

Una
Utopía
mexicana

El Estado de derecho es posible

Por Luis Rubio



Una
Utopía
mexicana

El Estado de derecho es posible

Por Luis Rubio



Este libro fue escrito en el Woodrow Wilson International Center for Scholars, una institución única en su género no sólo por el espacio que provee a los estudiosos, sino por la calidad de la gente que lo representa. Quisiera agradecer a Andrew Selee y a Duncan Wood por su generosidad en recibirme y a María Fernanda Mata por su incansable apoyo técnico, editorial y sustantivo. También quisiera agradecer a Oliver Azuara, viejo y querido amigo, por su escrupulosa y crítica lectura a versiones anteriores de este texto. Cualquier error que haya quedado, así como las opiniones aquí vertidas son evidentemente responsabilidad exclusiva del autor.



Autor: Luis Rubio

ISBN# 978-1-938027-97-0

Diseñado por Kathy Butterfield and Angelina Fox

Woodrow Wilson International Center for Scholars

One Woodrow Wilson Plaza

1300 Pennsylvania Avenue NW, Washington, DC 20004-3027

www.wilsoncenter.org

Woodrow Wilson International Center for Scholars

CONTENIDO

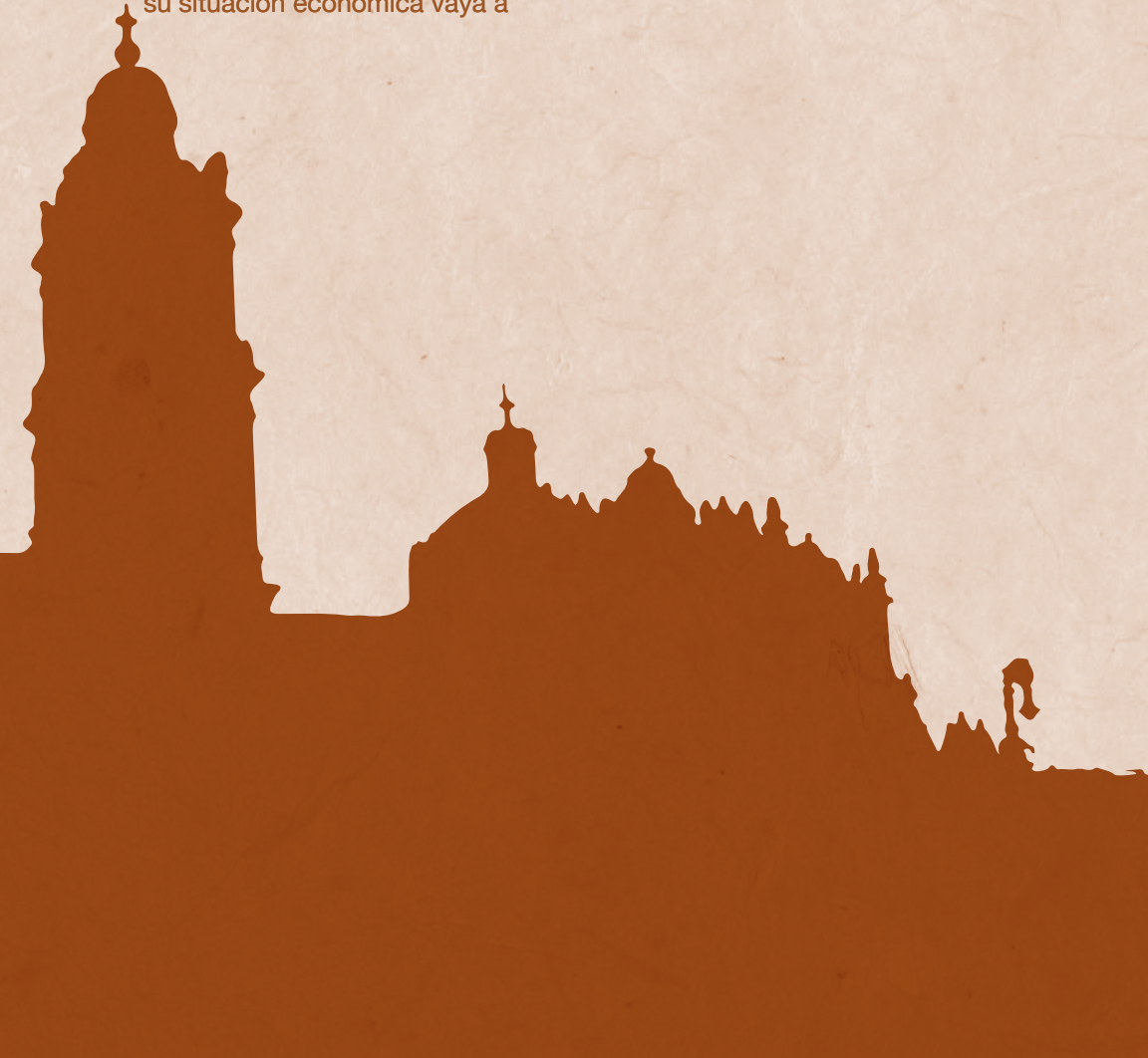
Prefacio	i
Introducción	1
Un TLC para la política	3
El viejo dilema que no acaba por resolverse	11
Una transición que no va a ningún lado	25
¿Por qué es necesario?	37
¿Cómo ocurrió en otras naciones?	51
El caso del TLC	59
¿Gobernar para el futuro o preservar lo existente?	65
Centralizar vs. sociedad civil	79
¿El momento Suárez?	89
Institucionalizar	97
¿Qué es lo que hace que la gente cumpla la ley?	113
Legalidad y economía.	119
Hacia el futuro	125
Liderazgo	131
¿Qué utopía?	137



Prefacio

La incredulidad no deja de sorprender. Visito diversos lugares del país y escucho la misma queja y preocupación: cómo es posible que continúe el deterioro del país. A unos les preocupa la inseguridad, otros fueron a la universidad pero acabaron de taxistas, otros más simplemente no ven que su situación económica vaya a

mejorar. Para quienes en adición a esas angustias también han tenido que padecer el viacrucis que representa enfrentar al poder judicial para resarcir un mal u obligar al proveedor de un servicio a cumplir con lo pactado, la pregunta ya no es cuándo, sino si del todo será posible salir del hoyo.



Muchos, igual quienes votaron por el hoy presidente Peña Nieto que quienes optaron por alguien más, no comprenden cómo es posible que un gobernador tan eficaz en su gestión local y en su campaña por la presidencia exhiba un desempeño tan pobre. Si bien era razonable que sus programas tomaran tiempo en

Sin embargo, por ahora es evidente que no existe una visión de desarrollo detrás de esas reformas. Se trata de un listado más que de un proyecto, de un conjunto de temas a los que hay que dar curso más que de una concepción integral de transformación del país.

fructificar, a estas alturas ya es imposible negar lo obvio: la visión con la que inició la administración simplemente no estaba a la altura de las

circunstancias y la retórica ya no es adecuada ni suficiente para justificar los errores e insuficiencias.

El gran mérito de la administración ha sido, sin la menor duda, su destreza para impulsar un conjunto de reformas estructurales que al país le hacen falta para asir las oportunidades potenciales en la era de la globalización. Sin embargo, por ahora es evidente que no existe una visión de desarrollo detrás de esas reformas. Se trata de un listado más que de un proyecto, de un conjunto de temas a los que hay que dar curso más que de una concepción integral de transformación del país. El presidente Peña Nieto compró la idea de las reformas como un fetiche, algo necesario, pero sin la visión que es indispensable para hacerlas funcionar.

Mucho más importante que las reformas es la visión. A México le hace falta un proyecto susceptible de transformar sus estructuras

económicas y liberar sus fuerzas y capacidades productivas y, para eso no se requiere –de hecho sería contradictorio– un gobierno dedicado a gastar en proyectos poco productivos, sino uno que funcione: uno que cree condiciones para que la economía prospere, uno que garantice la seguridad pública, uno que le confiera certidumbre a la población. El principal problema del país es el déficit de Estado que padece: la ausencia de las funciones elementales de un gobierno, precondition para el funcionamiento exitoso de la sociedad y economía.

El México independiente ha tenido dos eras exitosas en cuanto a su desarrollo económico: la primera al final del siglo XIX y la segunda en los cincuenta y sesenta del siglo XX. La característica de ambos periodos fue la existencia de un gobierno “duro” que tuvo la capacidad de conferir certidumbre y liderazgo. Sin embargo, la clave de su éxito residió en su liderazgo más que en su dureza: de hecho, ambos acabaron colapsándose en buena medida por su déficit político. La mera pretensión de que un gobierno duro y controlador constituye una prescripción conducente a un éxito en la gestión presidencial implica un desconocimiento de todo lo que ha cambiado en México y en el mundo en las últimas décadas. México es hoy una sociedad mucho más grande en términos poblacionales, mucho más diversa, participativa, demandante, dispersa y, sobre todo, totalmente conectada al resto del mundo a través de redes económicas, familiares, tecnológicas, académicas y comerciales que hacen imposible e inviable la restauración de un gobierno duro.

El gran déficit de México es de Estado, tanto en su dimensión funcional (un gobierno que funciona en el cumplimiento de sus

responsabilidades más elementales) como en su dimensión política: en el liderazgo que debe ejercer para llevar a cabo la transformación que emerge de su discurso pero no cuaja en la realidad. México requiere un gobierno fuerte que sea capaz de cumplir estos dos cometidos, pero también un gobierno acotado que no pueda exceder sus funciones y responsabilidades. Gobierno fuerte y acotado no implica una contradicción: implica, al revés, un gobierno efectivo que es capaz de ejercer el liderazgo que la sociedad y el momento del país demandan, pero también uno que puede garantizar que actuará dentro de límites institucionales y que no abusará de ellos.

El argumento de este texto es que la única forma de lograr el éxito en el desarrollo del país es con un gobierno que funcione y que para eso es indispensable que el propio presidente asuma límites a sus facultades reales, que son infinitamente superiores a las constitucionales. Utilizando el ejemplo del TLC norteamericano, en que el gobierno aceptó límites a su capacidad para tomar decisiones que pudiesen perjudicar –o alterar las condiciones en las que opera- la inversión productiva, la propuesta es que el presidente mismo haga suya la necesidad imperiosa del Estado de derecho como precondition para el desarrollo.

Con la perspectiva que da el tiempo, si uno observa el resultado de las diversas gestiones presidenciales de las últimas décadas, lo evidente es que son excepcionales los presidentes que salieron bien librados. No me cabe la menor duda que todos y cada uno de ellos creyeron que transformarían al país, pero prácticamente ninguno lo logró y casi todos acabaron muy mal. En una famosa caricatura de Abel Quesada en 1982, el capitán culpaba a los pasajeros del desastre que estaba gestándose. La oportunidad

para el presidente Peña es que rompa con la maldición de la presidencia e inicie la transformación que el país requiere, comenzando por sus propios poderes.

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

— *N. Machiavelli, the Prince and the Discourses*



Introducción

“El reformador que intenta hacer todo al mismo tiempo acaba logrando poco o nada”.

- Samuel Huntington, *Political Order in Changing Societies*

Todos los presidentes se sienten destinados a cambiar al mundo. Muy pocos, de hecho casi ninguno, lo logra. Sin embargo, este hecho comprobable nunca ha servido para convencer a los aspirantes a la presidencia y menos a los que ya llegaron y se sienten omnipotentes una vez ahí. Pero el problema no reside en el deseo de cambiar al mundo, legítimo en sí mismo, sino en que la mayoría de los presidentes cree que el mero hecho de sentarse en la silla conlleva un cambio en la realidad. La historia demuestra que no es así: el poder no es para guardarse o acumularse, sino para emplearse porque no hay nada más fútil, nada más efímero, que el poder presidencial.

La pregunta entonces es ¿para qué quiere el poder que está concentrando el presidente Enrique Peña Nieto? No se trata de una pregunta ociosa: el país lleva décadas a la deriva y, salvo algunos momentos de excepcional trascendencia y visión, ha sido incapaz de construir su rumbo hacia el desarrollo. Razones hay muchas pero, en el corazón del problema se encuentran dos que, a final de cuentas son realmente una: la necesidad de reinventar la rueda cada seis años y la excesiva concentración de poder. Estos dos factores se traducen en discontinuidad, incertidumbre e ilegitimidad para el sistema político y, especialmente para el presidente cuando concluye su mandato.

Cualquiera que vea hacia el pasado podrá reconocer lo obvio, eso que no es fácil de observar desde la cima del poder en la presidencia: el poder presidencial es efímero y no trasciende. La única forma en que un presidente puede trascender es construyendo instituciones sólidas, confiables y autónomas. No hay de otra: sólo quienes lo han logrado han trascendido.

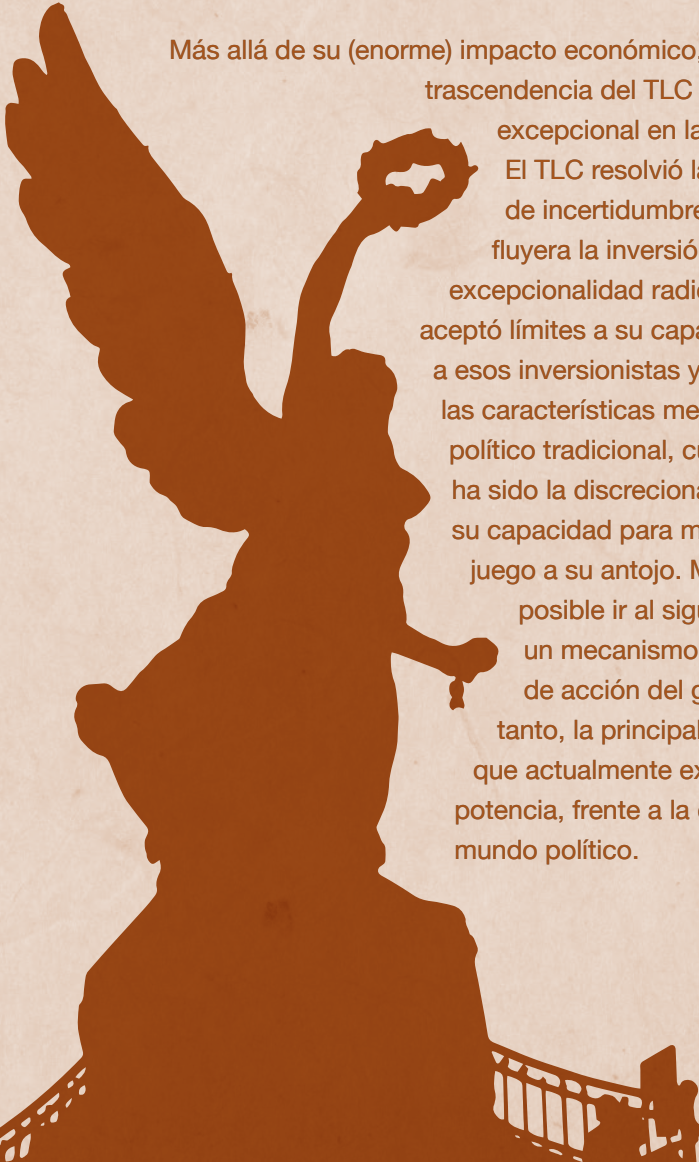
En función de esto, el presidente Peña Nieto puede dedicarse a concentrar el poder y suponer que éste trascenderá o utilizar ese poder para construir algo que ninguno de sus predecesores (con una excepción parcial) hizo: para trascender, el presidente tendría que diseñar un mecanismo que acote el poder presidencial. En otras palabras, utilizar el poder para limitar el poder. Esa es la única forma en que el presidente podría trascender y el país avanzar.

