autos, acaba de salir el dato y todo mundo festejó, creció 2% pero otra vez es dependiendo de qué midas, si vemos el comportamiento de producción de autos del último semestre, es decir, no del último mes porque comparar mes con mes siempre tiene el problema de que en ciertos meses las empresas producen unas cosas y en otros meses producen otras, entonces, hay que tomar un periodo un poco más largo de octubre a marzo y resulta que la producción está totalmente estancada, no estamos produciendo más y es la única industria importante que tenemos en este país en este momento no la única, pero la más importante de todas .



Entonces hay razones para esperar crecimiento en el futuro, pues no veo ninguna, mucha gente dice que estoy hablando del futuro y estoy siendo negativo, no es cuestión de ser negativo, estos son los datos, cuando uno ve los números, lo que estamos viendo es una contracción de la economía hasta el día de hoy y ninguna razón para esperar crecimiento en el futuro próximo, en consecuencia, a mí me parece que lo que estaríamos esperando es que en el transcurso de 2019, 2020, 2021 el crecimiento promedio en mi opinión sea menos al 1% anual. En consecuencia, si el 2.6% les parecía poco pues yo pensaría que debajo de uno les parecería menos, pero no lo sabemos con certeza, pues siempre hay otros datos entonces nos van a convencer de que debajo de 1 es más grande que arriba de dos, esto es importante entenderlo porque a pesar de esto la popularidad del señor presidente no se reduce y no se va a reducir para la mitad sur de este país, ya que crecimiento cero y crecimiento negativo es lo mismo; llevan 35-40 años sin comer, qué diferencia tiene dejar de comer otra semana más. Esto es bien importante saberlo, lo que puede cambiar es el norte de México, arriba del paralelo 20 la gente no había votado por estas opciones, PRD o Morena, nunca, hasta la elección de 2018. Se explica que se hizo por enojo, porque querían un cambio, mil explicaciones muy razonables ¿van a volver a hacer eso en el futuro próximo?, yo creo que no, yo creo que no, porque esta falta de crecimiento donde sí se va a notar es del paralelo 20 para arriba.

A mí me preocupa esto porque la distancia entre los dos México se va abriendo y la insistencia del presidente y de su gobierno en utilizar la polarización como herramienta de gobierno es muy peligrosa porque esa polarización no es únicamente entre personas, va a ser entre áreas geográficas y frente a eso, sí podemos encontrarnos con problemas muy difíciles de resolver como nación, problemas de los que nosotros no hemos escuchado en mucho tiempo, este país la última vez que tuvo problemas mayúsculos de esa magnitud fue hace cien años, le decimos revolución, incluso a los del nuevo gobierno les encanta referirse a eso, no es buena idea andarse refiriendo a eso cuando al mismo tiempo estamos abriendo la brecha entre dos grandes segmentos del país y esto es un fenómeno económico, es un fenómeno político y lo podemos convertir en un fenómeno social y yo insistiría que esa no es una buena idea.

ESTADO DE **DERECHO: RETOS Y PERSPECTIVAS**

07

ESTADO DE DERECHO: RETOS Y PERSPECTIVAS

223

Sergio García Ramírez⁸

He preparado esta nota para contribuir al estudio de los temas que pone a nuestra consideración el Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización, establecido al abrigo de la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Nacional Autónoma de México y coordinado por mi respetado colega doctor Alfredo Adam. Celebro la pertinente e importante actividad del Seminario como espacio para el examen de problemas relevantes.

En esta oportunidad concurre, según la convocatoria que recibí, a una deliberación multidisciplinaria en torno a algunos temas que actualmente figuran en la agenda de México, a título de preocupación y, por supuesto, de necesaria ocupación social y política.

No pretendo ir muy lejos en el estudio de un asunto tan arduo y complejo como es el Estado de Derecho, ampliamente explorado desde diversas perspectivas. Esa pretensión desbordaría mis fuerzas y el objeto de la deliberación en la que participo. Solamente me referiría ciertos extremos sobresalientes de esta materia, que se hallan sujetos a debate y que conviene mencionar en el marco de una discusión colegiada como la que auspicia el Seminario.

⁸ Bremer, Juan José; García Ramírez, Sergio. Riesgos y oportunidades para México en un mundo en transformación. Cuadernos de gobernabilidad y fiscalización. No. 27. México: UNAM: Facultad de Contaduría y Administración, 2017. Págs. 27-44

En diversas oportunidades he abordado la materia de esta nota o algunas de las cuestiones que en ella examino, convocado por el mismo organismo que ahora nos patrocina o por otras instancias públicas y universitarias. Así ocurrió, por ejemplo, en la intervención que tuve en otro foro del Seminario, cuyos textos se reunieron en un volumen publicado por éste y la Facultad de Contaduría y Administración bajo el título de Gobernabilidad. Protección de derechos fundamentales y fiscalización de su cumplimiento

En consecuencia, sólo podré reiterar, con algunos matices específicos, el análisis emprendido en esos foros.

Confío en que los asistentes a la mesa convocada por el Seminario, jóvenes profesionales y alumnos de la maestría en la hospitalaria Facultad de Contaduría y Administración, lleven adelante sus propias reflexiones en torno al Estado de Derecho, para advertir los graves problemas que éste enfrenta –en esta hora de encrucijada, a la que se ha calificado como etapa de “transformación”– y aportar sugerencias que permitan entenderlos y resolverlos en forma pertinente y constructiva.

Suelo invocar la autoridad de Ortega y Gasset cuando me refiero a temas como el que hoy me ocupa, con enorme carga histórica, ubicados en un amplio contexto que determina su identificación y sus implicaciones. En sus *Meditaciones del Quijote*, el profesor español señaló que el examen de algunos temas que nos interesan requiere conocimiento sobre la circunstancia en la que aquéllos se plantean, desenvuelven y transitan.

En suma, es preciso hablar del “yo y su circunstancia”. Esto sucede cuando pretendemos referirnos, como ocurre ahora, al Estado de Derecho: más allá de sus caracterizaciones, abundantes y diversas, es necesario apreciar la circunstancia, el contorno, el contexto que presiden el análisis y guían la reflexión y, en su hora, la acción que resolvamos. Pensemos, pues, en “México, aquí y ahora”, como cuestión de “previo y especial pronunciamiento”, que dicen los abogados.

Se afirma que el Estado de Derecho entraña un aparato de libertades y derechos a la mano –y en la vida– de los individuos, y un correspondiente conjunto de deberes imperiosos y puntuales a cargo del poder público. Cuando existen esos derechos y libertades, adecuadamente estipulados y celosamente garantizados, entendemos que existe un Estado de Derecho. Éste apareja, en consecuencia, un “estado de derechos” individuales y colectivos efectivamente reconocidos y amparados. Puesto, en otros términos, conforme a la tradición jurídica anglosajona, que finalmente converge con la nuestra, Estado de Derecho significa primado y eficacia de la rule of law.



¿Podemos decir que en nuestra sociedad –la de aquí, la de este momento– existe un genuino ejercicio, fluido y cotidiano, de los derechos y las libertades de los ciudadanos, atendidos, respetados y garantizados por el poder público? De primera intención, la respuesta podría ser negativa. En este tiempo y en esta circunstancia prevalecen, por lo pronto, la incertidumbre y la confrontación. Éstas nutren nuestra experiencia cotidiana. He sostenido, recogiendo simplemente una convicción generalizada, que tenemos certeza de que nos domina la incertidumbre, único dato cierto –valga la paradoja– de la vida colectiva.

En esta situación es preciso revisar los progresos logrados por previas generaciones y acuñados en nuestras leyes y en nuestras expectativas, analizar su pertinencia y su vigencia, afirmarlos y desarrollarlos conforme a nuestras más profundas e informadas convicciones–, a fin de proveer las soluciones firmes y duraderas que hoy necesitamos y que mañana solicitarán quienes nos releven. Por ahora, muchas de las soluciones que salen al paso son fragmentarias y a menudo desconcertantes. Parecen oriundas de la insatisfacción y la ira, generadoras de discordia y de violencia.

El estudio del Estado de Derecho –o de derechos– lleva de la mano al debate sobre la democracia: identidad y realidad, también en nuestro tiempo y en nuestro medio. En el análisis es preciso establecer a qué versión de la democracia nos referimos, considerando que este concepto posee distintas acepciones. Pongamos en la mesa algunas caracterizaciones para entender la democracia que procuramos, alojada y protegida por el Estado de Derecho. Hay diferencias que en ocasiones parecen irreductibles –aunque no lo sean– y conducen a destinos diferentes.

Hablamos de democracia “representativa”, producto de luchas libertarias que colocaron al pueblo en el centro de la escena. En esta versión de la democracia, el pueblo ejerce el poder a través de representantes electos que integran órganos de autoridad emisores de la ley y ejecutores de ésta. En otros términos, el pueblo se halla representado y actúa conforme al mandato que dicta –electoralmente– a sus representantes.

La democracia representativa se erigió cuando los parlamentos –de origen popular, no apenas estamental o privilegiado– vencieron al monarca de fuente sobrehumana y asumieron la “voluntad popular”. A ella se refieren muchos documentos relevantes de nuestro tiempo, que determinan el rumbo de nuestros derechos y de las obligaciones públicas: así, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de 1969, y la Carta Democrática Interamericana, de 2001.

También hablamos de democracia “participativa”, que no se conforma con encauzar la autoridad a través de órganos de representación, por legítimos que sean, sino exige la intervención más o menos directa de los ciudadanos en la adopción de las mayores decisiones colectivas y en la calificación de los actos de gobierno. Esta expresión de la democracia no carece de fronteras: se detiene ante valores fundamentales; no podría impugnar o desconocer los derechos inherentes a la dignidad humana. Es preciso advertir y respetar el lindero que separa las legítimas determinaciones populares de lo que se ha llamado “tiranía de la mayoría”.

También se distingue entre la democracia “formal” y la “material”, integral o sustantiva. Aquélla se resume –en términos someros– como un sistema político en el que los ciudadanos, organizados o no en agrupaciones de esta naturaleza, concurren libre y periódicamente a las urnas y eligen a sus gobernantes a través del sufragio, sin coacción ni violencia. Se dice que ésta es una democracia pura y llana, “sin calificativos” que se incorporen condiciones, requisitos o matices.

Por su parte, la versión integral o material de la democracia reconoce en ésta ciertas pretensiones sustantivas e identifica en sus actores el perfil que permite “calificarlos”, según sus carencias y exigencias. Esta es la expresión de la democracia que recoge el artículo 3º constitucional a partir de la reforma de 1946, redactada en este punto por Jaime Torres Bodet con la concurrencia de Vicente Lombardo Toledano. Se trata de alcanzar un “sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”. En la misma línea se inscribe el artículo 26 de la Carta Democrática Interamericana, que, por lo demás, abunda en alusiones a la democracia representativa.

En la caracterización de la democracia bajo este signo sustantivo o integral, agregaré un elocuente comentario de John Dewey: "Resumir la democracia en un sistema electoral –señaló el tratadista norteamericano– equivale a suponer que una iglesia o un hogar son apenas el recinto material, piedras o tabiques, que aloja a un grupo de creyentes o a una familia, perdiendo de vista los fines que les confieren identidad y dignidad características, más allá de su presencia física".

El Estado de Derecho y su inherente acervo de derechos y libertades –con la necesaria contrapartida de deberes públicos– es el cauce por el que corre la democracia. Por ello preocupa la fragilidad de las instituciones llamadas a garantizar esos derechos y esas libertades; su debilidad amenaza la subsistencia del Estado de Derecho y de la democracia.

La fragilidad de las instituciones (democráticas) merma el cimiento de la "sociedad democrática", un concepto en boga, guiada o encabezada por conductores demócratas. ¿Cómo podrían sostenerse, desde sus cimientos mismos, ¿el Estado de Derecho, la democracia integral y la sociedad democrática, si se carece de genuinos gobernantes demócratas –más allá del discurso populista, por supuesto– disciplinados a la ley y dotados de vocación y devoción democráticas? ¿Cómo asegurar Estado, democracia y sociedad, si declina la legitimidad del poder público, sea en su investidura, sea en su ejercicio?

Vuelvo a la reflexión sobre el Estado de Derecho. Cuando emergieron las libertades civiles, al cabo del siglo XVIII, se dijo con énfasis que el fin de la asociación política –ahora diremos: el Estado– es la preservación de los derechos naturales del ser humano. Así se estipuló en la Declaración (francesa) de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, de 1789, y en la Constitución de Apatzingán, nuestra primera carta con pretensión soberana, de 1814.

Ese dogma liberal y humanista coloca en el escenario a los protagonistas de la vida colectiva: individuo, sociedad y Estado, y les asigna jerarquía y papeles específicos. La figura central es el ser humano; las otras son personajes ancilares. Por lo tanto, cada vez que revisamos la situación del ser humano, la sociedad y el Estado deberemos plantearnos su papel en la vida colectiva – aquí y ahora, como he señalado– y resolver, a partir de ese planteamiento, si mantenemos en vigor el dogma humanista y liberal que ha velado a lo largo de nuestra historia, en medio de constantes vicisitudes, o ¿estamos redefiniendo dignidad y atribuciones del individuo y el Estado? Si este planteamiento es necesario y útil en cualesquiera circunstancias, lo es más todavía cuando abrimos, explícitamente, una era de transformación. ¿Cómo y hacia dónde?

En una apreciación popular, que constantemente viene a nosotros en esta circunstancia de grave inseguridad y ascenso flagrante de la criminalidad –sin perjuicio de estadísticas optimistas o realistas, como se prefiera, que no niegan u ocultan la situación prevaleciente– se entiende que el Estado de Derecho corresponde a un “estado de seguridad”, identificado por su conexión con el orden público y el manejo policial y judicial de estos problemas. La identificación entre Estado de derecho y desempeño de las fuerzas del orden puede derivar en una pendiente autoritaria. Recordaré la expresión de Raúl Zaffaroni, que hace una paráfrasis del juez Merkl al decir que tras el Estado de Derecho vela el Estado de policía.

Otra versión del mismo tema, a la que supra me he referido, considera que el Estado de Derecho lo es de derechos, en el sentido de que mantiene viva y activa la práctica de los derechos y las libertades de los individuos. Acude a este punto lo que el jurista alemán Peter Haberle denomina Constitución antropocéntrica: en el centro se hallan los derechos humanos; a servirles se aplican el poder y la ley.

En esta hora –tiempo, como dije, de anunciadas transformaciones en México y en muchos lugares de nuestro mundo– varios peligros acechan a la democracia, a la sociedad en la que ésta se instala y al Estado de Derecho que garantiza el buen curso de ambas. Es preciso identificar y denunciar esos riesgos, con un examen constante y crítico de sus características y sus manifestaciones. El silencio o el olvido pueden franquear el camino para que los peligros se conviertan en lesiones profundas, duraderas, y echen por tierra la construcción del Estado y de la sociedad democrática en la que nos hemos afanado a lo largo de los últimos siglos.

Hay desencanto, e incluso irritación o ira, frente al discurso democrático seguido de fracasos y frustraciones, abandonos y traiciones. Este producto de los desaciertos o las claudicaciones, que menudean, desacredita el discurso y frustra la experiencia de la democracia, a la que se culpa de los errores y abandonos.

También nos enfrentamos, como antes señalé, a una fragilidad evidente de las instituciones originalmente llamadas a sustentar y desarrollar el Estado de Derecho y sus implicaciones democráticas. El deterioro de aquéllas, acosadas por desvíos, protagonismos y desaciertos, puede llevarnos al ominoso camino que culmina en el llamado “Estado fallido”, al que Chomsky, destacado expositor de estos hechos, califica como aquél que fracasa en el propósito –esencial para el Estado; germinal y necesario– de brindar a sus ciudadanos razonables condiciones de seguridad y se convierte, además, en una amenaza para otros Estados.

En esta relación de riesgos, observemos asimismo la aparición reciente de “olas democratizadoras” en algunos países, calificadas como “primaveras de la democracia”, que al cabo de poco tiempo y de muchos desaciertos, cesan de ser primaveras y desembocan en otoños o inviernos de las expectativas democráticas.

Entre los riesgos que nos asedian, figuran las presiones externas que militan contra el Estado de Derecho y el progreso democrático. No hay duda sobre el éxito de ciertas corrientes autoritarias, encabezadas por líderes “fuertes” o “carismáticos”, con ofertas atractivas, que generan presiones para nuestra vida interna y determinan, fronteras afuera, acciones inconsecuentes con el proyecto democrático.

Hoy no impera la tensión humanista y democrática que en otro momento pareció alentar pasos en la vigencia de los derechos humanos y el afianzamiento de la democracia. Las proclamaciones externas, generadas en países con inmenso poder político y económico –y además, tecnológico y militar– invitan, a menudo, a tomar decisiones que contrarían el progreso histórico.

En la misma línea que ahora me ocupa se hallan las “explosiones” de populismo que han calado en muchos países, no solamente en nuestra América. El populismo de izquierda o de derecha, del que tenemos buenos ejemplos y contra el que debemos precavernos, inicia su incursión en la vida política con reivindicaciones democráticas y promesas atractivas. De esta suerte moviliza ideas y sentimientos, construye poderosas corrientes colectivas, con un “líder” al frente, y desemboca finalmente en imposiciones autoritarias. En el horizonte del populismo aguarda la tiranía, con diversos formatos, pero siempre orientada hacia la concentración del poder y la reducción de derechos, libertades y garantías.

En el cúmulo de riesgos que acechan al Estado de Derecho se halla la tentación de sustituir el imperio de la ley por el del arbitrio, que puede ser de la ocurrencia o el capricho. Es bien sabido que los actos de las autoridades deben ajustarse a la norma fundamental –la Constitución– y a las disposiciones que de ella emanan. No es admisible que un acto del gobernante soslaye la subordinación a la ley, cuyo cumplimiento constituye un compromiso irrenunciable de los servidores públicos. Al tomar posesión de sus cargos, éstos juran, protestan o prometen acatarla.

El gobernante tampoco puede –o mejor dicho, tampoco debe, porque en la práctica se ha visto que sí “puede”– hacer de lado la ley bajo el argumento de que los servidores públicos han de ceñir su conducta a la justicia. Pero la ponderación sobre la justicia o la injusticia de la ley queda a discreción del gobernante –no del Congreso, que podría reformar y perfeccionar la ley– y de sus subalternos. Esto afecta el principio de legalidad y deja al garete la seguridad jurídica.

Consideremos igualmente los retos mayores que se presentan en materia de gobernabilidad. Ésta se asocia al Estado de Derecho y se descifra con diversas caracterizaciones. Si nos sujetamos a un Estado de seguridad mecánica, a toda costa, la gobernanza depende de la eficacia de los medios represivos con que cuenta el poder público: orden y silencio pudieran ser sus insignias. Por supuesto, la adopción de otras versiones del Estado de Derecho, consecuentes con el progreso de la humanidad, la salvaguarda de las personas y el imperio de la libertad y la justicia, es mucho más que orden público.

Esta genuina gobernabilidad deriva de la capacidad y eficacia del Estado para atender las legítimas demandas sociales. Una sociedad es gobernable en la medida en que el Estado satisface las exigencias de seguridad y justicia, pero también –y como requisito indispensable–, los requerimientos individuales y colectivos en otros ámbitos, que operan para la prevención del malestar social, contra la irrupción del crimen y en favor de la paz: salud, trabajo, educación, por ejemplo.

La construcción de un Estado de Derecho –o de derechos, como hemos afirmado– y de una sociedad democrática depende también de la existencia y actividad de los personajes que necesariamente operan en favor de aquéllos. Ya señalé que es indispensable que los ciudadanos demócratas –provistos de información y expectativas para serlo y ejercerlo– cuenten con la conducción de dirigentes del mismo carácter.

Desde luego, el actor primordial, el personaje central del Estado de Derecho, la democracia, la sociedad democrática, es el ser humano, a título –sobre todo– de ciudadano. Se ha tenido una larga evolución histórica hasta arribar al reconocimiento de los derechos políticos: participación en la marcha de la sociedad y el Estado, a través del sufragio activo y pasivo y por otros medios igualmente relevantes, especialmente si nos atenemos a la versión integral de la democracia. Ese reconocimiento consta en las normas nacionales de mayor jerarquía y en los convenios internacionales sobre derechos civiles y políticos. Igualmente, existe una amplia jurisprudencia doméstica y supranacional sobre esta materia.

La participación del ciudadano requiere una especie de “forja”, que ponga en sus manos los medios para que el acceso a las decisiones satisfaga condiciones indispensables, sea individualmente, sea a través de las organizaciones políticas y sociales. La información es uno de esos medios: el ingreso y el desempeño en la vida pública adquieren profundidad y trascendencia cuando el ciudadano se encuentra verdaderamente informado y puede actuar con suficiente conocimiento y, por lo tanto, con plena responsabilidad.

Veamos ahora la figura del dirigente. Tras la aparición de liderazgos carismáticos, emisores de discursos persuasivos, pueden hallarse personajes con un signo diferente. Lo prueba la historia: véanse las corrientes que proliferaron en el primer tercio del siglo XX y muchas de las que han aparecido en años recientes, generadoras de divisiones y rencores sociales, ímpetus vindicativos, excesos nacionalistas, dilemas que oponen el orden y la seguridad que la sociedad anhela al imperio de la democracia y los derechos humanos, inculcados del desorden y la inseguridad que abruman a muchas sociedades. En este tiempo, el discurso reivindicador y ultranacionalista de los autoritarios se abastece también con los problemas generados por el torrente migratorio que ha aparecido –aunque nunca estuvo ausente– en Europa y en América.

Quienes se interesan en el examen del Estado de Derecho y de la democracia como sistema de vida –examen y vigencia efectiva– ponen la mirada en los instrumentos orgánicos que dan consistencia y operatividad al Estado y a la democracia. La historia de esos instrumentos se asocia a las garantías para los derechos humanos y a la buena marcha del Estado en su guarda de la democracia y de la gestión pública. Por supuesto, puede haber y ha habido desaciertos en el camino, pero esto no descalifica, de entrada, la presencia y la operación de aquéllas.

El rescate de la libertad pasó por la distribución en el ejercicio del poder popular, encomendado a órganos distintos y razonablemente distantes los unos de los otros, cifrados en una arquitectura constitucional de frenos y contrapesos. La Declaración de Derechos del Hombre y el Ciudadano reconoció que la separación de poderes constituía una garantía –asociada a otras– para la protección de los derechos fundamentales. El mismo reconocimiento floreció en el constitucionalismo posterior y se halla en el mexicano a partir del movimiento insurgente en el inicio del siglo XIX.

Esta división –o separación, o distribución– de poderes lleva a considerar el estatuto y el funcionamiento del Poder Judicial. Alguna vez se miró al juzgador como boca que pronuncia las palabras de la ley y se consideró que en los tribunales se depositaba el “poder menos poderoso y peligroso”, aunque tenían en su acervo de atribuciones la extraordinaria potestad de controlar a los otros poderes y evitar su desbordamiento con quebranto de la ley y en agravio del ciudadano.

La figura del juzgador ha tenido un notable crecimiento en las últimas décadas, pero también ha experimentado y sigue padeciendo un frecuente asedio desde otros baluartes del poder, que también lo son del imperio y la ambición. Me refiero a baluartes del poder formal, pero igualmente, y no menos, de los poderes informales que han proliferado, desde diversas fuentes, y que hoy disputan al Estado autoridad y dominación.

Cercar o poner sitio al Poder Judicial –o más ampliamente, al Poder Jurisdiccional– es una forma de mermar derechos y libertades individuales, puesto que la jurisdicción es garante de éstos. No quiero decir, claro está, que la jurisdicción debe hallarse a merced del arbitrio o el capricho de quienes la ejercen, sustraída a deberes precisos e invariables en el marco del Estado de Derecho y la democracia. No es plausible ninguno de estos extremos; ambos afectan al Estado y menguan su pretensión democrática.

El parlamento es otro órgano esencial de la legitimidad democrática y del Estado de Derecho, en el sentido que hemos reconocido a este concepto. Ya me refería la democracia representativa, que debe mantenerse en pie, incluso frente a las tentaciones de soslayarla a través del diálogo directo –y regularmente mediatizado– entre el caudillo y el pueblo. El parlamento asumió su misión representativa, a título de receptor de la voluntad popular, en el curso de procesos históricos de gran importancia. Recordemos la “revolución gloriosa” de Gran Bretaña, primero, y el rescate de la función legislativa en la lucha frontal contra el absolutismo, que ocurrió–en las ideas y en las prácticas– a lo largo del siglo XVIII.

Ahora bien, el propio parlamento debe acreditar su legitimidad y su militancia en favor del Estado de Derecho y de la democracia, y ser analizado y valorado, como el Estado mismo y todos sus entes y agentes, en el espacio en que efectivamente se constituye y desenvuelve: aquí y ahora. Se requiere legitimidad de origen, a través del proceso electoral, y de desempeño, ponderado en la excelencia de la gestión y en el reflejo y el respeto al universo de los ciudadanos, sin que la fuerza numérica dominante constituya un “monopolio” de la virtud y la verdad.

Además de servir a un concepto, el parlamento de “carne y hueso” –como los individuos que lo integran y todos los agentes del Estado– tiene un tiempo y un espacio; por lo que a nosotros respecta, el tiempo y el espacio de aquí y de ahora: en México, en esta época. En este marco deberemos analizar el quehacer del Poder Legislativo, con enorme trascendencia para los temas que hemos abordado. Ese Poder se ha desempeñado con especial diligencia en los últimos lustros –“legislador motorizado”, dice Zagrebelsky, aludiendo al fenómeno general de los congresos obstinados en una caudalosa emisión de leyes y adopción de reformas–, multiplicando enmiendas constitucionales y ordenamientos secundarios. La experiencia de “parlamento abierto”, si es genuina y tiene buena raíz, puede aliviar los riesgos que entraña un quehacer legislativo “ensimismado”.

En años recientes ha cobrado presencia otra formación del poder, extraída de los poderes formales tradicionales, especialmente el Ejecutivo. El Estado, en el que actuaron tres poderes más o menos identificados y deslindados, se ha diversificado, si se permite la expresión. En esta arquitectura estatal han aparecido los órganos constitucionales autónomos, fruto de la crítica y el desencanto con respecto a la gestión del Poder Ejecutivo en determinados ámbitos y a la necesidad de actuar en ellos con eficacia y competencia específica.



La aparición de estos órganos sirve al propósito de desplazar de algunos ámbitos públicos los criterios políticos –en el mal sentido de la palabra– que campearon en ellos, los intereses personales o de grupo que se beneficiaron o se podrían beneficiar en el manejo de las actividades encargadas a los nuevos órganos –a menudo, intereses tribales, económicos, clientelares–, y las gestiones erróneas o incompetentes que podrían descarrilar o que efectivamente alteraron la buena gestión de la riqueza pública.

Así las cosas, la presencia de estos entes –bien conocidos en el paisaje mexicano: elecciones, recursos naturales, educación, finanzas, estadística, acceso a la información, por ejemplo– han pasado a ser personajes del Estado de Derecho y garantes de los intereses democráticos en los ámbitos confiados a su gestión, por mandato constitucional. No digo que esta presencia sea perfecta y mucho menos que deba permanecer al margen de valoraciones y revisiones. Lo que sugiero es la conveniencia de entender el desempeño de tales órganos en el marco del Estado de Derecho y la vigilancia democrática, sin deslizarnos en retrocesos o reivindicaciones autoritarias.

No es posible ignorar en esta sencilla reflexión sobre el Estado de Derecho y su inexorable conexión con el rumbo de la democracia, la existencia y acción de otros factores de la vida colectiva. En este espacio figuran, por ejemplo, los partidos políticos, que transitan –dondequiera y aquí mismo– en condiciones y tormentosas, que ponen en riesgo la democracia caracterizada por la presencia de estas agrupaciones ciudadanas.

Es notoria la crisis de los partidos, sea que los abata el rechazo popular, obligándolos a difíciles reconstrucciones o reformas –que deben tener en cuenta la identidad del partido y la oferta que éste hace al ciudadano–, sea que se vean remplazados por formaciones que asumen el título de partidos y tienen la naturaleza de corrientes populares abanderadas, con apreciable legitimidad, por la ira social y la expectativa de cambios. Estas novedades deben ser examinadas igualmente bajo la luz del (verdadero) Estado de Derecho y el desarrollo de la (auténtica) democracia.

También hay que considerar la actuación de los medios de comunicación social, a los que actualmente se agregan, con vigor extraordinario, las redes sociales liberadas de control y orientación formales, aunque aprovechadas por actores diversos. El periodismo libre, constantemente asediado y acosado, cumple una función de primer orden en una sociedad democrática. La normativa y la jurisprudencia internacionales han destacado esa función como factor y garante de la democracia y han denunciado interferencias y persecuciones, que van desde el discurso político hasta la acción directa contra los periodistas. Éstos pasaron a integrar un grupo “vulnerable” desde la perspectiva de los derechos humanos; “profesión de riesgo”.

Las arremetidas del autoritarismo contra la prensa libre han arreciado en muchos países, cuyos dirigentes combaten las aseveraciones de la prensa –que pudieran ser erróneas, no se desconoce– con descalificaciones e invectivas que movilizan a la opinión pública y restan espacio al derecho a la expresión. Como se sabe, éste tiene dos vertientes, que deben ser cuidadosamente preservadas: individual, correspondiente al derecho del individuo a expresar opiniones, y social, relativa al derecho de los integrantes de la sociedad a recibir información, punto que destaca sobre todo cuando se trata de información sobre asuntos de interés público en poder del Estado.

Finalmente, diré que en el ámbito al que se refieren mis actuales reflexiones cuenta –y mucho– lo que solemos invocar con una expresión comprensiva de múltiples y muy diversos actores de la vida colectiva: la sociedad civil. Ésta, que asumió el papel que anteriormente ocupó el pueblo –antiguo residente del discurso y de la norma–, tiene hoy una función descollante.

Son muy diversas las ideas y los propósitos que animan a las agrupaciones de la sociedad civil. En su objeto institucional aparecen objetivos de distintos caracteres: desde el cuidado de la naturaleza y la protección de la infancia hasta la seguridad pública y la reforma de la justicia. Pero no sólo abundan las finalidades institucionales en estas agrupaciones; también hay notable diversidad de orientaciones políticas, implícitas o explícitas.

De ahí la necesidad de apreciar la actividad y atender las promociones de la heterogénea sociedad civil con suficiente conocimiento de la orientación y los propósitos que existen bajo la misma bandera. Obviamente, el conocimiento no es condición para impedir o bloquear la marcha de esos organismos. Por supuesto, todos llevan en su plan de vuelo la defensa del Estado de Derecho y de los valores y principios de la democracia, aunque sean diversas las interpretaciones que tengan sobre la forma y la naturaleza de estos objetivos.

¿HACIA DONDE NOS LLEVA LA GLOBALIZACIÓN?

08

¿HACIA DONDE NOS LLEVA LA GLOBALIZACIÓN?

Sergio H. Kauffman González⁹

Introducción

En este ensayo trato de exponer algunos puntos de vista personales acerca de los supuestos beneficios e indudables problemas que trae consigo la globalización, a partir del análisis comparativo de las opiniones que en pro y en contra hacen distintas organizaciones y personas, además de las interpretaciones propias. Es innegable que este fenómeno social contemporáneo trae aparejados importantes desequilibrios socioculturales, económicos y financieros, así como también grandes aportes a la cultura, la ciencia y la tecnología.

Los problemas de ajuste o desajuste políticos, económicos y sociales que se generan por la globalización no los abordo desde un punto de vista doctrinario o ideológico, sino más bien desde el punto de vista del análisis genérico acerca de sus causas y efectos, pero también de sus defectos y omisiones.

⁹ Kauffman González, Sergio H. ¿Hacia donde nos lleva la globalización? En: Ciencia administrativa: Ensayo. 2008. Págs. 66-80

Hablar de la globalización resulta tema obligado hoy en día. Parece que todo mundo está de acuerdo en que ésta es un fenómeno social contemporáneo, producido esencialmente por los enormes adelantos de la ciencia y la tecnología, particularmente los relacionados con la comunicación y la electrónica, pero que se nutre esencialmente o a los que se agregan las aspiraciones hegemónicas de las empresas transnacionales o mundiales que representan a los países, también hegemónicos, consolidados a partir del Siglo XIX.

Pero referirnos en términos tan simplistas errores no sólo de enfoque, sino también de significados. La globalización no es nueva, es un fenómeno social que se remonta a los orígenes de la civilización y más allá de ésta, cuando las primeras sociedades adquieren la capacidad de organizarse y de generar productos susceptibles no sólo para satisfacer sus necesidades básicas, sino también para intercambiarse por otros que complementaran las aspiraciones socialmente desarrolladas a través del tiempo y de la convivencia social.

La madurez progresiva de los grupos sociales introdujo necesariamente la especialización dentro de las formas organizativas de los asentamientos humanos, formas en las que, por naturaleza, eran dirigidas o lideradas por aquellos que resultaban más astutos o fuertes y que, finalmente, eran los que imponían las normas y reglas de comportamiento a las que habrían de sujetarse los miembros de las comunidades y de los dependientes de ellos.

Así, la política y el comercio tienen su origen en la capacidad de ejercer el poder, el liderazgo y el mando, así como de producir y generar intercambios entre las personas. La generación de intercambios o trueques, se torna en una actividad cada vez más estilizada, compleja y especializada que trasciende las fronteras de las pequeñas o grandes comunidades, acelerando los procesos productivos y la generación de nuevas formas de organización. El más fuerte, que demandaba parte de las ganancias de los productores (artesanos, agricultores o productores pecuarios), se hacía cada vez más poderoso y acrecentaba sus sueños de establecer hegemonías de carácter local, y más allá de las fronteras conocidas.