Lo que México requiere es, en un sentido metafórico, un TLC para la política. A eso se le llamaría Estado de derecho.

Un TLC para la política

“Aprende de los errores de otros. Nunca vivirás suficiente para cometerlos todos tú mismo”.

- Groucho Marx

A large, dark silhouette of the Angel of Independence, a winged figure holding a laurel wreath and a sword, stands on the left side of the page. The background is a textured, light brown color.

Más allá de su (enorme) impacto económico, la verdadera trascendencia del TLC fue su carácter excepcional en la vida pública mexicana. El TLC resolvió la principal fuente de incertidumbre que impedía que fluyera la inversión privada. Pero su excepcionalidad radica en que el gobierno aceptó límites a su capacidad de acción frente a esos inversionistas y en eso alteró una de las características medulares del “sistema” político tradicional, cuya esencia siempre ha sido la discrecionalidad del gobernante: su capacidad para modificar las reglas del juego a su antojo. Me pregunto si sería posible ir al siguiente paso: construir un mecanismo que limite la capacidad de acción del gobierno –y, por lo tanto, la principal fuente de arbitrariedad que actualmente existe, en realidad o en potencia, frente a la ciudadanía- pero en el mundo político.

En su origen, y en su concepción original, el objetivo al iniciar la negociación del acuerdo comercial norteamericano era la creación de un mecanismo que le confiriera certidumbre de largo plazo al inversionista. El contexto en que ese objetivo se procuraba es importante: México venía de una etapa de inestabilidad financiera, altos niveles de inflación, la expropiación de los bancos y, en general, un régimen de inversión que repudiaba la inversión del exterior y pretendía regular y limitar la inversión privada en general. Aunque se habían cambiado los reglamentos al respecto, la inversión que, de manera natural se caracteriza por su aversión al riesgo, no mostraba disposición a volcarse hacia el país como pretendía el gobierno del momento. El TLC fue el reconocimiento factual de que se tenía que dar un paso mucho más audaz para poder atraer esa inversión.

Al final del día, la respuesta gubernamental constituyó un hito en la vida política del país porque el TLC entraña un conjunto de “disciplinas” (como las llaman los negociadores de tratados comerciales) que no son otra cosa que impedimentos a que un gobierno actúe a su libre albedrío, es decir, sin reglas y sin estructuras formales. La aceptación de ese conjunto de disciplinas implica la decisión de auto-limitarse, es decir, de aceptar que hay reglas del juego y que hay un severo costo en caso de violarlas. En una palabra, el gobierno cedió poder en aras de ganar credibilidad, en ese caso frente a la inversión. Y esa cesión de poder le permitió al país generar un enorme motor de crecimiento en la forma de inversión extranjera y exportaciones. Sin esa cesión, el país habría venido dando tumbos los últimos veinte años.

Más allá de los desafíos económicos que hoy enfrenta el país (que no son pocos ni sencillos), seguimos enfrentando un reto

fundamental en la política y éste no es distinto, en un plano conceptual, al que existía cuando se decidió aceptar esas disciplinas económicas y comerciales. En la medida en que el gobernante puede decir sí o no en función de sus propios cálculos personales, políticos o partidistas sin preocupación de que esa decisión pudiera violar la ley, la legalidad es irrelevante. Esa circunstancia es la que nos hace un país dependiente de un sólo hombre (factor que tiende a reproducirse a nivel estatal) y, por lo tanto, impide que se consoliden acuerdos, planes, proyectos o carreras pues todo se limita al tiempo de un sexenio.

Lo que algún cínico llamó el “sistema métrico sexenal” es una realidad nacional que ni los gobiernos panistas alteraron. La propensión a inventar el mundo cada vez que entra un nuevo gobernante y a negarle valía a lo existente tiene consecuencias en todos los ámbitos. Por ejemplo, no existen planes maestros para el desarrollo de ciudades; la inversión –igual pública que privada- se concibe para plazos cortos; los pactos y acuerdos entre partidos se entienden como asuntos personales, no institucionales; las decisiones en materia de permisos y nombramientos se hacen por preferencias amistosas; no existe una política de Estado en asuntos elementales como educación, salud, lucha contra la pobreza, política exterior.

El punto es que cada gobierno se siente dueño del país y no ve su gestión como parte de un proceso de desarrollo de largo plazo. Por supuesto que cada gobernante cree que sus proyectos perdurarán y que él, en lo personal, se unirá a las filas de los líderes de la Independencia y Benito Juárez y que su nombre pasará a la historia como uno de los grandes constructores de la patria. Pocos reparan en el hecho de que eso no es frecuente y menos en que esa forma de ser del país impide que crezcan y se consoliden instituciones independientes, que conlleva a

dependencias perniciosas y limita el propio potencial de éxito del gobernante en turno. En una palabra, no existe un marco de reglas del juego para la interacción social y política que sea permanente y limite al presidente y al ciudadano por igual, o sea, no existen instituciones.

Hay una razón por la cual algunas naciones logran acceder al desarrollo y esa tiene menos que ver con las tasas de crecimiento de la economía que con la fortaleza de las instituciones que hace posible ese crecimiento en el largo plazo. Un gobernante que pretenda trascender lograría mucho más cediendo facultades y poder en aras de ir consolidando un sistema institucional (en lugar de uno personal como fue la historia del PRI) que con grandes proyectos que no son otra cosa que la reinención de la rueda.

Lo que naciones como Chile y Corea del Sur, entre otras, han logrado es instaurar al Estado de derecho como su institución primordial. Cada uno de esos países siguió su propio proceso pero, el corazón del asunto, el común denominador, fue la aceptación del gobernante de auto-limitarse. Ese paso crucial, que ocurrió en el caso del TLC en un ámbito específico, es el ejemplo más palpable del reto que el país tiene frente a sí. El país pasará a las ligas mayores el día en que se dé ese paso. Hasta ese momento, todo será una mera cascarita.

El poder ¿para qué?

Cuatro décadas de observar a ocho presidencias me han hecho concluir que cuando un presidente se sienta en la silla y, sobre todo, cuando consolida su poder, siente que el mundo le debe la vida y que “ya la hizo”. Nada puede impedir su triunfo y lo único que falta es que la realidad comience a evidenciar un cambio radical. La historia demuestra que los sueños de grandeza son sólo eso: sueños. Todo el resto es trabajo duro.

Lamentablemente, muy pocos presidentes se percatan de que el poder es para emplearse y por eso, pocos logran su cometido.

Hace años visité una exhibición del Faraón Tutankamón. Ningún grupo de soberanos jamás gozó de la ilusión de un poder más grande. Ramsés II reinó por 66 años: a juzgar por las imágenes de poder, las pirámides y los enormes monumentos en Luxor y Abu Simbel, el poder fue enorme pero no quedó nada más que eso. Todo ese poder se desvaneció y todo lo que queda, siglos después, es un país pobre sin muchas oportunidades de desarrollo. A la salida recuerdo haber pensado en la futilidad del poder, en la impotencia que, a final de cuentas, éste representa.

A Napoleón Bonaparte no le fue mucho mejor. En el verano de 1812 encabezaba un ejército de más de un millón de hombres que se enfilaba hacia las puertas de Moscú. Tres años más tarde se encontraba desperdiciando su vida en la Isla de Elba. En 1940 Hitler comandaba el ejército más poderoso del mundo; en 1945 se quejaba de que sólo Eva Braun y su perro se mantenían fieles. Al final de su vida, según la historia que cuenta su médico, el doctor Li Zhisui, Mao era una figura patética que ya no inspiraba autoridad alguna. La historia está saturada de hombres poderosos y frustrados.

Es aleccionador observar que, en las últimas

décadas, el único presidente mexicano que destaca por haber sobrevivido el oprobio de la historia y la reprobación generalizada de la población es el menos ambicioso de todos. El único presidente que ha logrado el respeto de la población y que ha trascendido después de su mandato es quien se dedicó en

Es aleccionador observar que, en las últimas décadas, el único presidente mexicano que destaca por haber sobrevivido el oprobio de la historia y la reprobación generalizada de la población es el menos ambicioso de todos.

cuerpo y alma a un conjunto de objetivos limitados pero realistas: atendió los problemas del momento, dejando los sueños de grandeza y trascendencia histórica en el closet. Ernesto Zedillo quizá pudo haber apuntado hacia algo más grande pero, con

La historia sugeriría que es imperativo aprender del pasado la necesidad de evaluar el poder con humildad, como algo pasajero y, en última instancia, efímero. El poder no es lo que se tiene, sino lo que se hace con él.

la perspectiva que permite el tiempo, es el único que logró lo que se propuso y es ampliamente reconocido por ello. No es poca cosa y menos cuando se le compara con el resto.

La grandeza del poder no se encuentra en los símbolos, las apariencias o los acólitos gratuitos, sino en los resultados de su ejercicio. Como dice el dicho, el año más difícil de la presidencia mexicana es el séptimo porque es en ese momento cuando comienza la realidad. Es en ese momento cuando el presidente recién salido comienza a otear el mundo como es y no como lo imaginaba. Los presidentes que resaltan son aquellos que voltean y pueden observar al menos un legado respetable. De los ocho que me ha tocado ver en persona, sólo uno pasa la prueba. La historia sugeriría que es imperativo aprender del pasado la necesidad de evaluar el poder con humildad, como algo pasajero y, en última instancia, efímero. El poder no es lo que se tiene, sino lo que se hace con él.

El punto no es negar el valor o trascendencia del poder, sino observar tanto sus limitaciones como sus posibilidades. Un presidente poderoso puede hacer un enorme bien, pero también un enorme mal. Los que son exitosos son aquellos que aceptan la realidad como es y emplean su poder para aprovecharla y sacarle todo el beneficio posible en la forma de un proyecto transformador realista.

En esta era del mundo y del país, la realidad se mide por dos cosas muy simples: el grado de institucionalización del poder y de la sociedad y el crecimiento de la productividad. Podría parecer pueril y hasta vano disminuir todo el poder presidencial a estos dos elementos, pero no se trata de algo trivial: esos son los factores que podrían transformar a México. Un presidente que lograra incidir favorablemente en ellos transformaría al país y, con ello, lograría el legado que ha sido imposible para siete de los últimos ocho presidentes.

La institucionalización del país es una promesa que se remonta a Plutarco Elías Calles, el primer presidente que entendió la necesidad de lograrlo pero, como el niño pequeño que sabe lo que no se debe hacer pero lo hace de todas maneras, prefirió el beneficio del poder, así acabara siendo efímero, que el de la institucionalización. Institucionalizar implica limitar los poderes del presidente, razón por la cual casi ninguno lo ha promovido. La paradoja es que sólo un presidente poderoso puede avanzar una agenda de institucionalización, sólo un presidente poderoso puede construir un mecanismo que limite sus propias facultades: el Estado de derecho.

Baste observar el penoso espectáculo que han ofrecido en los últimos años entidades como el IFE, el IFAI y los varios organismos de regulación económica –como COFECO, COFETEL- para reconocer que el país no ha logrado la institucionalización de sus principales funciones ejecutivas. Presumimos de ello, pero todos sabemos de la fragilidad de lo que se ha construido. La tentación obvia sería acabar con el concepto e imponer a sacristanes confiables. A pesar de la nueva categoría de “autonomía constitucional” que se le ha dado a sus sucesoras, nada augura un mejor resultado porque subsiste un problema de fondo: en ausencia de Estado de derecho, la fortaleza de esas entidades sigue dependiendo del poder presidencial.

En ausencia de un marco de legalidad que les confiera certidumbre a los integrantes de los consejos respectivos de que su mandato será inviolable, la fortaleza y viabilidad de esas entidades siempre será relativa, no por la calidad de sus miembros, sino por la realidad del poder político en el país. En su esencia, una entidad de regulación, igual política que económica, está concebida para garantizar el funcionamiento de la actividad respectiva y para ello debe contar con la estructura de protección que le permita enfrentar al gobierno cuando las circunstancias así lo requieran. Eso es imposible en el contexto actual del país, no por falta de voluntad, sino por el poder real que lo domina todo.

En el ámbito económico no se requiere ser un científico espacial para saber que el factor de éxito se llama productividad. Todo lo que contribuye a su crecimiento debe ser bienvenido, todo lo que la impide debe ser erradicado. Las claves son competencia, eliminación de obstáculos, menos burocracia, simplificación, apertura, cero preferencias (y discriminación). Todo el resto impide el crecimiento de la productividad, el factor que permite elevar los ingresos de la población.

El TLC norteamericano fue concebido para limitar la capacidad de acción arbitraria del Estado y con ello promover el crecimiento de la economía. Su éxito ha sido notable en cuanto a su objetivo específico: atraer inversión; todo lo demás no ha sido igualmente exitoso porque nunca se emprendieron las políticas públicas requeridas para lograrlo.

El poder debe enfocarse en las instituciones y la productividad, si es que el presidente realmente quiere trascender. Podría parecer poca cosa, pero es todo, mucho más de lo que lograron todos sus predecesores en las últimas cuatro décadas.

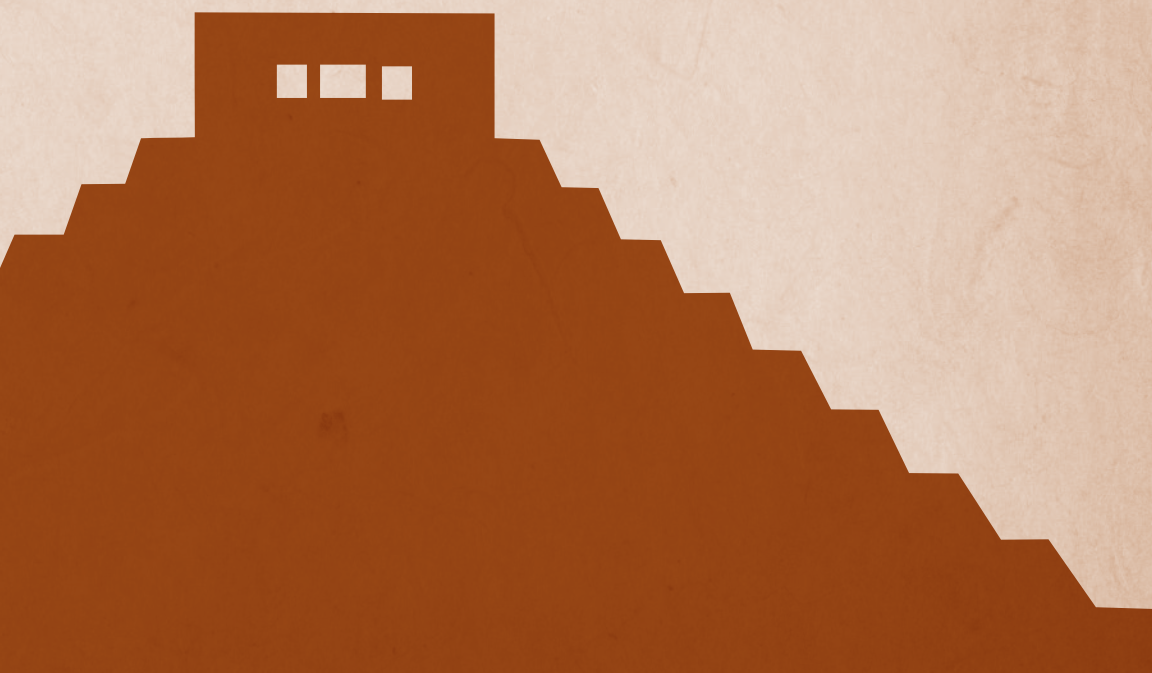
El viejo dilema que no acaba por resolverse

“Los lugares más oscuros del infierno están reservados para aquellos que mantienen su neutralidad en épocas de crisis moral”.

- *Dante Alighieri*

Al plantear la necesidad de “dejar de ser un país de caudillos” para convertirnos en un “país de instituciones”, Plutarco Elías Calles esbozaba la problemática central del país. Desafortunadamente, visto

en retrospectiva, la solución que encontró al construir al “sistema” político, y al partido como su figura central, no constituyó una solución duradera y ahora estamos pagando el costo.



Décadas de paz política y crecimiento económico que siguieron a Calles no se pueden negar con una afirmación lapidaria como la del párrafo anterior. Pero, si analizamos el devenir del país a lo largo del periodo postrevolucionario, el resultado no es tan benigno como parecería a primera vista. No hay duda alguna que entre el final de los veinte y los sesenta, el resultado fue espectacular bajo cualquier rasero. Sin embargo, el desempeño tanto económico como político a partir de mediados de los sesenta ha sido patético. La economía ha crecido apenas

El sistema que se construyó a partir de 1929 (y que, para todo fin práctico, sigue siendo el mismo) enfatizó la disciplina de las personas, misma que no logró por medio del desarrollo de instituciones fuertes y trascendentes.

poco más de 1% en promedio en términos per cápita en este periodo y las crisis que hemos presenciado —electorales, cambiarias, de

legitimidad, guerrillas, asesinatos políticos, secuestros, narcos—revelan una realidad mucho menos benigna y promisoría.

El punto no es culpar o acusar, sino analizar los males que nos aquejan. El sistema que se construyó a partir de 1929 (y que, para todo fin práctico, sigue siendo el mismo) enfatizó la disciplina de las personas, misma que no logró por medio del desarrollo de instituciones fuertes y trascendentes, sino a través de una hegemonía cultural fundamentada en el mito revolucionario y, sobre todo, en el intercambio de lealtad y disciplina por beneficios en la forma de puestos y acceso a la corrupción. El sistema logró el control del país y de la población con medios igual benignos (como el crecimiento económico) que autoritarios, pero no logró, ni siquiera intentó, la construcción de un sistema institucionalizado de gobierno.

Si bien el sistema callista erradicó el caudillismo, al menos a nivel presidencial (y quienes intentaron restaurarlo acabaron crucificados), no logró que el país dejara de ser uno de personas en vez de instituciones. El sistema fue sumamente exitoso en crear una clase de operadores políticos competentes, responsables y capaces, expertos en resolver problemas, evitar crisis (aunque no siempre) y salir, una y otra vez, del atolladero, pero no generó una capacidad de construir un país desarrollado. El contraste entre la endeble institucionalidad y la fortaleza de los individuos con habilidades políticas es notable, pero se trata de dos caras de una misma moneda.

Por supuesto, todos los países generan funcionarios y políticos competentes, pero lo excepcional en México es la poca institucionalidad que los caracteriza. El sistema generaba lealtades absolutas pero pasajeras y todas tenían su contraparte en la forma de beneficios personales: tan pronto acababa el sexenio desaparecía la lealtad. Como dicen respecto a la corona británica, “el rey ha muerto, viva el rey”. Pero el rey en México es la persona: el político individual que vive de puesto en puesto, sobreviviendo y tratando de hacerse rico y poderoso en el camino. Aquí no hay instituciones –ni lealtades- que sobrevivan el sexenio. La problemática persistió a pesar de la alternancia de partidos en la presidencia y persiste, como se mencionó con anterioridad, en entidades como el IFE, el IFAI y otras similares y sus sucesoras, que fueron construidas sin el cuidado de proteger su institucionalidad y son en extremo vulnerables frente al embate de intereses políticos personales y partidistas.

Los costos de esta realidad se pueden apreciar en todos los ámbitos y más cuando se contrastan con otras naciones que, poco a poco, han ido rompiendo con la condena del

subdesarrollo. Lo podemos ver en todo: en la necesidad de cambiar todas las políticas públicas -como los impuestos- a cada rato; en un empresariado que, con unas cuantas excepciones, no tiene visión de largo plazo; en una infraestructura hecha para salir del paso (por ejemplo, Ciudad Juárez fue el lugar de mayor crecimiento económico y empleo entre 1980 y 2008, pero la inversión en infraestructura física ha sido ínfima); en la falta de atención al problema de producción petrolera; en una política educativa dedicada al control político y a satisfacer al sindicato y no a preparar al país, en particular a la niñez, para un mundo basado, cada vez más, en la capacidad creativa de las personas. Ejemplos sobran.

Tenemos poderes fácticos porque no existen instituciones con contrapesos efectivos que les obliguen a contribuir y apegarse a la ley, en lugar de expoliar. Las redes de intereses y privilegios –económicos y políticos- se afianzan y multiplican porque no existen mecanismos institucionales -pesos y contrapesos- que los limiten y obliguen a apegarse a la legalidad. Las reglas del juego “reales” no son las mismas que las leyes escritas y mientras exista una brecha entre ambas, la institucionalidad es imposible: todo depende de personas, con sus falibilidades, intereses y preferencias. El sistema político mexicano sigue siendo jerárquico, casi monárquico, y nunca desarrolló contrapesos efectivos ni mecanismos institucionales que le confieran la flexibilidad necesaria para poder adaptarse y responder ante retos crecientes. En una palabra, los incentivos que provoca nuestra realidad permiten a los operadores políticos chantajear y vulnerar a las instituciones. La pregunta es cómo rompemos el círculo vicioso para poder empezar a salir adelante.

El problema hoy no es, en esencia, distinto al que enfrentó Calles. El país depende de personas cuyos intereses y objetivos no son

(ni pueden ser) los del país. Lo que requerimos es un marco institucional que permita que florezca la capacidad y habilidad de todos los individuos en todos los ámbitos de la vida: empresas, campo, política, profesiones y demás. Es decir, lo que requerimos es un arreglo entre todas las fuerzas y grupos políticos para que se definan los temas

del poder y de los dineros, permitiendo con ello que el resto de la sociedad se pueda desarrollar. El tema no es de iniciativas de ley o

Lo que requerimos es un marco institucional que permita que florezca la capacidad y habilidad de todos los individuos en todos los ámbitos de la vida: empresas, campo, política, profesiones y demás.

políticas públicas que nadie respeta, sino de la esencia del poder: cómo se va a legitimar e institucionalizar el sistema de gobierno para que pueda ser efectivo.

Arreglos de esta naturaleza surgen de tres tipos de circunstancias: un consenso que se traduce en pacto (como en España), una crisis que hace inevitable una respuesta (como en Alemania y Japón después de la guerra), o de un gran liderazgo que forja una transformación (como en Sudáfrica, Brasil o Singapur). No hay modelos perfectos, pero lo que es seguro es que el tren del pacto a la española nunca llegó a la estación mexicana. Un gran liderazgo sería claramente una mejor opción.

EL PROBLEMA DE LAS “REGLAS NO ESCRITAS”

En la actualidad ya no se habla de las “reglas no escritas”, pero siguen tan vigentes como siempre. Las reglas no están escritas porque se refieren a las preferencias del individuo que ocupa

la presidencia. Es su palabra la que cuenta y que, por razones obvias, no se puede codificar en ley o, cuando eso ocurre, puede cambiarse a voluntad. Desde la perspectiva del presidente, el beneficio de corto plazo de administrar en función de reglas no escritas es evidente: genera lealtad, permite premiar y castigar y, sobre todo, confiere vastos poderes para que se avancen proyectos de su preferencia. El beneficio social también es grande pues, como ilustró la facilidad con que se llevaron a cabo las reformas constitucionales a lo largo de 2013, el país puede cambiar con celeridad. El problema es que existe el otro lado de la moneda.

En el siglo XX, el problema del poder se resolvió mediante la imposición de dos reglas “no escritas” pero evidentes: por un lado, el presidente es jefe indisputable e indisputado de todos; por el otro, se vale competir por la sucesión mientras no se viole la primera regla. Era un mecanismo sencillo y eficaz que, sin embargo, no surgió de la nada. Su éxito fue producto del establecimiento de la regla y de la capacidad de hacerla cumplir. Esto último no fue automático: se logró cuando Cárdenas exilió a Elías Calles y sometió al General Cedillo. Una vez demostrada la capacidad de hacer cumplir las reglas, el sistema cobró vigencia y funcionó hasta que el PRI dejó de ser representativo de la sociedad mexicana y los no representados comenzaron a disputar la legitimidad de aquel sistema.

El triunfo electoral del presidente Peña Nieto le ha permitido avanzar una agenda importante en acuerdo con los principales partidos de oposición. En este sentido, aunque no se ha resuelto el problema del poder en el país, el ejemplo del Pacto por México sugiere que hay ingentes oportunidades de transformación política. De la misma forma, como ilustra la evolución de ese mismo pacto,

esas oportunidades dependen enteramente de la forma en que el presidente opte por institucionalizar, o no, ese poder.

Las reglas “no escritas” de la vida política mexicana eran tajantes. El sistema político priista del siglo XX operó bajo el principio de que se trataba de reglas implícitas y, más importante, que todo el andamiaje legal del país –desde la Constitución hasta la última ley reglamentaria– no era más que una mera formalidad que se podía violar a voluntad.

Evidentemente, es imposible construir y fortalecer la legitimidad de un sistema, incluyendo la aceptación de las reglas de la sucesión, cuando la institucionalidad de un sistema político se sustenta en no más que reglas no escritas y un sistema legal que resulta una mera formalidad para los actores involucrados. Este problema se agudiza

en el contexto de las expectativas que generan reformas como la energética que requieren, para ser exitosas, un esquema legal que sea confiable para los potenciales inversionistas.

Evidentemente, es imposible construir y fortalecer la legitimidad de un sistema, incluyendo la aceptación de las reglas de la sucesión, cuando la institucionalidad de un sistema político se sustenta en no más que reglas no escritas y un sistema legal que resulta una mera formalidad para los actores involucrados.

Un sistema político de facto sustentado en reglas no escritas difícilmente cumplirá este requisito.

Antes de entrar en esa dimensión, vale la pena reparar sobre las implicaciones de un régimen fundamentado en leyes no escritas e, incluso peor, un régimen que combinaba un sistema legal escrito (que no era el verdaderamente importante, pero sí servía

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

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

Pero tal vez el peor daño que sufrió el país como consecuencia de la era de las reglas no escritas es que nadie puede creer en las leyes escritas en la actualidad. En lugar de ver a una ley como

una norma de carácter obligatorio, el mexicano la ve como una guía, cuando no como una aspiración. Nadie se siente obligado a cumplir con la ley, máxime cuando observa que muchos otros no lo hacen y que, en la peor de las circunstancias, siempre se puede “negociar” la aplicación de la ley, contradicción absoluta con la existencia de un régimen de legalidad.

Las reglas no escritas permitían afianzar la concentración del poder y servían como medio de control y disciplina tanto de la población como de los políticos. Dada su naturaleza de “no escritas”, las reglas resultaban ser desconocidas por la mayoría de los habitantes del país. Los ciudadanos, pero especialmente los políticos, tenían que inferirlas. Como todo sistema normativo, el de las reglas no escritas tenía sus limitaciones. Un sistema de esa naturaleza funciona mientras las reglas no se abusan (es decir, no cambian con frecuencia y de manera caprichosa) y cuando logran resultados consistentes y satisfactorios para la población en general. El periodo del desarrollo estabilizador responde bien a esta caracterización: a pesar de descansar en reglas no escritas, el sistema funcionaba y sus resultados en términos de crecimiento económico, generación de empleo y movilidad social fueron patentes. Quizá por eso resulte tan atractivo como modelo para el gobierno actual, a pesar de que las circunstancias de hoy –nacionales y mundiales- lo hagan irreproducible.

El tema crucial es que el mexicano nunca ha vivido bajo un esquema de reglas conocidas y predecibles que incluyan recursos de protección al ciudadano; es decir, derechos y obligaciones, ambos como parte de una concepción integral de la relación gobierno-ciudadano. Explicar por qué fue así es relativamente fácil. Lo complejo es imaginar formas en que se

pueda romper el círculo vicioso que el sistema político de antaño nos ha legado. Esto es particularmente importante a la luz de la contradicción inherente al respeto a las formas pero no al fondo de las leyes, sobre todo porque la narrativa priista sigue siendo un componente central de la perspectiva ideológica que comparte una gran parte de la población.

EL SISTEMA LEGAL Y LAS REFORMAS ESTRUCTURALES

Las reformas que se iniciaron en 2013 nos colocan, potencialmente, en las grandes ligas del mundo, ahí donde los jugadores son profesionales y las reglas del juego transparentes. La mera oportunidad de que podamos jugar en ese terreno constituye un verdadero hito. Al mismo tiempo, es necesario reparar sobre las condiciones que nos hace falta satisfacer para arribar a buen puerto y, por lo tanto, la fragilidad de los instrumentos con que estamos llegando.

Las reformas que se iniciaron en 2013 nos colocan, potencialmente, en las grandes ligas del mundo, ahí donde los jugadores son profesionales y las reglas del juego transparentes.

El asunto genérico es el del Estado derecho y las instituciones que le dan forma y hacen posible porque ahí yace el corazón del éxito o fracaso de las

diversas reformas que se han avanzado, pero especialmente las del sector de la energía. Mientras que un negocio de contratistas puede ser administrado por un gobierno medianamente competente e incluso provinciano, el otorgamiento de contratos y concesiones a las principales empresas petroleras del mundo implica un salto cuántico en estas materias. Esas empresas

conocen a todos los países del mundo, trabajan igual en las regiones más amigables del orbe que en las más corruptas y mafiosas. Su experiencia se apuntala en centenas de abogados y una disposición instantánea, casi irreflexiva, a recurrir a tribunales para resolver entuertos. La pregunta es si México de verdad está preparado para jugar en esas ligas.

Mientras que una discusión sobre el Estado de derecho tiende a ser abstracta y etérea, la administración de procesos complejos fundamentados en contratos del primer mundo no es abstracto y teórico, sino concreto y real. De llegar a fructificar las formas aprobadas en 2013, sobre todo en materia de energía, el país se va a encontrar frente a la realidad que en esta materia entrañan las grandes ligas y, no tengo duda, muy rápido será evidente que no se trata de un reto menor.

Como en los deportes, participar en las grandes ligas implica someterse a un régimen de escrutinio superior, réferis profesionales y entes arbitrales sobre los que el gobierno no tiene control. Es decir, implica asumir la responsabilidad de un comportamiento profesional que es muy distinto a las prácticas provincianas que nos son típicas. Me pregunto cómo vamos a dar el salto. La evidencia utilizable para evaluar esta contingencia al día de hoy es mixta.

En materia económica, una parte del país claramente ha dado ese paso. Por ejemplo, la industria turística se ha transformado para atender y competir por el turismo más demandante del mundo. Lo mismo es cierto de los exportadores quienes han rebasado a Japón en el mercado automotriz estadounidense. Es decir, no hay nada en nuestro ADN que nos impida lograr una transformación o competir exitosamente. Sin embargo, la gran diferencia entre los exportadores o los hoteleros respecto

al desafío de las ligas mayores es que, en el primer caso se trata de actores individuales que tienen la flexibilidad de adaptarse con celeridad y están enfocados a asuntos muy concretos. Lo mismo no es cierto del sector de la energía.