El comercio y el poder político (permítaseme utilizar este término) basado en la ambición son, en síntesis, el motor que ha movido históricamente a los pueblos de la humanidad en sus distintas etapas de evolución. El comercio, la acumulación de riquezas, la ambición y el poder, han roto las fronteras naturales y las artificialmente establecidas por los grupos humanos, configurando, como en la actualidad, fronteras ideológicas que son identificadas no por una lengua o idioma, sino por una marca o un logotipo.

Sin pretender hacer un resumen histórico de la evolución humana, hay que abordar el tema de la globalización por los efectos sociales que ésta produce. Si la enmarcamos dentro del proceso siempre cambiante de las formas que asume el poder político y económico, la globalización como un fenómeno artificialmente malicioso, tiende a producir nuevas formas de organización y nuevas estructuras sociales del poder; poder que no tiene límites sociopolíticos, porque es Global, por más que se quieran disfrazar sus consecuencias.

Es cierto que la globalización es el motor que mueve las sociedades modernas en la medida en que su naturaleza intrínseca es la búsqueda de superar competitivamente a los adversarios dentro de ciertos límites, no del todo aceptables hasta ahora por la sociedad mundial, que se siente afectada y agraviada, de una u otra manera. La competitividad y la supremacía, requieren hoy de nuevos y mayores espacios (mercados) donde poder ejercer su influencia y establecer su dominio, pero también requiere de guardar un cierto equilibrio entre las partes que compiten y disputan tal supremacía; equilibrio que, aunque transitorio, permita realizar las actividades de intercambio con las menores dificultades posibles.

Pero ¿Qué podemos predecir acerca del rumbo que lleva y hacia dónde nos conduce la globalización? Éstas son sólo algunas de las preguntas que constantemente nos hacemos, las que se entrelazan con los acontecimientos que se viven cotidianamente a nivel mundial, en donde aparecen, como surgidos de la nada, unos grupos a favor de la globalización y otros, cada vez más numerosos, en contra de ésta y de los acuerdos y acciones que se tomen en torno a favorecer su entronización definitiva.



Así, el análisis que pretendemos llevar a cabo en torno a la globalización, toma en consideración puntos de vista convergentes y divergentes que sustentan aquellos que se oponen a ésta, así como de quienes la defienden como la mejor alternativa para lograr un desarrollo sostenible en todas las regiones del mundo. Se trata pues, de llegar a establecer un puente de enlace entre ambas posiciones, situación harto compleja en tanto las diferentes corrientes discrepantes no hagan el intento de considerar otras alternativas de solución a los problemas que se advierten, aprovechando los aspectos positivos que innegablemente contienen las diferentes propuestas.

En este sentido, el punto de vista que habremos de expresar en el desarrollo de este trabajo, es ajeno a cualquier posicionamiento ideológico, independientemente de que pueda haber coincidencias con lo expresado por algunos.

Definiciones y explicaciones acerca de la globalización

En esta parte se incluyen algunas definiciones y explicaciones relativas al significado, características e implicaciones de lo que trae consigo el término *Globalización*, así como los efectos de la misma. Es justo decir que en los referentes a los que hemos tenido acceso y consultado, la mayor parte de ellos tienen que ver -cosa que se considera lógica- con los efectos e impactos negativos que se pueden advertir y constatar de ella. Sin embargo, se habrá de presentar una imagen lo más realista posible de los efectos positivos y negativos del fenómeno de la globalización.

Quiero iniciar esta parte, haciendo mención a lo que en la primera parte de cuatro reseñas informativas establece el Banco Mundial (2008), como entrada al análisis y las discusiones: La globalización es hoy uno de los temas más delicados. Aparece en todos los debates públicos, sean breves comentarios en la televisión y consignas en carteles, sitios en la red y periódicos versados, debates parlamentarios, directorios de empresas o asambleas de trabajadores. Sus adversarios más encendidos le imputan el empobrecimiento de los pobres del mundo, el enriquecimiento de los ricos y la devastación del medio ambiente, mientras que sus partidarios más fervorosos la consideran un elevador de alta velocidad que lleva a la paz y la prosperidad universales. ¿Dónde está la verdad?

Curiosamente, tratándose de un término de uso tan extendido, no existe, al parecer, una definición precisa y ampliamente aceptada. De hecho, la variedad de significados que se le atribuye pareciera ir en aumento en lugar de reducirse con el paso del tiempo, y adquiere connotaciones culturales, políticas y de otra índole, además de la económica. Sin embargo, el concepto más común o básico de globalización económica –aspecto en el cual se concentra esta reseña– seguramente es el hecho de que en los últimos años ha aumentado vertiginosamente la parte de las relaciones económicas entre personas de distintos países. Este incremento de las actividades económicas transfronterizas asume distintas formas...

Esta referencia pone de relieve la importancia que asume el tratar de obtener algunas distinciones contextuales de los significados y los efectos que produce la globalización; pero, como se señala, la globalización tiene diferentes vertientes de las que hay que desprender lo falso de lo verdadero y, en su caso, deslindar aquello que, siendo cierto, encierra grandes falsedades; de esto se trata este trabajo.

Definiciones Generales acerca de la Globalización

A la globalización se le define y explica de diferentes maneras; en esta parte, incluimos sólo algunas definiciones que, a nuestro parecer, clarifican su significado e implicaciones; definiciones a las que agregamos comentarios tratando de establecer un punto de vista acorde con las circunstancias.

Giovanni E. Reyes nos aporta unas ideas que de alguna manera constituyen una síntesis simplificada del significado y los alcances de la globalización:

La globalización es una teoría entre cuyos fines se encuentra la interpretación de los eventos que actualmente tienen lugar en los campos del desarrollo, la economía mundial, los escenarios sociales y las influencias culturales y políticas. La globalización es un conjunto de propuestas teóricas que subrayan especialmente dos grandes tendencias: (a) los sistemas de comunicación mundial; y (b) las condiciones económicas, especialmente aquellas relacionadas con la movilidad de los recursos financieros y comerciales.

A través del proceso de globalización, uno de los supuestos esenciales es que cada vez más naciones están dependiendo de condiciones integradas de comunicación, el sistema financiero internacional y de comercio. Por lo tanto, se tiende a generar un escenario de mayor intercomunicación entre los centros de poder mundial y sus transacciones comerciales. Efectos e influencias derivados de los “aspectos integradores” pueden ser estudiados desde dos perspectivas principales: (a) el nivel externo de los países, o nivel sistémico; y (b) el nivel de las condiciones internas de los países, o aproximación subsistémica. En este último caso, las unidades de análisis serían aquellas que corresponden con las variables de crecimiento y desarrollo económico, así como indicadores sociales.

Respecto a los procesos de globalización que están teniendo lugar en la actualidad, en la esfera económica, existen dos aspectos medulares relacionados con el área de la política económica internacional: (a) la estructura del sistema económico mundial, y (b) cómo esta estructura ha cambiado...

La premisa fundamental de la globalización es que existe un mayor grado de integración dentro y entre las sociedades, el cual juega un papel de primer orden en los cambios económicos y sociales que están teniendo lugar. Este fundamento es ampliamente aceptado. Sin embargo, en lo que se tiene menos consenso es respecto a los mecanismos y principios que rigen esos cambios.

En esta referencia encontramos diversos elementos que explican, a grandes rasgos el significado e implicaciones de la globalización. Acerca de ésta, tal como se infiere, se tejen variadas teorías que puntualizan las vertientes del análisis de este fenómeno político, socioeconómico y cultural, que pretende incluir todos los ingredientes en razón de sus significados, realidades y efectos.

El escenario de la globalización, por lo tanto, es muy amplio y permite abordarlo desde diferentes perspectivas. Aquí se destacan los problemas del desarrollo, la economía mundial, las influencias culturales y las políticas, entre otros temas susceptibles de ser explicados y debatidos por los efectos que ella produce. De importancia resulta también el señalamiento de que la globalización obedece a dos grandes tendencias: los sistemas de comunicación y la movilidad de los recursos financieros y comerciales.

Como se verá más adelante, los sistemas de comunicación, respaldados en los enormes e importantes recursos tecnológicos de que disponen las grandes potencias y corporaciones mundiales, son unas de las herramientas de penetración ideológica de las que se valen los propietarios de los recursos financieros para posicionarse; es decir, las corporaciones industriales, comerciales y financieras.

La crítica que implícitamente se consigna en el último párrafo de la cita, se refiere al hecho de la llamada integración hacia adentro y hacia fuera de las sociedades implica lo que, en un análisis más riguroso, pone en duda tales ideas. Pero el debate está precisamente en la respuesta a ello, por lo que nos hacemos la siguiente pregunta: ¿Qué es lo que se integra socialmente? Está demostrado que la globalización mediática no ayuda precisamente a lograr una mayor integración social, sino que más bien acentúa las desigualdades; ahora hay más ricos, pero también infinitamente más pobres, y sobre todo, más manifestaciones sociales, no contra la globalización en sí, sino contra la excesiva dependencia hacia los organismos financieros y comerciales internacionales que, quíerase o no, por su movilidad caprichosa, acentúan las desigualdades, convirtiéndose en el “caldo de cultivo” que reactiva la multiplicidad de corrientes ideológicas que pretenden establecerse a como dé lugar, no importando los resultados.

Lo anterior se confirma por el hecho de que la movilidad de los grandes capitales, cuando las condiciones sociales no les resultan del todo más favorables a los inversionistas internacionales, sólo generan desempleo y desestabilidad, lo que se traduce en desintegración y no en integración social.

En otra referencia, Aldo Ferrer, nos proporciona explicaciones acerca de la globalización desde el ángulo de la integración de redes, que favorecen los intercambios comerciales en el ámbito del libre mercado mundial-global, y nos dice lo siguiente:

La globalización. Constituye un sistema de redes en las cuales se organizan el comercio, las inversiones de las corporaciones transnacionales, las corrientes financieras, el movimiento de personas y la circulación de información que vincula a las diversas civilizaciones. Es, asimismo, el espacio del ejercicio del poder dentro del cual las potencias dominantes prevalecen en el despliegue de las redes de la globalización y, al mismo tiempo, establecen las reglas del juego que articulan el sistema planetario. En la actualidad, los órganos reguladores del sistema como la OMC, el FMI y el régimen de propiedad intelectual, privilegian los intereses de las potencias dominantes. Uno de los principales mecanismos de la dominación radica en la construcción de teorías y visiones que son presentadas como criterios de validez universal pero que, en realidad, son funcionales a los intereses de los países centrales.

Lo que expone Aldo Ferrer complementa los muchos cuestionamientos que plantea Giovanni E. Reyes. Para Ferrer, la globalización al constituirse en un conjunto de “redes” que permiten la integración del comercio organizado de las grandes corporaciones internacionales, las “corrientes financieras” y el uso de la información en su pretensión de vincular a las diversas civilizaciones mundiales con la corriente globalizante, no es más que la condición bajo la cual se consolida el privilegio de los países y los grupos de poder, representados por las grandes corporaciones, de poner las “reglas del juego” a las que debemos sujetarnos.

Continuando con Aldo Ferrer, vemos cómo explica lo anterior: Las redes de la globalización abarcan actividades que transponen las fronteras nacionales. Su peso relativo en el conjunto de la economía mundial ha crecido desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, las actividades que se desarrollan dentro de cada espacio nacional constituyen la inmensa mayoría de la actividad económica y social...

En el plano real de los recursos, la producción, la inversión y el empleo, el espacio interno tiene un peso decisivo. Sin embargo, en la esfera virtual de las corrientes financieras y de la información, la dimensión global es dominante y contribuye a generar la imagen de que se habita en una aldea global sin fronteras. Según ella, los acontecimientos estarían determinados por el impacto de las nuevas tecnologías y, por lo tanto, por fuerzas ingobernables e incorregibles por la acción pública o de organizaciones de la sociedad civil... En realidad, la aparente ingobernabilidad de las fuerzas operantes en el seno de la globalización no obedece a fenómenos supuestamente indominables sino a la desregulación de los mercados, que es una expresión transitoria del comportamiento del sistema mundial.

Así, la pretensión de quienes están a favor de la globalización, queda inscrita en el hecho de que conciben al mundo bajo la idea de una “aldea global”, donde los intereses de ésta, supuestamente son los intereses de los grupos sociales que la integran. Pero al trasponer las fronteras, los precursores de la globalización subordinan a ésta y a los intereses del gran capital, a los gobiernos de esos países y sus grupos sociales, ya que ése es el que dicta las condiciones a las que deben sujetarse aquellos, tal como sucede con las directrices del Fondo Monetario Internacional, las del Banco Mundial y todos aquellos bancos y organismos que imponen los criterios bajo los cuales se deben integrar las “democracias” de los países dependientes, si es que desean gozar de los supuestos beneficios (créditos) que se otorgan solo a quienes las siguen. Por lo anterior, se explica el desplazamiento de la diversidad de formas que pueden adoptar las democracias, por una sola fórmula a la medida de las intenciones de una globalización “uniforme”. También por ello la urdimbre de nuevas teorías que solo enfatizan los efectos negativos de las democracias “imperfectas” de los países en transición a estados de desarrollo y bienestar más equilibrados.

Víctor Hugo Malagón, por su parte, nos expresa su lógica acerca de lo que es la globalización y sus implicaciones, cuando afirma lo siguiente:

Que es la Globalización. Evidentemente, la globalización ha sido el fenómeno de mayores repercusiones y de más variadas manifestaciones en todos los ámbitos de la realidad a finales del Siglo XX e inicios del XXI.

Caemos en error cuando pensamos que la globalización es un fenómeno netamente de carácter económico, a pesar que el proceso se inicia como resultado de la confluencia objetivos económicos, muchos acontecimientos de finales del siglo XX han determinado el uso generalizado del concepto de globalización como principal referente de los grandes cambios que se vienen produciendo en el mundo: la multiplicación y aparición de nuevos actores influyentes en el sistema internacional como son las organizaciones internacionales, las empresas transnacionales y las organizaciones no gubernamentales; la transición a Estados independientes y democráticos de un gran número de naciones; el final de la Guerra Fría marcado históricamente por el episodio de la Caída del Muro de Berlín en 1989 que recompone el orden internacional; el aumento en los niveles de crecimiento de economías emergentes especialmente en el sudeste asiático y la aceleración de la tecnificación, el intercambio comercial y el avance de las telecomunicaciones son situaciones que caracterizan y enmarcan a la globalización.

La globalización es un complejo multifacético a la hora de explicarlo y se presenta entonces un abanico de posiciones en función del enfoque que se quiera dar. Algunos autores, críticos del proceso como Luis Jorge Garay definen la globalización como “un proceso dialéctico, contradictorio, desigual, heterogéneo, discontinuo y asincrónico, de carácter estructural, que se despliega bajo el liderazgo de unos países eje y se reproduce interrelacionadamente en las esferas política, económica y cultural”. Sin embargo, autores como José Joaquín Brünner prefieren aportar una definición objetiva de la globalización como un proceso que puede entenderse como la expresión de cuatro fenómenos de base totalmente interrelacionados: La universalización de los mercados y el avance • del capitalismo post-industrial. La difusión del modelo democrático como forma ideal de organización política de los Estados. La revolución de las telecomunicaciones que conduce a la llamada “sociedad de la información”. La generalización de un “clima” cultural de época, conocido como postmodernidad.

En esta extensa referencia podemos constatar algunos razonamientos que explican por qué resulta difícil establecer una definición clara y de aceptación general acerca de lo que es la globalización; pero lo que sí queda claro en los razonamientos de Víctor Hugo Malagón, es que la globalización tiene un carácter multifacético; multifacético no sólo porque abarca diversos temas y conceptos, sino por el hecho de que como teoría y praxis, en su origen moderno, establece una separación entre las diversas corrientes ideológicas que se oponen a ella, y aún entre quienes la sostienen, porque finalmente la globalización es también un juego de intereses donde *los más fuertes* tratan de imponer condiciones, no siempre aceptables para aquellos que no se les pueden oponer a través de los hechos forzados.

Los cuatro fenómenos señalados por Brünner, explican el fondo del problema que aquí analizamos: la conformación de mercados y el capitalismo universales (globales); un modelo de democracia *ad hoc* a la medida de los intereses del gran capital; un sistema de comunicación, también global, controlado y, un sistema cultural tendiente a la *uniformidad*, donde solo prime la cultura del neoliberalismo, sin restricciones.

Adriana Gaggini y Federico Martín nos aportan una imagen interesante de lo que es la globalización, así como algunas de sus implicaciones, las que permiten ampliar nuestras apreciaciones, cuando afirma lo siguiente:

En las últimas décadas del siglo XX asistimos a un conjunto de transformaciones económicas-sociales y culturales cuya vertiginosidad y complejidad no admite precedente y nuestro país no se encuentra ajeno a ello. Caen rápidamente todo tipo de muros y barreras entre las naciones al mismo tiempo que se amplía la brecha en el nivel de desarrollo humano al que acceden los distintos pueblos. El mundo se ve invadido por formas de producción y consumo, una preocupación por el deterioro incontenible de los recursos naturales, el avance de la pobreza; sin embargo, se hace referencia a un nuevo fenómeno que ha llegado a convertirse en un paradigma para los países en desarrollo.

La globalización engloba un proceso de creciente internacionalización del capital financiero, industrial y comercial, nuevas relaciones políticas internacionales y el surgimiento de nuevos procesos productivos, distributivos y de consumo deslocalizados geográficamente, una expansión y uso intensivo de la tecnología sin precedentes...

Es evidente que los esfuerzos de la globalización se encaminan a la eliminación de las fronteras entre países, para dar cabida a la movilidad de las transacciones financieras, el libre comercio y a nuevas formas de política internacional tendientes a “liberalizar” el flujo de los capitales y el intercambio de las tecnologías, sin importar las consecuencias que progresivamente se observan en la ampliación de la brecha entre la pobreza y la riqueza, así como el deterioro del hábitat y la estabilidad humana. Parece ser que el hecho irreversible de una interrelación más acelerada entre los países del orbe, por la influencia de la ciencia y los adelantos de la tecnología, dan “carta blanca” a las hegemonías, para determinar los destinos de un mundo inevitablemente heterogéneo, sin importar los efectos mediatos e inmediatos que sin duda alguna traen consigo los cambios; este es un error de enfoque que contrasta con la realidad, que se opone a tal visión.

Gaggini y Martin advierten, así mismo, otros de los efectos de la globalización que no sólo preocupan a quienes se ven afectados directamente por ésta, sino a los propios representantes de los países y organismos poderosos, dado que tarde o temprano los desajustes que produce la globalización ponen en riesgo el destino mismo de sus intereses y de la propia la humanidad.

La identidad cultural de los diversos pueblos en la actualidad se va homogeneizando o generalizando según ciertas pautas comunes en marcha hacia una cultura estandarizada. Este proceso es propiciado por los poderes generadores de nuevas necesidades de consumo, que manejan a su vez los medios de comunicación social y la producción ofrecida.

Teniendo en cuenta la nueva escena sociocultural que se presenta ante nuestros ojos en este fin de siglo, dentro de la cual desfilan ciertos procesos reveladores del cambio, como ser una creciente pérdida de peso de las instituciones públicas locales y nacionales en beneficio de los conglomerados empresariales de alcance transnacional, la reformulación de los patrones de asentamiento y convivencia urbanos, la reelaboración de lo propio, debido al predominio de los bienes y mensajes procedentes de una economía y una cultura globalizadas sobre los generados en la ciudad y la nación a las cuales se pertenece la consiguiente redefinición del sentido de pertenencia e identidad de los pueblos y el pasaje del ciudadano como representante de una opinión pública al ciudadano como consumidor interesado en disfrutar de una cierta calidad de vida, cabe cuestionarnos acerca del impacto negativo que éstos provocan sobre diversas realidades culturales de los pueblos, en particular sobre sus respectivas identidades, aceptando como un hecho ineludible la marcha hacia la aldea global, como paradigma de constitución del mundo con miras a la homogeneización del planeta en lo político, lo económico y lo social...

Los grupos de poder, son una unidad social constituida por un número de individuos que poseen un estatus y unas relaciones mutuas estables, y que tienen un conjunto de valores o normas que regulan su conducta. Estos tienen las relaciones, bienes o elementos (políticas, económicas, sociales, etc.) suficientes para llevar a cabo sus logros e influir sobre el resto de los grupos y la sociedad por todos los medios posibles valiéndose de un hábil manejo de sus recursos. Ellos crean nuevas necesidades de consumo, que son un impulso irresistible que obliga a obrar a las causas infaliblemente en determinado sentido.

En estos últimos párrafos queda implícita no solo la amenaza de los grupos de poder y de una globalización sin freno, sino también la pérdida gradual de la identidad de los pueblos. La perspectiva futurista y fundamentalista de estos grupos implica la imposición de “modos de vida” que van en contra del libre albedrío de los ciudadanos del mundo. Representa un escenario regresivo a épocas pretéritas donde los faraones, reyes o emperadores imponían las condiciones en las que los pueblos bajo su tutela debían vivir, sin importar sus necesidades mínimas. La globalización, bajo esta perspectiva, se traduce en la subordinación total de pueblos y gobiernos a los deseos de una nueva “Dictadura”.

Resulta importante la declaración que se hace en este segmento, no sólo por la afirmación, sino por el hecho del organismo que lo hace, organismo que es uno de los instrumentos más importantes del proyecto de la globalización. La afirmación de que la globalización económica no aporta beneficios para todos, como se ha venido sosteniendo por los defensores de este paradigma fallido. La interrogante de la pregunta de entrada a la segunda reseña ¿Una mayor apertura del comercio internacional incrementa la pobreza en el mundo? Resulta contrastante con la afirmación con que inicia el propio documento y los siguientes párrafos, que consideramos tendenciosos, lo confirman. ...Es obvio que la apertura al comercio exterior dista de ser la única influencia, o la más importante, en el crecimiento económico y, por tal motivo, debe resistirse a la tentación de sobrestimar la importancia de la globalización (a la que ceden sus más encendidos partidarios y adversarios). En la próxima sección se considera en qué medida puede la mayor apertura comercial afectar a la pobreza por conducto de otro canal, vale decir sus efectos en la desigualdad.

Tendencias en materia de pobreza en el mundo durante el decenio pasado. La pobreza se redujo con una lentitud inquietante en el transcurso de los 10 años recientes. El número de personas que en todo el mundo viven con US\$1 o menos por día disminuyó ligeramente, de unos 1.300 millones en 1990 a 1.200 millones en 1999 (el análisis se concentra en el ingreso como índice de pobreza). Debido a que en el mismo período la población de los países en desarrollo aumentó, la proporción de quienes viven en la pobreza —el índice de pobreza— disminuyó de manera algo más pronunciada, de 29% a 24%. La tendencia respecto de las personas que viven con US\$2 o menos por día fue similar: las cifras absolutas aumentaron ligeramente, de 2.700 millones en 1990, a 2.800 millones en 1998, y el índice de pobreza se redujo, de 62% a 56%.

La reducción de la pobreza también se caracterizó por grandes disparidades. Disminuyó en la mayoría de los países del este de Asia, cuyos 1.800 millones de habitantes representan más de un tercio de la población de las naciones en desarrollo, donde el índice de pobreza se redujo casi a la mitad y el número de personas que ganan US\$1 o menos por día disminuyó unos 174 millones, configurando la reducción de la pobreza más rápida y de mayor magnitud en la historia. Si bien gran parte de esta disminución tuvo lugar en China, la mayoría de los países de la región participó en ella. En 1998, la pobreza aumentó en los países castigados por la crisis financiera, aunque en menor grado que el temido inicialmente. La reanudación del crecimiento que se registró en la región en 1999, de una pujanza imprevista, despertó la esperanza de que también se reanude la tendencia histórica a la declinación de la pobreza en Asia oriental.

Las cifras oficiales que ofrece el Banco Mundial en esta reseña no hacen alusión al hecho de que la mayoría de los más de 2000 millones de habitantes del hemisferio oriental, en donde China y la India, representan más del 80% de los mismos y que ambas naciones han venido incorporándose paulatinamente al mercado internacional, aceptando las inversiones del capital extranjero con extremas limitaciones, pero conservando sus ideologías y su forma de vida, con algunas adaptaciones.

No consideran tampoco que la supuesta apertura, sobre todo de China a los mercados mundiales, ha sido para capitalizar sus aspiraciones de predominio, el mantenimiento de sus ideologías y una mayor participación, sin condiciones, en las decisiones que se toman en los grandes foros internacionales, incluyendo a la Organización de las Naciones Unidas.

Ya hemos señalado que los países que sostienen el paradigma de la globalización y el neoliberalismo hacen valer sus condiciones porque poseen los recursos económicos, productivos, tecnológicos, comerciales y, sobre todo, la capacidad de disuasión bélica para emprender acciones contra sus detractores, cosa que China e incluso la India, en menor medida, tienen a su disposición para equilibrar, si así se le puede llamar, a las posibles confrontaciones; es decir, tienen la capacidad para contra disuadir.

Regresando a las cifras, gran parte de esos más de 2000 millones de habitantes tenían en promedio ingresos muy por debajo de los dos dólares, y que, la apertura a los mercados internacionales se hace intercambiando bienes, por lo general de mala calidad, por divisas, licencias y acuerdos comerciales bilaterales, utilizando los recursos obtenidos para incrementar sus reservas financieras con miras al futuro y para mejorar gradualmente su infraestructura productiva. Así, el supuesto abatimiento de la pobreza al que hace referencia el BM, representa otra ficción, puesto que la mayor parte del capital disponible por estos países, no ha sido para mejorar las condiciones de vida en lo general, sino para preservar su autonomía.

En este apartado se insertan algunas opiniones de carácter individual, contrarias a la globalización. Como en todo, encontramos puntos de coincidencia con nuestras apreciaciones, pero también puntos divergentes, lo que no impide el que no podamos hacer anotaciones al respecto.

Claudio Escobar Cáceres establece que la globalización implica y es, lo siguiente: El modelo utópico de la globalización económica quiere construir el mundo como una zona homogénea, transitable a voluntad por bienes y capital en circulación. Se supone que sólo la oferta y la demanda, en ningún caso las prioridades políticas, deben acelerar o frenar esos flujos u orientarlos en la dirección correcta. La tierra está concebida como una única y gran plaza de mercado (o mall universal) en la que el costo de los factores de producción es reducido al mínimo y donde las mercancías se venden al mejor postor. Al igual que en las fotografías del planeta tierra, los estados y sus leyes particulares no desempeñan ningún papel (no hay fronteras); los lugares donde vive la gente son reducidos al concepto de una mera ubicación de actividades económicas. Y aun así, las sociedades por todas partes reaccionan lentamente y oponen resistencia, para disgusto constante de las tropas de asalto del paraíso neoliberal. Los globalizadores (que tiran a globalizar y a “pacificar”) tienen que cumplir en consecuencia, la onerosa tarea de adaptar la realidad al modelo ideal; su misión es remover incansablemente los obstáculos al libre flujo de las mercancías y así hacer que el mundo sea total y exclusivamente accesible. Ese es precisamente el libreto de la APEC, los TLC, el NAFTA, la OMC, el FMI, el BID y el BM. Si la sustentabilidad representa el mensaje holístico del nuevo paradigma, la globalización económica el mensaje imperial....

En esta referencia es posible destacar algunas de las implicaciones de mayor relevancia de la globalización; las críticas de los opositores a ésta como el paradigma que subordina los sistemas políticos a las demandas y necesidades e intereses de las grandes corporaciones. Puntualiza la enajenación de las sociedades plurales en cuanto a sus valores y sus formas naturales de vida, sustituyéndolas por los criterios y reglas de un “mercado sin fronteras” que limita el libre albedrío y la posibilidad de decidir su propio destino. Como dice Claudio Escobar, la misión de los “globalizadores” es remover incansablemente los obstáculos al libre flujo de las mercancías y así hacer que el mundo sea total y exclusivamente accesible; cosa que intentan a través de algunos organismos citados, los que velada o abiertamente están al servicio de los grandes capitales, de la industria y el comercio internacional.

Entendemos que Claudio Escobar determine que es “un modelo utópico”, en tanto que las propuestas de los “globalizadores” implican la tácita aceptación de los núcleos sociales de distinta conformación ideológica a sus propuestas, asunto que no es sólo debatible, sino que, como se observa en la realidad, es cuestionable y atacada acremente por éstos. Creemos que la historia ha demostrado, en sus diferentes etapas, que las grandes masas populares se oponen a las condiciones y excesos que las monarquías u oligarquías imponen en detrimento de sus intereses y expectativas de vida.

La mayor parte de las críticas que sustentan y en su caso justifican la actitud de los movimientos *antiglobalización*, tienen que ver con el hecho de que los gobiernos “locales” se ven influidos por los organismos internacionales al servicio de las grandes corporaciones y los organismos financieros mundiales, que mediatizan el otorgamiento de apoyos crediticios, científicos y tecnológicos, al grado en que aquellos (los gobiernos locales) deben ajustar sus planes de desarrollo en función de las directrices que le son “sugeridas”, en perjuicio de la soberanía nacional, la que se ve menguada paulatina y progresivamente, para conformar las estructuras jurídicas de los estados nacionales, en la medida que convenga a los intereses de las grandes corporaciones, más que a los intereses de la sociedad que los conforma.

A veces uno encuentra historias elocuentes en escritores que no son los que se prefiere citar. Leí hace unos meses este relato de Phillippe Sollers: “Dos más dos son seis, dice el Tirano: Dos más dos son cinco, dice el tirano moderado. Al individuo heroico que recuerda, con sus riesgos y peligros, que dos más dos son cuatro, los policías le dicen: usted no querrá de ninguna manera que volvamos a la época en que dos más dos eran seis”.

Ustedes no querrán que regresemos al tiempo de las dictaduras y las guerrillas, dicen los políticos. Ni desean retornar a los años de la hiperinflación, advierten los economistas. Entre tanto, seguimos sin saber cuánto pueden sumar en el nuevo desorden mundial los países que buscan integrarse por regiones para protegerse de la globalización: Estados Unidos con Europa frente a Japón y China, Estados Unidos con América Latina para que los europeos no se apropien del mercado latinoamericano; mientras tanto los latinoamericanos acordamos el libre comercio entre nosotros, bizqueando hacia fuera de la región para atraer capitales estadounidenses y europeos. A veces, asiáticos.

Estados Unidos impulsa, con la adhesión de algunos gobiernos latinoamericanos, el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) para el año 2005. Los quince países que conforman la Unión europea se vienen reuniendo con los que componen el Mercosur y con México, y en junio de 1999 con los demás países latinoamericanos, para ir estudiando si es posible acordar el libre comercio con algunos de ellos antes de esa fecha, quizás en el 2001, pese a las resistencias de los franceses, que ven amenazante la competencia latinoamericana en productos agrícolas. Estados Unidos acusa periódicamente de dumping o proteccionismo a México y a países europeos. En el Mercosur, desacuerdos y desconfianzas hacen peligrar cada año los pactos firmados. ¿Libre comercio, integración? ¿Nuevas formas de subordinación o de resistencia, o alianzas regionales? ¿Podrían los ciudadanos encarar alternativas a lo que ahora se impone y decidir qué conviene más, sin reconsiderar los vínculos interculturales? Viejas historias de rivalidades y miradas prejuiciadas cargan estas conversaciones sobre un futuro más imaginado que posible...

Es curioso que esta disputa de todos contra todos, en la que van quebrando fábricas, se destrozan empleos y aumentan las migraciones masivas y los enfrentamientos interétnicos y regionales, sea llamada globalización. Llama la atención que empresarios y políticos interpreten la globalización como la convergencia de la humanidad hacia un futuro solidario, y que muchos críticos de este proceso lean este pasaje desgarrado como el proceso por el cual todos acabemos homogeneizados...



Lo que aquí se afirma parece ser cierto a la luz de los acontecimientos mundiales más recientes y aún más lejos, si nos remontamos a la historia, pero, sobre todo, lo que consigna el último párrafo y que será comentado y explicado con mayor amplitud más adelante, aunque que ya quedó de manifiesto en los comentarios y contenidos de la anterior referencia. El mundo de la globalización es un mundo de los poderosos, pero las diferencias entre ellos son irreconciliables, por mucho que pueda parecernos que, tras la caída del Muro de Berlín, las cosas se apaciguarían, ya que hay constancia de lo contrario.

Las viejas y las nuevas disputas territoriales no tienen nada que ver con la búsqueda de un “mundo feliz” con oportunidades idénticas para todos; esa es la versión “heroica” que se inventa para atraer adeptos al mundo de la globalización, pero nada se hace para asegurar el equilibrio necesario entre lo interno y lo externo de los países y personas menos favorecidos por la “fortuna”. ¿Quién pone freno a los desmanes de las grandes corporaciones? ¿Quién les señala a los dueños de cuantiosas fortunas logradas con el esfuerzo de los ciudadanos de sus países de origen, que también ellos tienen iguales derechos a soñar?

Los países hegemónicos que sostienen al Neoliberalismo, “patrono” de la globalización, buscan ubicar sus medios de producción y sus recursos financieros en mercados (países) de escasos recursos y posibilidades de desarrollo para abaratar los costos de producción y ser mayormente competitivos, generando una aparente “bonanza” en ellos. Así, el establecimiento de los sistemas tanto económicos como productivos en países poco o menos desarrollados, resulta transitorio y especulativo en tanto las fuentes de su riqueza no representen alguna amenaza o adquieran capacidades propias para decidir la conveniencia de seguir o no con un tutelaje enajenador, restrictivo e incluso violatorio de los derechos humanos que supuestamente defiende el neoliberalismo.