En el caso de la energía y, en general, de un régimen de inversión y comercio modernos y competidos, se va a requerir una legislación que sea defendible en tribunales internacionales cuando se presente un litigio, los ministerios públicos tendrán que ser capaces de aportar pruebas fehacientes y confiables, el ente regulador tendrá que poder enfrentar al gobierno y salirse con la suya, los jueces tendrán que emitir fallos susceptibles de resistir el escrutinio de instancias arbitrales no tradicionales y así sucesivamente. Al día de hoy, ninguna de nuestras instituciones legislativas, judiciales o regulatorias podría jactarse de semejante hito. Para que el país pueda ser exitoso en las ligas mayores será necesario cambiar toda la manera en que funciona el Estado mexicano. Este es un reto mayúsculo y exigirá no sólo capacidad humana sino un excepcional liderazgo que, además, sea capaz de enfrentar todos los entuertos de nuestro sistema político y judicial. Dudo que el gobierno comprenda la naturaleza del desafío.

El índice comparativo publicado por el World Justice Project¹ que evalúa el grado de Estado de derecho que caracteriza a los países del mundo, emplea ocho indicadores: límites a la autoridad gubernamental, ausencia de corrupción, transparencia gubernamental, derechos fundamentales de la ciudadanía, orden y seguridad, capacidad de hacer valer las regulaciones, justicia civil y justicia criminal. Cada uno de estos indicadores trae toda una cauda de elementos analíticos, pero dudo que a cualquier mexicano le sorprenda que el índice colectivo nos coloca en el lugar 79 de 99. Vistos como conjunto, los indicadores intentan medir una sola cosa: ¿funciona el gobierno (incluyendo al

legislativo y al judicial) para proteger los derechos de las personas (incluyendo inversionistas) o no? Lamentablemente, el veredicto que arroja el indicador no está fuera de la realidad.

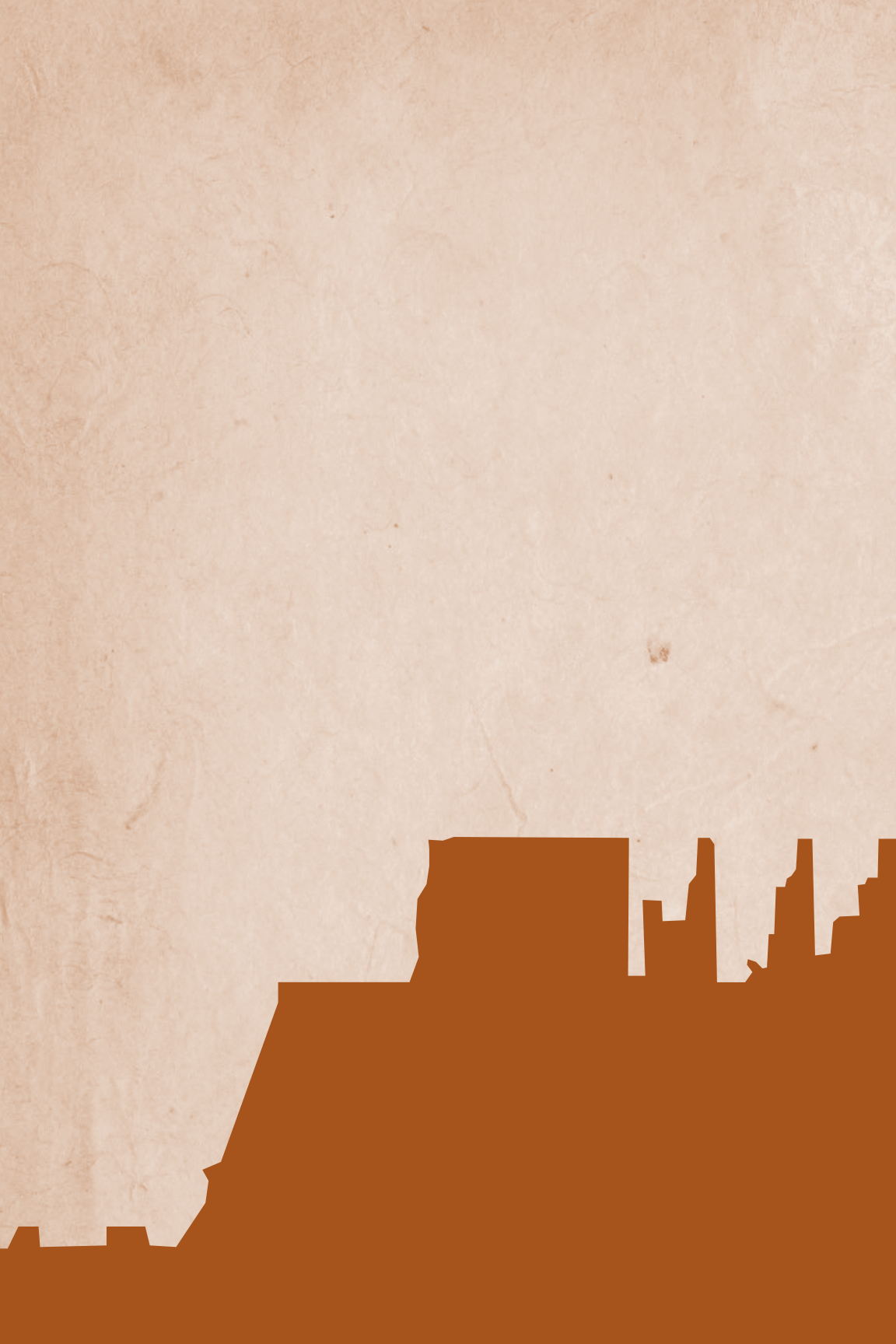
La gran pregunta, quizá clave para hacer posible el éxito de reformas como la energética, es si el país, comenzando por su

gobierno, está dispuesto a emprender las reformas institucionales que hicieran posible la instalación de un sistema de gobierno capaz de darle continuidad a la vida pública y oportunidad al ciudadano de vivir en un entorno seguro, protegido por leyes y con fácil acceso a la justicia. Si la respuesta a esta pregunta obvia es no, el país tiene un gran

La gran pregunta, quizá clave para hacer posible el éxito de reformas como la energética, es si el país, comenzando por su gobierno, está dispuesto a emprender las reformas institucionales que hicieran posible la instalación de un sistema de gobierno capaz de darle continuidad a la vida pública y oportunidad al ciudadano de vivir en un entorno seguro, protegido por leyes y con fácil acceso a la justicia.

problema: si no somos capaces de hacerle la vida más simple a un ciudadano común y corriente, ¿qué nos hace pensar que lo seremos para atraer inversionistas que tienen instrumentos de defensa propios?

El reto hacia adelante es monumental en buena medida porque todo el historial y práctica legal en el país se deriva de la naturaleza del sistema político, ese que hace todo depender de la palabra y preferencias del presidente. Tarde o temprano México enfrentará el dilema de preservar su naturaleza como sistema informal no institucionalizado o asumir la legalidad plena. No es nada difícil que el efecto de la reforma energética en la vida real haga esto más que evidente.



Una transición que no va a ningún lado

“Las transiciones son largas, inciertas y complejas. Nuestro país no es una excepción, no estamos predestinados por mera evolución a la felicidad y la gloria eterna. La democracia es solo una técnica de gobierno, no un sistema milagroso... La política no funciona por invocaciones morales, sino por intereses, incentivos, oportunidades, riesgos y necesidades”.

- Joaquín Villalobos

El país se encuentra en proceso de transición política desde por lo menos 1968. El movimiento estudiantil cimbró al sistema político y éste respondió con las políticas populistas de Luis Echeverría y José López Portillo que

terminaron por colapsar la economía. La forma en que evolucionó el movimiento y en que el gobierno respondió acabó forzando el inicio de un penoso proceso de cambio que nunca se definió en cuanto a sus objetivos ni gozó del apoyo o legitimidad de la población o los partidos políticos. De ahí siguieron décadas de intentos por reformar la economía y construir el andamiaje de un sistema electoral funcional, pero

no se ha logrado consolidar una plataforma de crecimiento económico elevado y sostenido o un sistema político que funcione y goce de legitimidad. Esa es la base que el país requiere para su desarrollo a largo plazo.

Al menos en teoría, la disyuntiva reside en intentar recrear el viejo sistema “cuando sí funcionaba” o voltear la mirada hacia

Desde 1968, el régimen priista perdió la legitimidad para el uso de la fuerza y, gradualmente, perdió tanto el monopolio ideológico como el del uso de la violencia. Todo eso dejó a los mexicanos al borde de un abismo institucional: un gobierno sin sustento de legitimidad, sin el monopolio de la violencia y sin una estructura legal que sea percibida por todos como legítima.

el futuro y construir un sistema político susceptible de responder a las circunstancias y demandas de una población pujante y de un mundo infinitamente más complejo al de antaño. Retornar al pasado podría parecer una opción tanto factible como fácil, pero no por eso deja de ser falaz.

Las circunstancias tanto internas como externas de antaño en nada se parecen a las actuales. De hecho, si hubiera podido ser posible mantener el statu quo, toda la historia del país a partir de 1968 habría sido distinta. La única posibilidad de salir adelante reside en construir una nueva institucionalidad.

LA INTERMINABLE TRANSICIÓN

Desde 1968, el régimen priista perdió la legitimidad para el uso de la fuerza y, gradualmente, perdió tanto el monopolio ideológico como el del uso de la violencia. Todo eso dejó a los mexicanos al borde de un abismo institucional: un gobierno sin sustento de

legitimidad, sin el monopolio de la violencia y sin una estructura legal que sea percibida por todos como legítima. En adición a lo anterior, un amplio segmento de mexicanos percibe que el actuar fuera de los marcos legales o institucionales constituye una estrategia legítima de lucha política. La noción de que las urnas son el medio a través del cual se determina al ganador de una contienda electoral no ha cuajado en la totalidad de la sociedad mexicana, como tampoco lo ha sido la búsqueda de soluciones a problemas nuevos o ancestrales en el judicial o, en todo caso, en el ámbito de la negociación política.

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

A partir de 1968 el país ha vivido una suerte contradictoria de incierta construcción institucional e intentos por reinventar al sistema político. Las sucesivas reformas electorales han ido dando forma a un sistema electoral cada vez más profesional, pero los cambios en su órgano rector ilustran el poder de la presidencia y los políticos para controlarlo y, sobre todo, su

disposición a no ceder facultades a entidades supuestamente independientes, ahora rebautizadas como constitucionalmente autónomas. El resultado no ha sido una solidez institucional, sino una mayor incertidumbre, además de un creciente costo económico. Las instituciones se han construido para servir al poder y no para darle continuidad al país. Esa es la lógica que impide una visión de largo plazo y la centralización del poder no hace sino agudizar el problema en lugar de resolverlo.

El país requiere concluir su proceso de transición con la institucionalización plena de sus procesos políticos, lo que no es otra cosa que la adopción de Estado de derecho. En su acepción más elemental, el Estado de derecho no es otra cosa que la subordinación de toda la población, comenzando por los propios gobernantes, a un conjunto de reglas. El concepto no es complejo, pero entraña la disminución del poder de las personas en el sistema político, que funciona bajo la premisa opuesta: que la ley se aplica al enemigo y no al propio gobierno y sus aliados.

“El paso decisivo hacia la democracia, dice el profesor Adam Przeworski,² consiste en la transferencia del poder de un grupo de personas a un conjunto de reglas”. Las reglas que norman el funcionamiento de la democracia mexicana son muchas, pero nunca lograron la supremacía que es requisito esencial para el funcionamiento de un sistema político. Lo anterior no implica que el poder siga concentrado en la presidencia, pero sí que en México la transición a la democracia no arribó al puerto anticipado: el poder se dispersó, pero no se institucionalizó.

Las transiciones a la democracia que comenzaron en la Europa mediterránea en los setenta crearon una enorme expectativa, tanto en las poblaciones de países que vivían bajo la férula autoritaria como entre estudiosos y activistas que soñaban con

imitarla. Décadas después, Thomas Carothers dice que es tiempo de reconocer que es falso el paradigma de la inevitabilidad de la transición del autoritarismo a la democracia.³ Más bien, afirma, que la mayoría de países que terminaron con sus regímenes autoritarios e intentaron la transición acabaron atorados en el camino en lo que, en el mejor de los casos, se puede llamar una democracia «inefectiva», en tanto que en otros se quedaron paralizados en una zona gris caracterizada por un partido, personaje o conjunto de fuerzas políticas que dominan al sistema, impidiendo el avance de la democracia.

La tesis de Carothers, no muy distinta a la de “democracia iliberal” de Fareed Zakaria,⁴ obliga a situarnos en un escenario distinto al que prevalece en el consciente colectivo de la sociedad mexicana. En lugar de suponer que nos encontramos en un proceso que inexorablemente arribará a la democracia, el planteamiento del estudioso es que hemos llegado a un estadio distinto y que sólo reconociendo esa realidad será posible repensar lo que sigue.

Las naciones que viven en esa “zona gris” o de democracia “inefectiva” tienden a caracterizarse, según Carothers, por “amplias libertades políticas, elecciones regulares y alternancia en el poder entre grupos políticos genuinamente distinguibles; sin embargo, a pesar de estas características positivas, la democracia es poco profunda, superficial y turbulenta. La participación política, aunque amplia en momentos electorales, no trasciende al voto. Las élites políticas de todos los partidos son ampliamente percibidas como corruptas, concentradas exclusivamente en sus propios intereses y poco efectivas. La alternancia en el poder parece que no hace más que transferir los problemas nacionales de un desventurado lugar a otro...

La competencia política se lleva a cabo entre partidos muy arraigados que operan redes clientelistas y nunca parecen renovarse”. ¿Suena conocido?

En un contexto como ese se avanza poco, las reformas se atorán, hay una absoluta incapacidad de realizar diagnósticos objetivos y mucho menos de debatir soluciones prácticas, no ideológicas. El gobierno no cuenta con los instrumentos necesarios para operar y la línea divisoria entre éste y su partido tiende a ser inexistente, lo que le lleva a manipular los procesos políticos para su beneficio. Ejemplificando con Rusia, el autor dice que en lugar de construir sobre lo existente, cada nuevo gobernante repudia el legado de su predecesor y se aboca a destruir los logros de los anteriores como mecanismo de afianzamiento en el poder. Parece que habla de México.

La conclusión de Carothers, que trata el tema de manera genérica, es que la etiqueta de “transición” es poco útil para caracterizar a naciones que fueron incapaces de construir las instituciones necesarias para la operación de una democracia efectiva. No es que no haya algunos componentes democráticos o que la población no se haya beneficiado del cambio político que es inherente a los procesos electorales abiertos, sino que la distancia entre las élites partidistas y la ciudadanía, así como diversas carencias, tienden a empañar la vida democrática, disminuir su legitimidad e incentivar propuestas electorales alternativas, incluyendo la aparición de “salvadores”, convocando a retornar a un pasado idílico que, por supuesto, nunca existió.

En este tema los mexicanos vivimos una más de las esquizofrenias que separan el mundo de la realidad del de la fantasía. En el discurso político, México es un país democrático que poco a poco avanza hacia el desarrollo y la plenitud. El

problema es que el supuesto implícito de que, a pesar de los avatares, estamos avanzando hacia la democracia y el desarrollo, obscurece la naturaleza del problema que estamos viviendo. Para algunos no importa dónde estemos ni que tantos cambios se lleven a cabo, seguro llegaremos al puerto de la democracia. Para otros, quienes detentan el poder o se benefician de sus privilegios, no hay costo alguno al discurso altisonante que no hace sino elevar el grado de ilegitimidad del sistema. En conjunto, ambas perspectivas han tenido el efecto de servir de escudo para la parálisis política y, de hecho, de justificación a la regresión democrática que experimentamos.

La democracia mexicana nació a partir de un conjunto de reformas electorales que, poco a poco, lograron conferirle legitimidad

al mecanismo de elección de representantes populares y gobernantes. Más allá de lo electoral, nunca se avanzó en el terreno de la transformación institucional, que

En el discurso político, México es un país democrático que poco a poco avanza hacia el desarrollo y la plenitud. El problema es que el supuesto implícito de que, a pesar de los avatares, estamos avanzando hacia la democracia y el desarrollo, obscurece la naturaleza del problema que estamos viviendo.

es crucial para la consolidación de una nación de reglas a la que los poderosos se subordinen. Esa contradicción ha abierto oportunidades para acotar los espacios democráticos pero, mucho más importante, para sostener un orden que no es autoritario pero tampoco democrático o, en palabras de Carothers, una democracia inefectiva.

Ejemplos de lo anterior hay muchos: el intento de desafuero en

2005, la búsqueda de medios para garantizar mayorías artificiales, las reformas a las leyes electorales de 2007 con las limitaciones crecientes a la libertad de expresión que entrañan. No es que la situación actual sea ideal, sino que la forma en que se pretende resolver sus desafíos es restringiendo las libertades ciudadanas, protegiendo a los partidos y consolidando un sistema en el que la ciudadanía está ahí para servir a los políticos y no al revés. La forma en que se condujo el proceso de reforma constitucional a lo largo de 2013, cumpliendo las formas pero obviando todo sentido de contrapeso que proteja a la ciudadanía de abusos, no es, en un sentido estricto, muy distinto a otras arbitrariedades. Con esto no pretendo sugerir que no eran necesarias y urgentes esas reformas, pero sí que la forma en que se impusieron, negando la función legislativa de contrapeso, tiene consecuencias.

La buena noticia es que es imposible reconstruir al viejo sistema, por mucho que algunos priistas y ex priistas así lo pretendan. Así lo infería Lech Walesa cuando, ya en la democracia, fue derrotado por el partido comunista y afirmó que “no es lo mismo hacer sopa de pescado a partir de un acuario que un acuario a partir de sopa de pescado”. Puede haber mucha regresión, pero restaurar el poder vertical de antaño es imposible. La mala noticia es que una democracia inefectiva no ayuda al desarrollo.

EL OTRO LADO DE LAS REFORMAS

Ralf Dahrendorf,⁵ profesor germano-británico, afirmaba que “el conflicto es un factor necesario en todos los procesos de cambio”. En la medida en que las reformas que el gobierno ha propiciado comiencen a ser implementadas, comenzará a ser clara la dificultad que semejante proceso entraña.

En su dimensión económica, el planteamiento inherente a las

reformas es que se requiere alinear los incentivos de todas las partes –sectores, grupos sociales, gobierno- para que el país progrese. El sentido de este concepto es que en la actualidad pervive una divergencia de acciones y motivaciones entre los actores económicos y políticos en la sociedad mexicana y que todo lo que hay que lograr es alinearlos. En términos conceptuales, el planteamiento es impecable pero padece de una contradicción de arranque: el problema no yace en los incentivos, sino en los objetivos. Es decir, no es que algunos de los participantes en la sociedad o en los mercados estén errando su camino, sino que efectivamente tienen objetivos distintos.

Desde el punto de vista del funcionamiento de los mercados, la informalidad –un ejemplo prototípico- presenta un reto fundamental porque es muy difícil llevar a cabo transacciones entre actores formales e informales porque estos últimos, por ejemplo, no pueden emitir facturas. Por razones similares, las empresas informales no pueden crecer porque su condición les impide obtener crédito o atraer personal con habilidades que son comercializables en los mercados modernos. La pregunta es si la informalidad es lo que los economistas llaman un “error” de mercado (una mera distorsión) o si se trata de un fenómeno distinto.

Mucho de la informalidad se deriva de la complejidad de los trámites que involucra el registro de empresas nuevas y el mantenimiento de la condición de formalidad, sobre todo en el sentido de satisfacer todo tipo de requerimientos fiscales, laborales, de seguridad social y demás. En adición a lo anterior, existen circunstancias que hacen atractiva la informalidad y no sólo porque se evitan ciertas erogaciones (como impuestos) o costos (como el de llevar una contabilidad fiscal y laboral),

sino que la electricidad aumenta de precio cuando se eleva el consumo o cuando el usuario es una empresa, y los costos de registro laboral se elevan cuando aumenta el número de empleados.

Todos estos factores hacen costosa la formalización de empresas pero, como en el caso de las transiciones políticas inconclusas (o fallidas), no son la única explicación. Si todo el problema residiera en los costos de formalización, las autoridades fiscales, laborales y del Seguro Social tendrían un enorme incentivo en disminuir esos costos para promover su legalización. Sin embargo, el problema es más complejo y tiene una explicación distinta.

Mucho del costo de registro de empresas se refiere a autoridades municipales, mismas que han convertido a los comerciantes

Es decir, los incentivos del político están perfectamente alineados con la informalidad y no existe razón alguna, desde esa perspectiva, para modificar el statu quo.

informales en una base política. Para esas autoridades, el incentivo no yace en que los comerciantes se formalicen, crezcan y

prosperen, sino en que se mantenga su base de sustento político para que prospere la carrera del presidente municipal, diputado o líder social o partidista. Es decir, los incentivos del político están perfectamente alineados con la informalidad y no existe razón alguna, desde esa perspectiva, para modificar el statu quo. En adición a la lógica política, existe una racionalidad económica inherente al esquema clientelar, pues lo que no se cobra en la forma de impuestos, con frecuencia se cobra en la forma de derecho de piso, tradicionalmente por parte de representantes de la autoridad formal y, más recientemente, por parte del crimen organizado.⁶

Algo similar ocurre con el sector manufacturero que no se ha modernizado, que no es altamente productivo y que sufre el embate de importaciones, que con frecuencia entran al país por medio del contrabando. Ese sector industrial no moderno y altamente improductivo, ha sobrevivido en su estado actual en buena medida gracias a subsidios y otros medios de protección como aranceles a la importación. Todos estos instrumentos preservan vivo y sin modernizarse a un vasto sector de la economía en buena medida porque las autoridades temen el desempleo que pudiera generarse de colapsarse estas empresas.

Pero, igual que con la informalidad, la protección comienza con una lógica de servicio a la población. Si bien desde una perspectiva económica sería mejor inducir una liberalización gradual que tuviera el efecto de modernizar a esas empresas, no le toma mucho tiempo a los políticos identificar el beneficio de preservar un coto de caza. De esta manera, lo que comienza como una estrategia de preservación de empleos, rápidamente se convierte en un mecanismo de desarrollo de clientelas políticas al servicio de una causa particular.

La informalidad y la protección, esas fuentes de improductividad que le restan crecimiento a la economía mexicana, tienen una impecable lógica clientelar que las hace permanentes.⁷ Además, en el contexto de la transición política que viene experimentando México, el clientelismo tiene el efecto de impedir la maduración democrática del país porque ésta atenta contra los beneficiarios del control. Es decir, el clientelismo yace detrás de la informalidad y ambos minan el crecimiento de la economía: le restan.

De esta manera, no es que el país sea incapaz de reformarse (las reformas que no avanzaron por años o las que se mediatizan en la etapa secundaria), sino que hay poderosísimos intereses que se benefician del statu quo.



¿Por qué es necesario?

“No hay mayor tiranía que las que se perpetra bajo el escudo de la ley y en el nombre de la justicia”.

- Charles de Montesquieu, *The Spirit of the Laws*

El dilema respecto a la conducción política del país es muy simple: restablecer los mecanismos de control de antaño o construir una nueva estructura política. La primera opción, poco creativa pero quizá más fácil de avanzar, implicaría re-centralizar el poder, imponer un conjunto de mecanismos de control en diversos ámbitos e intentar subordinar a la sociedad, pero sobre todo a los llamados “poderes fácticos” al diseño

presidencial. La alternativa, mucho más compleja y ambiciosa pero también, al menos potencialmente, mucho más duradera, implicaría rediseñar al sistema político. En alguna medida, esta segunda etapa implicaría concluir lo iniciado por Plutarco Elías Calles en los años veinte del siglo pasado, pero adaptado a las necesidades y circunstancias del siglo XXI.

La propensión al control tiene dos explicaciones. Una se deriva de la naturaleza, instintos e historia del PRI, partido cuya conformación se debió a la búsqueda (y necesidad) de control en el país en la etapa postrevolucionaria. La otra explicación tiene que ver con lo que todos hemos podido observar y atestiguar en el país en las últimas décadas: claramente, el país no ha estado avanzando, la economía exhibe un muy pobre desempeño, la pobreza no ha aminorado y las estructuras políticas no responden a las necesidades del país ni resuelven sus problemas. Con un país que está a la deriva, indudablemente se requiere un gobierno eficaz. La pregunta es si la eficacia necesariamente va acompañada de un mayor control y, en sentido contrario, si un mayor control inexorablemente conduce a la eficacia.

En uno de sus artículos, José Luis Reyna ponía el dedo en la llaga en un tema crucial: “Una diferencia de la democracia con los sistemas autoritarios es que en éstos, para gobernar, se requieren de pocas instituciones y escasas reglas; basta la voluntad del gobernante en turno para imponer su voluntad, arbitraria o no, sobre el resto. En contraste, en un régimen democrático las reglas tienen que ser seguidas, acatadas y respetadas. Para ello se necesitan instituciones que instrumenten los acuerdos, las diferencias y sus consecuencias”.⁸ Bajo ese parámetro, México sigue siendo, o comportándose, como un régimen autoritario.

De lo anterior uno podría concluir que el problema ha residido en la pobre calidad de la conducción que ha caracterizado al país en los últimos tiempos, pero eso constituiría una lectura benigna, interesada y justificadora. Por supuesto, nadie puede dudar del pobre liderazgo que ha experimentado el país en estos tiempos, pero tampoco es posible ignorar el cambio que ha experimentado el mundo, nuestro entorno y la propia sociedad y economía

mexicana. Lo que parece evidente es que el país ha evolucionado sin conducción y sin plan, pero no así su sistema de gobierno. El verdadero desafío no consiste en restaurar a la presidencia en su primacía, aunque ese puede ser un medio, sino construir el andamiaje de un sistema gubernamental –y político- adecuado al mundo del siglo XXI y los ingentes desafíos que lo acompañan.

LO QUE HA CAMBIADO

Según de Tocqueville,⁹ el astuto observador francés del siglo XIX, “los hechos que preceden, la naturaleza de las instituciones, la forma de concebir las cosas y las costumbres y creencias son la base sobre la cual surgen esos sucesos espontáneos que nos sorprenden y aterran”. Los ingredientes que irán conformando el futuro de la política mexicana, y del país, ya están ahí. Lo único que podría modificar sus patrones es el actuar inteligente del presidente.

El primer ingrediente es sin duda la compleja historia que nos precede y que establece marcos de referencia inescapables. Por ejemplo, una peculiaridad del tipo de autoritarismo que existió en el país es que prácticamente nadie en el mundo político lo reconoce o acepta. Los priistas siempre se creyeron el mito de que México era una democracia, lo que les hace inertes a muchos de los cambios que han acontecido. El autoritarismo no ha sido desacreditado en muchos sectores de la política y muchos de quienes lo ejercieron (y que en muchas instancias, siguen siendo instrumento de sus resabios) no lo asumen. La otra cara de esta moneda es que la democracia se ha convertido en otro mito al que se le hacen caravanas a la vez que se le intenta socavar. Los mecanismos para este objetivo varían, pero la esencia no cambia: el intento por re-centralizar el poder, los

múltiples y renovados mecanismos de control, la manipulación que ejercen las televisoras, la indisposición a someter a los poderes fácticos, el embate contra las entidades supuestamente autónomas.

Un segundo ingrediente es la forma en que se llevaron a cabo los procesos de transición tanto en la economía como en la política. El país pasó de una era de controles a una de fragmentación pero sin un proyecto preestablecido, sobre todo en el ámbito político. Es decir, ha habido mucho cambio pero no ha habido conducción. Las reformas electorales fueron reactivas; con pocas excepciones, no hubo la construcción de instituciones apropiadas a una sociedad abierta, pujante, demandante y cada vez más incrédula (lo que se refleja en la popularidad del presidente en

Un segundo ingrediente es la forma en que se llevaron a cabo los procesos de transición tanto en la economía como en la política. El país pasó de una era de controles a una de fragmentación pero sin un proyecto preestablecido, sobre todo en el ámbito político.

las encuestas); la liberalización propició la consolidación de poderes fácticos que desafían a la sociedad y al gobierno de manera sistemática; y todo esto ocurrió sin un acuerdo sobre

el puerto de arribo. Eso es lo que ha llevado a que una parte importante de la sociedad considere que la mexicana todavía no es una sociedad democrática, mientras que otra parte considera que siempre lo fue. El contraste con España o Chile es extraordinario: ahí hubo un proyecto claro, un consenso sobre el proceso y una dedicación a construir un futuro distinto. Este sigue siendo el reto de México.

La fragilidad de nuestras instituciones es el tercer ingrediente: no sólo no se han construido instituciones idóneas a un esquema democrático o, al menos, para el funcionamiento eficaz del gobierno en la era de la globalización en que participan y actúan una multiplicidad de actores y agentes que hagan posible la consolidación de una sociedad moderna, sino que se socavan las existentes. Muchos de los esfuerzos que han cobrado forma en la sociedad civil han acabado mediatizados por esos poderes fácticos que los amenazan y apabullan. El gobierno ha actuado en esta dimensión pero, de manera reveladora, ha procurado fortalecerse a sí mismo, no creando pesos y contrapesos.

Nadie puede dudar que todo el sistema de partidos está en crisis.

El Pacto, como cuarto ingrediente, fue una gran idea sobre todo porque respondía a la enorme frustración que caracteriza a la ciudadanía frente a la parálisis e inmovilidad de los políticos, pero sus características y riesgos inherentes son visibles para todos: cumplió su propósito específico (las reformas constitucionales), pero no es un sustituto de una estructura institucional en sí misma. Es decir, no puede resolver más que el problema inmediato. El país requiere instituciones permanentes que trasciendan al presidente y a los políticos del momento, no soluciones temporales que nunca resuelven los problemas de fondo ni contribuyen a construir una sociedad equilibrada con capacidad de desarrollo en un contexto de estabilidad.

Quinto, nadie puede dudar que todo el sistema de partidos está en crisis. Aunque el PRI gobierna y ha logrado encubrir sus

fisuras, las circunstancias de los últimos lustros le permitieron recobrar el poder sin reformarse y es de anticiparse, como estamos viendo, que las divisiones aflorarán en la medida en que el gobierno intente afectar intereses, precondition para cualquier reforma. El caso del PRD es distinto: producto de la fusión de dos historias, la izquierda histórica y la izquierda del PRI, ahora experimenta el reto de construir una social-democracia moderna y, a la vez, recuperar a esa base de votantes que ha apoyado un proyecto estatista y reaccionario que ya no cabe en el PRI y que es incompatible con una izquierda moderna y cosmopolita. El PAN enfrenta una división y una crisis de legitimidad. La división refleja una pugna profunda entre las fuerzas del calderonismo, que no supo emplear el poder para construir al partido, y los panistas más tradicionales, que son producto de la ciudadanía. Su crisis de legitimidad tiene que ver con su poca destreza política como gobierno y, sobre todo, la corrupción de la que los panistas cayeron presa estando en el poder. Por razones distintas, ninguno de los tres partidos grandes la tiene fácil y ninguno tiene razones para regocijarse. No es casualidad que el presidente del propio PRI sea el más crítico respecto a lo necesario para poder retener el poder.