El beneficio que produce supuestamente la globalización de los mercados internacionales, lo traducen como “mayores generadores de riqueza y empleos”, los que, de una manera directa fortalecen la economía local y por ende, la capacidad adquisitiva de la población (es el supuesto). En este párrafo se sintetizan unos de los problemas que genera la “trashumancia” de los capitales y los sistemas productivos, a los que se agrega la desestabilización de las economías locales, debido a que las premisas básicas del neoliberalismo y la globalización sin restricciones producen la excesiva competencia entre empresas y las grandes corporaciones, resta los márgenes de utilidad deseados, por lo que buscan otras regiones o países donde empezar nuevamente.

En el ínterin de la permanencia y la nueva migración, las grandes corporaciones abaten a la competencia interna, absorbiendo o desapareciendo a gran número de las empresas locales, lo que genera graves desajustes a las economías de estos países.

Al margen de lo expuesto en párrafos anteriores, el alto nivel competitivo que llegan a alcanzar las grandes corporaciones de los países más ricos e industrializados, los obliga a formar y constituir alianzas “estratégicas” para poner un cerco de condiciones a quienes compiten con ellos o para protegerse grupalmente, como es el caso de la Comunidad Económica Europea, que conforman el MERCOSÚN como fórmula para resistir los embates de la competencia, especialmente de los Estados Unidos de Norteamérica, quien al ir perdiendo gran parte de su influencia en Europa y Asia, se esfuerza por constituir su propio núcleo de mercado a través del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, aliándose con Canadá y México, buscando extender el Bloque hacia los países de Centro y Sudamérica. Por su parte, los “Tigres Asiáticos”, encabezados por Japón, Corea y Singapur, excluyendo convencionalmente a China que se consolida paulatinamente como la gran potencia del Tercer Milenio. Así, transitoriamente el mundo global se está estratificando, conformando una nueva estructura comercial, financiera y política, hasta donde puedan eliminarse las grandes confrontaciones.

¿HACIA DÓNDE VA LA EDUCACIÓN EN MÉXICO?

09

¿HACIA DÓNDE VA LA EDUCACIÓN EN MÉXICO?

283

Javier Brown César¹⁰

Se publicó en una edición vespertina del Diario Oficial de la Federación (DOF) la llamada “reforma educativa”; con ella, se pretendió dar un regalo a los maestros de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) que el mismo día marcharon a la vez que criticaban el contenido de la reforma. Llama la atención la forma por demás irregular como se aprobó la reforma en el Senado, ya que una vez que se logró el consenso mayoritario, sin el concurso de Acción Nacional, la Mesa Directiva, en un acto inédito y una vez con la aprobación de la mayoría de los congresos locales, mandó publicar la reforma al DOF.

¹⁰ Brown César, Javier. ¿Hacia dónde va la educación en México? En: Revista Bien Común. Año XXVI. No. 290, mayo del 2019. Págs. 5-14

El triunfalismo de los legisladores con la aprobación de la reforma el día 9 de mayo se expresaba en frases como “día trascendental” o “un paso importante”. En perspectiva histórica, la reforma aprobada instauro el cuarto gran momento de nuestro sistema educativo: el primero fue la consolidación del monopolio educativo, el segundo la liberalización gradual, el tercero la reforma educativa del Pacto por México y el cuarto la pérdida de control del Estado sobre el sistema educativo nacional.

La consolidación del monopolio estatal

La consolidación del sistema educativo mexicano fue obra de quienes ganaron la Revolución y crearon la mitología del nacionalismo revolucionario, ideología que dominó las mentes de los mexicanos durante al menos siete décadas y cuyas bases fueron una mitológica histórica, una cultura del mural maniquea y una narrativa de lo mexicano ajena a nuestra esencia más profunda.

Bajo la presidencia de Álvaro Obregón, el insigne filósofo José Vasconcelos devino el primer secretario de Instrucción Pública, siendo considerado el gran “apóstol de la educación”, y así fue: la construcción de escuelas, la campaña de alfabetización, la edición de libros de texto clásicos, la constitución de la educación rural y la promoción de las artes y la cultura fueron los ejes sobre los cuales se edificó un sistema educativo que durante el siglo XX vivió una extraordinaria expansión.

Después de Vasconcelos se consolidó un sistema basado en el monopolio educativo, con una historia a modo, el control del sindicalismo magisterial y de los contenidos de los libros de texto e incluso la imposición de la educación socialista durante el sexenio de Lázaro Cárdenas; estos ejes consolidaron el control total del Estado sobre el sistema educativo nacional. La expansión del sistema fue extraordinaria: se abrieron millones de espacios educativos en educación primaria, se imprimieron millones de libros de texto gratuitos, se crearon escuelas normales por todo el país y se consolidó el sindicato más poderoso de América Latina; todo ello de espaldas a los padres de familia y a sus hijos quienes, en lugar de ser los principales beneficiarios del sistema, se convirtieron en clientes.

El modelo de Estado educador fue criticado por el PAN desde los principios de doctrina de 1939; en el apartado “Educación” se establecía que: “Es deber del Estado, pero nunca monopolio suyo, procurar a todos los miembros de la comunidad una igual oportunidad de educación, asegurar por lo menos, una enseñanza elemental para todos, y promover el mejoramiento cultural en la Nación. En el cumplimiento de este deber el Estado no puede convertirse en agente de propaganda sectaria o partidista, y la libertad de enseñanza ha de ser garantizada sin otros límites por parte del Estado, que la determinación de los requisitos técnicos relativos al método, a la extensión y a la comprobación del cumplimiento del programa educativo mínimo o concernientes al otorgamiento de grados o títulos que capaciten para ejercer una profesión o una función social determinada”.



Estos principios de la política educativa fueron violados sistemáticamente por el régimen del nacionalismo revolucionario: el Estado monopolizó la educación, se convirtió en agente de propaganda partidista y no se garantizó la plena libertad de enseñanza. Adolfo Christlieb Ibarrola fue uno de los críticos más certeros del monopolio de la educación en México, su tesis del totalitarismo educativo se basaba en cinco aspectos fundamentales: “la situación del magisterio, las asociaciones de padres de familia, el libro único de texto, las disposiciones en materia de nacionalización de bienes y la supresión de garantías individuales en materia educativa”.

El magisterio fue utilizado como instrumento por el Estado mexicano para transmitir ideologías específicas, inculcar personas, inculcar historias y promover lealtades a un sistema educativo que basó su lógica en la anulación de los padres de familia como actores fundamentales del sistema. Así, el magisterio se convirtió en un sistema cerrado que no rendía cuentas más que a la burocracia administrativa y sindical. De esta forma, el maestro renunció a ser “un mandatario y colaborador de los padres de familia” bajo la concepción de que es el Estado quien erige y sostiene escuelas y el que forma, coloca y retribuye a los maestros, desconociéndose el hecho palmario de que “las retribuciones de los maestros provienen de los padres de familia”.

Así, se fraguó la lógica de un sistema en el que se desconoció el “derecho de los padres de familia para decidir la orientación en la educación de sus hijos” y se desconoció el derecho y la “obligación de los maestros para servir de leales mandatarios de los padres, no sólo desde un ángulo técnico, sino fundamentalmente en el terreno moral”. Los maestros se convirtieron en “simples transmisores de las orientaciones políticas del Gobierno, encargados de cumplir un programa mínimo, cada vez menor, en materia de instrucción”, con la consecuencia de que “lo que debe ser una función de primer orden dentro de la convivencia humana, se transforme en muchos casos en simple desempeño de una labor burocrática”. De esta forma se degradaba la función magisterial y en lugar de que el maestro ilumine la razón del prójimo con la luz de la verdad y encienda el corazón de los demás “hacia los ideales o los valores de la vida y del espíritu”, deviene un engrane de la brutal maquinaria estatal. De ahí que: “Para despertar las vocaciones al magisterio, hay que devolver su dignidad a la función educativa”.

Un segundo aspecto del totalitarismo educativo es la existencia de un sindicato único que monopoliza las plazas, asigna discrecionalmente privilegios y captura el sistema educativo, relegando el papel central de los padres de familia. El sindicato único es producto de la imposición legal del Estado por lo que “pierde sus características propias de organización profesional de tipo democrático, y se reduce a un simple medio para el control político de sus integrantes por parte del poder público”. Además de instrumento corporativo al servicio de los intereses estatales y no de los padres de familia, el sindicato único se convierte en una organización sin responsabilidad social. El sindicato “ha declinado de manera indefectible, a la categoría de instrumento del grupo político en el poder”.

El tercer aspecto que considera Christlieb es el funcionamiento de asociaciones de padres de familia como engranes de la maquinaria oficial, no como auténticas organizaciones que representen los intereses de los padres y que exijan la rendición de cuentas de un sistema educativo cerrado sobre sí mismo. La falta de rendición de cuentas fue una de las grandes lacras de la educación: maestros que no se hacen responsables ni por el logro educativo, ni por la calidad de la enseñanza. Las asociaciones de padres de familia no deben ser un instrumento más del Estado para el control del sistema educativo: “Debe reconocerse a las propias asociaciones el derecho a constituirse y agruparse libremente, sin la tutela del Estado y sin la obligación de formar parte del engranaje que integran las Federaciones locales y la Confederación Nacional de Padres de Familia, que como organismos únicos, anticonstitucionalmente reconoce el Estado y de cuya acción eficaz en pro de las libertades fundamentales en materia de enseñanza, nunca se ha tenido noticia”.

El cuarto aspecto del totalitarismo educativo es la existencia de un libro de texto único y obligatorio. El PAN nunca ha estado en contra del libro de texto gratuito, pero sí del control ideológico de la educación a partir de libros de texto oficiales que definen lo que hay que enseñar. Así: “Con el pretexto de hacer llegar los textos gratuitamente a los educandos, se persigue en realidad la uniformidad en las conciencias bajo la dirección autoritaria del Estado”. El libro de texto único con contenidos obligatorios fue durante décadas el instrumento para controlar las conciencias a partir de una trama histórica que articuló una narrativa que pretendía interpretar la vida nacional. Este control sobre las conciencias era el ideal de grandes dictadores como el fundador del Partido Nacional Revolucionario, Plutarco Elías Calles, Jefe Máximo de la Revolución, quien sostenía que: “Es necesario que entremos al nuevo periodo de la revolución, que yo llamaría el periodo revolucionario psicológico... debemos entrar y apoderarnos de las conciencias de la niñez, de las conciencias de la juventud, porque son y deben pertenecer a la revolución. la revolución tiene el deber imprescindible de apoderarse de las conciencias, de desterrar los prejuicios y de formar la nueva alma nacional”.

En lo relativo a la nacionalización de bienes, el Estado mexicano, como propietario absoluto, instauró un modelo en el que es posible realizar expropiaciones discrecionales, tal como en su momento lo establecía el párrafo tercero, de la fracción IV, del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que preveía “la ocupación arbitraria y el remate o venta de tierra y aguas en proceso de nacionalización, durante el procedimiento judicial, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por tales autoridades, antes de que se dicte sentencia ejecutoriada”. Este ardid fue durante el siglo XX una de las más brutales estratagemas para garantizar el monopolio estatal sobre la educación y adueñarse de las consciencias de niños y jóvenes sin que las iglesias pudieran prestar servicios educativos. El artículo tercero fracción IV preveía que las corporaciones religiosas o los ministros de culto no intervendrían en la impartición de educación primaria, secundaria y normal. Para el Estado la rivalidad de la iglesia como gran constructora de sentido era peligrosa, por lo que se reemplazó la religión católica por una religión estatal: el Nacionalismo Revolucionario.

Por último, la supresión del régimen de derechos humanos implicaba la no aplicación del amparo en materia educativa y la negación del derecho de los padres a decidir sobre el tipo de educación que quieren para sus hijos. Esta negación arrojó a los estudiantes y padres de familia al entorno del sistema educativo, como actores triviales, a los primeros había que indocinarlos a los segundos se les debía relegar. Así, Adolfo Christlieb Ibarrola concluía que: “El camino para hacer que el problema educativo se transforme, de un lastre, de un elemento de discordia interna, en una fuerza dinámica de unidad nacional, es sin duda el camino marcado por la libertad de enseñanza”.

La liberalización gradual

El camino de la libertad de enseñanza comenzó a trazarse a raíz de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica de 1992. Este acuerdo cupular fue resultado de un consenso en el que el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), el Gobierno federal y los gobiernos de las entidades federativas acordaron un esquema de descentralización de la educación orientado a aumentar la cobertura y la calidad educativa. Los ejes del nuevo acuerdo fueron: la reorganización del sistema educativo con base en un nuevo modelo de “federalismo” educativo y un nuevo esquema de participación social; la reformulación de los contenidos y de los materiales educativos; y la revaloración de la función magisterial.

La Ley General de Educación de 1993 fue un paso de la mayor trascendencia para continuar con el proceso de descentralización que gradualmente supuso la ruptura del monopolio educativo y la transición a un esquema de liberalización del sistema educativo.

La nueva Ley fue publicada el 13 de julio de 1993 y significó un avance en algunos aspectos críticos del monopolio educativo a pesar de que dejó fuera del sistema educativo a los padres de familia, a quienes relegó a Consejos de Participación Social. La Ley distribuyó las competencias entre la federación, las entidades federativas y los municipios y reservó la determinación de planes y programas de estudio a la autoridad educativa federal, aunque abrió la puerta para el diseño de otros planes y programas, ya que facultó a las autoridades locales para proponer contenidos regionales en los planes y programas. Un apartado de importancia en la nueva Ley fue el derecho de los padres a formar asociaciones de padres de familia y consejos de participación social.

Gracias a la liberalización, gradualmente se limitó el control político sobre la educación, aunque se mantuvo la hegemonía del SNTE y no se afectó la fuerza de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación en los estados del sur, principalmente Michoacán, Oaxaca, Chiapas y Guerrero, entidades con el mayor atraso educativo. La culminación del esfuerzo por cambiar el esquema tradicional heredado por la Revolución se dio a raíz de la reforma educativa del Pacto por México. Los resultados que el modelo del nacionalismo revolucionario tuvo en el sistema educativo fueron bivalentes: por un lado, se expandió la oferta educativa en primaria hasta lograr la cobertura universal, pero se desatendieron la calidad y la equidad de la enseñanza, la formación y evaluación de los maestros, los severos desequilibrios regionales y lo más grave, la captura del sistema por parte del sindicalismo oficialista y disidente.

La reforma del Pacto por México

La reforma educativa del Pacto por México, a pesar de sus evidentes limitaciones como un acuerdo cupular entre partidos sin el concurso de los principales actores del sistema educativo nacional, fue un paso de gran relevancia. Varios aspectos cruciales caracterizaron la reforma educativa: la introducción de la calidad como criterio orientador de la educación en el texto constitucional y la creación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa, coordinado por un órgano constitucional autónomo denominado Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Se expidieron dos leyes secundarias: la Ley General del Servicio Profesional Docente y la Ley del Instituto Nacional la Evaluación de la Educación.

También se realizó el Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial, un esfuerzo inédito que generó información de gran importancia para el diseño de políticas educativas. Una acción de gran calado para restarle fuerza a la CNTE fue el control que el gobierno logró del sistema educativo de Oaxaca a partir de la toma del Instituto Estatal de Educación Pública (IEEPO) y la creación de un nuevo instituto descentralizado como un paso para recuperar la rectoría del Estado sobre el sistema educativo.

La deconstrucción de la reforma educativa

El cuarto momento histórico es el que se dio con la contrarreforma educativa de la administración actual que, bajo el argumento de dar por terminadas las evaluaciones punitivas, impulsó una reforma profundamente regresiva, nuevamente sin el concurso de los principales actores del sistema educativo. Se ha transitado así, del monopolio educativo que prevaleció durante buena parte del siglo XX a la desaparición del Estado, por lo menos en materia educativa: ya no hay una política educativa estatal y se ha transferido el control de la educación al modelo de captura corporativa que prevaleció antes de las reformas del Pacto por México. La historia de esta regresión es de lo más fascinante por la precipitación de las reformas, la improvisación de los contenidos legislativos, las aberraciones de técnica legislativa y los abusos semánticos del nuevo texto constitucional.

La iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 3o., 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se recibió en la Cámara de Diputados el 13 de diciembre de 2018, ese mismo día comenzó el escándalo: la iniciativa presidencial modificó el contenido de la fracción VII del artículo 3o., con lo que se borró la autonomía universitaria. La justificación, ridícula por elemental, fue que se había tratado de un “error mecanográfico”. En realidad, el error obedeció a una elemental falla en la técnica legislativa de una iniciativa plagada de disposiciones secundarias, de ideas fantasiosas y de propósitos irrealizables.

El romanticismo mítico y místico de la reforma educativa es congruente con la narrativa del gobierno actual, empeñado por reinventar la historia, por aportar un nuevo sentido a la identidad nacional y por elevar al gobierno actual a la categoría de supremo transformador. Esta narrativa la encontramos en diversos sitios, así como en documentos oficiales.

La reforma educativa recibida en la Cámara de Diputados es una pieza digna de estudio para quienes quieran aprender técnica legislativa, no por su carácter ejemplar, sino por sus aberraciones constitucionales. Incorpora el precepto constitucional disposiciones propias de una legislación secundaria, enarbola una serie de preceptos idealizados de imposible realización al traducir necesidades sentidas en derechos constitucionales y no contempla medidas presupuestarias específicas para hacer realidad la gratuidad de la educación preescolar y superior; de esta última sólo se establece que se incluirán los recursos presupuestales y un fondo especial, sin tomar en consideración que la realización de la obligatoriedad de la educación superior requiere la creación de decenas de universidades públicas estatales, con sus planteles, infraestructura, planes de estudio y cuerpo docente. Estos ideales irrealizables ocultan la perversión propia de la reforma educativa basada en tres ejes principales: la desaparición de la calidad como principio rector de la educación, la cancelación de las evaluaciones y la entrega del control de las plazas al sindicalismo corporativo.

El dictamen elaborado por las Comisiones Unidas de Educación y de Puntos Constitucionales corrigió la aberración de borrar la autonomía universitaria, pero mantuvo en su esencia los puntos críticos regresivos de la reforma educativa: desaparecen las evaluaciones y en su lugar se prevé que “La admisión, promoción y reconocimiento del personal que ejerza la función docente, directiva o de supervisión, se realizará a través de procesos de selección a los que concurran los aspirantes en igualdad de condiciones, los cuales serán públicos, transparentes, equitativos e imparciales y considerarán los conocimientos, aptitudes y experiencia necesarios para el aprendizaje y el desarrollo integral de los educandos”; se escucha bien, pero en el fondo no es posible considerar conocimientos, aptitudes y experiencia sin pruebas estandarizadas objetivas, o sea, sin evaluaciones.

En lugar del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) se crea un Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación coordinado por un organismo público descentralizado con autonomía técnica, operativa, presupuestal y de decisión.

El organismo se crea con una Junta Directiva con un presidente y por cinco integrantes nombrados por el Senado por mayoría calificada (dos terceras partes). A su vez, la Junta contará con un Consejo Técnico de Educación integrado por siete personas nombradas por la Cámara de Senadores por mayoría calificada. Además, se crea un Consejo Ciudadano honorífico. De esta forma, desaparece el INEE y en su lugar se crea un organismo no autónomo dependiente de otro organismo de naturaleza ambigua.

Por último, con el artículo décimo sexto transitorio se prevé que los derechos laborales de los trabajadores al servicio de la educación se regirán por el artículo 123, apartado B. Esta consideración transitoria permite que las plazas sean controladas discrecionalmente.

La segunda quincena de marzo la Cámara de Diputados fue tomada por la CNTE impidiendo que se sesionara, por lo que el presidente de la República publicó un memorándum abiertamente inconstitucional para instruir la derogación de la reforma educativa. Finalmente, el 24 de abril de 2019 se dio la discusión de la reforma en la Cámara de Diputados, y en lo particular 19 legisladores presentaron reservas. El resultado de la votación en el Pleno de la Cámara de Diputados fue, en lo general, de 381 votos a favor y 79 en contra (incluidos 8 de Morena, 67 del PAN, 1 del PRI, 1 del PT y 2 de diputados sin partido); en lo particular la votación fue: 356 votos a favor y 61 en contra (12 de Morena, 40 del PAN, 6 del PRI y del PT y 2 de diputados sin partido). Con esta votación se avaló la reforma constitucional y se turnó al Senado de la República.

En el Senado de la República se trabajó a toda prisa para aprobar la reforma educativa antes del 30 de abril, fecha límite del segundo periodo ordinario de sesiones del primer año de ejercicio. El dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Educación y Estudios Legislativos segunda fue avalado en lo general, pero en lo particular, y después de la presentación de 26 legisladores con varias reservas, fue rechazado por un voto, por lo que tuvo que regresar a la Cámara de Diputados: en lo general se tuvieron 95 votos a favor y 25 en contra (24 del PAN y 1 de Emilio Álvarez Icaza), pero en lo particular se obtuvieron 81 votos a favor, 39 en contra y dos abstenciones.

Terminando el periodo de sesiones se acordó realizar sesiones extraordinarias el día 14 de mayo; no obstante, la prisa por tener lista la reforma educativa como un regalo al magisterio corporativo llevó a adelantar el periodo extraordinario para el día 8 de mayo.

El dictamen se sometió a la consideración del pleno de la Cámara de Diputados y se aprobó en lo general por 396 votos a favor y 68 en contra (65 del PAN, 1 del PRI, 1 del PVEM y 1 diputado sin partido); en lo particular el dictamen se aprobó por 389 votos a favor y 60 en contra (55 del PAN, 3 del PRI, 1 del PVEM y 1 de diputado sin partido). Ese mismo día se turnó al Senado.

La sesión del Senado tuvo lugar al día siguiente, 9 de mayo, con tiempo apenas suficiente para que una vez aprobado el decreto se enviara a las legislaturas de las entidades federativas para su aprobación. Esta vez, el Senado avaló la reforma en lo general con 97 votos a favor, 20 en contra (19 del PAN y una abstención de Emilio Álvarez Icaza). En lo particular el dictamen fue avalado con 97 votos a favor y 22 en contra (19 del PAN, 2 del PRI y uno de Emilio Álvarez Icaza). De esta forma, el decreto se turnó a las legislaturas.

Las críticas de los Senadores del PAN se centraron en los siguientes aspectos: La reforma deja al magisterio a merced de la incertidumbre, ya que no se reconoce plenamente el esfuerzo que los docentes han puesto en su preparación, en su actualización y profesionalización continua; además se vulneró el mandato legal expreso de que el presidente debe entregar la evaluación de impacto presupuestario (Minerva Hernández Ramos).

La reforma educativa es regresiva, lesiva, autoritaria, anacrónica y discrecional, pero sobre todo premia la incompetencia y no la formación de competencias. Además, va contra la corriente internacional que consiste en la promoción de la educación de calidad y restituye el poder de los viejos sindicatos (Marco Antonio Gama Basarte).

Nadie se opone a una educación superior universal y gratuita, pero el gran reto, en esta materia, es cómo hacer efectivas estas disposiciones constitucionales en materia de educación superior, ya que el impacto económico de la gratuidad es muy alto y afectará gravemente los presupuestos de las instituciones públicas (María Guadalupe Murguía Gutiérrez).

La reforma quita elementos en la calidad de la educación; permite el manejo discriminado de las plazas por parte del sindicato; al suprimir las evaluaciones se pierde un instrumento que sirve para tener un diagnóstico que permita fortalecer, capacitar, invertir en el maestro; y se pone en cuestión la autonomía del nuevo órgano que reemplaza al INEE.

La reforma educativa es para cumplir un chantaje de un grupo de maestros y en nada abona al interés superior de la niñez ni a la mejora de la calidad en la educación.

Con esta reforma educativa se está afectando a millones de niñas y niños en sus derechos y libertades, porque lo que no suceda en las aulas, no va a suceder para la vida del país; se les arranca a los niños y a las niñas mexicanas el valor del mérito y del esfuerzo, lo que es contrario a la educación.

El PAN está en contra de la satanización de los conceptos como la calidad de la educación y la evaluación educativa; se deroga el concepto de calidad educativa; se quita la evaluación obligatoria vinculante y se sustituye por una evaluación diagnóstica optativa no vinculante; y se sustituye el servicio profesional docente por la carrera magisterial para mejorar los salarios.



Entre la iniciativa original del Ejecutivo y el decreto final hay algunas diferencias de forma, pero el fondo de la reforma mantuvo la narrativa de destruir la reforma educativa del Pacto por México, paradójicamente avalada en su momento por el PRI y luego votada en contra de manera casi unánime por los propios legisladores del PRI en ambas Cámaras. El actual gobierno de la República ha instaurado un nuevo estilo de gobernar basado en la concentración del poder, las decisiones unilaterales del presidente, el voluntarismo legalista y el lema implícito de “mucha política y poca administración”.

La concentración del poder atenta directamente contra el régimen democrático y el federalismo y es complementaria al estilo personalista de gobernar, que basa el prestigio del Estado en una sola persona. Además, el voluntarismo legalista que ha caracterizado nuestra vida legislativa reciente significa que se parte de la falsa premisa de que lo que se plasme en leyes se da en la realidad, aunque se trate de ficciones históricas, narrativas delirantes o disposiciones contradictorias. Es el caso de la reforma educativa que desmantela al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y en su lugar crea un órgano con diseño ambiguo y fines genéricos.

Si durante el siglo XX testimoniamos el movimiento pendular del Estado, de un modelo estatista a uno de corte liberal, en este nuevo milenio asistimos al desmantelamiento del Estado mismo. El gobierno actual se ha obstinado en devastar lo construido durante décadas, bajo el odio hacia el enemigo llamado “neoliberalismo”. La destrucción de instituciones ha comenzado con la supuesta “austeridad republicana” que lo único que ha ocasionado es irresponsabilidad política e improvisación.

Desechándose la técnica como base para la acción política y para el diseño de leyes e instituciones, se ha dado paso a la improvisación. Desde 1919 Manuel Gómez Morin había acusado la relegación de la técnica en aras de las prisas por hacer leyes tan plagadas de errores, como ambiguas: “Justamente cuando se hace depender la solución de los más graves problemas jurídicos de los métodos técnicos en la legislación, de la exactitud gramatical e ideológica del texto, de la claridad absoluta del mandato, nosotros hacemos leyes ambiguas, plagadas de errores gramaticales”. La reforma educativa está caracterizada no tanto por errores gramaticales, sino por elementales errores de técnica que ya han sido mencionados, siendo el más grave la contaminación del texto constitucional con textos propios de narrativas románticas extrañas a las leyes y de disposiciones propias de la legislación secundaria.

Hemos regresado a los tiempos en los que el fundador del PAN denunciaba con claridad meridiana el predominio de la improvisación: “En nuestro país todo es fruto de la improvisación. Los políticos y los administradores, el ejército y los gendarmes, las leyes, los camiones, los sabios, las lecherías, los ferrocarriles, los paseos, los héroes, los cantantes, los fenómenos meteorológicos... Somos esencialmente improvisadores, notablemente improvisadores”. El gobierno actual tiene una prisa inexplicable para en el muy corto plazo promover reformas cuya aplicación es incierta y cuyas consecuencias son impredecibles. El gobierno comienza a enfrentarse con la dura y nuda realidad: restricciones presupuestales, fechas perentorias, demandas incesantes y problemas emergentes; ante estas realidades tercas y sordas, se plantean absurdos, se incurre en lugares comunes y se desconocen los datos.

¿Hacia dónde va la educación en México después de la contrarreforma educativa? En primera instancia, el Estado ha perdido el control del sistema educativo nacional, entregándoselo a las fuerzas sindicales, quienes han regresado por sus fueros con nueva fuerza. Paradójicamente, la CNTE ya se ha manifestado contra una reforma que al parecer habían avalado. Quizá el tema más delicado de la contrarreforma sea la negación del derecho de alumnos y padres para exigir la rendición de cuentas de un sistema educativo que es financiado con los impuestos de la ciudadanía. Se ha vuelto a un modelo de control político de la educación y de su uso como un instrumento de propaganda partidista, lo que representa una regresión al modelo que prevalecía antes de la Ley General de Educación de 1993. Los padres y los maestros quedan fuera del sistema educativo y se pierde de vista la vitalidad de las relaciones en el aula, que es donde realmente se construye la calidad a partir de la presencia de maestros de calidad evaluados de forma sistemática.

En materia de política educativa, la contrarreforma no atiende los problemas de fondo del sistema educativo: la captura del sindicalismo oficial o disidente del sistema educativo, la falta de rendición de cuentas, el ineficiente gasto educativo, el centralismo y las inequidades regionales y la mala calidad de la educación. Durante el siglo XX el Estado mexicano cometió uno de los más grandes fraudes de la historia: el educativo; a cambio de recibir a los alumnos en sus planteles prometió prosperidad, educación y empleo y a cambio “entregó” un modelo educativo obsoleto, destinado a formar mano de obra, pero no a liberar a las personas de las ataduras de la ignorancia estatalmente inducida ni de la confusión mental mediáticamente producida.

Hoy estamos frente a un modelo de renuncia del Estado a sus funciones cruciales: ya no puede garantizar seguridad, ni educación y salud de calidad, ni trabajo, ni un medio ambiente sano, ni transporte público eficiente y de calidad. Por obra de quienes hoy ocupan el gobierno se está fraguando, bajo el ideal de mucha política y poca administración, la gradual desaparición de lo que otrora fue el Estado mexicano y que hoy es sólo una facción que se ha apropiado del poder para fines personalistas. La tragedia para la educación es que el aula ha sido capturada, de nueva cuenta, por intereses ajenos al proceso de enseñanza- aprendizaje, lo que augura un futuro incierto para el país, futuro que es el fiel reflejo de lo inciertos que serán los resultados de una reforma educativa que, antes que nacer de la razón y la inteligencia, parece haber surgido de la ocurrencia y del resentimiento.

LA CRISIS DE LA **ECONOMÍA MUNDIAL: RETOS Y PERSPECTIVA PARA MÉXICO**

10

LA CRISIS DE LA ECONOMÍA MUNDIAL: RETOS Y PERSPECTIVA PARA MÉXICO

José Luis León M.¹¹

Junto a la expansión de la economía-mundo también se ha venido conformando un sistema-mundo que, en determinadas coyunturas críticas, sufre sacudimientos a lo largo y ancho de muchas de las áreas geográficas que lo integran. Así, las manifestaciones, disturbios y agitación social que durante un periodo de al menos tres años a partir de 1968 se registraron en el orbe, no serían sino una manifestación abierta de la profunda crisis de ese sistema.

Es una crisis profunda porque está tocando el epicentro del modelo de desarrollo industrial con expansión del comercio internacional que se desarrolló con gran intensidad desde finales de la segunda Guerra Mundial. El producto interno bruto (PIB) ha disminuido su ritmo de crecimiento en relación con el observado durante décadas anteriores, la tasa de inversión registra constantes caídas y la productividad también decrece.

¹¹ León M., José Luis. La crisis de la economía mundial: retos y perspectivas para México. En: Revista Mexicana de política exterior. No. 24, julio-septiembre de 1989. Págs. 36-47

Por otra parte, y de la mayor importancia, el comercio internacional, al que se considera como la palanca del dinamismo económico, ha visto menguar sustancialmente su tendencia al alza: de un ritmo de crecimiento de 8.5% entre 1963 y 1973, pasó a 4.5% en el quinquenio posterior, y se espera que al finalizar la década de los ochenta resulte considerablemente menor que el registrado en los años de referencia, los informes de algunos organismos comerciales de carácter multilateral.

Asimismo, la crisis es prolongada, pues ha venido manifestándose por lo menos desde mediados de los sesenta y, a pesar de las recuperaciones más o menos prolongadas que sin duda han tenido lugar, estructuralmente permanece incólume. Más aún, se muestra rebelde frente a las políticas económicas con que se ha intentado erradicarla. Uno de cuyos fracasos más estrepitosos fue el del gobierno laborista de la Gran Bretaña hacia mediados de los setenta, ni el neoliberalismo (cuyos éxitos son más excepciones que regla), han sido capaces de dominar por completo los signos más ominosos de la problemática económica. En este sentido, la crisis actual es también, más allá de toda racionalización apologética, una crisis de los paradigmas económicos.

Finalmente, se considera que la crisis es general en la medida en que, como era de esperarse de acuerdo a los parámetros que externa Wallerstein, afecta con distintos matices e intensidad a la gran mayoría de los componentes del sistema-mundo, como intentaremos demostrar más adelante.

A estas alturas cabe interrogarse sobre los orígenes de la crisis a la que hemos venido refiriéndonos insistentemente. Un primer cuan trascendente impulso ascensional del fenómeno lo dio la guerra de Vietnam, que tuvo como efecto mayor el aumento de las tendencias inflacionarias a consecuencia de su financiamiento. Al mismo tiempo, los crecientes gastos internos de Estados Unidos fueron erosionando el valor del dólar junto con su capacidad de sostener el sistema monetario internacional, lo que llevó al desmoronamiento de las formas sistémicas operativas establecidas. A partir de la introducción de los tipos de cambio y las tasas de interés flotantes, del decreto de inconvertibilidad del dólar en oro instrumentado por el entonces presidente estadounidense Richard Nixon, y del creciente desplazamiento de la divisa norteamericana como referente privilegiado del orden financiero y monetario de la posguerra, el mundo ingresó en una época de perturbaciones y desequilibrios que todavía están vigentes.