Estos ingredientes conforman el entorno. Lo que ocurra en los próximos años dependerá de la forma en que cada uno de sus componentes actúe y de la naturaleza de la intervención gubernamental. Un gobierno decidido a conducir un proceso de transformación (más allá de meros cambios legales, por importantes que éstos sean) podría aprovechar tanto su fortaleza como la credibilidad que ha ganado para avanzar semejante agenda. De la misma forma, un gobierno conservador sin agenda transformadora, tarde o temprano le llevaría a renunciar a los cambios profundos que el país requiere para ser exitoso.

Inevitablemente, en un sistema presidencial, la voz cantante la llevará el gobierno. Los partidos de oposición, y la sociedad en general, podrán cooperar (para bien o para mal) o construir alternativas, pero la oportunidad está en manos del gobierno.

¿Qué futuro nos depara? Cada actor político tiene sus propios incentivos y la interacción entre ellos producirá los escenarios posibles. No hay duda que hay una fuerte propensión a abandonar el camino transformador y conformarse con el control y poder que tanto el estilo de gobierno como las reformas que ha emprendido le han permitido. El problema es que ese camino no haría sino abonar al deterioro sistemático que el país lleva experimentando en su calidad de gobierno por décadas e impediría que el presidente trascendiera a pesar de sus enormes logros en la primera etapa de reforma. El asunto no es nuevo. En su campaña para la presidencia en 1988, una señora le dijo a Carlos Salinas: “mejor tapar la barranca que sacar al buey cada seis años”. Veinticinco años y tres gobiernos después, el buey sigue en el mismo lugar.

EL CAMBIO DE RÉGIMEN

Lo crítico de la realidad mexicana es que en las décadas pasadas, desde 1968, poco a poco fue debilitándose hasta que desapareció el régimen centralizado y concentrador del poder, pero el país no entró a una etapa de desarrollo institucional. El resultado no ha sido el florecer de una sociedad ávida de participación democrática (aunque hay manifestaciones incipientes), sino la dispersión del poder y la desaparición de la responsabilidad. Lo que antes, en un contexto nacional e internacional muy distinto, había permitido la existencia de un gobierno funcional (aunque no siempre eficaz y grandioso como

la leyenda sugiere), el país pasó a una era de derechohabientes donde toda la sociedad –desde el presidente hasta el último alcalde, incluyendo a los legisladores, empresarios, líderes sindicales y sociales- defiende privilegios y prebendas: el statu quo. Al menos a nivel federal, desapareció la autoridad y capacidad de intimidación, pero en todos los ámbitos, las formas siguieron siendo autoritarias. El peor de los mundos: no se desarrollaron mecanismos nuevos para resolver problemas ni capacidad para utilizar los de antaño. Un mayor control y concentración de poder tampoco va a cambiar la realidad.

El corazón del asunto es si el problema es de personas o de estructuras políticas. Aunque todos los gobernantes tienen aciertos y defectos, los problemas de México trascienden a sus presidentes. La paradoja no es menor: dada la debilidad de las instituciones, un presidente eficaz tiene enorme margen de maniobra y, con ello, la oportunidad de hacerle un gran servicio, o un gran daño, al país. Un líder efectivo puede construir los cimientos de un futuro promisorio o puede dañar sus oportunidades. Echeverría y López Portillo ejemplifican los costos de un liderazgo fuerte que daña al país y crea desconcierto y costos que duran generaciones. Carlos Salinas modificó el curso del desarrollo de la economía mexicana pero no lo consolidó. Los grandes estadistas de antaño, como Elías Calles, acabaron traicionándose a sí mismos. La pregunta para el presidente Peña Nieto es si pasará a la historia como otro más de los presidentes que intentaron y no pudieron, como el presidente que le infligió un daño irreparable al desarrollo o como el nuevo constructor de instituciones que hizo posible la siguiente etapa del país. El reto es un Estado fuerte porque tiene instituciones fuertes.

En décadas recientes, pudimos observar cómo murió el viejo

régimen, pero desapareció la capacidad de gobernar. Los costos no se dejaron esperar: cuando el Estado es débil, los riesgos son elevados. Los narcos así lo entendieron y aprovecharon los años de descomposición del fin de la era priista y de la transición para afianzarse. Un Estado fuerte no tendría que estar en guerra: lo está o estuvo porque, por su debilidad intrínseca, tenía pocas opciones. El Estado autoritario de antes imponía reglas; un Estado fuerte, que no autoritario, las tendrá que imponer por la vía de las instituciones. El reto es ese: transformar al Estado para que tenga capacidad de gobernar, institucionalice las disputas y rinda cuentas.

¿PARA QUÉ?

Más allá de las preferencias del gobierno actual y de su deseo por reafirmar el poder presidencial y el control del gobierno sobre la sociedad, no hay nada que impida ver la contradicción fundamental que hoy caracteriza al país y que se puede sintetizar en una frase: hoy tenemos empresarios del primer mundo, pero seguimos teniendo un sistema gubernamental del quinto. No es que el gobierno sea chico, sino que es ineficaz y, sobre todo, que no es institucional. Mientras que la capacidad de crecimiento del país depende de la fortaleza, productividad y capacidad de innovación de las empresas, ésta siempre se verá coartada por la ausencia de instituciones fuertes que trasciendan al poder presidencial para que exista continuidad y se materialicen proyectos de desarrollo que no se limiten a un marco sexenal.

El asunto exhibe varios ángulos. Ante todo está la transformación económica que ha experimentado el país en las últimas décadas y que, aunque real, ha tenido menor impacto del prometido. En los últimos veinticinco años se han hecho numerosas

“inversiones” que, poco a poco, han transformado la naturaleza de la economía. Entre éstas sobresalen: la liberalización de las importaciones, que ha disminuido drásticamente el costo de insumos industriales, pero también de la carne, ropa y calzado, por citar ejemplos obvios. El crecimiento de la infraestructura física -carreteras, presas, puentes, generación eléctrica- ha permitido elevar la productividad de las empresas, reducir costos en las comunicaciones y hacer confiable el suministro del fluido eléctrico. La capacidad exportadora del país se ha multiplicado

Las instituciones, como Elías Calles proponía, son el medio a través del cual se despersonaliza el poder y, por lo tanto, implican limitar el poder presidencial.

en volumen y en diversidad geográfica. Con todos sus defectos, el sistema electoral ha transformado la cultura política.

La clase media ha

crecido de manera prodigiosa. La productividad de las empresas exitosas es hoy comparable a la de economías mucho más ricas que la nuestra. El punto es que, a pesar de todas las limitaciones y problemas, el país se está transformando por debajo de la superficie.

Ciertamente persisten rezagos en materia económica y los insumos que proveen muchas de las empresas estatales, sobre todo PEMEX, no son competitivos en precio o confiables en sus tiempos de entrega. De la misma forma, continúa habiendo un sinnúmero de actividades que siguen protegidas y, por lo tanto, gozando del dudoso privilegio de no tener que competir. El resultado de todos estos males es que el conjunto de la economía es menos competitivo de lo que podría ser y que más que generalizarse los beneficios de la parte exitosa de la actividad

productiva, estos tienden a concentrarse. Pero lo que no puede ignorarse es que hoy existen miles de empresas que son ultra competitivas y que, poco a poco, están cambiando la faz de la economía.

Lo que no ha cambiado es la calidad de la administración gubernamental. Por un lado, las instituciones federales responden a los intereses del presidente en turno y cambian de sexenio a sexenio. Por otro lado, la calidad de la administración a nivel estatal y municipal es, generalmente, ínfima. Ambos fenómenos generan una imposibilidad de atraer proyectos de inversión de largo plazo.

El país experimenta el choque de dos mundos. Por un lado, la liberalización de la economía fue y sigue siendo parcial, dejando una infinidad de resquicios de improductividad. Por el otro, un sistema político que nunca se reformó y que se traduce en criterios de expoliación más que de promoción por parte de la autoridad, a todos los niveles de gobierno.

En el viejo sistema, el cual persiste, los puestos gubernamentales y políticos se repartían con criterios de premiación de lealtad o necesidad de inclusión de grupos. Es decir, los nombramientos de funcionarios respondían a una lógica política y corporativista y entrañaban un permiso implícito para utilizar cada puesto para fines personales. La lealtad al sistema se premiaba con puestos que daban acceso al poder y/o a la corrupción. Un funcionario veía al puesto no como una oportunidad para generar desarrollo económico, atraer empresas a su localidad o elevar la productividad de una industria o sector, sino como un medio de enriquecimiento personal o grupal.

Esto último no ha cambiado prácticamente en ningún lado. Las autoridades delegacionales (DF) o municipales siguen

entendiendo sus puestos como medios para beneficiar a sus clientelas o para acumular fondos para su propia bolsa o la próxima campaña electoral. Puesto en otros términos, la corrupción fue y sigue siendo la razón de ser de la distribución de puestos en el gobierno. Es verdaderamente excepcional el funcionario -nombrado o electo- que entiende su función como la de promover el desarrollo económico y allanar el camino para que éste ocurra.

Las entidades regulatorias, que ahora se están reformando,

Las instituciones, como Elías Calles proponía, son el medio a través del cual se despersonaliza el poder y, por lo tanto, implican limitar el poder presidencial.

siguen una lógica similar: atienden clientelas, responden a sus jefes políticos y no cumplen con su misión de acotar el poder presidencial.

Las instituciones, como Elías Calles proponía, son el medio a través del cual se despersonaliza el poder y, por lo tanto, implican limitar el poder presidencial.

Por supuesto, ningún presidente aceptaría de entrada el acotamiento de su poder o el beneficio de hacerlo. De hecho, un presidente que cuenta con poder para hacer no tiene incentivo alguno para cambiar su programa o para plantearse el beneficio de acotar su propio poder. La única razón para hacerlo sería para trascender.

El asunto de fondo, el por qué, de la construcción de instituciones reales –esas que efectivamente acotan el poder presidencial- no reside en el presente sino en el futuro. Los presidentes mexicanos

de las últimas décadas, por lo menos desde Díaz Ordaz hasta el día de hoy, acabaron sin trascender, excepto en temas parciales, porque nunca cambiaron lo esencial, porque siempre supusieron que lo que tenían a su alcance durante su sexenio prevalecería después. Luego, durante lo que popularmente se ha acabado por llamar el “séptimo año” del sexenio, algunos han acabado por percatarse del error de no haber construido el andamiaje de su trascendencia. Hoy en día, el asunto central del desarrollo del país no se encuentra en la serie de reformas que se han avanzado o que faltan, por importantes que estas sean, sino en la institucionalización de la política nacional y eso implica transferir parte del poder presidencial a instituciones realmente independientes. Es decir, el propio presidente tendría que acotar su poder en aras de trascender.

Desde esta perspectiva, el problema del país no es la corrupción de la que los mexicanos nos quejamos, sino la ausencia de referentes creíbles que permanezcan constantes de una administración a la siguiente. La disyuntiva para el país reside en seguir la tendencia sexenal de reinventar la rueda o construir un país moderno.

El país requiere institucionalizar sus procesos gubernamentales, eliminar las fuentes de discrecionalidad que le dan tanto poder al presidente y su burocracia y que condena al país a una permanente inestabilidad.

Por supuesto, ningún presidente aceptaría de entrada el acotamiento de su poder o el beneficio de hacerlo.



¿Cómo ocurrió en otras naciones?

“No soy un completo inútil... por lo menos sirvo de mal ejemplo”.

- Les Luthiers

En su origen, el poder de la cabeza de un gobierno comenzó a cambiar con la llamada “Revolución Gloriosa” de 1688 en Inglaterra. El parlamento y el rey habían estado compitiendo en sus respectivas responsabilidades: el rey tratando de preservar el poder absoluto y el parlamento buscando ganarse su espacio. Cuando el rey Jacobo II decidió hacer caso omiso de las leyes del parlamento fue inmediatamente depuesto; la revolución institucionalizó el principio de la rendición de cuentas y del gobierno representativo,

dando inicio a un proceso evolutivo que eventualmente condujo a la democracia. Más allá de la historia particular de Inglaterra o de otras naciones que en los siguientes trescientos años fueron desarrollando instituciones políticas, el asunto nuclear es que los países que son exitosos en el largo plazo son aquellos que logran hacer funcionales a sus sistemas políticos y todos ellos se caracterizan por la existencia de pesos y contrapesos exitosos.

Cada país siguió su propio proceso, pero el común denominador fue el forcejeo entre distintas instancias de la sociedad. En algunos países fue el ejército el que limitaba al gobierno, en otros el parlamento. En algunos casos fue la sociedad civil. Hay ejemplos, crucialmente relevantes para México, en que fue el propio gobierno que optó por acotar su poder en aras de darle continuidad a las políticas existentes. Cada país ha seguido su propia historia, pero lo que es inexorable es que las naciones

Cada país siguió su propio proceso, pero el común denominador fue el forcejeo entre distintas instancias de la sociedad.

exitosas comparten instituciones fuertes. Instituciones fuertes implican, simple y llanamente, que el presidente no

puede hacer lo que quiere: está acotado y, por lo tanto, tiene que negociar con contrapartes que tienen por responsabilidad velar por los intereses de la ciudadanía. Las modalidades de esa relación son clave y tienen que desarrollarse expofeso, pero lo que es seguro es que sin instituciones fuertes que limitan la capacidad de acción del gobierno, el desarrollo nunca acaba por cuajar.

Según Francis Fukuyama,¹⁰ tres categorías de instituciones conforman el corazón de un sistema político: el Estado, el Estado de derecho y un gobierno que rinde cuentas. Para quienes conciben a las instituciones como grandes edificios que las personifican, la perspectiva de Fukuyama permite entenderlas menos como algo producto de estructuras legales o de grandes diseños y pactos, y más como resultado de costumbres y normas que cobran forma a través de procesos evolutivos de largo aliento, donde tanto el gobierno como la sociedad van aportando su parte y logrando un equilibrio funcional.

Quizá lo más interesante del análisis de este autor es la forma en que las sociedades tradicionales construían instituciones: primero centralizaban el poder, típicamente en manos de autoridades militares o tribales que controlaban un determinado territorio. Un segundo eje surge de la práctica cotidiana: la autoridad defiende a la comunidad de agresiones externas, a la vez que va respondiendo a la evolución económica, protegiendo la propiedad que poco a poco se va definiendo entre sus miembros. Lo interesante de su argumento es que no existe un plan preconcebido de evolución política, sino que las instituciones van cobrando forma según se van presentando las necesidades y retos cotidianos. De esta forma, en el tercer eje, se van interconstruyendo las demandas crecientes por parte de la sociedad para limitar los excesos y abusos del gobernante. Poco a poco, esas demandas van obligando a codificar las prácticas y los acuerdos, dando nacimiento a la ley escrita. Con el tiempo se organizan cuerpos representativos (asambleas y parlamentos) que formalizan la obligación del gobernante de rendir cuentas a la sociedad. La democracia moderna nace cuando los gobernantes aceptan las reglas formales y se subordinan a ellas, lo que implica limitar su poder y soberanía, reconociendo la voluntad colectiva expresada en elecciones frecuentes.

Los tres elementos (Estado, leyes, rendición) son funcionales cuando logran un equilibrio no paralizante: cada uno es contrapeso de los otros, pero el conjunto logra resolver y decidir sobre los asuntos medulares. Lo crucial es que la población se suma al proceso, no por generosidad o altruismo, sino porque hacerlo satisface sus necesidades y atiende a sus intereses. El Estado de derecho acaba siendo la fórmula de interacción entre intereses distintos, algunos en conflicto, otros simplemente diferentes.