El segundo impulso crítico notable fue el de los sismos petroleros de 1973-1974 y 1979-1980, que dieron lugar a nuevos desarrollos en el conjunto de la economía mundial. Sobre esto, el informe del Grupo Independiente sobre corrientes financieras a los países en desarrollo.

Con esto se llega a la identificación de un tercer momento de aceleración de la crisis mundial: la deuda externa de la periferia. Cuando a principios de los ochenta se hizo evidente esta problemática, su espiral ascendente había alcanzado niveles explosivos, y el riesgo de incumplimiento en el servicio del débito por parte del mundo en desarrollo colocaba en una situación comprometida al sistema financiero internacional. Aunque hoy la situación parece menos alarmante para los acreedores, en la medida en que éstos han tomado múltiples previsiones frente a eventuales incumplimientos, el billón de dólares que alcanza el monto de la deuda permanece como una pesada carga para los países involucrados.

Las anteriores disquisiciones permiten reafirmar la impresión de que la crisis de la economía-mundo, más allá de lo que permite ver la superficie, está alcanzando estadios preocupantes no sólo en Asia, África y América Latina (regiones asoladas por el endeudamiento), sino también en los países desarrollados de Occidente y las formaciones económicas del bloque socialista.

En las naciones occidentales de mercado libre las tasas de crecimiento del producto real de los últimos años muestran, en general, saldos positivos, si bien se constata que la cresta de 4.7% alcanzada en 1984 ha tendido a disminuir en los años posteriores. Si se comparan con los registros de las décadas posteriores a la segunda posguerra, los de la presente década evidencian un deterioro nítido.



Esta desaceleración en el ritmo de crecimiento de la actividad económica en los países industrializados se ha hecho acompañar por una marcada tendencia deflacionaria. La baja inflación pareciera algo positiva, de no ser porque, como ha hecho notar el ganador del Premio Nobel de Economía, James Tobin, implica un potencial explosivo a mediano plazo.

Por otra parte, la tasa de desempleo en los mencionados países ha mostrado un ligero descenso desde 1984, pero es notablemente mayor a la de hace 20 años. Hacia mediados de 1987, el número de desempleados en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), que agrupa a las más importantes naciones capitalistas del mundo, alcanzó los 33 millones de personas (casi 10 millones en Estados Unidos y Canadá, cerca de 20 en Europa Occidental y 2.5 en Australia y Japón), frente a los 5 millones de 1967 y los 15 millones de 1975. Además, la proporción de los desempleados a largo plazo, esto es, quienes no han laborado durante más de tres años, tiende a crecer sobre todo en los segmentos extremos del mercado de trabajo: los jóvenes bien capacitados y los ancianos sin capacitación que frecuentemente pertenecen a las minorías étnicas.

Un análisis de la evolución de la economía en estos países no debe soslayar la importancia que en ella adquiere el llamado conflicto Oeste-Oeste, que consiste en una disputa cada vez más abierta por el dominio de los flujos comerciales y financieros internacionales entre Europa Occidental, Estados Unidos y Japón. Las reuniones anuales que celebran los mandatarios del Grupo de los Siete han sido incapaces de aminorar sustancialmente las tensiones de tal conflicto, como en su tiempo lo fueron las directrices de la Comisión Trilateral. Quizá los únicos acuerdos significativos que en este renglón se han obtenido son el del “Hotel Plaza”, del 22 de septiembre de 1985, ocasión en que el Grupo de los Cinco que excluye a Canadá e Italia concertó una depreciación gradual del dólar y el de Louvre, de febrero de 1987, gracias al cual los países signatarios se coordinaron para evitar oscilaciones bruscas en los mercados cambiados y conjurar con ello posibles amenazas al crecimiento y las perspectivas de ajuste de la economía mundial.

Pero sin lugar a dudas, es el conflicto y no la cooperación el signo definitorio de las relaciones entre los grandes polos capitalistas en los ochenta, como lo demuestran las crecientes tendencias proteccionistas, alimentadas a su vez por los persistentes déficits en el saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos estadounidense frente a los concomitantes signos positivos de la RFA y Japón.

Como ejemplo del proteccionismo, el 25 de mayo de 1989 la representante de Comercio de Estados Unidos identificó a Japón como actor comercial desleal, lo cual implica, de acuerdo a la sección 301 de la Ley de Comercio vigente, seguir un año de investigaciones y negociaciones con el gobierno nipón a fin de constatar y/o eliminar las prácticas desleales. Empero, si a juicio norteamericano éstas no aminoran, se implantarían represalias, sobre todo en los sectores japoneses de semiconductores, productos forestales, aparatos electrónicos y telecomunicaciones.¹¹ Igualmente se vislumbra que el establecimiento del Mercado Común Europeo a partir del primer día de 1993 constituirá un nuevo paso en la carrera proteccionista en marcha.

Como puede constatarse, Estados Unidos es un actor central en ese juego y, obviamente, en el funcionamiento de la economía mundial. Merece, en consecuencia, un estudio por separado. Si bien la economía de nuestro vecino del norte lleva siete años consecutivos de crecimiento, con lo cual ha obtenido el boom más largo de su historia, las bases de ese fenómeno, denominado "recuperación Reagan", son bastante débiles e inestables y, más aún, potencialmente desequilibrantes de la economía mundial.

Una rápida ojeada a los indicadores básicos de la economía estadounidense permite constatar la anterior afirmación. En efecto, de 1980 a 1987, la deuda bruta federal se elevó de 914 mil 300 millones a 2.35 billones de dólares. La suma de las deudas pública, privada, estatal y local de Estados Unidos había alcanzado, a finales de 1987, los 5 billones de dólares (es decir, cinco veces más que el total del débito externo de los países en desarrollo), aunque autores como Restrepo la sitúan en un nivel superior a los 10 billones de dólares.

Por otro lado, el superávit que la cuenta corriente registraba en 1980 y 1981 se convirtió en un déficit de 8.7 mil millones de dólares en 1982; 115.1 mil millones en 1985; 154 mil millones en 1987, y 135.3 mil millones de dólares en 1988. A su vez, el desequilibrio comercial pasó de 36 mil 200 millones a 173 mil 700 millones entre 1980 y 1987, y el déficit fiscal se duplicó, pasando de 73 mil 800 millones en el primer año aludido a 150 mil 400 millones de dólares en el último, lo que representa proporciones de 2.7 y 3.4% del PIB, respectivamente.

Las quiebras bancadas fueron 32 en 1982, 78 en 1984 y 125 en 1985; en ese mismo año, más de mil bancos dijeron encontrarse en dificultades, y al cabo del sexenio 1981-1986 habían desaparecido 621 instituciones bancarias entre ellas el muy importante Continental Illinois, mientras que en todo el periodo de la posguerra hasta 1981 sólo lo habían hecho 170. A ello se sumó la bancarrota de 56 mil empresas pequeñas y una crisis agrícola de proporciones mayores en el Medio Oeste, que ha forzado a miles de familias campesinas a cambiar de actividad y/o rematar parte de sus activos.

El crecimiento de las manufacturas y la productividad industrial se ha contraído, mientras el nivel de la inversión neta se mantiene en cerca de 7% del PIB, cifra mucho menor a la de Japón, Europa y otros países. Todavía más sintomático es que gran parte de las nuevas inversiones, así como de los empleos generados al calor de la “recuperación Reagan” se han dirigido al área de los servicios financieros y actividades conexas, que no son directamente productivos.

Los recortes en el gasto social y asistencial que fueron pivotes de la *reaganomics* han catalizado la distribución regresiva del ingreso en el país. Según la Dirección de Censos, existen 32.5 millones de estadounidenses que viven en condiciones de pobreza y, aparte de los elevados índices de desnutrición vigentes en amplias capas sociales, se cree que 20 millones de personas sufren de hambre por lo menos durante alguna época del año. Además, se calcula en varios millones el número de ciudadanos que carecen de vivienda en condiciones adecuadas o que no tienen siquiera un lugar para vivir.

En este sentido, los datos de la distribución del ingreso propiamente dicha no hacen sino reflejar el acelerado proceso de concentración de la riqueza que el lector habrá podido imaginar sobre la base de las cifras anotadas; en efecto, mientras en 1976 el 1% de la población era dueña del 19.2% del ingreso nacional, solamente siete años más tarde, en 1983, ese mismo 1% ya poseía el 34.3% del total a repartir. Una estructura tan desigual no se observaba precisamente desde 1929 (cuando la centésima parte de la población acaparó 36.3% de la riqueza), año en que dio comienzo la Gran Depresión.

Sin embargo, aun contando con lo gris que aparece el panorama de las economías industrializadas, y en particular de la estadounidense, la situación de sus sociedades no se contempla tan frágil. Acaso ello se deba a la indudable capacidad que esas naciones centrales poseen para transferir gran parte de los costos y efectos de la crisis a la periferia, por tres vías principales: 1) el deterioro de los términos de intercambio; 2) el proteccionismo comercial que se retroalimenta en el ya relatado conflicto Oeste-Oeste, y 3) el pesado fardo de la deuda externa y las altas tasas de interés vigentes en los mercados internacionales.

Así, pues, otra área de peligro para la economía-mundo en su modalidad actual son las *desiguales relaciones entre el Norte industrializado y el Sur* que produce y exporta básicamente materias primas. Son varias las formas en que esa inequidad se manifiesta, y algunas de ellas contribuyen a visualizar con nitidez la incapacidad de la economía internacional para generar alternativas coherentes a efectos de continuar reproduciéndose con fluidez.

En primer lugar, la evolución reciente de la crisis internacional ha puesto en duda la validez de la teoría del efecto locomotor, según la cual las recuperaciones en los grandes centros industrializados automáticamente propiciaban un ascenso semejante en las economías periféricas. Si algo han demostrado los años ochenta, es que esos procesos son más diacrónicos mientras unos países se recuperan otros se encuentran poco menos que frente al abismo económico que sincrónicos (es decir, que todos los actores se reponen al mismo tiempo). Efectivamente, la relativa recuperación del Norte en los últimos años no ha resultado suficiente para disminuir en forma significativa las tasas de interés, mejorar la relación de precios del intercambio o reanudar las corrientes de capitales hacia Asia, África y América Latina; por su parte, las inversiones de los países industrializados en los países en desarrollo entre 1982 y 1986 se redujeron de 20 mil millones a 10 mil millones de dólares, aunque últimamente tienden a repuntar.

En segundo lugar, la erosión de los términos de intercambio en detrimento de los precios de las materias primas y los productos básicos es, a estas alturas de los ochenta, un dato irrefutable: a la persistente caída de los precios internacionales de los energéticos —cuyo precio actual se sitúa a la cuarta parte del de 1981 se suma un comportamiento similar en los mercados de productos metalúrgicos y agrícolas. De tal modo, los precios reales que actualmente alcanzan esas mercancías son equiparables con sus valores de los cincuenta y, lo que es aún peor, se prevé que su tendencia a la baja continuará en los próximos años. Por ejemplo, la publicación *Pronósticos mundiales de productos básicos*, recientemente editada por *The Economist*, contempla disminuciones en la cotización del cacao, el café, el azúcar, el petróleo, el níquel, el aluminio, el plomo y el zinc para 1990. La única excepción sería el estaño, que pasaría de 3.88 dólares la libra en 1989 a 4.03 al año siguiente.

En tercer lugar, la brecha entre el Norte y el Sur tiende a ensancharse conforme transcurre el tiempo. Entre 1965 y 1987, el PNB real per cápita, calculado en dólares de 1987, aumentó de 140 a 270 dólares en los países de bajos ingresos, de 980 a 1 680 en las naciones de ingresos medios, y de 8 mil 820 a 14 mil 550 en las áreas industrializadas con economías de mercado. La desigualdad que esto encierra puede comprenderse mejor si se toma en cuenta que el producto geográfico de más de 130 países en desarrollo no llega al 30% del producto geográfico de las 20 naciones principales del mundo desarrollado. Tal relación se revela aún más inequitativa al considerar las corrientes de comercio global. De la suma de exportaciones mundiales, los países en desarrollo generaban en 1970 un 18.4%; en 1987 esta cifra se había elevado apenas a un 20%, gracias sobre todo a la contribución de los países del sureste asiático. La participación de América Latina, entre tanto, había descendido de un 5.5% a un 3.9%, y la de África de 4.1% a 2.2 por ciento.

En cuarto término, los años ochenta distan de haber logrado el objetivo establecido por la xxv Asamblea General de la ONU de 1970, en el sentido de que las naciones industrializadas deberían destinar por lo menos el 0.7% de su PIB a la ayuda oficial para el desarrollo. Únicamente Francia, Noruega, los Países Bajos y Suecia han cumplido esa meta.

Finalmente, es un hecho de sobra conocido y documentado que, debido al pago de intereses y amortizaciones de su deuda externa, los países de la periferia se han convertido en exportadores netos de capitales, en el momento en que paradójicamente los necesitan más para financiar su desarrollo.

El resultado de todo esto es que prácticamente ninguno de los subgrupos integrantes del mundo en desarrollo puede sentir que la crisis no lo afecta en algún sentido. Ni América Latina, ni el África mahgrebina o subsahariana, ni los países de la OPEP y ni siquiera los países asiáticos de reciente industrialización han podido evadir alguno de los múltiples efectos negativos de la crisis actual.

Tampoco es boyante la situación en la mayor parte de los países con economías centralmente planificadas que, al menos en términos formales y de acuerdo con sus propias definiciones, deberían estar exentos de los vaivenes de la economía capitalista. La realidad dista mucho de ser así: al incorporarse a los circuitos internacionales de valorización del capital, esas naciones comenzaron a demandar tecnología de las empresas transnacionales y financiamiento de los grandes centros bancarios de Occidente, con lo cual la deuda externa de los Estados de Europa Oriental (incluyendo la URSS) en moneda convertible, alcanzó los 128 mil 600 millones de dólares en 1987, frente a los 94 mil 43 millones de 1981.

En 1981, el grupo de países socialistas sólo registró un aumento de 1.7% en su producto, cifra a todas luces inferior al modesto 4.3% del periodo 1976-1980. El caso de la URSS es aleccionador, pues según los datos proporcionados por el viceministro de Economía, Leonid Abalkin, desde 1987 la situación económica “tuvo un claro empeoramiento” que ha llevado al gobierno de Mijail Gorbachov a considerar la posibilidad de emitir títulos públicos a un interés de 5% para absorber parte del exceso de liquidez monetaria y reducir el déficit fiscal, que a finales de 1989 podría alcanzar unos 100 mil millones de rublos, equivalentes a 165 mil millones de dólares.

A la vista de todos los datos aquí anotados, creemos que ni los optimistas más empedernidos (que sin duda los hay) podrían negar que el panorama actual de la economía-mundo es, por decir lo menos, preocupante y, por decir lo más, explosivo. En estas circunstancias no es de mal gusto considerar la perenne aunque muy desagradable posibilidad de que un colapso del sistema económico internacional se esté acercando cada vez más.

Los economistas suelen distinguir los ciclos Mitchel, con una duración de 40 a 50 meses; los ciclos Jugular, que se extienden por periodos de entre nueve y once años; los ciclos intermedios de tipo Kuznetz, cuya duración varía entre 15 y 25 años; y finalmente los ciclos Kon- dratieff de onda larga, que se prolongan entre 40 y 60 años.

Tras experimentar cerca de cuatro decenas de recesiones desde el siglo pasado, la economía mundial se encontraría actualmente transitando por una fase depresiva, que comenzó junto con la declinación de la tasa de ganancia al promediar la década de los sesenta. Las últimas cuatro recesiones (1967, 1969-70, 1973-75 y 1979-82) se han caracterizado por ser cada vez más largas y profundas que sus antecesoras.

Tomando en cuenta esa tendencia, se cree que el fin de la “recuperación Reagan” en Estados Unidos y las economías centrales asumirá la forma de una profunda recesión primero y de una muy posible depresión después.

El rasgo de la economía-mundo que más hace temer una catástrofe es el dominio que la especulación desenfrenada ha asentado sobre la marcha del sistema internacional. A medida que el sistema financiero se ha ido apartando de su papel como posibilitador de la producción y distribución de bienes y servicios, más vida propia ha ido adquiriendo. El número de acciones promedio comercializadas diariamente en la Bolsa de Nueva York fue, por ejemplo, de 19 millones en 1975 y pasó a 109 millones en 1985, mientras los contratos a futuro, que en 1960 estaban más relacionados con la producción de mercancías, sufrieron transformaciones impresionantes en tres sentidos: a) paulatinamente fueron orientándose hacia los metales preciosos, la compra de divisas extranjeras por parte del público estadounidense y los mercados financieros; b) su crecimiento fue realmente vertiginoso, ya que pasaron de 3.9 millones en 1960 a 92 millones en 1980 y a casi 160 millones en 1985, y c) desde 1977 en Estados Unidos la producción industrial creció en 25% y el volumen de dichos contratos lo hizo en 370 por ciento.

Otros indicadores de la carrera especulativa que vive la economía estadounidense que por cierto pueden ser extrapolados a la economía mundial, en la medida en que Estados Unidos es un componente central de ésta son los siguientes:

En 1950 la contribución del sector financiero al PNB representaba 21% y en 1985 esa proporción casi se había duplicado, llegando al 40 por ciento.

En el primer año mencionado, los dividendos e intereses alcanzaban 8.1% del total del ingreso personal. Gracias a factores como el aumento desmedido de las tasas de interés, en 1982 la proporción superaba ligeramente el 17 por ciento.

El empleo en el sector financiero creció, entre 1970 y 1982, prácticamente al doble del generado por la economía en su conjunto, sufriendo un aumento de 3.6 a 5.4 millones de plazas (50%, frente al aumento de 26% en el empleo total).

Esta explosión financiera ha tendido a ocupar con celeridad otros espacios de la economía mundial, de tal forma que las corrientes financieras superan holgadamente a las corrientes comerciales internacionales y dominan los mercados monetarios. Una situación de esta naturaleza aumenta sensiblemente los peligros, porque:

Debido al alto grado de inestabilidad de los tipos de cambio, estos mercados financieros ampliados podrían alterar las corrientes financieras en cualquier momento, lo que posiblemente produciría fuertes tensiones e incluso desorganizaría el sistema financiero mundial.

Ello se insinuó en ocasión de la caída de la Bolsa de Valores de Nueva York en octubre de 1987, que de inmediato hizo sentir sus efectos en los mercados bursátiles del orbe entero, desde Tokio hasta Londres, pasando por Hong Kong, México y Toronto, por sólo mencionar algunas plazas. En esa ocasión, el mundo volvió a recordar con angustia las imágenes del 29, aunque después las ha olvidado, sobre todo cuando los mercados que entonces se despeñaron hoy se han recuperado, e incluso algunos de ellos rebasan niveles que previamente alcanzaron.

Pero el derrumbe del mercado bursátil neoyorquino es un aviso significativo si se toma en cuenta que tras el pánico que se desatara el fatídico 28 de octubre de 1929, la Bolsa también se estabilizó e incluso elevó sus cotizaciones en 50%, sólo para caer lenta, pero sostenidamente cinco meses después.

Además, es necesario recordar otros importantes datos: En aproximadamente siete horas del lunes negro del 19 de octubre (de 1987), el índice Dow Jones perdió 508 puntos, lo que equivale a una caída del 22.6%, al iniciar la jornada con 2 276.74 puntos y cerrar el día con 1 738.41, casi el doble del récord de caída del 12.8% del 28 de octubre de 1929. Se perdieron de 500 a 600 mil millones de dólares. Se estima que en unos días la caída conjunta en todas las bolsas fue de 2 billones de dólares, es decir, una cifra equivalente al 20% de la producción anual en conjunto de los países capitalistas, o al 50% del producto anual de la economía norteamericana, o al valor de 3 años de la producción global de todos los países de América Latina.

No es la intención de este escrito formular gratuitamente malos augurios sobre el futuro de la economía mundial, pero creemos que los buenos deseos no deben confundirse con las señales de alarma que se dejan escuchar.

El inicio de la catástrofe en 1990. Fundamentado en un detenido estudio de los ciclos a largo plazo del crecimiento económico, la evolución de las tasas de inflación, el intervencionismo gubernamental y el comportamiento de la masa monetaria estadounidense, el comportamiento económico de esa potencia estaría orientado de la siguiente forma: Cada decenio, a partir del de 1780, ha presentado una marcada recesión. La depresión, que es mucho peor que la recesión, ha venido produciéndose cada tres o seis decenios, en el sentido de que, cuando uno de los periodos tridecenales presentó sólo una recesión, al vencimiento siguiente, es decir, al sexto decenio, se produjo un bajón económico de proporciones críticas. De acuerdo con ello, 1990 será el año inicial de una devastadora depresión acumulativa, habida cuenta de que en 1960 no se registró crisis alguna, como debió haber sucedido de acuerdo con los ciclos detectados por este autor.

Ocurra la depresión o no, existen ya visiones sobre lo que sería el mundo después de ese trauma. La post-crisis podría acelerar el incipiente movimiento hacia una política de formación de nuevos bloques económicos que ya empieza a vislumbrarse en nuestros días; se habla de que emergería un bloque estadounidense en el hemisferio occidental, uno japonés en el oriente de Asia (o una combinación de los dos en la Cuenca del Pacífico), y uno más encabezado por Europa Occidental que, en un momento dado, podría extender sus nexos no sólo hacia Europa del Este, sino también en dirección de Medio Oriente y África. A cada uno de los bloques correspondería la preeminencia del dólar, el yen o el marco.

¿Qué implicaría un reacomodo de fuerzas de esta magnitud? Ante todo, significaría la ruptura del equilibrio de poderes fraguado a lo largo de la segunda posguerra y sus consiguientes alianzas de todo tipo y vendría a ser el corolario de un proceso de fragmentación hegemónica en el terreno de la economía, la política y la estrategia militar que, a mi juicio, ya se puede ver en nuestros días. Como bien apunta José Miguel Insulza: la crisis no será superada en los marcos de una nueva hegemonía mundial única, sino más bien a través de la configuración de nuevos bloques y hegemonías regionales, confrontada en un equilibrio inestable y la permanente disputa por los mercados y las zonas de expansión que el Tercer Mundo proporciona.

Por desgracia no existen, en esta perspectiva, grandes oportunidades para que regiones como América Latina participen de manera relevante en la configuración de la nueva estructura de la economía mundial, de la misma manera que se han mostrado impedidas para desempeñar un papel activo en la solución de los problemas actuales, lo cual está lejos de significar que su importancia sea nula y su potencial escaso:

En la medida en que América Latina pueda prosperar, el aumento de sus importaciones de equipo europeo, norteamericano y japonés y sus compras de tecnología contribuirán a su vez a fortalecer el crecimiento de aquellos países. América Latina puede responder, pero no está en posibilidad de tomar ninguna iniciativa, y mientras tanto tendrá que permanecer a la expectativa; su posición moral y de prestigio no basta, necesita disponer de recursos propios y tener acceso al crédito internacional en condiciones favorables.

Precisamente por esas posibilidades que tiene para responder, nuestra América podría, en conjunto o individualmente, enderezar una serie de acciones que la lleven a formular y/o reforzar proyectos nacionales populares y democráticos que eviten su satelización y pauperización y sean capaces de negociar con inteligencia su incorporación ventajosa en el orden planetario que está emergiendo y que surgirá con mayor nitidez en caso de cristalizarse un microsismo de la economía-mundo.

A manera de conclusión

Es claro que las propuestas que en seguida se detallan tienen un carácter preliminar y hasta exploratorio y por ello están evidentemente sujetas a la crítica, la complementación y la refutación, pero sentimos que tales particularidades no les restan cierto grado de viabilidad y urgencia.

En primer lugar, es necesario insistir, en todos los foros y negociaciones financieras a nuestro alcance, en una renegociación concesional de la deuda externa de México. La intención del plan que lleva el nombre del secretario del Tesoro estadounidense, Nicholas Brady, en el sentido de considerar a las reducciones netas del monto de la deuda como el principio más adecuado en el camino de las soluciones al problema de la deuda del mundo en desarrollo, debe ampliarse hasta el logro de condiciones de pago basadas en el valor real de la deuda externa en mercados secundarios. Sólo por este camino el de la corresponsabilidad será posible desactivar la bomba de la deuda, cuya explosión no haría sino introducir mayores elementos de inestabilidad en un sistema financiero internacional que no se caracteriza precisamente por ser apacible; intentar la solución del problema mediante el simple expediente de los nuevos créditos significaría, a fin de cuentas, evadir la verdadera naturaleza de la deuda (que es impagable) y sus posibles consecuencias perniciosas para todos a mediano plazo.



En segundo lugar, la apertura de nuestro mercado al exterior resulta no sólo pertinente sino necesaria. Es obvio que la economía mexicana debe superar las condiciones proteccionistas de “invernadero” que facilitaron casi cuatro décadas de sustitución de importaciones; menos aún, a la vista de la creciente integración de la economía-mundo, es conveniente pensar en la autarquía. Sin embargo, el proceso de apertura necesita ser gradual, selectivo y dinámico para rendir frutos positivos. Esto comporta, como ha manifestado el hoy presidente el Banco interamericano de Desarrollo, el empleo inteligente de la acción del Estado, la utilización de la capacidad importadora de los países y, al mismo tiempo, una vigorosa acción en favor de la expansión y diversificación de las exportaciones, tanto tradicionales como de manufacturas. Una apertura económica “crítica”, en especial frente a los artículos de consumo suntuario, sería un punto extremadamente favorable para reducir la vulnerabilidad externa del país e incluso aumentaría los signos positivos que la balanza comercial ha registrado en los últimos seis años.

En tercer lugar, es necesario llevar adelante nuestros intentos por diversificar los mercados de los productos mexicanos. Plantear la idea de un mercado común con Estados Unidos no parece lo más conveniente en este momento, tal como acertadamente lo ha planteado la Cancillería. y lo han confirmado numerosas opiniones autorizadas. Tengo muchas dudas acerca de formalizar cualquier forma de integración y creo, en cambio, que tenemos una posibilidad de apoyos en el mundo, de contrarrestar debilidades, de hacer políticas activas en la Cuenca del Pacífico, con Europa Occidental, con la Unión Soviética. Estas relaciones deben preceder cualquier intento formal o seminormal de integración con los Estados Unidos de América.

Por último, la visión de las consecuencias de toda política económica debe llevarnos a evitar experimentos extremos, así como a revalorar las potencialidades y posibilidades de nuestra economía dentro del complejo sistema mundial. En efecto, a la vista de un panorama que se caracteriza por el proteccionismo, la restricción de los flujos de capital para los países en desarrollo, la creciente rivalidad entre los polos más dinámicos de la economía internacional, y la amenaza de una depresión de grandes magnitudes, México enfrenta el reto de encontrar las fórmulas para insertarse con eficiencia, sentido político y plena conciencia de su identidad nacional en un mundo cuyos cambios frecuentemente rebasan la velocidad de nuestra mirada.

L_A

337

GLOBALIZACIÓN, EL IMPACTO PARA MÉXICO Y LAS ECONOMÍAS EMERGENTES

11

LA GLOBALIZACIÓN, EL IMPACTO PARA MÉXICO Y LAS ECONOMÍAS EMERGENTES

Blanca Hortencia Morales Vázquez¹²

La globalización, el impacto para México y las economías emergentes

Para la mayor parte de los analistas, la globalización de la economía ha implicado una convergencia de modelos socio-económicos nacionales. De esta manera, a pesar de que la economía liberal de mercado de Estados Unidos y de otros países anglosajones es solo una de las “variantes del capitalismo”, hay la tendencia a debilitar el modelo de los países con “economías de mercado coordinadas”, como Alemania y los países nórdicos.

De esta forma, el impacto de la globalización sería una tendencia entre los estados-nación que lleva al predominio de las fuerzas de mercado y el individualismo sobre la solidaridad social y el intervencionismo estatal.

¹² Morales Vázquez, Blanca Hortencia. La globalización, el impacto para México y las economías emergentes. En: Revista Iberoamericana de contaduría, economía y administración. Vol. 2. No. 4, julio-diciembre del 2013. Págs. 1-21

Tanto en Canadá como en México la principal crítica que se hace a la globalización y al TLCAN es que las élites han renunciado al control de los movimientos de capital y que por encima de la cohesión social han convertido a la competitividad en su prioridad para integrarse al mercado internacional.

Esto es crucial para todo Estado y en especial para el canadiense que, a diferencia del norteamericano, ha basado su ciudadanía y concepción misma de nación sobre la igualdad y la cohesión social.

En América del Norte, Estados Unidos impuso su concepción de regionalización basada en la libertad de mercados acoplada a la soberanía de los Estados.

En el caso europeo, por el contrario, los países se han decidido por una regulación de los mercados y una cooperación creciente para establecer un derecho supranacional de inversiones y competencia fundamentado en el bien común.

México no ha podido encontrar una trayectoria buena para su desenvolvimiento económico. La pobreza, el desempeño productivo, el empleo y los salarios e ingresos de la mayoría nos remiten a una forma de vida precaria e insegura, con un cúmulo creciente de necesidades insatisfechas y capacidades sofocadas.

El estancamiento de la economía mexicana daba cuenta precisa, aunque breve, de sus ideas sobre los resultados ingratos de las mudanzas sufridas por la economía política de México en los últimos veinte años del siglo XX.

Aunque no haya vuelta atrás, el crecimiento de los últimos veinte años desmerece frente a los resultados de la estrategia económica previa. Entre 1950 y 1982, el producto se expandió a una tasa anual de 6.5 % y el ingreso por habitante al 3 %. Las cifras comparables de los siguientes dos decenios son 2.4 % con casi un estancamiento del producto per cápita; el ritmo de ascenso del producto mexicano en 1980-2000 es 45 % menos al alcanzado en Estados Unidos, cinco veces inferior al de China, y dos y media respecto a Irlanda y Chile. La transición mexicana al mundo globalizado no se ha encauzado por las mejores sendas.

A partir de entonces, la producción osciló casi siempre a la baja y solo pudo superar la cifra mencionada en 1989, cuando llegó a 491 767 millones de dólares. En 2000 fue de 724 371 millones y en 2001 se estimaba menos, en 722 198 millones, cuando la recesión arrancó y se extendió hasta el año pasado. A su vez, el producto por persona registró daños mayores: en 1981 era de 6 683 dólares internacionales; en 1989 de 5 936 dólares y no fue sino hasta 1999 que se puso por encima del dato inicial: 6 877 dólares y 7 218 en 2000. En 2001 este indicador se redujo a 7 089 y no dejó de hacerlo sino hasta los primeros meses de este año.

Las cifras pueden discutirse, pero no las tendencias ni sus contenidos sociales básicos: México no ha podido encontrar una trayectoria buena para su desenvolvimiento económico y con todos los éxitos que se quiera en materia de lucha contra la pobreza, el desempeño productivo, del empleo y de los salarios e ingresos de la mayoría nos remiten a formas de vida precarias e inseguras, con un cúmulo creciente de necesidades insatisfechas y de capacidades sofocadas.

La libertad y el desarrollo van de la mano, pero no hay forma de asegurar que esta sintonía se dé por el hecho de que los índices internacionales nos declaren hoy un país más libre y democrático que ayer.

Puede argumentarse que lo que está detrás de todo esto es la falta de nuevas reformas, a partir de lo cual se ha creado en México una especie de mito disfrazado de modernidad.

Entonces, cuando se quiso convertir el cambio estructural hacia la globalización en fast track a Nirvana, nada de esto se previó o discutió a fondo. Las reformas se reforzarían unas a otras y el mercado, libre y globalizado, se encargaría de lo principal. Pero no ocurrió así y ahora, apenas arrancada la alternancia, nos tenemos que preguntar si la democracia aguantará el vaciamiento de la política y si el Estado sacará fuerzas de flaqueza para reconvertirse en un centro capaz de sostener la pluralidad y los litigios sin fin ni cauce que la han acompañado en su estreno formal.

El proceso de globalización se inicia desde los años cincuenta, época en que la economía internacional establece las bases de lo que sería su desarrollo posterior.



Si se quiere evaluar qué tan favorable ha sido la globalización para un país, se debe llevar a cabo un análisis objetivo, con una perspectiva de largo plazo y en todos los ámbitos de la vida nacional. La falta de visión que ha caracterizado a los estudios sobre México y a la ejecución de políticas, así como la poca capacidad para examinar la interrelación entre lo global y lo nacional. Señaló que México tiene actualmente limitaciones para lograr una posición ventajosa en la globalización; sin embargo, puede instrumentar políticas de largo alcance y readaptarse institucionalmente, es decir, necesita definir una estrategia que le permita avanzar hacia el desarrollo sustentable y equitativo.

Aparte del examen que se sugirió acerca del libro México ante la globalización, el ponente presentó algunas consideraciones propias, insistió en que en México no se perciben o no se cuestionan las implicaciones de la globalización, por ejemplo, la vulnerabilidad del país frente a acontecimientos que previamente no lo hubiesen afectado debido a su organización política y económica. Sin embargo, el país debe adaptarse a los acontecimientos internacionales, pero sin precipitarse. México, a su juicio, no debe optar por una apertura total. Es necesario reflexionar sobre el hecho de que lo global afecta todos los ámbitos nacionales y, por lo tanto, se requiere un modelo flexible para insertarse en la globalización, tratando de obtener el mayor beneficio posible.

México abordó una estrategia titubeante, que desembocó en el Tratado de Libre Comercio sin que se vislumbraran necesariamente resultados alentadores en los diversos ámbitos de la vida nacional. Al respecto, afirmó que ningún país ha podido participar en el mercado internacional sin desarrollar simultáneamente su mercado interno.

La necesidad de modificar la estrategia económica mexicana que ha descuidado -especialmente a partir de la crisis de 1995-1996- la generación de empleos productivos y ha dejado caer el poder de compra con consecuencias negativas para el mercado interno. El necesario cambio de rumbo supone la revalorización de esferas básicas de la vida nacional, tales como el papel del sector agropecuario, la educación y la capacitación productiva, el desarrollo regional y, muy especialmente, la política social.

México ha entrado a la globalización de la peor manera, pues al carecer de políticas activas propias y sometido cada vez más a los intereses de Estados Unidos, no ha logrado un desarrollo integral.

El Programa de Globalización, Conocimiento y Desarrollo desde la perspectiva mexicana (PROGLOCODE), comentó que esta pasiva asimilación de la globalización y de los nuevos paradigmas productivos establecidos por la economía del conocimiento, han generado en el país impactos sociales y económicos negativos que dificultan el desarrollo y el progreso nacional.

La investigación sobre Estados Unidos, la crisis internacional y la perspectiva de la economía del conocimiento. Un enfoque desde la óptica mexicana, indicó que las pocas oportunidades para los jóvenes han generado una sociedad de desesperación, en la que el consumo de drogas se ha convertido en un fenómeno en aumento.

El investigador de la UNAM subrayó que una parte de estos problemas surge por la propia naturaleza de la gran empresa mexicana que, en lugar de innovar en tecnología y crear cadenas productivas nacionales, invierte en el extranjero.

Los emprendedores mexicanos están considerablemente globalizados, invierten en todos lados, crean empresas, viajan alrededor del mundo y se incorporan plenamente a la nueva sociedad hedonista a expensas de la inversión productiva, lo que evita que el país vaya hacia arriba.

Lo que está ocurriendo en China se conoce como escalonamiento hacia arriba, es decir, ha aprovechado la entrada de nuevas tecnologías para ir subiendo y así competir con los países de punta. Esto lo ha hecho sobre la base de una movilización masiva de la población para generar aprendizaje.

Aunque México no puede dejar de relacionarse con Estados Unidos por razones territoriales, históricas, económicas y demográficas, sí puede mejorar sus mecanismos políticos para tomar distancia del vecino del Norte y diversificar sus relaciones con China, India y América del Sur y siguiendo su ejemplo, puede fortalecer el papel del Estado, de las instituciones públicas y la inclusión social de su población.

En ese sentido, dijo, la UNAM juega un papel muy importante en la generación de estos cambios, pues puede forjar una conciencia en su comunidad sobre los problemas nacionales, buscando el aprendizaje de experiencias exitosas de otros países para encontrar soluciones óptimas.

La globalización puede verse desde dos perspectivas diferentes. La primera parte de la idea de Estados soberanos que actúan en forma privilegiada desde el campo político y militar y que están en creciente interdependencia y coordinación internacional entre ellos. La segunda propone como característica principal una fuerza económica no identificada con las divisiones territoriales de los Estados que rige los procesos globalizadores. Entre sus rasgos principales están los siguientes. La globalización expresa una tendencia convergente en lo político, lo económico y lo cultural, así como la intensificación y alargamiento de las relaciones sociales gracias a la formación de una red que cubre todo el globo. También hay que mencionar su función como destacada legitimadora de la democracia liberal.

La globalización ha desarrollado la concentración de la producción, el intercambio comercial, las decisiones, el progreso tecnológico y la riqueza en unos cuantos países y en pocos cientos de empresas. Esto trae repercusiones negativas, desde la creación de nuevos pobres y la migración masiva de gente de países en desarrollo, hasta el aumento de la criminalidad y los sentimientos xenofóbicos y discriminatorios. Además, la marginalidad de los países y regiones pobres se acentúa debido a la disminución notoria de la inversión extranjera y la transferencia de tecnología.

La globalización en México también ha traído consecuencias en las áreas económica, política, social y cultural. En la económica, por ejemplo, debido a que ante las nuevas reglas de competencia las empresas se ven llamadas a buscar formas para aumentar sus ventajas comparativas, las primeras líneas de acción que se han tomado han sido la reducción de los niveles salariales, la modificación de las reglas del mercado laboral, la reducción de las cargas fiscales para los inversionistas y productores, y su aumento para los consumidores. La Reforma al Impuesto sobre la Renta de la administración de Salinas de Gortari iba también encaminada a reducir de forma sustancial las tasas impositivas a las empresas y a las personas físicas, y para lograr la meta sin perder recursos fue necesario ampliar la base impositiva.

Para ello se introdujeron varios cambios en las formas de registrar y auditar a los contribuyentes, como la modernización y la actualización de las bases de datos; el establecimiento de auditorías a una proporción importante de los contribuyentes (10 %), por medio de muestreos aleatorios; la obligación de emitir recibos foliados además de promoverse la penalización de delitos fiscales, que hasta entonces era prácticamente inexistente. También obligó la Reforma a las empresas a pagar el 2 % del valor de sus activos, medida que perjudicó bastante a la pequeña empresa y generó mucha inconformidad. Pero ha sido la globalización financiera, un fenómeno reciente de la globalización, la que peor ha golpeado a la economía mexicana, debido a que aquella provoca la ampliación de la vulnerabilidad de los países pobres y endeudados al depender cada vez más de capitales extranjeros volátiles con los que es muy difícil renegociar deudas, en razón de su alto grado de dispersión y fragmentación.

Culturalmente, la globalización podría pasar de lado por el México multicultural, sin modificar su actual estado de marginación económica y social, o repercutir en las comunidades étnicas de dos maneras opuestas. La primera prevé la desintegración y/o disolución de las diferentes culturas, ya sea mediante el despojo de sus territorios o por la creciente migración urbana. La segunda pronostica la reintegración al proceso de modernización a partir de la incorporación creativa de la innovación y de un cambio selectivo, económico y cultural, desde la lógica de su propia identidad.

El llamado proceso de desconexión es inevitable para muchos países y regiones. Es impensable que todos puedan entrar al paraíso capitalista. Pero lo fundamental a considerar es esa característica amoral que tienen los resultados de liberar las economías. ¿Tienen justificación? ¿Qué valor e importancia tienen ahora los lazos de solidaridad entre las partes de un conjunto bastante heterogéneo? ¿Qué influencia pudieran tener las enseñanzas que se desprenden del juego brutal en la esfera inmediata de nuestras relaciones personales? Vaya que la moraleja más obvia es cruel, es egoísta y es indiferente como la naturaleza misma, y vaya que esta y sus leyes se imponen hasta en los libros de economía y en las políticas más razonadas de los Estados.

Al acercarnos al final de 2012, las señales no son positivas. Vivimos en un entorno macroeconómico mundial turbulento. Los países siguen tratando de encontrar soluciones apropiadas para la crisis económica y el desempleo mundial sigue siendo demasiado elevado. Aunque hemos visto algunas señales positivas últimamente, la crisis de la deuda soberana en Europa aún no ha amainado y sigue teniendo consecuencias para el ajuste fiscal en algunas de las economías de la zona del euro y para las perspectivas económicas de los mercados de los países en desarrollo, en particular los de África, dados los fuertes vínculos económicos que los unen a Europa. Y esas incertidumbres económicas siguen causando un malestar social y una turbulencia política que tienen consecuencias trascendentales para la seguridad mundial.

Recientemente, la OMC revisó a la baja sus proyecciones de crecimiento del volumen del comercio para 2012 al 2.5 %, frente al 3.7 % pronosticado en primavera. Se prevé que las exportaciones de los países en desarrollo y de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) crezcan 3.5 % y las de los países desarrollados en aproximadamente 1.5 %. Esas perspectivas desalentadoras reflejan las graves consecuencias que la crisis de la deuda soberana europea y la desaceleración del crecimiento de la producción mundial han tenido en el comercio internacional.

El impacto de la globalización

La globalización actual es una reestructuración del sistema capitalista la cual ha sido posible porque los Gobiernos han hecho una descentralización de los mercados y las empresas se han estructurado a través de sus redes para trabajar en el ámbito global. Esta nueva economía que ya está cambiando la sociedad, el trabajo y las relaciones interculturales, necesita a la educación como factor esencial para la igualdad.

Por otra parte, estamos de acuerdo con Castell cuando afirma que la globalización económica se manifiesta, entre otras cosas, en las expectativas de crecimiento de los valores bursátiles más que en los dividendos que las propias empresas generan.

Un rasgo distintivo de la globalización cabe apuntar es la excesiva concentración del poder económico y la aparición de nuevas oligarquías, pues en efecto es relativo el beneficio que algunos países “emergentes” logran gracias a la globalización, pues en estos países se está viviendo la nueva revolución del capitalismo aun considerando que más del cincuenta por ciento de la población en dichas economías no ha logrado alcanzar la revolución industrial.

La ideología de la globalización neoliberal ha estado en boga desde principios de los años ochenta, idea nada nueva en la historia del sistema del mundo moderno. Más bien era la muy vieja idea de que los gobiernos del mundo debían dejar de estorbarle a las grandes y eficientes empresas en sus esfuerzos por prevalecer en el mercado mundial.

En los años ochenta, estas ideas fueron propuestas para contrarrestar a las también viejas visiones keynesianas y/o socialistas que habían prevalecido en la mayoría de los países del mundo. Cabe destacar que tanto en las economías socialistas como en las mixtas se acepta la acción del estado bajo la mirada de proteger a los ciudadanos de las corporaciones monopólicas propiedad de los extranjeros.

El programa de globalización neoliberal sacó ventaja del estancamiento mundial derivado del largo periodo de expansión global posterior a la Segunda Guerra Mundial, que sin lugar a dudas impulsó la aplicación de la teoría keynesiana para los países capitalistas y la teoría kalekiana en los países socialistas, donde la intervención de las políticas públicas era necesaria y justificada.

Las ideas socialistas, aun las keynesianas, fueron debilitándose en la opinión pública y las élites políticas renunciaron a ellas. La situación más dramática fue la caída de la Unión Soviética en 1991. A lo anterior habrá que sumar la apertura de la China comunista al capitalismo en 1989.

Un rasgo particular de la globalización en los primeros años de la década de los noventa fue el éxito económico a través del alza en los mercados bursátiles; sin embargo, este no se basó en ganancias de la producción, sino en las manipulaciones especulativas financieras.

La efervescencia de éxito del mercado pronto mostró su verdadero rostro y la caída de la tasa de ganancias comenzó a ser visible a mediados de los noventa. De tal forma que podemos afirmar que la globalización neoliberal se caracteriza por una oscilación cíclica en la historia de la economía del mundo capitalista.

La globalización ha implicado una transición, de economías nacionales de producción, que eran proyectos globales de modernización, a la vez nacional, social y económica, a la necesaria adaptación de cada país y cada empresa a unos mercados mundiales cada vez más abiertos, más competitivos, más numerosos con segmentos más grandes de oferentes y demandantes, innovaciones tecnológicas que invitan a las economías emergentes a integrarse y sectores económicos de reciente creación que desaparecen de forma acelerada.

Para países como el nuestro, las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico han insistido en una serie de medidas que permiten resolver problemas urgentes: incrementar la productividad; generar condiciones para una mayor competitividad además de eliminar la inflación, reducir el déficit fiscal, incrementar las exportaciones, incorporar las nuevas tecnologías y contribuir a su desarrollo y, por consiguiente, elevar el nivel de la educación y de la investigación. Todas estas acciones de política económica son imperativos de los que ningún país se puede librar al estar inserto en el esquema de globalización. Todo lo anterior permite afirmar que la mundialización del mercado y, por tanto, de la producción genera directamente elevados niveles de tensión financiera.

Lo anterior nos coloca en necesidad urgente de crear o reforzar la integración de los actores sociales más importantes para cualquier país, tales como: la innovación tecnológica que deben llevar a cabo los empresarios, lo que necesariamente implicará entre otras cosas una transformación de la función de la banca y las finanzas; así como de la administración y el gasto público y, por supuesto, del sistema educativo y de manera especial lo referente a la Educación Superior.

La globalización supone un cambio esencial en la tarea del profesor, que no puede saberlo todo como antiguamente, por lo tanto, de lo que se trata es de impulsar el desarrollo en quien está aprendiendo y de potencializar la capacidad de aprender. De tal forma que el reto para la educación superior y, en concreto para las universidades, es preparar para que aun sabiendo poco se pueda aprender todo rápidamente. Refuerza su planteamiento el profesor Castell cuando afirma que el estudiante esté aprendiendo en forma permanente y no solo en la edad escolar como se concebía tradicionalmente, reforzando así la idea de una educación permanente.

La Universidad de Salamanca coloca especial atención a los contenidos educativos de los programas de estudio en el nivel superior y se refiere a que estos deben progresar para pasar de una aplicación de unas rutinas a unas tareas, denominando a esta acción conocimiento operativo; y a la creación de rutinas nuevas para tareas nuevas o ya conocidas, conocimiento científico.

Coincidimos en esta postura. Los cambios en la producción derivados de la adopción de nuevas tecnologías implicarán cambios en los programas educativos, en la construcción del conocimiento y, por supuesto, en la formación y especialización de los profesores, quienes deberán enseñar en forma diferente y estar mejor preparados. Además, los profesores de hoy en día nos encontramos con nuevas responsabilidades, tales como educarnos con valores más sólidos que nos permitan formar a nuestros estudiantes con una personalidad flexible, dinámica e integrarlos a la familia y la sociedad ya que, en efecto, la globalización entre otras cosas provoca procesos de fragmentación y de aislamiento. Hoy en día se privilegia la comunicación electrónica, por tanto, los niños y los jóvenes aprenden afuera de la escuela lo que no se les enseña ahí sobre las redes de comunicación.

La universidad pública ante la globalización

Nos queda claro que el papel de la universidad ha sido fundamental en los países de América Latina y en particular en México, pues ha puesto las bases para construir el proyecto de nación. Es correcto afirmar que la educación impacta de manera importante en el desarrollo económico de cualquier país; la educación superior además de cultivar el conocimiento, de promover la investigación y de generar el avance científico y tecnológico de un país, construye todo un ideario político y cultural y, en definitiva, crea y recrea un conjunto de valores que se proyectan a través de las universidades.

Por tanto, la Universidad Pública no puede ser un sujeto de cambio si ella misma no se renueva, si no se convierte, a su vez, en objeto protagónico del cambio.

Los retos de la Universidad Pública, sobre todo en el contexto actual de la globalización y sus repercusiones, hace necesario el rediseño de las políticas educativas en nuestro país; por ejemplo, la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla al llevar a cabo actualmente los cambios necesarios involucra a la comunidad universitaria para discutir y proponer un nuevo modelo educativo, que nos permita preparar profesionales equipados con los más amplios conocimientos, capacidades y habilidades de pensamiento crítico y creativo. Se requiere innovar y trabajar en ambientes multi y transdisciplinarios con miras a alcanzar el desarrollo y la transformación social, cultural y económica tan anhelados por todos los mexicanos.

Entender de esta manera la misión de la universidad nos obliga a definir y caracterizar el lugar y tarea que históricamente se le ha asignado a la universidad pública pues esta representa el nivel más alto del sistema educativo. Existen múltiples posturas con respecto a la definición y al papel de la universidad, cuando se define a la Universidad como representación del nivel más alto del sistema educativo, cuya función es desarrollar conocimiento científico, humanístico y técnico, y para ello se realizan tareas de investigación; es el lugar donde se obtienen los títulos que acreditan las competencias en estos campos; son las organizaciones encargadas del avance del conocimiento, donde se enseña, entrena y examina a los estudiantes en variados campos profesionales y científicos.

Por otra parte, compartimos la idea de Béjar Navarro cuando afirma que tanto el sistema educacional como el científico, no son ajenos a los intereses políticos, económicos y personales.

Desde la perspectiva anterior, la educación debe contribuir a forjar un proyecto de nación, un proyecto de país, pero ante la ausencia de tal proyecto ¿para qué se forma?, ¿para la globalización?, pues en realidad el contexto general de la globalización nos coloca, ante los siguientes desafíos: ¿hacia dónde va el desarrollo de la sociedad humana por tanto las universidades cómo incorporan los temas epistemológicos y metodológicos; cómo resolver los problemas que enfrentan las sociedades globalizadas; cómo pensar la realidad cómo estudiarla cuál es su valor, todos estos desafíos deben resolverse cómo una tarea propia de las universidades.

Por otra parte, sostienen que la globalización puede ser entendida como un proceso progresivo y conflictivo, con una división internacional del trabajo muy desigual en amplias zonas geo-económicas, en marcos definidos de integración y en bloques de dominio de las potencias industriales y tecnológicas, lo que crea en su conjunto profundas brechas de desigualdad.

Así pues, la misión histórica de la universidad pública tendrá que ser no solo asimilar el cambio social, sino generar los espacios de cambio, transformación e innovación a través del diseño de un modelo educativo que esté constituido con aristas de dinamismo, flexibilidad y una propuesta creativa que asimile la realidad económica, la explique y logre generar los conocimientos que la transformen para los escenarios del futuro que demanda la sociedad de la información y el conocimiento.

Para lograr lo anterior, la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y en concreto nuestra Facultad de Contaduría Pública, deberán considerar la formación axiológica de docentes y estudiantes, tomando como base los principios de autonomía, respeto, responsabilidad, disciplina, corresponsabilidad, solidaridad con sentido de pertenencia e identidad para la construcción, generación y creación del conocimiento que contribuya al mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad en su conjunto de nuestra comunidad universitaria y del entorno natural, vecinal e institucional.

Lo anterior nos obliga a afirmar que el carácter nacional de la universidad pública debe fortalecer una educación cívica cuyo propósito fundamental sea informar para formar en nuestros estudiantes un pensamiento crítico, propositivo y responsable, que fortalezca su participación como profesionales y ciudadanos multidimensionales. Nuestra sociedad hoy más que nunca requiere que los espacios universitarios ayuden a formar y fortalecer en nuestros estudiantes su sentido de pertenencia en relación con México, construyendo así una educación cívica, congruente y corresponsable. Esto hace necesario retomar la propuesta de la UNESCO sobre los cuatro principios que deben permear todo sistema educativo: libertad de expresión, acceso a la educación, acceso universal a la información y respeto a la diversidad cultural y lingüística.

Las tendencias mundiales en la Educación Superior para la generación y creación del conocimiento

359

Una de las repercusiones de los actuales procesos de globalización tiene que ver con la reestructuración de la educación superior en el mundo contemporáneo, pues de hecho en primera instancia la globalización ha modificado a la economía y a los mercados con impactos importantes en la disminución y participación del “Estado Benefactor”. En la globalización, lo que impera son la oferta y demanda del mercado y, por ende, la mercantilización de la cultura que en las instituciones universitarias se refleja en nuevos discursos y prácticas que hacen énfasis en el valor del dinero, la mayor oferta de opciones, el análisis de costo beneficio, entre otros, pero, sobre todo, en elevar los indicadores de desempeño y selectividad, pues la mayoría de las disciplinas tiene que probar su valor mediante su contribución a la economía.

En lo que corresponde al contexto latinoamericano, cuando aborda el problema latinoamericano frente a las tendencias globales, afirma que la educación superior debe prepararse para enfrentar las nuevas tendencias de desarrollo para las economías globalizadas. Las Instituciones de Educación Superior ante la globalización están bajo fuertes presiones para que sus egresados sean más productivos, competitivos y especializados, de tal manera que a la universidad corresponderá administrar eficientemente sus recursos en procesos de aplicación más transparentes, eficientando sus procesos administrativos e incrementando sus resultados. Lo anterior las colocará en las mejores condiciones para ser evaluadas ante los organismos de acreditación, pues las universidades han transitado de sus viejos esquemas de administración y gestión institucional, para reemplazar estos por nuevas formas administrativas en la generación y aplicación del conocimiento. Sin embargo, cabe destacar que el mayor desafío que las universidades deben experimentar tiene que ver con los contenidos de los programas de estudios, de tal forma que la pregunta central es: ¿cuál es la mejor forma de ofrecer a los estudiantes contenidos que cobren significado por su pertinencia y calidad y aún más por la aplicación de estos en el ámbito profesional y disciplinario? Entonces las universidades que alcancen el éxito, serán aquellas que logren el cambio, la transformación y la innovación para que, con su capacidad instalada, sus investigadores, docentes y estudiantes, tengan acceso a la información, comunicación y a los intercambios en una genuina relación multicultural.

Las instituciones de educación superior tienen que reformarse pues si bien es cierto en el pasado podían subsistir aisladas, hoy más que nunca su desarrollo proviene del exterior más que de su interior”.

Las universidades podrán estar en condiciones de enfrentar los desafíos que la globalización les impone, si y solo si fortalecen:

La búsqueda de la diversificación de sus fuentes de ingreso.

La mayor vinculación con las empresas, generando proyectos de innovación científica que alcancen no solo reconocimiento sino más recursos frescos que representen un genuino apoyo para la investigación.

Las universidades públicas deben acercarse a las fundaciones internacionales para diseñar sus políticas administrativas pues en paralelo podrán ser conocidas y reconocidas por dichas fundaciones y estarán en posibilidades de ser apoyadas por estas. Además, las universidades deberán hacer énfasis en incorporar en la agenda de planeación y desarrollo los temas de investigación, asesoría y consultaría para la empresa, así como la oferta de talleres, conferencias y capacitación de la fuerza laboral de estas, pudiendo todo esto contribuir a la construcción de un verdadero vínculo entre la universidad con la producción y la empresa, generando así recursos adicionales para el desarrollo de la investigación y la docencia, tareas fundamentales de la universidad pública.

Cabe señalar que la brecha entre los países en desarrollo y los plenamente industrializados con respecto al aprendizaje de nivel superior y la investigación, es enorme y que se ha ensanchado aún más con la globalización. Por ello, consideramos que la educación superior constituye un importante instrumento para promover y alcanzar niveles más adecuados en el desarrollo humano y sostenible, a este respecto la UNESCO recomienda que las instituciones de educación superior deben guiarse por tres principios rectores: relevancia, calidad e internacionalización, buscando un fuerte vínculo a través de la docencia, la investigación y la extensión con el mundo laboral.

Lo expresado hasta ahora y derivado del análisis de los principales organismos internacionales tales como la UNESCO y la propia OCDE, nos permite afirmar que existe una gran coincidencia en muchas de las recomendaciones que estos organismos plantean para reestructurar a la educación superior y dar respuesta a las necesidades del mercado y del Estado. Si bien es cierto que algunas recomendaciones se han puesto en marcha en nuestro país, su aplicación no ha permitido alcanzar los mejores resultados, por lo que resulta urgente para la educación superior lograr un nexo que atienda de mejor manera las necesidades de las empresas, los servicios y la sociedad en su conjunto.



Reconocer la importancia que tienen los procesos de globalización sobre las diferentes dimensiones de la política educativa, nos obliga a explorar los efectos teóricos y metodológicos que ha generado la globalización. Para ello basta mencionar que desde la década de los noventa, los gobiernos y los organismos internacionales habían coincidido en definir a la educación como una herramienta fundamental para luchar contra la pobreza. Por tanto, podemos inferir que la educación repercute enormemente en los ingresos y la productividad laboral; es más, que es una herramienta eficaz para promover la cohesión social, de tal forma que aumenta el capital cultural y familiar, pues impacta en aspectos transcendentales como la salud y el crecimiento poblacional. Todos estos elementos juntos se convierten en un instrumento que determina el desarrollo nacional.

En el año 2000, la Declaración de Lisboa estableció que la prioridad para la Unión Europea para la primera década sería, “convertir a la Unión en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible, con más y mejores empleos y con mayor cohesión social”. Para alcanzar este objetivo afirmaron en dicho evento que no era suficiente una transformación de la economía europea sino también, y de manera enfática, una modernización sobre la concepción del estado de bienestar y, de manera especial, del sistema educativo europeo. Para ello se propusieron tres objetivos estratégicos que debían permear en todo el sistema educativo europeo:

Mejorar la calidad y la eficiencia de los sistemas de educación y formación.
Facilitar el acceso a todo el sistema educativo. Abrir el sistema de educación y formación al mundo exterior.

Dicho objetivo, alcanzado por la Unión Europea, debe ser un referente obligado para América Latina y, en particular, para México. Sin pretender asumir una postura apologética con respecto a la globalización, nuestro sistema educativo en la formación de profesionales debe lograr ser lo suficientemente capaz de responder a los retos económicos, políticos, sociales, científicos y tecnológicos que impone la globalización.

Porque, en definitiva, más allá del modelo educativo de nuestro país, las universidades públicas deben contribuir a la formulación y construcción de un gran proyecto económico, político y social que no solo resuelva cuestiones técnicas y de producción, sino ir más allá para generar mejores condiciones de vida de las futuras generaciones.

Actualmente algunos autores sostienen que la globalización ha alimentado el dominio estadounidense de la educación superior y la investigación, y viceversa.

Algunos de los parámetros relevantes que guían dicha influencia, derivada del enorme gasto que durante los últimos sesenta años ha realizado Estados Unidos en la investigación básica y aplicada en sus universidades. Ello les ha permitido cultivar y fortalecer diversas áreas; no olvidemos que la investigación científica es muy costosa.

El proceso de investigación básica de las universidades, concretamente en Estados Unidos, ha permitido atraer a estudiantes de todo el mundo (los mejores talentos, los más preparados e ingeniosos) que buscan trabajar en proyectos de investigación y obtener títulos de posgrado, especialmente en los campos científicos y tecnológicos.

Por tanto, una de las principales razones por la que otros países se proponen copiar el modelo educativo de las universidades de Estados Unidos tiene que ver con la formación de profesionistas que creen una nueva fuerza laboral innovadora, calificada y altamente competitiva.

Así entonces, América Latina y en particular México buscan la transformación y la innovación de sus universidades, tomando como modelo las universidades del primer mundo. Si las universidades estadounidenses y las europeas son merecedoras de ser emuladas, debemos tomarlas como ejemplos a seguir si queremos que las universidades públicas de nuestro país verdaderamente logren contribuir a nuestra economía para alcanzar una mayor competitividad frente a las economías más desarrolladas. Cabe destacar que las economías más fuertes, como Estados Unidos, Japón, Alemania y China, desarrollan investigación científica básica que se traduce en: nuevas tecnologías, nuevos productos, nuevos patrones de consumo, una fuerza laboral mejor preparada, proyectos de investigación nacional e internacional innovadores, obteniendo por tanto mayores ganancias a través del crecimiento económico.

A manera de conclusión

El reto finalmente para la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y, en concreto, para la Facultad de Contaduría Pública, será motivar a sus investigadores, docentes y estudiantes en una tarea fundamental: contribuir con la idea de que la ciencia genera conocimiento en su forma más noble, partiendo de la confianza en la ciencia experimental como una herramienta para descubrir los secretos de la naturaleza, siempre y cuando se vincule el conocimiento científico con un auténtico contexto social que fortalezca la dimensión cultural de las universidades. En efecto, las universidades tendrán que motivar a sus investigadores, docentes y estudiantes a continuar con la tarea fundamental de desarrollar la imaginación y el conocimiento, para que este se traduzca en un auténtico saber que impulse a arriesgarse en la búsqueda de lo incierto; aquellos que hacen ciencia son capaces de ir más allá de los límites establecidos.

No es nuevo que las estructuras de poder se interesen en cooptar a los hombres de ciencia y que pretendan asimismo tener cierto control sobre la orientación de las investigaciones, objeto de tanta controversia.

Por tanto, la tarea fundamental de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla debe ser utilizar su imaginación, creatividad, reflexión y crítica, para transformarse e innovarse. Dichos cambios a su vez deben impactar en la economía, la administración y la aplicación de recursos no solo de las universidades sino de todo el país, poniendo énfasis en la formación sólida y competitiva de nuestros egresados, que les permita incorporarse al mercado laboral en las mejores condiciones y resolver las necesidades más apremiantes de nuestra sociedad.

MÉXICO SIGLO

XXI: UN NUEVO GOBIERNO Y NUEVOS DESAFÍOS

12

MÉXICO SIGLO XXI: UN NUEVO GOBIERNO Y NUEVOS DESAFÍOS

Víctor Antonio Acevedo Valerio¹³

Miguel Ángel Medina Romero

Retrospectiva del Desarrollo Social en México

A partir de la crisis económica mundial de 1929, la obra y la participación deliberada del Estado en materia económica se apreció altamente importante debido a su impacto en el crecimiento de la economía, la distribución del ingreso y la logística de la asignación de los recursos. Así, se originó el Estado administrador de la demanda y el Estado benefactor, herencia directa de la revolución keynesiana. Y con la reacción de la visión estructuralista, poco después, vio la luz el Estado planificador y promotor del desarrollo económico. El modelo de Sustitución de Importaciones (MSI) fue la estrategia de la política económica que privó en México a partir de entonces, estrategia ésta derivada de la ideología cepalina.

¹³ Acevedo Valerio, Víctor Antonio; Medina Romero, Miguel Ángel. México Siglo XXI: un nuevo gobierno y nuevos desafíos. En: Revista Economía y sociedad. Año VI. No. 10, octubre del 2001. Págs. 213-232

El México del período 1940-1982 se caracterizó por la aplicación de una política económica con alta intervención estatal, en el entendido de que aquella permitiría solucionar los problemas de insuficiente desarrollo industrial y del modesto incremento en el empleo. El rubro de la industria fue considerado el pilar de un crecimiento económico integrado y autosostenido; y se priorizó el mercado local para eliminar las disyuntivas en torno al sector externo, y para mejorar los niveles del bienestar social. Así, México experimentó la práctica de una estrategia de crecimiento y desarrollo de su aparato industrial en el marco de las políticas de protección y de incrementos progresivos de la inversión y el gasto gubernamentales.

En los primeros años del proceso de la industrialización, se registró una elevación del nivel de centralización del ingreso debido al uso de políticas de salario restrictivas y estímulos estatistas hacia los productores privados en aras de incrementar el grado de rentabilidad de la inversión. Y avanzada hasta su primera mitad la década de los años cincuenta, la repartición del ingreso tendió a ser más equitativa, reduciéndose así los grados de pobreza y pobreza extrema.

Esta situación a la vez, fue acompañada de un crecimiento progresivo de los salarios reales, lo que permitió un mejoramiento promedio del estado de vida de la población. Empero, iniciada la década de los años ochenta los avances en materia de bienestar social generadas por las políticas desarrollistas iniciaron el declive: los problemas de déficit externo, la inflación, el déficit público, la deuda foránea y la dependencia tecnológica crearon un escenario negro para el desarrollo de México. En medio de este panorama arribó la inminente crisis económica de 1982 que significaría, en términos de bienestar y progreso social, una década perdida.

Para ofrecer una solución a los problemas originados por las políticas estatistas aplicadas en México, se registró un radical viraje en la estrategia económica sobre la cual se había operado el desarrollo de este país en los cincuenta años anteriores. Dicho cambio estructural supuso la observancia del denominado proyecto económico neoliberal, observancia registrada con singular perseverancia desde 1983 hasta el presente: los programas de cambio estructural, los planes a ajuste y las estrategias de estabilización económica, importados del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, receta aquella con origen directo en el Consenso de Washington.

El esquema neoliberal, o la visión de la modernización económica desde la concepción de los agentes gubernamentales y los empresarios, ha consistido en limitar el radio de acción del Estado en la economía nacional, propiciar la apertura total a la inversión foránea, la desregulación en general y la eliminación de las fronteras al comercio exterior. Igualmente, de manera paralela a la instrumentación de estas medidas heredadas de la ortodoxia teórico-práctica de la economía, se han establecido programas sociales como Solidaridad, Progresas y Procampo, con la finalidad de disminuir y combatir al impacto negativo en el rubro social, que la modernización económica trajo consigo.



No obstante, en la concepción de Gómez Aguirre, la aplicación de la política neoliberal lejos de corregir los desequilibrios macroeconómicos provocados por las políticas desarrollistas no sólo han caído en fuertes desequilibrios tanto internos como externos al final de cada sexenio, sino que, sus repercusiones en el bienestar social durante este período a partir de 1983 han sido desastrosas, ya que se ha dado una distribución más equitativa del ingreso, un desplome vertical drástico de los niveles de empleo y un fuerte deterioro del poder adquisitivo del salario.

Los efectos de modelo en el crecimiento económico post-crisis teleciario: éxito en el crecimiento de las variables macroeconómicas-PIB, Producción Industrial, Exportaciones e Importaciones; retaso en las variables microeconómicas PIB per cápita, salarios, esperanza de vida, alfabetismo, salud, bienestar. Después de los errores de política económica de diciembre de 1994 todos los índices de que miden el bienestar de la población mexicana se deterioraron: cayó el PIB per cápita, el salario real, el índice de alfabetismo, el gasto social en salud y educación; la esperanza de vida también disminuyó en algunas regiones y estratos sociales del país; las clases medias se empobrecieron mientras que las élites concentraron aún más la riqueza.

Según el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), para el año de 1994 el 10% de las familias más ricas de México captaron el 41.2% del ingreso nacional, y el 60% de la población restante con el ingreso más bajo tan solo recibió el 22.8% del producto total nacional. Así, en términos de cifras “la década de los noventa se caracteriza por un crecimiento económico sin equidad social. Ante la evidencia de dicha concatenación, en el sistema político mexicano, en los noventa y desde el poder público, surgió la definición salinista del liberalismo social como política de Estado; como una forma de armonizar la polarización económica de la población mexicana.