No todos los países logran un equilibrio. Por ejemplo, Singapur tiene tanto un Estado fuerte como Estado de derecho, pero carece de mecanismos efectivos de rendición de cuentas. Rusia, dice Fukuyama, tiene un Estado fuerte y hay elecciones frecuentes, pero sus gobernantes no se sienten obligados por el Estado de derecho. Afganistán tiene un gobierno débil y una sociedad fragmentada, incapaz de exigir rendición de cuentas. En estos términos, no es difícil caracterizar a México como una nación que experimenta procesos electorales frecuentes, la ley es un pobre referente para la interacción social y tanto el gobierno como la sociedad son relativamente débiles.

La evolución de cada país tiene un sello genético implacable. En unas naciones, la guerra propició el desarrollo del Estado, en otras lo debilitó; en algunos casos fue la religión la que provocó el surgimiento de una sociedad fuerte que luego condujo al Estado de derecho. La tecnología, la geografía, la densidad poblacional y la vecindad son todos factores explicativos. Lo interesante del siglo XX es que demostró que es posible, al menos en ciertas circunstancias, romper con el determinismo histórico. Esa oportunidad, que naciones como Corea del Sur, España, Chile y otras similares aprovecharon para transformarse, debería ser el modelo a contemplar para el futuro.

Según el esquema conceptual de Fukuyama, padecemos carencias en las tres categorías: Estado débil, Estado de derecho defectuoso y una sociedad que no acaba de trascender la crítica para convertirse en un contrapeso positivo y efectivo. Nuestra historia tiene mucho que ver con esto. Las únicas dos épocas en que el país logró un progreso económico real fueron el porfiriato y los buenos años del PRI. El común denominador de ambos periodos fue un gobierno capaz de organizar a la sociedad e

imponerse. Cuando el gobierno se excedió (como en los 70), produjo caos; cuando acertó en el equilibrio (como entre los tardíos 40 y mediados de los 60), el éxito fue notable.

Esta historia invita a muchos a imaginar que nuestro problema radica en la descentralización que ocurrió en las últimas décadas y que, por lo tanto, todo se resuelve retornando al redil. Yo tiendo a pensar que eso es imposible por la naturaleza de nuestro momento histórico, la tecnología y nuestra geografía. Mi impresión es que el problema reside en lo caótico de la descentralización y la falta de liderazgo en la construcción de instituciones y mecanismos de rendición de cuentas que la hagan posible. Es decir, no es que los gobernadores tengan que regresar a ser peones del presidente o que la sociedad vaya a ser dócil, ambas proposiciones

son inviables. Lo que hace falta es una estrategia de descentralización que entrañe el desarrollo de capacidad de Estado

(administrativa, judicial, policiaca, etc.) que conduzca a la construcción de un país moderno.

Mi impresión es que el problema reside en lo caótico de la descentralización y la falta de liderazgo en la construcción de instituciones y mecanismos de rendición de cuentas que la hagan posible.

Lo que hoy tenemos es un sistema político deteriorado que no acaba de cuajar y que, por el camino que vamos, jamás lo hará. Se requiere un liderazgo dispuesto a construir y luego auto-limitarse. No es fácil, pero es obvio.

Según el sapo la pedrada...

El gran desafío que enfrentaron las naciones autoritarias en las últimas décadas fue que cambiaron los referentes económicos y políticos en el mundo y tuvieron que transformarse para lograr el desarrollo o, al menos, una mejoría sustantiva en la calidad de vida de sus ciudadanos. Su dilema fue cómo abrir sin perder la cohesión social y política, y cómo mantener esa cohesión bajo referentes económicos que exigen innovación, inversión privada, crecimientos sistemáticos de la productividad y respeto a las capacidades de los individuos. Muy pocos países lo han resuelto bien.

Mikhail Gorbachov comenzó por procurar el apoyo de su población recurriendo a la apertura política con el mecanismo que denominó “glasnost”. Su expectativa era que la discusión pública y abierta sobre el pasado permitiría encarar la transformación estructural que su economía requería para sobrevivir y prosperar. La llamada “perestroika” consistió en la adopción de mecanismos de mercado en sustitución de la planeación central. Al final, el plan falló, la apertura no fue ordenada, múltiples intereses se apoderaron de los activos existentes y el imperio soviético acabó colapsado.

Carlos Salinas intentó el camino opuesto: apertura económica para evitar el colapso político. El planteamiento era menos ambicioso que el del ruso, pero su concepción era igualmente atrevida. Se buscaba la transformación económica como medio para resolver los problemas de crecimiento e ingreso, pero sin amenazar el statu quo político. En contraste con Gorbachov, el PRI subsistió, pero muchos de los instrumentos empleados para la añorada transformación entrañaban las semillas de sus propias limitaciones. Las privatizaciones fueron sesgadas y no condujeron, en la mayoría de los casos, a mercados competidos al servicio del consumidor, y la apertura misma fue mediatizada

para evitar afectar intereses de los preferidos del “sistema”. El pobre desempeño de la economía en las pasadas décadas no es producto de la casualidad: responde a un plan de apertura insuficiente, sesgado e inconcluso.

China ha optado por ignorar el dilema y su gobierno se ha dedicado a organizar la apertura, mantener un férreo control político y nutrir su legitimidad con crecimiento económico. La apuesta de su élite es que por su tamaño y cultura milenaria distinta a la occidental podrá mantener el poder en el largo plazo. La literatura al respecto es tan diversa en escenarios posibles que sólo el tiempo dirá. Pero de una cosa no hay duda: sus circunstancias no son repetibles en naciones occidentales y por eso sólo un puñado de casos excepcionales –Corea del Norte, Vietnam, Cuba- lo ha intentado. El volado está en el aire.

España, Chile y Corea del Sur, cada una en sus circunstancias, son naciones que optaron por romper con el pasado y encarar el futuro. En lugar de proteger intereses aquí y allá o pretender que lo existente podía soportar la transformación que sus poblaciones demandaban a sus gobernantes, se dedicaron a cambiar con visión de futuro. Cada uno de estos países enfrentó sus propias crisis, retos y condiciones pero, al final, los tres salieron adelante. Con todas sus dificultades, ninguno pretende que el pasado fue mejor.

El actual gobierno mexicano retorna al viejo dilema, pero ahora su enfoque es igualmente contradictorio. Intenta, por un lado, corregir los errores percibidos en el funcionamiento de los mercados y, por otro, procura re-centralizar el poder. En lugar de dar el salto al futuro resolviendo los problemas que dejó a su paso el intento anterior, el proyecto es recrear el viejo sistema, si bien bajo los parámetros actuales. La contradicción es múltiple y

obvia: competir por la inversión en los mercados internacionales, pero controlado al sector privado; decretar entidades autónomas, pero pretender utilizarlas como instrumento de control; abrir sectores otrora protegidos, pero preservando grandes cotos de caza para los intereses reinantes. En una palabra: ser moderno hacia afuera, pero seguir siendo provinciano adentro.

Eso no funcionó la vez pasada ni funcionará ahora. El país vive inserto en un mercado global, pero el conjunto de la nación no lo ha hecho suyo porque persisten innumerables mecanismos que impiden que los mercados funcionen, todo lo cual se traduce en una economía dual que arroja productividades dramáticamente distintas. Algunos de los obstáculos fueron producto de decisiones específicas (ej. las privatizaciones), pero la mayoría tienen que ver con la indisposición a permitir que los mercados funcionen, a lo que ahora se suma la necesidad de recrear el viejo presidencialismo. Lo que el país requiere es un gobierno fuerte que preserve la paz y seguridad, construya un Estado de derecho efectivo y haga posible, a través de esos instrumentos, el funcionamiento general del país. Las medias tintas no van a ser exitosas ahora como no lo fueron antes o en otros países. Se asume el futuro o nos quedamos atrás.

La pregunta es cómo y dónde acabará México. Pidiéndole prestada a Tolstoy su famoso axioma de que todas las familias felices son similares en tanto que cada familia infeliz lo es a su propia manera, la disyuntiva es enfrentar el futuro para construir una nación moderna y aceptar los costos y requerimientos de ser parte de las grandes ligas del mundo (la familia feliz) o seguir buscando excusas para mantener (y renovar) al viejo sistema centralizado que impide el crecimiento de la economía, la prosperidad de la población y el desarrollo de la ciudadanía.

El caso del TLC

“Pocas cosas son tan difíciles de aceptar que el fastidio de un buen ejemplo”.

- Mark Twain

Quizá el mejor ejemplo, si bien de relativamente menor alcance, de lo que el país requiere es el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica. Ese es el mejor, quizá el único, ejemplo de una decisión gubernamental consciente de limitar su poder. El TLC fue el resultado de la búsqueda de garantías a la inversión: su objetivo medular al iniciar la negociación era menos

el comercio que la inversión; se buscaba conferir certidumbre de que las políticas adoptadas en ese momento no serían modificadas con el cambio de gobierno y esa es su trascendencia: el gobierno aceptó limitar su capacidad de acción en al menos un frente, el de la inversión. Algo similar requiere el país en el frente más amplio de la vida pública y política.



México lleva más de 200 años como nación independiente y los mexicanos hemos visto de todo: periodos de luz y periodos de obscuridad, eras de crecimiento y etapas de crisis, tiempos de paz y tiempos de violencia, momentos de optimismo e intervalos aciagos. También ha habido innumerables planes grandiosos, la mayoría de los cuales acabó arrojando resultados casi siempre paupérrimos. La desconfianza en el gobierno no es reciente ni producto de la casualidad.

Muchas son las razones para tan magros resultados pero destacan dos: falta de continuidad y falta de realismo. El problema de continuidad se resume en el hecho de que cada seis años se reinventa la rueda. No hay plan en México que resista un cambio de sexenio: cada gobierno tiene que imprimirle una lógica nueva a su proyecto, generalmente sin que medie una evaluación objetiva de lo existente. Lo anterior siempre fue malo, inadecuado o insuficiente, lo que exige un cambio, con frecuencia radical.

La falta de realismo se deriva del voluntarismo que suele caracterizar a los planes de gobierno: llega una nueva pandilla al poder, llena de ideas creativas e innovadoras con las que espera cambiar, transformar al país de raíz. Algunos de esos planes tienen sentido, pero la abrumadora mayoría han sido meras ocurrencias, sustentadas en la expectativa de que el gobierno, porque es el dueño del mundo, va a lograr su cometido. En adición a lo anterior, nuestros gobiernos y legisladores han sido extraordinariamente proclives a avanzar grandes planes sin llevar a cabo los cambios que serían indispensables para lograr su propio objetivo. Así, acabamos con una Constitución saturada de buenos deseos que no tienen ni la menor probabilidad de traducirse en el desarrollo del país o bienestar de la población.

El resultado es que no existe un sistema de gobierno al que un ciudadano se pueda referir o en el que pueda confiar. Todo depende del presidente en turno y su plan sexenal. Lo importante no es consolidar un sistema de gobierno que trate a todos los ciudadanos por igual y de manera impersonal, sino la gran visión y los cuates. Por supuesto que nada de esto abona a lograr la lealtad de la ciudadanía: más bien, al contrario, ésta siempre queda a la espera –con temor– de lo que vendrá, con toda la incertidumbre que ello entraña.

Las reformas de los 80 y 90 no fueron distintas. Aunque existía un concepto transformador que las animaba, el llamado “modelo” que le daba coherencia al planteamiento rector, el plan estaba saturado de contradicciones que explican buena parte de los resultados. Algunos sectores quedaron sujetos a la competencia, otros no; las privatizaciones siguieron una lógica de maximización del ingreso fiscal en lugar de la transformación de la estructura industrial; se liberalizó pero sin desproteger a los favoritos del régimen; se eliminaron regulaciones pero se preservaron subsidios. En una palabra, se trataba de otro más de los grandiosos planes que transformarían al universo.

Con una excepción, que ha transformado al país, El TLC fue concebido para conferirle permanencia a las reformas que se habían llevado a cabo hasta ese momento. Buenas o malas, y con todas sus insuficiencias, esas reformas entrañaban la oportunidad de efectivamente transformar la realidad, pero sólo si se preservaban en el largo plazo. En otras palabras, el imperativo categórico del TLC fue el de procurar darle certidumbre al factor clave de las reformas, la piedra de toque del proyecto modernizador de ese momento: la inversión.

Revelador de la naturaleza del sistema político, lo crucial del TLC reside en el reconocimiento de la inviabilidad de las instituciones existentes para conferir el tipo de garantía que el inversionista requiere. En ese sentido, aunque contenga dos mil páginas, el TLC no es otra cosa que una forma de “pedir prestadas” instituciones estadounidenses para beneficio de México. En eso yace su esencia y también sus limitaciones.

El TLC fue concebido para preservar lo logrado, pero no para avanzar lo que hacía falta. De esta forma, en otra más de las innumerables contradicciones del proyecto reformador, el TLC logró lo elemental –conferir garantías- pero hizo posible abandonar el proceso de reforma precisamente cuando éste era más importante. Todo se paralizó justo cuando el conjunto de la sociedad y economía mexicana tenían que comenzar a experimentar una transformación en las estructuras productivas y en la educación, en la naturaleza del gobierno y en los

... lo crucial del TLC reside en el reconocimiento de la inviabilidad de las instituciones existentes para conferir el tipo de garantía que el inversionista requiere.

mecanismos de regulación para elevar la productividad. Lo urgente implicaba completar una transición integral, para pasar de una

economía cerrada y protegida a una abierta y competitiva. Así, en lugar de que eso ocurriese, se acabó creando y preservando una economía dual donde una parte es competitiva y la otra constituye un fardo para el crecimiento.

El TLC coadyuvó a la transformación de innumerables sectores industriales, abrió oportunidades para el crecimiento de empresas

y actividades, elevó la productividad de grandes porciones de la economía y logró su objetivo principal respecto a la inversión.

Cualquiera que sea la posición que uno tome respecto al TLC, nadie puede dudar de su enorme trascendencia y de su función medular en lograr prácticamente todo lo positivo que ocurre en la economía mexicana. Lo que el TLC no puede hacer es substituir las

funciones esenciales de gobierno. Ese es el gran déficit que vive la sociedad mexicana y de eso depende la realización de su enorme potencial.

...el TLC no es otra cosa que una forma de “pedir prestadas” instituciones estadounidenses para beneficio de México. En eso yace su esencia y también sus limitaciones.



¿Gobernar para el futuro o preservar lo existente?

“La disposición a preservar y la habilidad para mejorar, ambas juntas, es mi medida del estadista”.

- Edmund Burke

México es un país que vive de interminables y permanentes apuestas. En lugar de un plan explícito o implícito de desarrollo, el país transita de un gobierno a otro, cada uno de los cuales reinventa todo: desde el proyecto político hasta los planes de infraestructura.

No hay un sentido de dirección ni hay continuidad. La sociedad, y la economía, viven

permanentemente a la expectativa. En este contexto, no es casualidad que el desempeño del país –igual la economía que el comportamiento de los actores sociales- sea errático. Igual lo es el prestigio de los presidentes luego de su mandato: los pocos que salen bien librados es porque gozaron de circunstancias excepcionales o porque construyeron legados que trascendieron. No son muchos los que lo han logrado y, en el mejor de los casos, sólo uno en las últimas cinco décadas.

La razón de esto no es difícil de dilucidar. Los gobiernos exitosos de antaño tuvieron dos características que hicieron posible ese hito: primero, contaban con un partido hegemónico que permitía implementar cualquier política –igual benigna que lo contrario- y eso le confería a los respectivos presidentes un poder inigualable. Cuando las estrategias eran exitosas (pienso en el desarrollo estabilizador, al menos en su etapa exitosa antes de que la balanza en cuenta corriente de la balanza de pagos comenzara a hacer crisis a partir de 1965), el gobierno entregaba buenas cuentas. Cuando las estrategias fueron desastrosas, como en la década de los setenta, el desprestigio de los presidentes llegó a su zenit.