El país retomó el camino del crecimiento, pero no el de la equidad. El éxito del actual gobierno (el de Ernesto Zedillo) sólo lo es en la medida que salió de la recesión y camina ya por la ruta de los buenos indicadores macroeconómicos, indispensables para el buen desempeño de toda economía, pero por sí solos la evidencia es aplastante incapaces de garantizar la distribución del ingreso y resolver el problema de la pobreza.

La existencia de una confrontación entre dos tendencias, el crecimiento macroeconómico *versus* el desarrollo humano, confrontación que, en la opinión del investigador, debe resolver el sistema global del tercer milenio, en el marco de su agenda social. Esta lucha de dimensiones es el motor que activa las manifestaciones sociales en las reuniones cumbres de las grandes plutocracias (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Organización Mundial de Comercio, en Davós, Seattle, Washington inspiradoras e impulsoras de la modernización, la globalización y el culto al crecimiento económico en pos del desarrollo humano.

Una política económica de Estado alternativa debería tener como propósito la observancia constante de tres dimensiones indispensables e inseparables: el crecimiento, el desarrollo y la equidad. El objetivo de las políticas públicas sería ser la construcción de un proyecto nacional factible y viable, con planeación, visión y rumbo, en el marco del entorno internacional (la globalización) y con la observancia de la modernización económica. La prioridad económica de dicho proyecto debe ser la consecución del desarrollo sustentado en las esferas productiva local y foránea para satisfacer las necesidades de crecimiento sostenido, de generación de empleos y de salarios dignamente remunerados. El reto del modelo económico es lograr la compatibilidad del crecimiento económico, la estabilidad de precios y la distribución del ingreso con equidad.

En el año 2000, en los inicios del mes de julio ocurrió una transformación histórica en México: el final de un orden político en el que un solo partido ejerció el monopolio del poder desde 1929; y el inicio de la alternancia de partidos en el gobierno, regla de oro en el concierto de las naciones democráticas. En este escenario arribó la democracia al país, consolidándose así el proceso de reforma política iniciada desde finales de los años setenta. Este nuevo estadio de democracia plena, debe permitir la activación del esfuerzo colectivo hacia la construcción de una nueva economía, con sentido humano, con principios de equidad y justicia social; incluyente, moderna y más competitiva.

Recientemente, el presidente Vicente Fox Quesada dio a conocer el Plan Nacional de Desarrollo 2001 -2006, cumpliendo así con lo dispuesto en el artículo 26 de la Carta Magna. Según el primer mandatario de la Nación, el Plan responde a los anhelos de esperanza, optimismo y grandeza; de paz, seguridad y Estado de derecho; y, de libertad, unidad y oportunidades para todos, que México exige se materialicen. El Plan Nacional de Desarrollo 2001 -2006 propone la construcción de puentes que conduzcan a un futuro compartido sobre las bases de la democracia, la libertad y la solidaridad; puentes entre la tradición y la modernidad, entre la economía y el desarrollo humano, entre los mercados y los ingresos familiares, entre el Estado de derecho y la vida diaria de los ciudadanos. La meta del nuevo Gobierno es construir un México competitivo y con visión global; con conciencia ambiental y oportunidades para todos. Un México con libertad y democracia; con educación y con valores.

Sin embargo, en este país, los pendientes sociales son agudos y diferenciados: en México coexisten tres realidades socioeconómicas, no solo distintas, sino contrarias entre sí. Por una parte, el cambio estructural, la transformación del aparato productivo y la inserción de la nación en la economía global, propició el surgimiento de un sector moderno exportador, rentable y competitivo que emplea a 400 000 trabajadores al año y del que dependen 20 millones de familias. Para el año de 1991 las medidas orientadas a incentivar las exportaciones incluyeron primordialmente una exención arancelaria sobre las importaciones temporales y un programa que eximía a los exportadores de los permisos de importación para los productos utilizados como insumos. Por otro lado, se encuentra un sector productivo rural atrasado y desfasado; y finalmente, hay un sector tradicional de industria, comercio y servicios. Estos dos últimos sectores se encuentran en una situación de clara desventaja frente a la posición del sector exportador, y es en aquellos donde privan los más extendidos y graves problemas de pobreza, desigualdad y falta de oportunidades.

Este México desigual convoca a los gobernantes a considerar las realidades diferentes de la nación al momento de formular las estrategias de política económica y de desarrollo social y combate a la pobreza. Según los indicadores de desarrollo social reportados por el gobierno federal. México es hoy un país predominantemente urbano. La distribución del ingreso entre la población mexicana reporta una aguda polarización entre grupos, lo que constituye uno de los principales desafíos para consolidar un proceso de desarrollo justo y equitativo. Y es que, en la escena mundial, distintos investigadores sostienen la tesis de que la adecuada distribución del ingreso influencia positivamente el crecimiento de las economías.

Por ello, desde la academia se impulsó el análisis de las implicaciones para el desarrollo de distintos elementos endógenos al crecimiento económico. Además, el estudio de la literatura sobre el tópico del desarrollo económico identifica elementos de tipo político y fiscal, en función de los cuales la distribución del ingreso se coloca como un obstáculo para el avance y el desarrollo: la desigualdad en el ingreso reduce la demanda local y el potencial de industrialización; los mercados imperfectos de capital afecta a quienes carecen de recursos para acceder a financiamiento y educación; la desigualdad en el producto incentiva la práctica de las actividades ilegales y frena la inversión productiva; el alto grado de pobreza dirige al incremento de impuestos para financiar el gasto público social; y, la pobreza y desigualdad conducen a una situación de inestabilidad social y política.

Las cifras de desempleo abierto y de empleo informal en el sector urbano (como segmento de la población activa), así como de los salarios mínimos y medios reales (índices deflactados vía el índice de precios al consumidor), y de la participación de los salarios en el PIB.

Sintetizando el empeoramiento en la distribución del ingreso ocurrido en México entre 1982 y 1994 se debió, en primer lugar, a la pérdida de dinamismo de la demanda de fuerza de trabajo (con) un efecto redistributivo directo e indirecto manifestado en el aumento de la participación de la población desocupada, u ocupada en el sector informal de la economía en el empleo total; (y) con la pérdida de poder de negociación de la clase trabajadora derivada del aumento de la desocupación que presionó a la baja de los salarios. Y además la caída de la participación de las remuneraciones del PIB, causada por el aumento de los márgenes de ganancia explica la dramática situación en que se ubica actualmente la distribución del producto.

A la luz de lo anterior, se hace prioritario el combate a la pobreza extrema y a la pobreza; la reducción del desempleo; la creación de empleos productivos en el sector privado preferentemente; eliminar la corrupción y los altos niveles de inseguridad; sanear las finanzas públicas; mantener en equilibrio las cuentas externas; fomentar el ahorro y la inversión; retomar los equilibrios perdidos en general, que permitan acceder al camino del desarrollo y el progreso.

Es indispensable contar con un programa de políticas económicas que garanticen la estabilidad de los fundamentos de la economía (reforma y disciplina fiscal); que aseguren la solidez del sistema financiero; y que provean un nivel adecuado de divisas que consideren nuestra solvencia ante los mercados internacionales de capital. Se requiere un programa completo de reformas estructurales que completen la metamorfosis sectorial necesaria para mejorar la competitividad económica.

Se hace urgente un conjunto de cambios legales que doten a México de un marco con reglas de interacción claras y transparentes entre los sectores público y privado. Se necesita contar con un esquema de incentivos que abra la puerta del desarrollo a los mexicanos excluidos y que permita facilitar la incorporación del sector informal de la economía nacional a los mercados formales. Y se considera imprescindible una serie de cambios al sector público que eleve su eficiencia y permita evaluar de forma objetiva el desempeño de los funcionarios y prestadores de servicios públicos.

En México, el objetivo de la política social hoy en día debe ser garantizar a todos los mexicanos igualdad de oportunidades para participar de los beneficios del desarrollo, evitando así la exclusión social y erradicando la pobreza que afecta a un importante segmento de la población. Desde esta visión, Las estrategias de una política social de vanguardia deben ser: la integralidad, la participación social, la promoción del desarrollo regional, la atención prioritaria a regiones con mayores rezagos, la mayor coordinación entre órdenes de gobierno y la descentralización de recursos, funciones y atribuciones para consolidar el papel de los estados y los municipios.

En una reveladora investigación, y de obligada lectura, Rolando Cordera proporciona tres escenarios futuros para México en términos de la pobreza: en un primer escenario propone un crecimiento económico del 9% y una reducción del 27% de la pobreza extrema, porcentajes acumulados para el 2030. Siguiendo la misma lógica, un segundo escenario plantea que la pobreza extrema y no extrema se reducirían en 10 puntos porcentuales, es decir, sólo un punto más que en el escenario anterior, augurándose así la eliminación en el 2030 tanto la pobreza extrema, como la no extrema. Y un tercer marco del futuro probable sería el que la pobreza tendría una reducción menor, comparado con las otras dos proyecciones.

O sea, la pobreza permanecería entre nosotros excepto en el escenario dos para el 2030. Ello implica que la economía mexicana creciera a niveles más altos para aspirar a reducir sustancialmente la pobreza extrema y no extrema. En el escenario optimista, con un crecimiento económico de 4.3% anual entre 1997 y el año 2010, y un aumento real anual de los salarios de 3%; la pobreza sólo se reduciría en 10 puntos porcentuales, y al menos una tercera parte de la población estaría bajo algún grado de pobreza en el 2010.

El gran desafío de este país en el inicio de milenio es la materialización de los siguientes conceptos: desarrollo, equidad económica y social, globalización y modernización. Y es que en los últimos tiempos ha preponderado la tendencia casi homogénea en la arena internacional, de estimar el nivel de desarrollo de las naciones en función de los índices de crecimiento económico, finanzas públicas sanas y el equilibrio de las variables macroeconómicas. Situación ésta apreciada desde el predominio de un esquema de economía de mercado, cuya lógica según los hacedores de políticas económicas públicas, conllevaría a un mayor grado de bienestar social.

De hecho, en 1999, el Informe sobre Desarrollo Humano de las Naciones Unidas (PNUD) destacó que las corrientes libres de comercio, finanzas e información producirían el mejor resultado para el crecimiento del bienestar humano. Todo se presenta con un aire de inevitabilidad y convicción abrumadora. Desde el auge del libre comercio en el siglo XIX no había una teoría económica que ostentara una certidumbre tan generalizada.

No obstante, que “en el caso de México, a los efectos que provoca su inserción a la economía globalizada deben sumarse los rezagos históricos de carácter social y económico y las presiones del crecimiento demográfico y de la estructura y distribución de la población. Es un hecho que los mecanismos del mercado por sí solos no han podido generar equidad, y la economía globalizada entraña serios riesgos de exclusión social. En este marco, vale la pena preguntarnos por el futuro de aquellos que no tienen las capacidades humanas y los activos necesarios para incorporarse libremente a esta lógica de desarrollo. Esto es un claro indicador de la necesidad de reforzar la función social del Estado.

Y es que el Estado no puede renunciar a su responsabilidad de brindar educación y salud básicas para todos, reformar las instituciones para mejorar el acceso a los activos productivos, cambiar la orientación de la política macroeconómica hacia la meta de pleno empleo, movilizar recursos mediante la tributación para luchar contra la desigualdad social y movilizar los recursos requeridos para la erradicación de la pobreza. En todas las esferas normativas el Estado debe hacer avanzar los intereses de los pobres y fomentar los mercados que beneficien a los pobres.

La gran interrogante, entonces, apuntan hacia ¿cómo puede lograrse una mayor equidad social y sentar las bases para la obtención de un crecimiento económico de largo plazo que dirija hacia el desarrollo? Desde aquí respondemos: el problema se resuelve en gran parte mediante el reforzamiento de la función social del Estado: garantizar la viabilidad del crecimiento de la economía, preservar un país de leyes y la observancia de una cultura democrática. Todo ello habrá de obtenerse con la aplicación de políticas y estrategias que amortigüen las inexactitudes del sistema de mercado.

Ahora mismo, la Presidencia de la República ha colocado en su agenda como uno de los elementos de primer orden a tratar, la reforma fiscal, cuyo contenido esencial lo componen el aumento del I.V.A. a los alimentos y medicinas. La denominada Nueva Hacienda Pública Redistributiva por las autoridades hacendarías, es una propuesta para fortalecer las finanzas públicas, en sí misma es impopular para amplios sectores de la sociedad, que según los expertos y analistas de la población se verá afectada en sus niveles de ingreso y poder de compra, porque el pago al I.V.A. a medicinas y alimentos tendrá un efecto de corto plazo sobre la inflación, según Carmona. Por lo pronto, la Nueva Hacienda Pública Redistributiva presenta tres ejes: reforma fiscal, reforma financiera y reforma presupuestal. El gasto público de un país debe ejercerse con responsabilidad, programación y visión.

En su apartado Gobierno Federal 2000-2006, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 destina un espacio a los lineamientos de la política de desarrollo social y humano del nuevo Gobierno. Ésta tiene como objetivo principal la emancipación social y “la acción de gobierno descrita en el Plan Nacional de Desarrollo tiene por fin último mejorar la calidad de vida de los mexicanos, asegurar el pleno ejercicio de su libertad personal en un entorno de convivencia humana y de respeto a la naturaleza que multiplique las oportunidades de progreso material, favorezca el desenvolvimiento intelectual y propicie el enriquecimiento cultural de cada uno de los ciudadanos del país.

El desarrollo que se propone tiene a las personas como su origen y destino; un desarrollo en el cual la sociedad es vista como la suma e interacción de los hombres y las mujeres que la componen, todos y cada uno de ellos de importancia para el resultado colectivo. Y los pilares del desarrollo social de México son la educación y la salud, de acuerdo con el contenido del Plan.

Las situaciones críticas de salud, vivienda y alimentación en que se encuentra una parte considerable de mexicanos, así como las pocas oportunidades que tienen de acceso a la educación, la capacitación y el empleo, reduce sus niveles de bienestar y minimiza su confianza personal y familiar. Tales circunstancias les imposibilitan participar constructivamente en la colectividad. Es imposible un desarrollo humano efectivo y sostenido cuando se vive con insalubridad y hambre; no es posible potenciar las capacidades de las personas que se encuentran en la pobreza extrema; y no es posible pedir que sean autosuficientes a quienes luchan por subsistir.

Por ello, los ejes de la nueva política social son: los niveles de bienestar, la equidad en los programas y la igualdad en las oportunidades, la capacidad e iniciativa, la cohesión social, el desarrollo en armonía con la naturaleza, la confianza en la capacidad del gobierno y en las instituciones. Esta es la nueva perspectiva de la política de combate a la pobreza del Gobierno en México que inició sus funciones el pasado primero de diciembre del 2000.

En Pos de un Crecimiento y Desarrollo con Equidad

La historia nacional muestra a través de la evidencia de las últimas dos décadas, que el viejo esquema económico estatista y populista no tiene punto de retomo, que se antoja un modelo política y económicamente inviable, aunque también sugiere que el esquema económico de transición hacia una economía de mercado no representa una opción factible debido a sus nulas posibilidades de construir un esquema de crecimiento económico sostenido y de largo plazo. Además, las crisis económicas recurrentes de 1976, 1982, 1986 y 1994 rompieron con el encanto de los resultados del ajuste estructural y con el hechizo de la globalización de los mercados que, anunció funcionaba adecuadamente y se auto-ajustaba ante coyunturas imprevistas. El modelo económico aplicado desde aquellos tiempos, pues, ha desdeñado la participación de millones de mexicanos en el desarrollo; ha olvidado que en México existen profundas diferencias entre la estructura productiva de las microempresas y el resto del aparato productivo. Marginó los contingentes de trabajadores por decisión propia alejados de la información, del conocimiento y de los apoyos institucionales, y borró de la memoria los gravísimos contrastes regionales en la geografía nacional.

El resultado obtenido fue una creciente informalidad de la economía mexicana, actividad que diariamente suma a millones de desempleados, pero también a empresas pequeñas que aprecian al desempleo como la única salida a sus problemas. La creatividad y la productividad de los mexicanos que están forzados a trabajar en las actividades informales se desperdicia; además, trabajar en el sector informal conduce a tener una vida de subsistencia sin oportunidades. Urge un modelo diferente.

En la opinión de Villarreal es urgente construir un modelo económico de transición viable y efectivo, que nos lleve hacia una nueva economía de mercado en el capitalismo de hipercompetencia; este sistema económico de mercado, no es el de dejar hacer, dejar pasar, sino que es uno con adjetivos; una economía de mercado institucional y participativa, una economía capaz de satisfacer las expectativas materiales y de bienestar que despierta la democracia. En México, como en el mundo actual (se) requiere crear políticas tan imperfectas como sus mercados, el capitalismo, el mercado y la aldea global, dejaron de ser opción; hoy, son una realidad que hay que enfrentar.



Además, en México el desarrollo de la ciencia y la tecnología se ubicado en el olvido. Esta omisión desconcertante ha posibilitado el deterioro aún mayor de la posición de nuestro país con el resto de las potencias mundiales. Ante tal situación generadora de atraso, Infante Jiménez hace una defensa del incentivo a la ciencia y la tecnología como parte axial del desarrollo integral del país: “una economía basada en el conocimiento científico-tecnológico permite generar mayores niveles de capacitación y desarrollo de habilidades por parte del trabajador, ello aunado al aporte significativo de recursos del estado y las empresas interesadas en fomentar políticas -fiscal, salarial y científico-tecnológica-, recurriendo al financiamiento para alentar la investigación y el desarrollo en las empresas. La ciencia y la tecnología no deben ser factores aislados de la actividad productiva nacional, ya que se entiende como una serie de procesos, en conjunción con políticas y actividades, que fortalecen la innovación y permiten el desarrollo sustentable. Entendido este último como el desarrollo económico social, político y cultural en el marco de la actual globalización.

Estas son las bases de la denominada “nueva economía”, resultante de la revolución tecnológica e informática y generadora en parte del crecimiento económico reciente en el mundo.

Los grandes desafíos de la política económica de Estado en México, en el marco de la consideración de los reclamos populares, son: evitar las crisis financieras recurrentes; eliminar toda posibilidad de macro devaluación de la moneda; lograr la estabilidad de precios sostenible en el mediano y largo plazos; reportar un crecimiento económico sostenido; eliminar el desempleo; incrementar el bienestar individual, familiar y social; nivelar la distribución del ingreso con el parámetro de la justicia social; logra despliegues de las políticas sociales de cobertura general; posibilitar el acceso a niveles de vida dignos; superar los problemas de desigualdad estructural de la economía nacional; reducir la desarticulación interna de la planta productiva mexicana; corregir las asimetrías en el desarrollo regional; eliminar la marginación social; elevar la eficiencia y la eficacia de las instituciones públicas; restablecer el Estado de derecho; reducir la inseguridad y la corrupción; y, elevar la competencia y productividad de la economía nacional.

Desde la concepción de Ayala Espino, una política de Estado debe preocuparse por la calidad de la intervención del gobierno, calidad que depende esencialmente de su formulación institucional específica. El papel de una política de Estado es fijar condiciones económicas y reglas para que los agentes establezcan en el intercambio económico, político y social, mecanismos de coordinación y cooperación que les permita distribuir los costos y beneficios asociados al crecimiento económico. La experiencia reciente indica que hay cinco grandes líneas hacia donde orientar los esfuerzos de la política de Estado: reglas claras que permitan estabilidad macroeconómica; cambio estructural que permita sostener el crecimiento económico en el largo plazo; las desigualdades y la distribución desigual de la riqueza requieren instituciones democráticas que mejoren la política social; el establecimiento de un Estado pleno de derecho es condición indispensable para mejorar el funcionamiento del poder judicial, las cortes y los tribunales; finalmente el proceso legislativo requiere de una reforma institucional para concretar la innovación institucional en los ámbitos mencionados.

Así, en consideración de un análisis y diagnóstico de los márgenes de maniobra que México tiene en el entorno político y económico mundial, así como en función de la realidad nacional, impera la necesidad de integrar e instrumentar una nueva estrategia económica capaz de reencauzar a este país hacia la senda del crecimiento y desarrollo sostenibles y sustentables, con equidad. Éste es el gran reto del nuevo gobierno en México.

México debe abandonar los escenarios claroscuros donde persiste un gran deterioro de las formas de convivencia social con expresiones palpables de rompimiento del tejido social que hacen impostergable reencontrar el camino del crecimiento económico sostenido. Este país debe considerar una nueva estrategia económica producto de un proyecto factible y con rumbo que permita superar tanto los excesos e ineficiencias estructurales unilateralmente a la sustitución de importaciones, como los errores del modelo económico neoliberal. Y desde luego que la nueva política económica de Estado que reemplace al neoliberalismo deberá conciliar la consecución simultánea de los grandes e inequívocos objetivos macroeconómicos, cumpliendo paralelamente con los fines del desarrollo social y afrontando con éxito los retos del desarrollo productivo, en un marco de sustentabilidad.

Una economía generadora de oportunidades conduce a que la inversión pública se haga en el capital humano. En la era de la globalización, la información y las tecnologías, el nivel de bienestar individual y social en los países estará en función de su mayor o menor grado de calidad educativa. La política social es prioritaria, y ello significa que es prioritario el combate a la pobreza, la educación y la salud.

El reto del gobierno del presidente Fox, hoy, es la concepción de una política de Estado que logre el crecimiento económico de forma progresiva y que beneficie a todos los mexicanos; una política de Estado consensada para alcanzar un determinado comportamiento de los agregados económicos (crecimiento económico) que estabilicen la macroeconomía; que los actores coincidan sobre las áreas de participación de los sectores público y privado, bajo un principio de complementariedad y no de enfrentamiento y que pueda concebirse la necesidad de una política social incluyente y participativa.

El presente trabajo procuró la invitación a la reflexión del pasado reciente y las perspectivas que se tienen a propósito del desarrollo y bienestar social en este país, en medio de las realidades local y de la globalización: el combate de los ancestrales problemas de la desigualdad y la pobreza extrema debe ser concretado para avanzar hacia un mejor futuro, y ser capaces de enfrentar atinadamente los retos del cambio global. Se espera, pues, que la inserción paulatina de los grupos rezagados, la consolidación de un país democrático y la instauración de un mecanismo de igualdad de oportunidades, sea la constante en los artífices de la política social del gobierno mexicano que inició sus funciones el primero de diciembre del 2000.

La articulación entre la política económica y la política social es un elemento fundamental si queremos mejorar el bienestar humano y no basta con una sola de las dos. Se dice que la mejor política social es una buena política económica, pero, si sólo hacemos política económica, puede pasar que haya una fuerza hacia arriba y otra hacia abajo y que el bienestar humano termine empatado. Necesitamos una articulación virtuosa entre la parte económica y la parte social. Y Ruíz Durán propone una agenda para reincorporar el bienestar como elemento fundamental de la discusión macroeconómica: se requiere un esquema institucional para mejorar el bienestar global “donde la macroeconomía garantice el crecimiento sostenido del producto por habitante, dentro de un esquema de especialización e interrelaciones productivas que den lugar a altos niveles de empleo de alta calidad y un equilibrio en las cuentas externas que permitan que la operación endógenas de la economía logre el objetivo del bienestar social, ya a la vez garantice una inserción dinámica a la economía global. Esta visión permite reconciliar las tareas del estado nacional en la globalidad y dan un marco de referencia que vincula el bienestar con la macroeconomía, síntesis que todavía demanda de un gran esfuerzo para poderse integrar como un marco analítico alternativo.

Si la meta es avanzar hacia la configuración de un país sólido en el siglo XXI, el imperativo es observar un transparente manejo de la economía que posibilite la creación de un marco de disciplina fiscal y monetaria, en medio de un avance del bienestar social. La política de Estado debe incluir más y mejor alimentación, salud, vivienda, educación, capacitación laboral y equidad social; y realizar la consecución paralela de: estabilidad de precios, finanzas públicas sanas, equilibrio externo y crecimiento económico.

En el siglo que comienza, el nuevo gobierno en México tiene ante sí nuevos desafíos: el ejercicio de una política de Estado de gran envergadura que permita la coincidencia entre el elemento humano y el objetivo económico; el crecimiento económico, el desarrollo social y la equidad.

RETOS Y **DESAFÍOS QUE SE PRESENTAN PARA EL DESARROLLO HUMANO EN MÉXICO**

13

RETOS Y DESAFÍOS QUE SE PRESENTAN PARA EL DESARROLLO HUMANO EN MÉXICO

Javier Elizarraráz¹⁴

Los retos y desafíos que se presentan para el desarrollo humano en México, se basan directamente en cada uno de sus individuos, en la forma de poder decidir el tipo de vida que desean; si bien reconocen su responsabilidad al respecto, saben que para lograrlo se necesita el apoyo y buen desempeño de las instituciones públicas y el respeto al orden jurídico nacional.

El Desarrollo Humano en México

El desarrollo de un país no puede ser entendido desde la perspectiva única del crecimiento económico. El propósito final del desarrollo se encuentra en cada uno de sus habitantes y en las posibilidades que ellos tienen para elegir una vida en la que puedan realizar a plenitud su potencial como seres humanos.

¹⁴ Elizarraráz, Javier. Retos y desafíos que se presenta para el desarrollo humano en México. En: Revista de derecho y política. No. 9, septiembre del 2008. Págs. 1-15

El desarrollo humano consiste en la libertad que gozan los individuos para elegir entre distintas opciones y formas de vida. Los factores fundamentales que permiten a las personas ser libres en ese sentido, son la posibilidad de alcanzar una vida larga y saludable, adquirir conocimientos individuales y socialmente valiosos, y tener la oportunidad de obtener los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida decoroso.

En el núcleo del concepto de desarrollo humano se encuentran las personas y sus oportunidades, no la riqueza que poseen, el ingreso que devengan, o las mercancías y servicios que consumen.

Como se establece en los párrafos anteriores, el desarrollo humano es de las personas, siempre y cuando, como lo señala el Informe denominado "Profundizar la democracia en un mundo fragmentado", el gobierno y las instituciones públicas hagan su labor al estar al frente de un país: "El presente Informe trata de política y desarrollo humano, y de la manera en que las fuerzas políticas y las instituciones formales e informales, nacionales e internacionales, conforman el progreso humano, así como de lo que requerirán los países para establecer sistemas de gobernabilidad democrática que promuevan el desarrollo humano de todas las personas, en un mundo en el que muchos se quedan rezagados.

La política es importante para el desarrollo humano porque, en todas partes, la gente quiere ser libre de determinar su futuro, expresar sus opiniones y participar en las decisiones que afectan a sus vidas.



Para que las políticas y las instituciones políticas promuevan el desarrollo humano y protejan la libertad y la dignidad de todas las personas, se ha de ampliar y consolidar la democracia”.

En razón de lo anterior podemos señalar que el desarrollo humano no sólo está en la voluntad del hombre, sino depende, conjuntamente de la finalidad del país y la forma de gobierno que esté vigente, ya que, para obtener un óptimo desarrollo, es necesario tener el respaldo del gobierno para el mejor desenvolvimiento de cada uno de los individuos.

Ya que, como bien se establece y se manifiesta en el Informe Nacional sobre Desarrollo Humano, en México, PNUD (Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo): "El objetivo del desarrollo es crear un ambiente que permita a las personas disfrutar de vidas largas, saludables y creativas".?? Si consideramos que para lograr ese desarrollo es necesario que contemos con apoyos del gobierno en cuanto a seguridad, salud, trabajo y lugares de sano esparcimiento, la realidad es que esto, en la actualidad, se ve gravemente afectado por el alto índice de inseguridad y bajo nivel educativo y de oportunidades de trabajo en México.

Y como bien establece el Informe arriba mencionado: “El desarrollo es, de hecho, un compromiso trascendental con las posibilidades de la libertad”.

Comparto los conceptos, ya que el desarrollo sí es un compromiso, y la libertad es una garantía que está consagrada en nuestra Carta Magna. Así hablamos de tener libertad de decisión, libertad de expresión, libertad de tránsito y todo lo relativo a ella, con el fin de lograr el bien común y que se vea realizado como el desarrollo humano de cada uno de los individuos de una sociedad.

Los desafíos que presentan las condiciones actuales del país y del Estado de Guanajuato para el desarrollo humano

Son varios los desafíos que se presentan para el desarrollo humano en México y en el Estado de Guanajuato. Entre ellos se encuentran, la educación, el desempleo, la migración, la seguridad, la correcta impartición de justicia, y la credibilidad y buen funcionamiento de nuestras instituciones públicas.

Aquí tocaremos el tema de seguridad pública y justicia como uno de los principales desafíos para lograr el desarrollo humano dentro de la comunidad en México y el Estado de Guanajuato.

Iniciaremos diciendo que: “...La calidad de las instituciones es un factor decisivo para el ejercicio efectivo de la libertad individual. Dos casos de especial importancia son la seguridad pública y la impartición de justicia. La protección de los bienes más preciados de las personas, de su integridad personal, su patrimonio y su libertad en términos de derechos civiles, es un elemento primordial para el desarrollo humano. Esa protección facilita a los ciudadanos elegir entre alternativas de formas de vida en función de sus propios objetivos y les brinda un mayor potencial para llevar una vida plena. Una débil protección de los derechos y libertades de los individuos impone serios obstáculos al desarrollo humano.”

Al analizar la efectividad de los servicios de seguridad pública y el acceso a la justicia en México, se encuentra que las dinámicas de desigualdad observadas en educación, ingreso y salud se ven reforzadas en aspectos de seguridad y justicia, lo cual deja aún más indefensas a las personas de menores recursos.

El Informe de Desarrollo Humano (IDH) ha sido un indicador útil como herramienta de medición y de argumentación política para incidir sobre políticas públicas de desarrollo. Sin embargo, es una herramienta imperfecta en la medida en que toma ciertos aspectos del desarrollo humano (ingreso, educación y salud), pero no otros que también son esenciales para la calidad de vida. Así, las clasificaciones que se hacen a partir del IDH pueden resultar incompletas como elementos de juicio sobre el bienestar individual desde una perspectiva integral del desarrollo humano.

A diferencia de los indicadores de salud, educación o ingreso, la información objetiva sobre tasas e incidencia de criminalidad es limitada. Aunque las dependencias gubernamentales relacionadas con la seguridad pública en todos los niveles de gobierno ponen algunos datos a la disposición del público, éstos adolecen de inconsistencias internas y falta de comparabilidad entre lugares y tiempos. Así, el número total de crímenes cometidos puede rebasar ampliamente al número reportado a las autoridades, pues se calcula que, en promedio, 66% de los ilícitos cometidos en el país no se denuncia.

Un indicador que ilustra el grado en que el patrimonio y la integridad física de las personas se ven afectados es el Índice de Incidencia Delictiva y Violencia (IIDV). En el año 2000, IIDV mostraba a Baja California y al Distrito Federal como entidades con alta incidencia delictiva y violencia. Quintana Roo, Oaxaca, Tabasco y Guerrero les seguían con una incidencia media-alta. En los últimos lugares se encontraban Colima, Aguascalientes, Michoacán, Zacatecas, Hidalgo, Campeche y Guanajuato, con una incidencia delictiva baja.

Acciones específicas de prevención, atención al entorno urbano y fortalecimiento de redes vecinales, así como esquemas de provisión oportuna y sistemática de información a los ciudadanos pueden ser elementos fundamentales en la reducción de la incidencia delictiva. Todas las acciones anteriores están dentro del ámbito de atribuciones de los gobiernos locales. Generar y ofrecer información es fundamental para que las policías rindan cuentas a sus comunidades y no únicamente a sus instancias jerárquicas superiores. Existe un debate, sin embargo, respecto al nivel de descentralización óptimo para reducir la incidencia del crimen. En principio, las acciones locales requieren de coordinación con otros gobiernos municipales y otros niveles de gobierno.

Además de la seguridad pública, otro aspecto central para la protección de derechos y el ejercicio de la libertad individual es el acceso equitativo a la impartición de justicia. En este ámbito, una vez más, se encuentra que el funcionamiento del sistema de justicia tiende a reforzar las dinámicas de desigualdad. El estudio de la estructura de las instituciones judiciales en México permite entender qué aspectos de la relación entre los niveles federal y local permitirían generar mayor equidad en la impartición de justicia.

La magnitud del problema de la criminalidad y la escasez de recursos para combatirlo y para impartir justicia han derivado en un servicio deficiente a los ciudadanos. Según cifras recientes, en el Estado de México y el Distrito Federal se habrían cometido alrededor de 4 mil delitos por cada agente del Ministerio Público en un año, lo cual implica que cada agente habría tenido que atender 11 delitos diarios si trabajara, sin descanso, los 365 días del año. Además, habría tenido que dedicar solamente 50 minutos a cada uno de los ilícitos, con una jornada ininterrumpida de 10 horas diarias.

Además, existen debilidades en la estructura de incentivos. En términos generales, el sistema penal mexicano premia el número de expedientes resueltos. Este esquema ha trazado objetivos numéricos (atrapar a la mayor cantidad de presuntos delincuentes) sin ponderar objetivos de calidad y resultados, como atrapar a los delincuentes organizados que cometen los delitos más violentos y peligrosos. Así, las procuradurías privilegian la formulación de cargos en contra de sospechosos identificados, que no requieren de mayor investigación. En segundo lugar, se premian las investigaciones concluidas o cerradas y se penaliza mantener investigaciones abiertas. Como consecuencia de la magnitud del problema y del esquema de incentivos, la gran mayoría de los procesos locales corresponden a delitos de poca monta: 63% de los condenados por autoridades estatales en el año 2000 recibió sentencias inferiores a tres años, y apenas 19% fue condenado a más de cinco años de prisión. Este patrón de sentencias apoya, en cierta medida, la hipótesis de que los delitos más complejos probablemente quedan sin castigo.

En México existen 33 poderes judiciales: los 31 estados, el Distrito Federal y el gobierno federal tienen un sistema judicial propio e independiente. Una estructura así de compleja tendría sentido si la labor que desempeñan los jueces locales y los federales se diferenciara debidamente. Es necesario que la Federación transfiera de manera efectiva a los jueces locales la facultad para resolver los conflictos jurídicos del ámbito local y para establecer la interpretación judicial de sus leyes. Los tribunales federales deben revisar las sentencias locales, como hasta ahora, pero fundamentalmente en lo que tiene que ver con el control constitucional, en particular con el cabal cumplimiento de los estándares sustantivos de debido proceso. Además, existe una diferencia desproporcionada en la asignación de recursos a la justicia federal y a los sistemas de justicia locales, lo cual se debe a que los gobiernos estatales no han incluido la procuración e impartición de justicia entre sus prioridades presupuestales. Así, el sistema de justicia nacional muestra un sesgo que favorece a la justicia federal y que limita la calidad de la justicia local.

Por último, una de las causas que refuerzan la inequidad del sistema de justicia tiene que ver con el desequilibrio entre los recursos y la atención dedicada a los ministerios públicos *versus* la defensoría pública. Un sistema relativamente más equitativo daría la misma atención a ambos aspectos, de manera que los individuos de menor acceso a recursos y que no pueden acceder a defensoría privada, tuvieran la posibilidad de ser defendidos de manera eficaz. La asimetría en esta “pirámide” de la justicia pública (constituida por el juez, el ministerio público y la defensoría pública) puede llevar a una situación en donde solamente los individuos con mayores recursos tienen acceso a una defensa de calidad.

En todos los casos, la lectura de las debilidades en los sistemas de justicia y seguridad pública se acompaña de propuestas concretas que, en algunos casos y por medio de reformas relativamente simples, lograrían avances importantes en la eficacia y la equidad del sistema. Avanzar en ese sentido es crucial si se pretende tener un desarrollo humano alto y equitativo en el país. La tesis central de los primeros capítulos de este del Informe sobre desarrollo humano, es que México enfrenta dinámicas de desigualdad en educación, salud y acceso a recursos, las cuales se reflejan particularmente a niveles regional y local. Por ello, se propone generar procesos que reviertan dichas tendencias desde el ámbito de la acción pública de los municipios.

En términos de seguridad pública y justicia, los esquemas de desigualdad se ven reforzados por distintos factores, que en muchos casos tienen que ver con un diseño institucional imperfecto y con falta de recursos suficientes para solucionar los problemas en estas áreas. El Informe continúa el proceso de discusión pública sobre el desarrollo humano y la desigualdad en México con criterios de rigor analítico y pertinencia práctica.

Son ya numerosos los individuos, líderes de opinión, instituciones académicas y de la sociedad civil, así como instancias de los gobiernos federales, estatales y locales, que se han incorporado a este diálogo. Este análisis intenta seguir enriqueciendo este debate para convertirse en una herramienta útil de política pública que promueva un desarrollo humano satisfactorio en México, que trascienda el marco puramente económico y atienda a la posibilidad del ejercicio efectivo de la libertad de los individuos, independientemente de sus condiciones económicas o de su localización.

Como anteriormente se expresa, uno de los mayores desafíos para México y el Estado de Guanajuato, es todo lo referente a la Seguridad Pública e Impartición de Justicia, no sólo a la eficiencia y credibilidad de sus instituciones, sino a la participación en conjunto de todos los ciudadanos. Observamos que es necesario, para ello, y refiriéndonos concretamente a la Impartición de Justicia, que esté al alcance de todos y cada uno de los gobernados, así como el apoyo y la creación de instituciones con participación ciudadana para mejorar la atención de la seguridad pública, que en muchos casos se ve reflejada en los altos índices delictivos, consecuencia de otros factores como la deficiente educación y pobreza.



Los retos que se presentan para la tarea jurídica de cara al desarrollo humano.

Aquí señalaremos que uno de los principales retos que se presentan como tarea jurídica para lograr el desarrollo humano dentro de una sociedad, es el respeto a nuestro marco jurídico nacional, así como a la creación de normas y reglamentos más adecuados a nuestra realidad social, donde no se reflejen el favoritismo y la parcialidad dirigidos hacia un rubro de nuestra sociedad, sino que favorezcan a todos y que tutele a los más desprotegidos, con la finalidad de lograr una vida libre y plena de desarrollo al que todo gobernado o ciudadano sueña tener a su alcance.

La legislación debe estar bien establecida, atender las necesidades de la población en general y ser respetada tanto por los ciudadanos como por las autoridades, de esa manera se generará ese desarrollo y bienestar esperado por todos, como se establece en el análisis del desarrollo humano en México 2004: “El presente análisis también muestra que el marco institucional y legal vigente, a pesar de sus limitaciones, permite un margen de acción considerable a las autoridades municipales para potenciar la generación de ingresos, la promoción de la salud y el mejoramiento del logro educativo.”

Todo lo anterior atiende a un criterio de mayor equidad. Por otra parte, el Informe analiza dos aspectos institucionales de gran relevancia para las personas: la seguridad pública y la impartición de justicia. Una débil protección a la integridad física y patrimonial de los individuos obstaculiza inevitablemente su desarrollo humano. En todos los casos, el diagnóstico aporta opciones de política pública que podrían mejorar estos aspectos.

Se señala que para ese fin debe existir un Marco Jurídico Nacional y Estatal acorde a la realidad social con la finalidad de salvaguardar la integridad de cada persona como ser humano y poder otorgar correctamente las garantías y derechos humanos consagrados en nuestra Constitución Política.

Conclusión

Como se ha reseñado, el desarrollo de un país, no únicamente se entiende desde una perspectiva económica, sino también desde la posibilidad de que cada uno de sus habitantes elija la vida en la que pueda realizar en plenitud su potencial como ser humano, en la libertad de poder elegir la forma de vida que desee y logre obtener recursos necesarios y disfrute una vida decorosa. Lo anterior contando se puede realizar si los habitantes cuentan con el apoyo y buen funcionamiento de las instituciones que se encuentran al frente de un país.

Se considera que los desafíos más importantes que se presentan para el desarrollo humano en México y el Estado de Guanajuato, aparte de la credibilidad y buen funcionamiento de nuestras instituciones públicas, son la educación, el desempleo, la seguridad, la correcta impartición de justicia y la migración, ya que son factores decisivos para poder disfrutar de una vida decorosa, y que se contemple el respeto a los bienes más preciados de las personas, como son su integridad personal, su patrimonio, una protección de los derechos y libertades de cada uno de los individuos para lograr el desarrollo humano deseado.

De igual forma se señala que el principal reto dentro de una sociedad se presenta en la impartición de justicia, que logre el respeto a nuestro marco jurídico nacional, y con ello la creación de normas y reglamentos más acordes a nuestra realidad social, que atiendan a un criterio de mayor equidad dentro de una sociedad, ya que, de no ser así, se obstaculiza inevitablemente el desarrollo humano de la sociedad.

RETOS Y

PERSPECTIVAS DE LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO EN EL MARCO DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA Y DEL BUEN GOBIERNO

14

RETOS Y PERSPECTIVAS DE LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO

EN EL MARCO DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA Y DEL BUEN GOBIERNO

Villasana Rangel Patricia¹⁵

Centralismo y federalismo: un ejercicio dialectico de gobernanza educativa

Es importante reconocer que desde los años setenta del siglo XX se iniciaron algunas acciones con el objetivo de descentralizar el sistema educativo mexicano. Durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, en el marco de la reforma del Estado y la administración pública, se puso en marcha el proceso de transferencia de la educación básica y educación normal a los gobiernos de los estados. El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) fue el instrumento que impulsó la descentralización de la educación.

¹⁵ Villasana Rangel, Patricia. Retos y perspectivas de la sociedad del conocimiento en el marco de la Nueva Gestión Pública y del Buen Gobierno. En: Revista Buen Gobierno. No. 25, 2018. Págs. 1-11

Otro elemento de suma relevancia en la transformación del sistema educativo, fue la reforma curricular y pedagógica en el país, aplicada tanto en la educación primaria y secundaria, así como para la formación y capacitación de los maestros. Es a partir de 1993, cuando se hizo una revisión exhaustiva de los planes y programas de estudio, y se retomó la organización curricular por asignaturas, lo que generó también la diversificación de producción de materiales educativos para alumnos y docentes, y se inició el trabajo pedagógico con un enfoque constructivista.

Durante el mandato de Ernesto Zedillo, la Secretaría de Educación Pública impulsó la capacitación y actualización de los docentes, a través del Programa Nacional para la Actualización de los Maestros de Educación Básica en Servicio, puesto en marcha en mayo de 1996. De igual forma, se diseñó un programa de incentivos económicos denominado Carrera Magisterial, basado en un mecanismo de promoción horizontal de los docentes. Con este programa, se logró favorecer las buenas prácticas de los docentes frente al grupo, directivos escolares, supervisores de zona, y personal de apoyo técnico pedagógico. Finalmente, se logró un incremento real en el salario base.

Por ejemplo, mientras que en 1988 los maestros ganaban 1.5 veces el salario mínimo, en 2001 esta relación se elevó cuatro veces. Y en caso de que un docente se viera favorecido por la Carrera Magisterial, el salario promedio de los maestros tuvo un incremento de poco más de 5 salarios mínimos.

Es para 1997 cuando se puso en operación la reforma de la educación normal, dando inicio con el cambio en los planes y programas de estudio de la licenciatura en Educación Primaria. Fue así como entre 1998 y 2006, se han llevado a cabo reformas correspondientes a las licenciaturas de Educación Secundaria, Educación Preescolar, Educación especial, Indígena, Artística, Física e Inicial.

Es durante el mandato de Vicente Fox, cuando se planteó como uno de sus objetivos programáticos una reforma integral del nivel de educación secundaria en todo el país. El Programa Escuelas de Calidad (PEC) nace en el año 2001 con el propósito de fomentar la democracia y mejorar los resultados de aprendizaje en los estudiantes, especialmente aquéllos que padecen condiciones de marginación. En su segundo año, el PEC atendió casi a 10,000 escuelas urbanas marginadas, beneficiando a 2.6 millones de alumnos de educación básica (20 por ciento de la población estudiantil total en educación primaria pública). Por esta razón, la expansión de las oportunidades educativas para los grupos sociales desfavorecidos se ha convertido en uno de los temas prioritarios de la agenda pública en México. Dicha reforma se vio materializada mediante el Acuerdo Secretarial 384, aplicándose en agosto de 2006 en todas las escuelas secundarias en el primer grado.

La facultad que tiene el estado de ejercer la rectoría de la educación en nuestro país, está estipulada en el Artículo 3° de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Educación, así como en las Leyes Estatales de Educación.



Por ello, el Estado debe diseñar y controlar los mecanismos institucionales para garantizar el óptimo funcionamiento de la educación en todos los tipos, niveles y modalidades, desde la formación inicial a la superior. No obstante, en el caso de las universidades e instituciones de educación superior que la misma ley otorga autonomía, deberán cumplir con los objetivos de educar, investigar y difundir la cultura en armonía con los preceptos del Artículo 3° Constitucional, siempre con estricto sentido de respeto a la libertad de cátedra, investigación, elaboración de planes y programas de estudio, promoción y permanencia del personal académico, evaluación, y administración de su patrimonio.

Una Política de Estado, se dirige a atender los asuntos que interesan a la sociedad en su conjunto, que están sintonizadas con las preocupaciones y urgencias nacionales. Por ello, la Reforma Educativa es una política de gran calado, que no corresponde sólo al Poder Ejecutivo, sino a la sociedad en conjunto en general. En un sistema federal, de lo que se estaría hablando es de Políticas de Estado con mayúsculas, porque, más que ser del gobierno nacional se trata de políticas nacionales, indispensables para atender problemas complejos que afectan a todos.

De igual manera, estas acciones van encaminadas a fortalecer la rectoría de la educación por parte del Estado, proteger los intereses nacionales, pero con un sólido sentido de responsabilidad y respeto a la soberanía de los estados, desde la perspectiva federal. Héctor Rincón argumenta que una gobernanza adecuada optimiza el funcionamiento del sistema político administrativo y establece reformas en la administración pública, donde el ciudadano adquiere mayor poder al tener voz en las decisiones del gobierno, por lo que, en la gobernanza digital, el ciudadano a partir del aprovechamiento tecnológico se convierte en un ente activo, que vota, innova, opina y se involucra en la toma de decisiones. Esta búsqueda del equilibrio entre la toma de decisiones centralizada y el proceso gradual de descentralización a nivel nacional, se ha manifestado en el ajuste de la distribución de facultades, recursos y presupuesto entre el gobierno federal y los gobiernos estatales en materia educativa.

La participación de los gobiernos estatales, las organizaciones sociales, la comunidad escolar, alumnos, padres de familia y maestros, así como la vinculación con el sector productivo, son cada vez más activos y participativos en los procesos de reforma que nuestro país emprende en la actualidad.

Uno de los rasgos de las políticas de Estado que merece mención especial, es su carácter transversal. Que consiste en una acción integral que articula la ejecución de múltiples medidas desde diferentes ángulos y niveles distintos; es decir, respuestas de carácter interinstitucional e intersectorial.

En un sistema federal, los problemas o asuntos de estado además de ser transversales, al involucrar a distintos ministerios y sectores, son intergubernamentales porque también atañen a las autoridades locales subnacionales y municipales. Una definición más de política de estado dice que son normas avaladas por el más alto nivel de conducción política del Estado y respaldadas por un amplio consenso social o político, para que un determinado sector o actividad pueda alcanzar sus objetivos con un horizonte de cierta estabilidad y permanencia en el tiempo. Se fundamenta en los intereses superiores de la Nación y no en la coyuntura ni en metas de corto plazo.

En México, se han alcanzado importantes logros en las últimas décadas. La cobertura en educación primaria en México ha llegado a ser casi universal, lo que representa un indudable logro de la política pública nacional en los últimos años. No obstante, los importantes avances, aún persisten retos importantes en la educación. La Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2007 señala que todavía hay un número importante de niños, niñas y adolescentes entre 5 y 17 años que no asisten a la escuela (cerca de 1.7 millones de niños y 1.4 millones de niñas). Se estima que, de la población de seis a once años, a nivel nacional, aún no asiste a la escuela entre 1 y 2% por motivos de trabajo agrícola o debido a impedimentos físicos.

Desde esta perspectiva, y desde una visión de sociedad moderna en el marco de la Nueva Gestión Pública y del Buen Gobierno, un concepto fundamental en este proceso de transformación y cambios en el modelo educativo nacional, es el de gobernabilidad. Este concepto alude a la medida en que el ejercicio de la autoridad y la toma de decisiones permiten orientar el funcionamiento del Sistema Educativo nacional hacia los objetivos de una educación pertinente, de calidad y con equidad, en los términos que claramente establece el Artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En ese sentido, se comprende que la gobernabilidad es una condición necesaria en el mejoramiento de la educación y en el proceso de fortalecimiento y evolución del Sistema Educativo Nacional en su conjunto. Sumado a ello, el interés por fortalecer a la comunidad estudiantil y satisfacer sus necesidades de educación para la vida y el trabajo, ha vuelto a ser el eje central y primordial en los procesos de reforma educativa, en la toma de decisiones por parte del Estado, como rector de la educación, y de las políticas de inclusión social en México. Hoy en día, el modelo educativo atiende la perspectiva de la eficacia y eficiencia educativa a través de la planeación de objetivos y metas, la evaluación continua de desempeño y resultados, así como el esfuerzo constante en la reducción de brechas tecnológicas y educativas en las diferentes regiones del país. Esto ha puesto en marcha un proceso de aptitudes por parte del Sistema Educativo Nacional, con la finalidad de evaluar su capacidad real de transformación.

Es importante mencionar que, en el modelo de educación superior, participan una serie de elementos adicionales a la gobernabilidad en el país: la naturaleza jurídica de autonomía o centralidad, sus cuerpos u colegios académicos, las organizaciones sindicales y estudiantiles, los procesos de modernización emprendidos por los gobiernos estatales, y las necesidades específicas de los habitantes de las diferentes regiones del país.

Por su parte, la política educativa y administrativa en la que se desenvuelve la educación media superior es similar a la educación superior, sobre todo en los centros educativos vinculados directamente a las instituciones de educación universitaria. Ante esto, la creación de la Subsecretaría de Educación Superior, como resultado de la reestructuración de la Secretaría de Educación Pública en 2005, fue una medida sumamente relevante para el fortalecimiento de la gobernabilidad de este nivel educativo.

No obstante, la educación básica atraviesa por escenarios político administrativos muy diferentes. En este nivel educativo, las autoridades educativas federales y locales actúan de manera directa, por lo que la gestión escolar y la labor docente suele estar subordinada a marcos curriculares y normativos que se establecen en la SEP de manera homogénea para todo el país, con márgenes estrechos de decisiones locales. Esto explica la razón de las múltiples solicitudes por parte de las autoridades estatales de educación, docentes y directivos, de ampliar sus facultades y atribuciones en sus estados.

Desde esta perspectiva, la descentralización es indispensable para que en los sistemas estatales de educación se puedan encontrar caminos y crear nuevos puntos de equilibrio, a fin de alentar y promover una innovación favorable a la calidad y la pertinencia con nuevos marcos de actuación y de rendición de cuentas. Por ello, y ante la búsqueda del equilibrio entre los procesos de descentralización desde el centro, la gobernabilidad se fundamenta en el desempeño de cuatro elementos trascendentales, con el único objetivo de mejorar las condiciones de los educandos: la estructura organizacional del Estado en materia de educación, la participación activa de los gobiernos estatales, la organización sindical, y la participación activa de los padres de familia. Aquí entra un elemento trascendental en el proceso de descentralización y rectoría de la educación por el Estado Mexicano: el financiamiento estatal a la educación.

La realidad de fuertes disparidades y exclusión social del país se refleja todavía en niveles desiguales de cobertura en educación primaria, con brechas importantes en el nivel preescolar y fundamentalmente en la secundaria y en la media superior, donde una proporción significativa de los sectores pobres o más vulnerables no accede y muchos de los que ingresan no pueden concluir. Asimismo, existe desigualdad en la oferta del servicio que se brinda en las diferentes entidades federativas, en zonas rurales y urbanas, así como en escuelas privadas, públicas y al interior de estas últimas: escuelas generales, indígenas, educación comunitaria y educación para migrantes.

El reto de lograr una educación inclusiva y de calidad supone también la consideración de aquellos factores que tienen que ver con la creación de un clima de tolerancia y respeto en el ámbito escolar; el combate a todo tipo de discriminación; el establecimiento de canales de participación, sobre todo para los adolescentes, así como de mecanismos efectivos de participación de los niños, niñas y adolescentes en las cuestiones escolares que les afectan.

Este reto se relaciona directamente con la construcción de una articulación más fluida entre todos los actores de la comunidad educativa, particularmente acercando a los padres de familia a la escuela en un necesario proceso de fortalecimiento democrático de la educación.

De ahora en adelante, los padres de familia son corresponsables de la educación de sus hijos y tienen el derecho y la obligación de organizarse en cada escuela. Se incorpora por primera vez, como un componente del Sistema Educativo Nacional, a los padres de familia para darles participación dentro de los procesos de apoyo a la educación de sus hijos.

El presupuesto para educación en México hacia una mayor profesionalización magisterial

425

Es importante mencionar, que una de las previsiones de la Reforma consistía en incrementar la participación estatal en el gobierno y el financiamiento del servicio educativo a nivel estatal. Por ejemplo, de 1990 a 1998 el gasto real total de la SEP se duplicó, mientras que de 1990 a 1996 la participación relativa de los gobiernos estatales al gasto público en educación se redujo. Esta situación ha tendido a mantenerse en el tiempo, independientemente de los supuestos actos por parte de gobernadores que afectan el gasto en educación para destinar recursos a otros rubros de mayor visibilidad en el corto plazo.

Los recursos federales asignados a la educación con frecuencia se administran en las secretarías estatales de finanzas, lo cual dificulta el acceso a los ahorros y a los rendimientos financieros. Ante estas disyuntivas, las autoridades educativas federales y estatales, deben establecer estrategias de incorporación en sus planes de trabajo, la participación sindical. Ante ello, la autoridad educativa deberá ser capaz de atender las diferentes solicitudes en términos laborales, sindicales o educativos. Por ello, es importante fortalecer la profesión magisterial. Un sindicato nacional fuerte puede controlar el mercado laboral del magisterio como, por ejemplo, tráfico de plazas, y mediatizar todos los aspectos del desempeño de los maestros: su formación, el sistema escalafonario, los premios, becas, créditos y licencias, la evaluación de su trabajo, la libertad para presentar iniciativas o la creatividad para innovar y con ello asumir una representatividad global en la interlocución con el Estado.

Las discusiones que preceden a una decisión se llevan a cabo a puerta cerrada entre el sindicato y las autoridades locales, y en ellas los asuntos académicos se entreveran y confunden con intereses político-sindicales.

En las elecciones federales del 2006, el Sindicato Nacional de Trabajadores del Estado (SNTE) actuó como partido político a través del Partido de Nueva Alianza (PANAL) y estableció compromisos con otros frentes políticos a nivel nacional.

Al ingresar con nuevo reconocimiento al escenario educativo, gracias a la apertura propiciada por la reforma, los padres y madres de familia están adquiriendo las competencias necesarias para concretar sus demandas de una educación escolar pertinente para sus hijos. Lamentablemente, los padres y madres de familia han tenido dificultad para participar y valorar los cambios, pues no tienen los instrumentos ni el poder para exigirlos.

Sin embargo, la ley establece el funcionamiento de los consejos de participación social en los ámbitos escolar, municipal, estatal y nacional.

Con ello, se busca que los padres y madres de familia participen de manera activa y decisiva en proyectos escolares innovadores, que atienden los problemas de absentismo, prevención de adicciones, seguridad escolar, desnutrición, bajo aprovechamiento, deserción y reprobación.

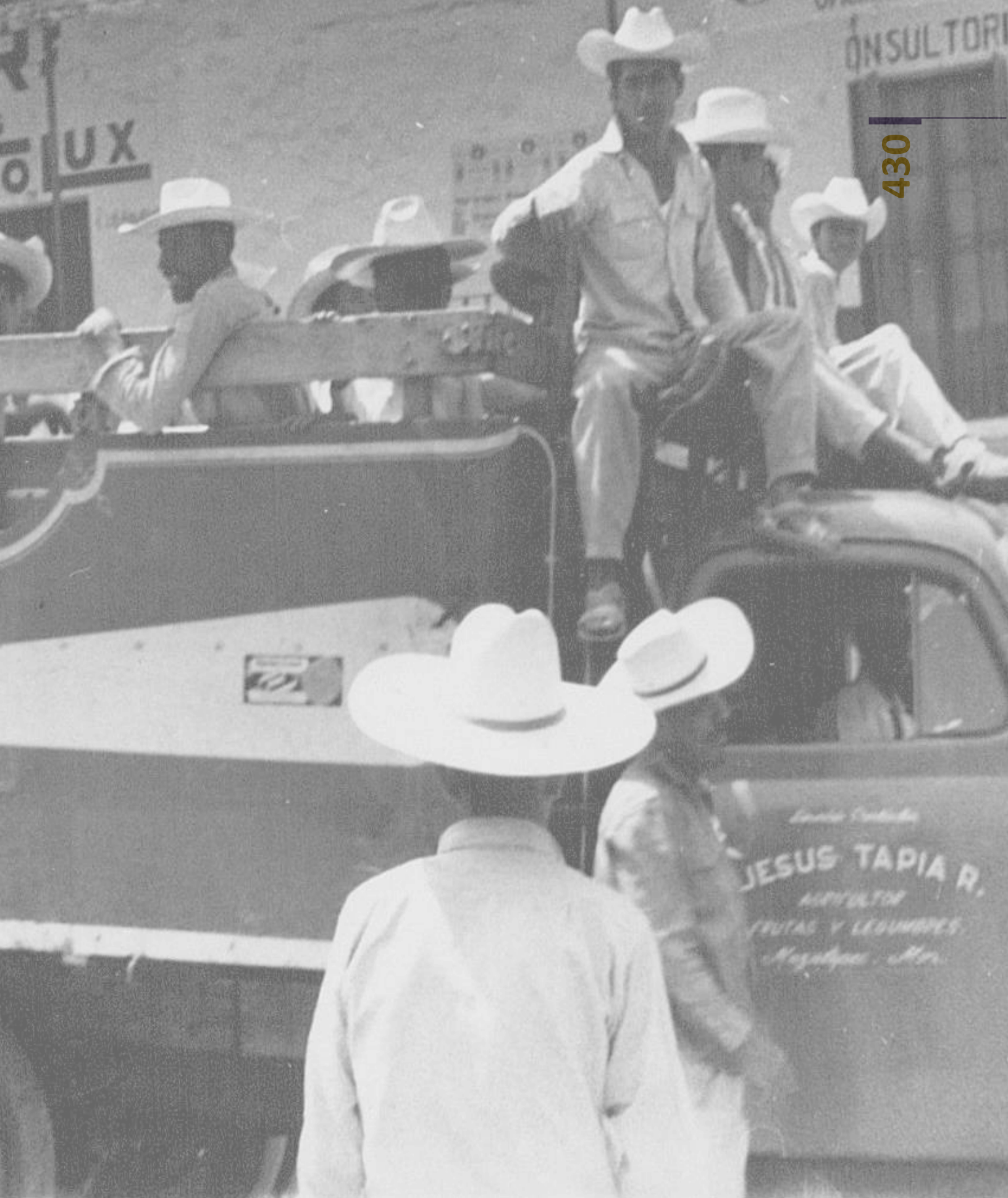
Finalmente, la intervención de los actores sociales, tales como la opinión pública, las acciones específicas de las autoridades locales, la aprobación de leyes y reglamentos, la organización sindical, y la vida cotidiana en las escuelas, se traducen en la manifestación de intereses diversos, y con frecuencia divergentes ante las diferentes instancias de la administración pública en materia educativa.

Ejercer la autoridad educativa es una actividad compleja para las instituciones responsables tanto en el gobierno federal y los gobiernos estatales, pues dicha labor se ve afectada por condicionamientos y presiones coyunturales y estructurales, provenientes de distintos grupos de interés que funcionan con sus propias lógicas de acción, como lo hemos explicado con anterioridad.

En estas circunstancias, el gobierno del sistema educativo en todos los niveles de su gestión, enfrenta desafíos de distinta índole, mismos que deben ser identificados para llevar a cabo una rectoría eficiente y eficaz cuya orientación responda de manera plena a las necesidades de los grupos sociales.

Debemos recordar que la educación, también refiere la UNESCO, es una herramienta de gran utilidad que permite a niños y adultos que se encuentran social y económicamente marginados, salir de la pobreza por su propio esfuerzo y participar libremente en la vida de la comunidad a la que pertenecen. Para lograr este cometido tanto la ONU como la UNESCO, cuentan con instrumentos normativos que estipulan las obligaciones jurídicas internacionales del derecho a la educación. Estos instrumentos, promueven y desarrollan el derecho de cada persona a disfrutar de acceso a educación de calidad, sin discriminación, ni exclusión. Estos instrumentos constituyen un testimonio de la gran importancia que los Estados Miembros y la comunidad internacional le asignan a la acción normativa con miras a hacer realidad el derecho a la educación.

Por ejemplo, el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) han sido estratégico en el fortalecimiento de distintos sectores vinculados con la educación, la capacitación, el desarrollo y conformación de la sociedad actual. De acuerdo con el 12° Estudio sobre los Hábitos de los Usuarios de Internet en México, se estima que nuestro país cuenta con 65 millones de usuarios en Internet. De estos 65 millones de usuarios, el 37% de la población se encuentra en un rango de entre los 19 y los 34 años de edad y un 77% accede desde un Smartphone. En cuanto a las actividades que realizan con mayor frecuencia, se encuentran el acceso a redes sociales, envío, recepción y búsqueda de información, ver y escuchar radio y televisión por streaming, jugar y comprar en línea, así como realizar cursos a través de distintas plataformas. También el Banco mundial hace mención de que, si bien se han registrado avances durante la última década, pues muchos más niños acceden a la escuela y el acceso de las niñas a la educación ha mejorado, lamentablemente todavía hay 58 millones de niños fuera del sistema escolar y 250 millones no saben leer ni escribir, aunque muchos han asistido a la escuela.



Conclusiones

Para comprender a la Reforma Educativa como una política de estado, es imprescindible mencionar lo que la Real Academia Española define como educación: formación destinada a desarrollar, la capacidad intelectual, moral y afectiva de las personas, de acuerdo con la cultura y normas de convivencia de la sociedad a la que pertenece. En este sentido, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), afirma que la educación fomenta la libertad y la autonomía personal y genera importantes beneficios para el desarrollo y como derecho humano fundamental es esencial para poder ejercitar todos los demás derechos, Sin embargo, millones de niños y adultos siguen privados de oportunidades educativas, en muchos casos a causa de la pobreza.

Plantear la mejora de la educación desde la perspectiva de la gobernabilidad y el proceso de descentralización adquiere relevancia frente a la Reforma Educativa impulsada por el presidente Enrique Peña Nieto. Por esta razón, es preciso resaltar la necesidad de avanzar en la estructura de un federalismo con signo descentralizador y cuidar que exista equilibrio entre la unidad e integración nacional, por una parte, y el desarrollo de las identidades regionales, estatales y comunitarias, por el otro, al atender diferentes condiciones y necesidades por medio de la construcción de nuevas bases para el ejercicio de la autoridad y la toma de decisiones en educación y el bienestar humano al que ella está referida.

Por esta razón, la gobernabilidad en la educación exige también nuevas formas de relación entre la Secretaría de Educación Pública, las secretarías de educación o sus equivalentes en las entidades y la organización sindical de los trabajadores de la educación, de modo que la prioridad sea el desarrollo personal y comunitario. Aunado a lo anterior, es importante tomar en cuenta que el aseguramiento de la gobernabilidad de la educación requiere marcos jurídicos idóneos en distintos niveles jerárquicos de la administración que se apoyen en los aprendizajes que los años de la reforma han propiciado.

¿Qué factores contribuyen al desarrollo de una política de Estado, más allá de una política de gobierno? Latapí responde a esta pregunta con las siguientes respuestas: a) compromiso político de los actores involucrados, b) coyunturas especiales, c) base legal, y d) posición del legislativo. No obstante, la importancia de las premisas anteriores y su prioridad lógico política, no debe olvidarse la necesaria articulación de las dimensiones pedagógica y curricular con la gobernabilidad general del sistema. Es en el ejercicio de la autoridad educativa en los niveles macro y meso del sistema que deben garantizarse las condiciones materiales, laborales y políticas que favorezcan que los centros educativos ligados a sus comunidades puedan hacer su trabajo concentrando sus esfuerzos en una tarea específica: la formación de ciudadanos.

Reglamenta la educación, las normas relativas a la organización y funcionamiento de la Secretaría de Educación Pública; la cual tiene como propósito crear las condiciones para asegurar el acceso de todos los mexicanos a una educación de calidad, que constituya el eje fundamental del progreso cultural, científico, tecnológico, económico y social. En la construcción de una nación que responda a los valores de honestidad, honradez, respeto, compromiso, solidaridad, integridad, liderazgo, actitud de servicio, disciplina e igualdad.

La educación y como consecuencia el proceso enseñanza-aprendizaje, se encuentran regulados en materia federal como la principal función de la Secretaría de Educación Pública, tomando en consideración los sujetos que aquí intervienen, las relaciones entre ellos, la vinculación con las autoridades y sociedad. Por esta razón, la reforma educativa de 2013 es la respuesta del gobierno de la República a los retos que plantea mejorar la calidad de la enseñanza y del aprendizaje, colocando a los alumnos en el centro del sistema educativo, para transformar la relación entre autoridades, maestros, alumnos, padres de familia y la sociedad en general.

Corresponde a los gobiernos el cumplimiento de las obligaciones, tanto de índole jurídico como político, relativas al suministro de educación de calidad para todos y la aplicación y supervisión más eficaces de las estrategias educativas. Ahora, bien el Banco Mundial refiere que la educación, es un factor poderoso que impulsa el desarrollo, además de ser uno de los instrumentos con mayor eficacia para reducir la pobreza y mejorar la salud, la igualdad de género, la paz y la estabilidad.

En conclusión, el cambio en la educación mexicana, como producto de la reforma, es un proceso abierto. Su eficacia depende del compromiso de los actores sociales y políticos con el fin primordial de toda acción educativa: el desarrollo humano. Elemento fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura; proceso permanente que contribuya al progreso de los estudiantes y a la transformación de la sociedad, factor determinante para la adquisición de conocimientos y para la formación de ciudadanos con sentido de solidaridad social; Emile Durkheim destaca la sociedad determina los fines de la educación, a través de ésta se cultiva lo mejor del ser humano. Durante el siglo XX, nuestro país fue formando un sistema educativo de grandes dimensiones y con diversidad de sus funciones sociales. El tema educativo es responsabilidad de todos y cada uno de los mexicanos, por lo que, por honor y amor a la Patria, estamos obligados a participar activamente en la construcción de un mejor país.

UNA ANÁLISIS DE LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO A TRAVÉS DE LOS PROGRAMAS

15

UNA ANÁLISIS DE LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO A TRAVÉS DE LOS PROGRAMAS

436

Adolfo Rogelio Cogco Calderón¹⁶

Miriam Rodríguez Vargas

Introducción

La descentralización, la focalización y el redireccionamiento del gasto han sido una constante en las principales acciones del sector público para atender a la población más vulnerable. En México el proceso de incorporar este tipo de características en las acciones de gobierno se ha dado a partir de la denominada reforma del Estado, iniciada en los años ochenta.

En los últimos años, el tema de la descentralización ha cobrado relevancia, sobre todo, a nivel municipal. La cuestión, sin embargo, presenta características duales. Por un lado, los cambios estructurales involucran al municipio como unidad territorial y su papel se ha revalorizado como tomador de decisiones para la atención de su población; por otro, esta redefinición no coincide con la disponibilidad de un mayor presupuesto que permita el desarrollo de las nuevas responsabilidades.

¹⁶ Cogco Calderón, Adolfo, Rodríguez Vargas, Miriam. Un análisis de la política social en México a través de los programas. En: Iberoforum: Revista de ciencias sociales de la Universidad Iberoamericana. Año V. No. 9, enero-junio del 2010. Págs. 1-35

En este sentido, en México existen 2,456 municipios, de los cuales, el 7% tienen más de 50,000 habitantes, un 13% entre 10 y 50,000, un 19% entre 2,500 y 10,000, mientras el 61 % restante cuenta con menos de 2,500 habitantes. Asimismo, es importante considerar la relación entre el número de habitantes y los recursos de la administración municipal; los municipios con mayor población tienen un promedio de 1,600 trabajadores y un plan de desarrollo, mientras que los de menor población tienen en promedio 60 empleados (en algunos casos menos de 20) y sólo una quinta parte cuenta con un plan de desarrollo. De la misma forma, el grado de autonomía de los gobiernos municipales difiere según el número de habitantes, dado que los de mayor población obtienen casi la mitad de sus ingresos de impuestos y derechos locales, mientras los demás provienen de transferencias del gobierno federal.

Es necesario considerar que, al revisar datos empíricos del contexto mexicano, se permite verificar un problema que se agrava si convenimos que la mayor parte de la política social del gobierno se centra en los espacios con alta marginación, los cuales cuentan con menor capacidad institucional para participar activamente en la política social. La tendencia a la descentralización de funciones de los últimos años ha acentuado esta situación, ocasionando que los gobiernos locales asuman mayores responsabilidades para operar en sus territorios.

Por otra parte, en los municipios convergen acciones de programas diseñados por entidades del gobierno federal, estatal y municipal. Las actividades derivadas son regularmente sostenidas con recursos gubernamentales que provienen de algunos ramos del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), particularmente del Ramo 33 y del Ramo 20. En la mayoría de los casos los gobiernos locales sólo participan como implementadores de las labores que se aplican en sus espacios.

Más aún, en las reglas de operación de tales programas o mecanismos de transferencias de recursos (programa Oportunidades, Ramo 33 o Ramo 20, por mencionar algunos casos), se considera a los Ayuntamientos para efectuar algunas acciones, pudiéndose reducir la eficacia gubernamental cuando las operaciones no son transmitidas adecuadamente o suficientemente supervisadas. Por otro lado, en cada municipio, se verifica la implementación de funciones para actuar de manera directa; sin embargo, en estos casos, también la eficacia puede resultar afectada ante las deficiencias en el diseño -sin un diagnóstico pertinente- o en la carencia de evaluación de los resultados.

Adicionalmente, los Ayuntamientos, frecuentemente muestran dificultades derivadas de la administración de los recursos humanos, misma que tiene que ver con las capacidades operativas y humanas para operar acciones de manera autónoma. Para que esta situación rinda los resultados favorables, resulta necesario el conocimiento de los perfiles de los puestos vinculados con el desarrollo social, así como la capacitación permanente a los funcionarios que se ubican en estas áreas en el municipio, ya que su impacto está directamente vinculado con la eficiencia de las acciones que se emprenden desde lo local para atender a la población asentada en su territorio.

En este sentido, los diversos programas con ciertos niveles de descentralización, así como las acciones autónomas que desarrollan los Ayuntamientos, se ven influidas por la capacidad técnica y humana para atender las nuevas atribuciones que le son transferidas a las administraciones locales. Debido a su limitada capacidad institucional, los municipios con mayor grado de marginación, encuentran dificultades operativas para desarrollar con éxito los compromisos contraídos. Sin embargo, también en los municipios con un alto nivel de desarrollo humano y baja marginación, pueden verificarse problemas relacionados a la sensibilidad de los funcionarios municipales; al conocimiento de las reglas de operación de aquellos programas donde participa el Ayuntamiento; así como en el seguimiento y evaluación de las tareas que se desarrollan desde su administración.



Por otro lado, las acciones que diseña el gobierno federal en materia social suponen una serie de características descentralizadoras, lo cual involucra tanto a los gobiernos de las entidades federativas como de los municipios, conllevando a una redistribución de las funciones cuya coordinación se dificulta frente a la heterogeneidad de las condiciones locales y regionales. Ante este contexto debemos preguntarnos: ¿Cómo funciona la descentralización de funciones para atender a la población en condiciones de pobreza desde las localidades municipales? ¿Cuáles son los recursos aplicados y los resultados a la luz de cuatro municipios del Noreste Mexicano? Para ello el trabajo se divide en tres secciones, en la primera se aborda el cambio de modelo y la reforma del Estado en México; posteriormente se analiza la descentralización y la política social a nivel nacional para continuar con los programas sociales del gobierno federal hacia los municipios y concluir con la evidencia empírica recogida en cuatro municipios de la zona noreste de México.

Cambio de modelo y Reforma del Estado en México

Se plantea que a partir de la crisis del modelo corporativista implementado por los gobiernos emanados del Partido Revolucionario Institucional (PRI) durante los 70 años que estuvo en el poder federal, se privilegió la implementación de políticas de corte proteccionista dirigidas al sector industrial, lo que castigó significativamente las actividades derivadas del sector primario. Este escenario contribuyó a incrementar la desigualdad entre ambos sectores.

En el plano de la política social, los objetivos se dirigieron hacia los sectores poblacionales urbanos que se incorporaban al empleo formal, principalmente a través de políticas públicas pensadas para la mejora de la educación y la salud, abandonando en el camino las consideraciones hacia los grupos campesinos y rurales.

Lo anterior dibujó un mosaico de múltiples contrastes, entre los que destacan, en primera parte, un federalismo fuertemente centralizado, puesto en evidencia a través de la acción protagónica del Gobierno Federal sobre los otros órdenes de gobierno. De esta forma, la estrategia se centró en legitimar las relaciones y el ejercicio del poder de una democracia más simulada que real.

Por otra parte, fue necesario crear un sistema donde quedara de manifiesto la dependencia de otros órdenes gubernamentales hacia el central, y esto se logró mediante el control estricto de los ingresos presupuestales, entre otras medidas, generando una fuerte dependencia no sólo política sino económica; por tal razón, y para citar un ejemplo, más del 90% de los ingresos de las entidades federativas provenían del gobierno federal, situación que condicionó la independencia de los gobiernos locales y subnacionales para actuar en sus propios espacios territoriales, a fin de atender sus responsabilidades.

Como ya se indicó, la política social fue encaminada hacia el fortalecimiento de dos sectores: la educación y la salud, cuyos beneficios se canalizaron hacia los centros urbanos, prototipos del desarrollo industrial de la época, situación que agravó significativamente los niveles de desigualdad social.

En los años ochenta, el modelo dio muestras de agotamiento, de tal forma que a partir de 1982, se ponen en marcha una serie de acciones en el plano político y económico: en el primero, la tendencia a la “democratización” de la vida nacional a través de modificaciones a las reglas de competencia electoral; mientras que en materia económica, los ajustes se orientaron al adelgazamiento del sector gubernamental con el objetivo de hacer más eficientes las funciones del Estado, además de lograr una disciplina fiscal a través de la reducción del gasto público (principalmente social); la privatización de empresas paraestatales y, desde luego, la apertura comercial.

En lo que se refiere a la política social, se vivió un desmantelamiento de los beneficios conquistados por ciertos sectores que se construyeron en los tiempos del modelo de sustitución de importaciones imperante hasta bien avanzados los años setenta. Estos beneficios se transfirieron a manera de subvenciones en una especie de plataforma mínima que fue ampliando su alcance en la construcción de un universalismo que garantizara una renta mínima a la población en general.

Como lo plantea Filgueria, F.; Molina, C. et al., haciendo alusión a la Reforma del Estado y las nuevas tendencias para las políticas sociales, es visible que la descentralización y la privatización se combinan entre sí para dar curso a políticas públicas más eficientes, tendientes a privilegiar al mercado como mecanismo para la asignación de los recursos y beneficios. Ésta fue la justificación para promover la individualización de los servicios sociales a través del recorte en las responsabilidades del Estado.

En otro orden de ideas, la Reforma del Estado ha ido desarrollando diferentes maneras de participación intergubernamental producto de la instrumentación de políticas descentralizadoras así como de nuevos arreglos interinstitucionales, derivado principalmente del proceso de descentralización de funciones, donde el grado de complejidad depende del tipo o naturaleza de Estado, bien sea unitario o federal.

En el caso de México, el proceso se ha vivido a través de dispositivos en los que se han transferido funciones y atribuciones a los gobiernos intermedios (principalmente en los sectores de la salud y la educación), centrándose más en los ámbitos administrativos y operativos que en la materia presupuestaria. En relación a los grupos vulnerables y la atención de la pobreza, el gobierno central se ha reservado la tarea de diseñar las principales acciones que recaen en los espacios locales, dejando sólo a los otros órdenes de gobierno la tarea de implementar en las reglas de operación de los programas, en el mejor de los casos.

En materia de generación de recursos financieros, se ha marcado como pauta la fuerte dependencia de recursos fiscales manejados desde la federación hacia los estados y municipios del país para la atención a la pobreza; situación que se hizo evidente a partir de la implementación del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) cuya base presupuestal estuvo en el Ramo 26 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Posteriormente, con las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) en 1998 apareció una nueva figura jurídica para transferir recursos federales a los estados y municipios: las aportaciones. A partir de esta fecha, con la creación del Ramo 33 del PEF, la parte destinada a la infraestructura básica se canalizó a través del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, que se divide a su vez en estatal y municipal; el Ramo 33 se insertó en el marco jurídico de la LCF. Este fondo se integró en parte con los recursos del Ramo 26 (combate a la pobreza); 25 (educación); 23 (partida del presidente); 29 (saneamiento financiero); 04 (seguridad pública) y 23 (coordinación hacendaría).

De los montos que integran los fondos del Ramo 33, el primero se distribuye utilizando la fórmula matemática diseñada para la asignación de recursos que toma como base un índice global de pobreza que pondera cinco brechas de igual número de necesidades básicas (Labra, 1998). El segundo fondo se distribuye con base en la población de cada entidad federativa, cuyos gobiernos tienen la obligación de asignarlos a los municipios con igual criterio. En general, el Ramo 33 está integrado por ocho fondos, cinco de ellos son manejados directamente por las entidades federativas y tres por los municipios.

Aún si se consideran los apoyos a las entidades federativas desde el gobierno central, en materia de política social, pueden observarse fracturas en un cúmulo de acciones desarticuladas, no estructuradas ni vinculadas entre los tres órdenes de gobierno. La diversidad de las políticas sociales depende del interés y las condiciones financieras y operativas de los gobiernos estatales, en tanto los gobiernos municipales sólo se limitan a desarrollar acciones asistenciales de poco o nulo impacto en las condiciones de vida de la población.

En este contexto, se deben considerar otras acciones o paradigmas que pongan de manifiesto la necesidad de implementar desde lo local un piso básico de beneficios y subvenciones, que garanticen a la población en general, ciertas condiciones de vida con una base de derechos sociales. Sin embargo, la viabilidad de su implementación, entra en la arena de la discusión por varias cuestiones, destacando entre ellas las capacidades limitadas de los gobiernos locales para atender ese bienestar social, situación que se agrava aún más ante los nuevos contextos de crisis económica que vive el país, en los que el desempleo y la tendencia a la pauperización de la población son evidentes.

Descentralización y política social en México

El punto medular que se plantea es la descentralización como proceso, donde el Estado transfiere atribuciones y responsabilidades desde el nivel central a los niveles subnacionales. Este proceso tiene dos dimensiones fundamentales: una relativa a la mejor administración del aparato público y otra, de carácter político, asociada a la redistribución del poder. Sin embargo, autores como Ziccardi; Oates; Jordana; Díaz; Ayala; Finot; Guillen; Cabrero; Boisier, entre otros, distinguen tres tipos diferentes de descentralización: la descentralización económica, la política y la administrativa.

La económica se refiere a las acciones del gobierno en la búsqueda de la eficiencia, a través de adecuar y compartir el presupuesto de ingresos (descentralización fiscal) así como del presupuesto de egresos (descentralización del gasto) entre los distintos órdenes de gobierno. Adicionalmente, algunas responsabilidades del gobierno son transferidas al ámbito de la competencia del mercado para que la iniciativa privada ofrezca a través de empresas, algunos servicios públicos.

Por otra parte, la descentralización política se relaciona con la participación ciudadana y el proceso de toma de decisiones sobre asuntos colectivos, lo que tiene que ver con el ámbito democrático, la distribución y el ejercicio del poder público, así como el empoderamiento para la toma de decisiones desde lo local.

Por último, la descentralización administrativa, está enfocada a los arreglos institucionales al interior del aparato gubernamental, atañe al orden burocrático y los servicios que proporcionan a la comunidad, como educación, salud e infraestructura básica; esto involucra la capacidad humana, material, tecnológica y financiera de los gobiernos locales para la instrumentación de sus planes y programas, bien sean que se coordinen ente el gobierno central, los estatales y los municipales.

En este sentido, los tipos y formas de descentralización han diferido respecto los sectores a los que se han dirigido, tal como ha sucedido en las políticas sectoriales en materia de educación y salud. En el primer caso, con la publicación de la Ley General de Educación a partir de 1993 y en el segundo a través de la firma del Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud en 1996; en ambos casos el Estado central ha transferido a las entidades federativas facultades suficientes para incidir en las políticas de desarrollo sectorial, lo que ha fortalecido el desarrollo regional de cada espacio geográfico, así como las condiciones políticas a través de la participación ciudadana.

En lo que se refiere a la política social de atención a la pobreza, en su diseño, planificación, instrumentación y financiamiento no ha imperado una lógica descentralizadora integral, por el contrario, la postura imperativa del gobierno central evidencia ciertos retrocesos hacia la centralización y la concentración de las decisiones hacia la federación -por ejemplo, la desaparición del enlace municipal en las Reglas de Operación 2007, cuando éste se había constituido en uno de los principales actores locales para realizar acciones derivadas de la implementación del programa en el plano local-.

Lo que ha imperado en la atención de la pobreza ha sido un proceso de descentralización parcial donde el gobierno central diseña, ejecuta y financia toda la operación del programa y sólo transfiere a algunos actores locales, funciones parciales con poca o nula relevancia.

Lo anterior, permite identificar diferencias en el diseño, diagnóstico e implementación de políticas. En el caso de las de educación y salud, se verifica un proceso de descentralización en cuya agenda participan los gobiernos de las entidades federativas, cuyo proceso obedece a la lógica de los mecanismos de reforma y modernización del Estado desde una perspectiva macro social. En tanto las políticas de atención a la pobreza no entran en esta lógica, ya que se limitan a ser planteadas desde el plano central como principal actor, dejando a los gobiernos locales con poca participación, aún en sus propios espacios.

Como se ha visto, existe un vínculo muy estrecho entre el proceso de descentralización y la política social. Por una parte, la política sectorial en ciertos rubros; por la otra, el grupo de programas para atender a la población en condiciones de pobreza y vulnerabilidad. En ambos impera la descentralización administrativa, y a la par se presenta otro proceso asociado con la descentralización de índole fiscal, en el cual, los gobiernos de las entidades federativas y los municipios, reciben una suma de recursos fiscales (aportaciones) hacia ciertas áreas del desarrollo social previamente definido e identificado por la federación.

En este sentido, se puede decir que el proceso de descentralización en México tiene varias características que se identifican con las funciones que desarrolla cada nivel de gobierno en cuanto a los compromisos que se establecen para ofrecer el bienestar social a los ciudadanos. En el caso del gobierno central, éste es el responsable del diseño, implementación, financiamiento y desarrollo de obras de infraestructura social, por otra parte, tiene la responsabilidad de recaudar impuestos y transferir recursos a las distintas entidades federativas.

Por su parte, los gobiernos de las entidades federativas brindan los servicios de educación y salud, así como de seguridad pública, asimismo llevan a cabo actividades en pro del desarrollo social, a través de las oficinas gubernamentales encargadas para tal propósito, así como del sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

En tanto los gobiernos locales, en función a su estructura administrativa, así como a sus niveles de eficiencia operativa, pueden generar recursos propios, principalmente a través de la recaudación del impuesto predial; al respecto, existe la evidencia encontrada por Laura Sour, en un estudio realizado en 155 municipios de los años 1993-2000, en el cual se observan diferencias en el desempeño fiscal. Los resultados, según Sour, muestran que la política de transferencias de recursos ha mermado en forma más pronunciada, siendo mayor el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales grandes que el de los pequeños, por lo que los municipios medianos son los que logran un mejor desempeño.

Además de lo anterior, los gobiernos locales tienen facultades para diseñar y operar programas de protección social. Sin embargo, éstos regularmente son de poco impacto en las condiciones de vida de la población ya que muchos están encaminados al fortalecimiento de la cultura y el esparcimiento, mientras dejan la exclusividad al gobierno central de las acciones derivadas de programas federales para atender a la pobreza.

Asimismo, los gobiernos locales dependen de los planes de desarrollo social diseñados e implementados por los gobiernos de las entidades federativas en materia de educación, salud y desarrollo social, lo anterior evidencia la limitada capacidad de atender esta problemática de la población asentada en su territorio.

En cuanto a la transferencia de recursos, como mecanismo a través del cual los gobiernos locales emprenden acciones hacia el desarrollo social, las podemos identificar en condicionadas estipuladas por la federación, (principalmente a través del Fondo III en su componente denominado Fondo Para la Infraestructura Social Municipal), y transferencias de recursos no condicionados, denominadas *participaciones*, directamente asociadas a los ingresos petroleros del país y a la forma como la federación los redistribuye hacia los Estados y los Municipios.

En materia de programas locales, también pueden ser desarrollados de manera autónoma, a través del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia municipal, aunque estas entidades han mostrado un dinamismo muy fuerte en las localidades, su rango de acción se ve principalmente inducido por las directrices señaladas por los DIF estatales.

En resumen, podemos decir que la descentralización como un instrumento para la modernización del estado en México en materia de desarrollo social, ha sido heterogéneo y diverso; tiene que ver con cada sector económico y social, así como con la forma como los actores de los diferentes órdenes de gobierno asumen sus responsabilidades; en tanto en materia de programas de atención a la pobreza, ha sido el gobierno federal el que ha imperado sus objetivos por encima de los intereses de los gobiernos estatales y municipales.

Por último, se puede decir que este mecanismo de interacción entre los distintos niveles gubernamentales y la forma como se redistribuyen los recursos fiscales, converge de manera negativa ante la tendencia a una baja recaudación por parte de los distintos órdenes de gobierno. Este efecto se manifiesta en dos sentidos: la incapacidad para entender financieramente los diversos programas sociales derivado del aumento de la población, así como de las necesidades generadas por la crisis y la pérdida del empleo.

Programas sociales del gobierno federal hacia los municipios

Si bien en los últimos quince años, el gobierno mexicano ha reorganizado la implementación de su política social a través de la modernización del Estado, este proceso está aún lejos de haber concluido. En general, los beneficios de la descentralización se pueden analizar en función de los resultados de una división óptima del trabajo entre los diferentes órdenes de gobierno. En este contexto, el gobierno federal es el que está mejor situado para coordinar la asignación de los recursos públicos entre los estados y los municipios de una manera eficaz y equitativa, y los gobiernos locales son los más cercanos a la información necesaria para gastar los recursos en proyectos específicos desarrollados en función de las necesidades locales.

La política social en México se concentra en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la cual distribuye los recursos de los programas de acuerdo a diversos criterios. En este sentido, la Ley General de Desarrollo Social establece en el Artículo 39 que es la SEDESOL quien “diseñará y ejecutará las políticas generales de desarrollo social”, y coordinará el Sistema Nacional de Desarrollo Social con la concurrencia de “dependencias, entidades y organismos federales, de los gobiernos municipales y de las entidades federativas, así como de las organizaciones”.

El país ha logrado una expansión considerable en la cobertura de programas sociales, que tienen como objetivos rectores: mejorar los niveles de educación; acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades; impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva; fortalecer la cohesión y el capital social; lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza, así como ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fomentar la confianza ciudadana en las instituciones.

Sin embargo, para lograr estos objetivos, se requiere del buen funcionamiento de la política de desarrollo social que implica la cooperación y coordinación entre los tres órdenes de gobierno; en este sentido, en el Plan Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012 se enfatiza la importancia de la participación de los gobiernos locales y los retos que aún persisten: Se buscará mejorar la coordinación con las instituciones del gobierno federal que realizan acciones que contribuyen al desarrollo social, con el fin de crear actividades conjuntas y brindar una atención integral y efectiva a la población. Se buscará que los gobiernos locales participen activamente en la identificación de estrategias coordinadas y de los mecanismos e instrumentos de colaboración, en atención a la Ley General de Desarrollo Social. Además de buscar la complementariedad entre los programas federales y locales, se apoyará la consolidación de ejercicios de desarrollo social con impactos de mediano y largo plazo con una lógica regional”.

Se puede decir que México se ha caracterizado por mantener una centralización del diseño de las políticas en el Ejecutivo Federal, una escasa intervención de los Estados y Municipios en el diseño y ejecución de programas sociales, un bajo porcentaje de participación ciudadana y de actores sociales en los mismos, y una postura del gobierno federal dominante sobre la utilización de los recursos descentralizados.

La clasificación de los recursos federales para Estados, Municipios y beneficiarios directos son las participaciones federales; aportaciones federales; excedentes de ingresos federales; convenios de reasignación de recursos y programas federales. En el caso de este último, los recursos no son partidas regulares que el gobierno federal tenga que transferir en el marco de la Ley de Coordinación Fiscal, son recursos que se distribuyen de acuerdo a los criterios que se definen en las propias dependencias. Es decir, son recursos asignados de acuerdo a fórmulas, políticas, programas y estrategias de cada dependencia y entidad federal. Lo que significa que los programas impactan de manera diferente a los estados y municipios, debido a las diferencias existentes entre ellos, como la población, grado de marginación y de nivel económico.

El gobierno central ha realizado esfuerzos por permitir una mayor gestión de los gobiernos locales en la ejecución de los programas federales, sin embargo, aún podemos observar que el gobierno central mantiene una postura dominante en los programas de mayor envergadura como es el Programa Oportunidades.

Este programa se caracteriza por proporcionar becas y transferencias monetarias a familias pobres urbanas y rurales a cambio del compromiso de que inviertan en la alimentación, la salud y la educación de sus miembros. Su objetivo es fomentar el desarrollo de capacidades y la acumulación de capital humano en las familias pobres a fin de equiparlas para alcanzar mejores condiciones de vida, al mismo tiempo que los apoyos otorgados contribuyen a paliar su pobreza actual. Las evaluaciones a las que ha sido sometido este programa muestran un impacto positivo en el estado nutricional, la salud y la educación de las familias beneficiarias.

Por otro lado, los programas que más resaltan por permitir una mayor participación del municipio son: Hábitat, Rescate de espacios públicos, el programa 3x1 Migrantes, Tu casa, Microrregiones, Coinversión Social, Guarderías y estancias infantiles, y programa de empleo temporal, de acuerdo a las reglas de operación para el año 2009.

Los programas que se destacan por la obligatoriedad de las aportaciones de los gobiernos estatales, municipales y de beneficiarios como requisito para poder ejecutarlo son los programas: Hábitat, Migrantes; “Tu casa”; Vivienda Rural; Coinversión social y opciones productivas. La aportación federal en estos programas es muy diversa, oscila entre el 25 y 95 por ciento. Asimismo, es importante resaltar que estos programas prevén en las reglas de operación mecanismos de participación de los beneficiarios, ya sea en el diagnóstico de la problemática o en la implementación de los mismos.

Debe señalarse que actualmente la mayoría de los programas sociales se han centrado en la noción de corresponsabilidad, la cual implica el cumplimiento de ciertas acciones por parte de los beneficiarios de los programas sociales para acceder a los recursos, que son atendidos a través de las denominadas transferencias condicionadas.

Como ya señalamos, si bien se reconoce que México ha realizado importantes cambios de política, en términos generales sólo se puede hablar de una descentralización parcial, debido a la debilidad en la capacidad administrativa y las condiciones socioeconómicas de los gobiernos locales. Muchos estados y municipios no han tomado la iniciativa para llevar a cabo mejoras creativas en los programas federalizados y sólo funcionan como agentes para ejercer el dinero federal, pero sin utilizar el gran potencial de los programas para los problemas locales de desarrollo y reducción de la pobreza.

A pesar de que el gobierno federal favorece la descentralización, aún existen retos dados por la ausencia de una estrategia unificada -debido a la coexistencia de diferentes procesos de descentralización en cada sector y Secretaría, lo cual genera pérdidas potenciales por falta de coordinación, captación local, o una mayor desigualdad de la calidad y cobertura de los servicios-.

El Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL) es un órgano descentralizado de la federación para evaluar la política social que implementa el gobierno federal. En su evaluación del 2008 reconoce que el objeto de la política social se encuentra fragmentado y disperso; que existe insuficiente coordinación entre la federación, los Estados y municipios en materia de desarrollo social, así como un gran número y dispersión de programas (lo que genera un problema de coordinación al interior y entre instituciones que tienen a su cargo programas y políticas de desarrollo social).

Asimismo, el actual gobierno de Felipe Calderón explica en el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012, que en “Un Estado Federal como el nuestro, es indispensable reconocer que sólo a través de la coordinación entre los órdenes de gobierno se podrá atender integralmente a la población en condiciones de pobreza y vulnerabilidad...”.

El Banco Mundial, por su parte, reconoce que el proceso de descentralización ha obtenido logros importantes en los Estados y municipios a través de una mayor transparencia en fórmulas de asignación y reglas de operación de los programas además de haber mejorado la cobertura y focalización de los servicios en todos los sectores. Sin embargo, el organismo internacional señala que aún existen problemas importantes de diseño, lo cual supone la necesidad de un cambio en el pacto fiscal para dar mayores incentivos a que los gobiernos locales otorguen servicios de mejor calidad y profesionalicen a los servidores municipales.

En este sentido, es importante mencionar las controversias que existen para la descentralización fiscal a los municipios; por ejemplo, existen estudios que han demostrado que los municipios han reducido la búsqueda u obtención de recursos propios conforme el gobierno central incrementa las participaciones y aportaciones federales.



Asimismo, el estudio realizado en México por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre el blindaje a los programas sociales en tiempos electorales (2006), mostró que, para quince de cada cien beneficiarios de los programas federales, los promotores o gestores de los gobiernos locales o de los propios programas obligan a la gente a comprometer su voto a cambio de los beneficios de los programas sociales. Lo mismo opinaron cuatro de cada diez no beneficiarios, motivos que influyen como impedimentos para un adecuado desarrollo de la descentralización.

El buen funcionamiento de la política de desarrollo social implica vencer obstáculos de tipo político y fiscal, para una mayor cooperación y coordinación entre los tres órdenes de gobierno; en este sentido, la visión compartida de los estados y la federación acerca de las mejores prácticas para la elaboración de los principales programas sociales redundarán en una política más eficiente.

Uno de los grandes desafíos que tiene el país es que esta cooperación (tanto en el ámbito de diseño, administrativo, de ejecución y financiera) se presenta en los programas con mayor envergadura como es el caso del Programa Oportunidades, caracterizado por ser el programa de mayor extensión en México y el segundo en América Latina, después de Bolsa Familia de Brasil.

En resumen, se puede decir que la política social mexicana se compone de una serie de acciones que tienen que ver con una serie de arreglos interinstitucionales e intergubernamentales, donde el gobierno federal ha sido el que ha llevado la directriz para la atención de los grupos poblacionales que viven en condiciones de vulnerabilidad en los diferentes estados de la república; por otro lado, también es posible señalar que su operación se ha realizado a través de la transferencia de algunas tareas para su implementación en los territorios (descentralización parcial). En lo que se refiere al combate a la pobreza, ha sido la federación la que ha centralizado las acciones para su atención en los diferentes espacios locales. Teniendo en cuenta la dimensión y el alcance del programa (5.2 millones de familias beneficiarias), es claro que puede considerarse su contribución en ámbitos propios para el ejercicio y conservación del poder, de ahí la importancia que se parece otorgársele a su control y manejo centralizado.

De acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social publicada en enero de 2004, en su Artículo 6, establece que son derechos para el desarrollo social...la educación; la salud; la alimentación; la vivienda; el disfrute de un medio ambiente sano; el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación... en este sentido, uno de los principales actores en proporcionar las condiciones para que los ciudadanos tengan acceso a dichos derechos es el gobierno. La idea se refuerza con la definición de Montagut (2000), al identificar al gobierno como uno de los principales actores en proporcionar todas aquellas demandas que se asocian con el desarrollo social.

Derivado de lo anterior, la tendencia al manejo de los recursos públicos manteniendo un equilibrio en las finanzas públicas, se ha convertido en la quimera de la mayoría de los gobiernos cuya estructura económica dificulta mantener finanzas equilibradas, es así como las condiciones de recesión, se trasladan al mismo gobierno, quien muestra serias dificultades para afrontar las mayores demandas de los ciudadanos en condiciones de pobreza.

En este sentido, la política social que implementa el gobierno central implica un ajuste en algunos de sus programas incluso, con la desaparición de algunos ante un escenario de crisis. En este sentido, se encuentran algunos como la credencialización para adultos mayores; programa de adquisición nacional de leche Liconsa SA de CV, el programa de atención de adultos mayores 70 años y más en zonas rurales, entre otros.

De acuerdo al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, los programas que presentan incrementos son: Programa Oportunidades con un incremento del 59% respecto al presupuesto asignado el año anterior; el Programa de Apoyo Alimentario a cargo de Diconsa SA de CV. con un incremento del 265% y por último el Programa de Empleo Temporal (PET) con un incremento del 148%.

Como se aprecia, aunque en términos globales se espera un incremento del 35% en el presupuesto total de ramo de la SEDESOL, es importante considerar si dichos recursos son suficientes o bien se tendrá que recurrir a los créditos externos para fondear las acciones derivadas de los programas dirigidos a la población más vulnerable en época de crisis.

Conclusiones

Como se ha podido constatar, la Reforma del Estado ha tendido a privilegiar las decisiones del mercado para la asignación de la producción y la riqueza en el país, lo anterior ha agravado, entre muchas otras cosas, la polarización y la desigualdad social. En este contexto, la descentralización como un instrumento de distribución y reparto del poder en la toma de decisiones, se ha alineado con la tendencia hacia las modificaciones marcadas por el Estado.

Lo anterior ha propiciado que en la aplicación de la política social diseñada por la federación, se transfieran algunas tareas para que sean desempeñadas por los gobiernos subnacionales y locales, bien sea para que participen a través de la conformación de bolsas de recursos para atender a la población, o bien para la realización de algunas funciones particulares, sin que ello se refleje en una mejor distribución del poder político.

En general, estas acciones de política pública se centran en los ámbitos de la atención de la población más vulnerable a través de los sectores de educación, salud, vivienda, e infraestructura social entre otros, en las cuales se hace evidente que existen condiciones heterogéneas entre cada uno de los sectores y regiones, de tal manera que cada uno de los rubros a través de los cuales se atiende la política social tiene una condición particular.

En otro orden de ideas, para la atención de la población que vive en condiciones de pobreza es la federación la que ha conservado el control tanto en el diseño como en su implementación y operación de los programas sociales, por lo que se considera que el proceso de descentralización no es homogéneo ni lineal ya que se descentraliza solo aquellas acciones, atribuciones y recursos que bien son producto de negociaciones entre los gobiernos subnacionales para el reparto del poder y los mismos recursos públicos, lo que muestra una lucha por conservar el control y la injerencia en plano político de quien diseña y ejecuta los planes como es el caso del Programa Oportunidades.

Lo anterior nos permite dar una respuesta a las preguntas que ha guiado el presente trabajo, respecto a ¿Cómo funciona la descentralización de funciones para atender a la población en condiciones de pobreza desde las localidades municipales? ¿Cuáles son los recursos aplicados y los resultados a la luz de cuatro municipios del Noreste Mexicano? Para dar respuesta a la primera interrogante, pudiéramos decir que la descentralización como medio de reparto de funciones y atribuciones entre la federación y las entidades estatales y locales, ha sido la federación la que ha descentralizado aquellas acciones o tareas que representan o un gasto o bien pocos dividendos políticos para su permanencia en el poder a través del control preponderante en la aplicación de la política social de atención a la pobreza, ya que a la luz de la evidencia de los municipios estudiados, éstos aun siendo localidades con alto desarrollo humano y baja marginación, reflejan carencia tanto técnica, financiera y humana para atender desde sus propios territorios el bienestar social así como a la población en condiciones de pobreza.

HACIA DÓNDE VA MÉXICO RETOS Y PERSPECTIVAS

COMPILADOR

GERARDO TREJO CHAVEZ