El otro factor que hizo posible que algunos presidentes de antaño gozaran de prestigio era el momento del mundo. La era de la postguerra mundial creó un entorno excepcional para el crecimiento económico y los países que fueron exitosos en ese entorno lo fueron esencialmente debido a la combinación de dos factores críticos: gobiernos que mantuvieron la estabilidad económica y financiera, a la vez que invertían en infraestructura, y la inversión privada, sobre todo en manufactura. El desarrollo estabilizador fue una era extraordinaria para México, pero llegó a su límite económico cuando las exportaciones de maíz y otros granos comenzaron a declinar, creando un déficit en la balanza comercial del país que, con el tiempo, destruyó la ecuación que había soportado esa estrategia.

Sin embargo, desde un punto de vista político, la característica de la época era una sociedad poco participativa, un gobierno fuerte y autoritario y ausencia de información respecto al resto del mundo, debido tanto a la naturaleza endogámica de la estructura económica como al bajísimo conocimiento de la población sobre

lo que ocurría en el resto del mundo. En otras palabras, se trataba de una población chica en comparación con la actual, sin el tipo de información que la Internet permite en la actualidad y sin la multiplicidad de conexiones internacionales que hoy caracterizan a la población del país. Todos y cada uno de estos factores hace imposible retornar al pasado.

El gobierno del presidente Peña Nieto ha vuelto a la tradición de las apuestas. La apuesta en esta ocasión es que la concentración del poder permita recuperar la capacidad de crecimiento de la economía. Independientemente de lo específico, se trata de la misma apuesta de siempre: librar el momento sin llevar a cabo transformaciones de fondo que garanticen la transformación que el propio presidente ha prometido. Se trata de una apuesta al statu quo en lugar de la construcción de un futuro distinto.

Seguimos viviendo de apuestas en lugar de fundamentar el desarrollo de largo plazo en la construcción de un basamento sólido que conduzca a ello. Aunque nadie puede restarle mérito al éxito en aprobar importantes reformas, su relevancia se podrá observar cuando éstas se implementen y prueben su valía, algo no evidente en este momento.

Alexis de Tocqueville lo decía desde entonces: el gobierno debe ser un medio, no un objetivo en sí mismo. Cuando el gobierno se arroga todas las facultades, funciones, obligaciones y derechos, resulta imposible pensar en que el ciudadano se comporte como un ente responsable. O, dicho de otra forma, no es que nuestra ciudadanía no sea demócrata (“una democracia sin demócratas”), sino que todos los incentivos que existen favorecen comportamientos anómalos. ¿Por qué habría alguien de apearse a las reglas del juego si lo que trae beneficios es protestar, bloquear avenidas, disputar, manifestar, irse del Pacto, etc.? Es

absolutamente racional para los actores políticos y para infinidad de ciudadanos actuar fuera de las reglas formales que sólo se aplican cuando así le beneficia al gobierno o a cierto sector de la sociedad.

El discurso dice que se busca construir un país competitivo de alta productividad, pero no se repara en el hecho de que todo conspira para hacerlo imposible: el sistema político es disfuncional, el gobierno es incompetente, el sistema fiscal es brutalmente complejo, las regulaciones son muchas veces absurdas, el poder judicial es un hoyo negro y reina la arbitrariedad por doquier. La impunidad es la norma, no la excepción.

El mundo de hoy ya no es como el de antaño: hoy la información es ubicua y tanto los países como las sociedades pueden observar y comparar. En la medida en que todas las naciones buscan atraer a los mismos turistas, consumidores e inversionistas, la competencia real reside en crear condiciones que amplíen el mercado, hagan posible una rentabilidad atractiva y confieran certeza jurídica. Atraer inversionistas a la energía será un enorme reto. En su expresión más fundamental, el proyecto gubernamental se apunala en una estrategia que no enfrenta los retos centrales del desarrollo del país. La centralización no es un proyecto: en el mejor de los casos, constituye un medio para lograr otros propósitos que, hasta la fecha, no son evidentes. Centralizar el poder no sólo no resuelve los problemas, sino que constituye, en el mejor de los casos, librar el escollo: lo mismo que han venido haciendo todos los gobiernos desde 1965. Además, el proyecto viene asociado con un elevado riesgo de disrupción financiera en la forma de elevados déficit fiscales.

LA OPORTUNIDAD

El gran activo del presidente Enrique Peña Nieto es su capacidad de operación política. Aunque eso es lo que se esperaría de un presidente, actividad política por antonomasia, esa no ha sido la característica de presidentes recientes en el país. Este activo, excepcional en la política mexicana es crucial porque lo que hace posible avanzar hacia el desarrollo es la interacción y conciliación de intereses y grupos con perspectivas, visiones e intereses distintos. Independientemente del objetivo que se persiga, el mundo se mueve con acuerdos de poder.

México ha sido una excepción a esta regla en las últimas dos décadas. Aunque ha habido mucha más actividad legislativa que en los años anteriores a 1997, el país ha presenciado a una clase política prácticamente incapaz de comprometerse y actuar en función de desafíos medulares, mismos que se han traducido en graves rezagos, sobre todo en materia económica. Ha habido infinidad de reformas relativas a derechos sociales y políticos pero, hasta el inicio de la actual administración, ninguna relevante en los temas que impiden el tipo de revolución económica que han experimentado nuestros principales competidores a escala global.

La explicación de esta situación es obvia: el pacto priista que permitió décadas de estabilidad en el siglo pasado se vino abajo por la erosión que inexorablemente acompaña al poder y, en no poca medida, por la evolución de la sociedad mexicana en ese mismo periodo. Los acuerdos de los años veinte con que nació el abuelo del PRI, el Partido Nacional Revolucionario, eran primitivos, pero empataban el momento post revolucionario. En su esencia, aquellos arreglos entrañaban el respeto al líder “máximo” (y sucesores sexenales), un procedimiento para la sucesión presidencial y un mecanismo para la distribución de los beneficios

en función de la lealtad al líder en turno. Aquel pacto se colapsó en los años ochenta, cuando el partido se divide y desaparecen los instrumentos que hasta ese momento habían cohesionado a la clase política (priista). Las derrotas de 1997 y 2000 no fueron sino puntillas a un sistema que había dejado de funcionar y que, más allá de las nostalgias, no se puede reconstruir.

Quizá el gran mérito del presidente Peña Nieto fue el de saber utilizar las estructuras del partido para construir una maquinaria capaz de ganar la elección. No menos importante ha sido la conducción de los procesos legislativos: independientemente de quien haya propuesto la idea del Pacto por México, su verdadera trascendencia se debe a la capacidad del presidente para convertirlo en un instrumento eficaz para gobernar. Sin embargo, ninguno de estos logros resuelve los problemas que

Desde finales de la década de los ochenta, el país ha funcionado, mal o bien, en función de la destreza y capacidad de operación política de los individuos que han ocupado la presidencia.

enfrenta el país ni anula las causas originales del deterioro del sistema priista. Las encuestas así lo demuestran.

Desde finales de la década de los ochenta, el país ha funcionado, mal o bien, en función de la destreza

y capacidad de operación política de los individuos que han ocupado la presidencia. Salinas, un político hábil, supo usar los instrumentos del poder; sus sucesores, menos diestros en esos terrenos, fueron incapaces de lograr cambios relevantes. Pero el caso de Salinas es paradigmático en otro sentido: los resultados de su gestión lo dicen todo porque por más que logró reenfocar a la economía del país para bien, la ausencia de

pesos y contrapesos llevó a la violencia política y a una catástrofe financiera. Los factores que habían hecho posible gobernar al país en las décadas previas se habían erosionado y la funcionalidad del sistema como instrumento de control había desaparecido. Nada de eso ha cambiado, lo que sugiere que sólo un entramado institucional distinto permitiría lograr una recuperación tanto política como económica sustentable.

El problema de México es de organización y administración del poder. La genialidad del sistema priista consistió en que construyó un mecanismo autoritario pero que, por su naturaleza, hacía las veces de estructura institucional que era percibida como legítima. Lo necesario hoy es una construcción institucional en un entorno competitivo y democrático. El contexto y el entorno modifican la perspectiva de raíz: las condiciones estructurales que caracterizaron al país en la era priista anterior no son las mismas y la nueva realidad exige otro enfoque: una nueva institucionalidad.

La estructura priista funcionaba en torno al binomio PRI-presidencia, que implicaba negociaciones internas con una gran capacidad de implementación. El PRI, como sistema de control político, permitía garantizar que las decisiones a las que se llegaba dentro de ese binomio pudiesen ser instrumentadas. También incorporaba mecanismos disciplinarios que acotaban al menos los peores excesos y abusos por parte de funcionarios, líderes obreros, empresarios y políticos en general. Al mismo tiempo, la consecuencia más evidente de una estructura autoritaria y centralizada como aquella es que nunca permitió la construcción de instituciones funcionales, pues éstas hubieran acotado el poder del centro. Esta es la razón de la brutal debilidad histórica de los gobiernos estatales, factor que ha hecho posible que, con el colapso del control central, se hayan constituido réplicas primitivas del viejo sistema a nivel estatal.

¿Cómo cambiar esto? En concepto, hay tres posibilidades: una, la favorita de los nostálgicos del viejo sistema (incluidos algunos localizados en la izquierda), consistiría en reconstruir los mecanismos de control autoritario para poder recuperar la eficacia del viejo sistema. La segunda implicaría una gran revolución institucional cuyo meollo consistiría en acotar las facultades de la presidencia. La tercera tendría por objetivo la construcción institucional, pero su planteamiento es procedimental: más instrumentos, más coaliciones y otros medios para ir exhibiendo al sistema más que transformándolo. En cada partido hay promotores de alguna de estas vertientes: este no es un asunto partidista.

A LA MITAD DEL RÍO

El país se encuentra a la mitad de un proceso de cambio que no parece concluir y, peor, que no tiene dirección o conducción. De un sistema político autoritario se pasó a una gran efervescencia política y participación ciudadana, al menos en el debate público y las redes sociales, pero sin que se desarrollara una cultura democrática. En la actualidad, el gobierno intenta re-centralizar el poder, pero lo hace a contra corriente: en contraste con el PRI de antaño, aquel autoritarismo gozaba de plena legitimidad; en la actualidad, ni el gobierno ni su estrategia pueden presumir de algo similar. En otras palabras, una estrategia de concentración del poder no podría ser más que efímera a menos de que vaya asociada a un proyecto de desarrollo institucional, donde la centralización política se convierta en un medio para un fin más trascendente.

Si uno observa la forma en que se comporta el debate público – excluyente, amenazante, descalificador- los mexicanos seguimos teniendo una cultura política autoritaria y patrimonialista. Algunos

tildan esto de “democracia sin demócratas”, pero visto en la perspectiva de los cambios que han tenido lugar en las últimas décadas, lo que parece más certero es que, en realidad, México se caracteriza hoy por un sistema político autoritario en proceso de desintegración sin que la democracia haya cobrado forma o echado raíz. En lugar de participación ciudadana y competencia por su participación, los partidos preservan una cultura de control más propia de un sistema autoritario, ejercen un patrón vertical de gobierno interno, utilizan a la población como masa inerte y toda su lógica es patrimonialista, clientelista y personalista, todo dentro de un marco corporativista. Esta evolución ha llevado a un creciente deterioro de la autoridad y de la legitimidad del gobierno (cualquiera que este sea), además de su creciente fragilidad.

Los factores que hicieron posible el llamado “milagro mexicano” de la era del desarrollo estabilizador (1940-1970) se han revertido: desapareció el centro de autoridad política que le daba estabilidad al sistema e integración a las élites, que a su vez permitía que se forjara un consenso, así fuera impuesto desde arriba. Esto ha llevado a una fragilidad permanente por la ausencia de autoridad. La antigua coherencia que integraba a las élites en un proceso efectivo de toma de decisiones, y que se traducía en crecimiento económico, consolidaba la estabilidad política. Hoy en día, como en el Brasil de los sesenta, ocurre lo contrario: no existe un consenso entre las élites políticas y económicas, la política económica gubernamental (fiscal, competencia, regulación) no es conducente a la construcción de acuerdos sobre el futuro y la ausencia de un claro proyecto de desarrollo conlleva una creciente ilegitimidad del sistema político en su conjunto. Es irónico, y paradójico, que un gobierno tanto más diestro en la operación política y que ha logrado que se aprueben reformas fundamentales, no haya sido capaz de lograr un consenso entre las élites del país.

El mexicano dejó de ser un sistema político autoritario estable para convertirse en uno corporativista inestable que podría igual consolidarse que sucumbir a una revolución o institucionalizarse gradualmente hasta emerger como una sociedad democrática.

En paralelo al deterioro del sistema político, la sociedad ha cambiado: han emergido organizaciones civiles, entidades autónomas, mecanismos dedicados a demandar rendición de cuentas, los migrantes han abierto un mundo de conocimiento e información sobre otras formas de vivir, las mujeres han transformado el mercado laboral y la realidad familiar, la transición demográfica va a dejar a su paso una abrumadora mayoría de jóvenes que no creen en las soluciones mágicas de antaño...

Todo depende de la existencia o no de conducción inteligente hacia un nuevo estadio de interacción política. Sin embargo, aunque no hay certezas y los riesgos son muchos, sobre todo porque cada reforma que se aprueba inevitablemente tiende a generar ganadores y

perdedores, hay razones para ser optimistas y no es evidente que el país continuará siendo disfuncional hasta el fin de los tiempos.

En paralelo al deterioro del sistema político, la sociedad ha cambiado: han emergido organizaciones civiles, entidades autónomas, mecanismos dedicados a demandar rendición de cuentas, los migrantes han abierto un mundo de conocimiento e información sobre otras formas de vivir, las mujeres han transformado el mercado laboral y la realidad familiar, la transición demográfica va a dejar a su paso una abrumadora mayoría de jóvenes que no creen en las soluciones mágicas de antaño y, no menos importante, la sociedad de hoy, aunque poco organizada

para gobernarse, está claramente indispuesta a tolerar un todavía mayor deterioro. Puesto en otros términos, la sociedad mexicana se encuentra en un momento óptimo para que un gran liderazgo conduzca hacia una gran transformación. Al final del día, la oportunidad es enorme, pero su consecución requeriría cambios fundamentales en la orientación que el gobierno ha decidido darle a su proyecto hasta este momento.

CONSTRUIR CONFIANZA Y CREDIBILIDAD

Cuenta una anécdota que, muy poco después de la caída del Muro de Berlín, Jeffrey Sachs, joven y listo para conquistar al mundo, platicó con el entonces secretario general de la OECD sobre su propuesta de estrategia económica para el gobierno ruso. Su objetivo era una transformación súbita e integral. El oficial de la OECD le respondió que no todo eran decisiones estrictamente económicas y que, para ser exitosa, una estrategia debía incluir la construcción de instituciones sólidas y apropiadas. Sachs hizo caso omiso, lo que llevó a que el Sr. Paye concluyera con una afirmación lapidaria: “sin instituciones buenas y fuertes, todo lo que lograrás será abrirle la puerta a la mafia”.

Si algo revela el entorno de violencia, criminalidad, manifestaciones y, en general, comportamientos no institucionales en el país es la ausencia de legitimidad de nuestras instituciones. Las existentes generan desconfianza y, por lo tanto, rechazo.

Lo que el Sr. Paye le dijo a Sachs es perfectamente aplicable a México. Las cosas funcionaban antes, hace cincuenta años, porque se trataba de una sociedad mucho más chica (casi la tercera parte en población), distante de los circuitos económicos del resto del mundo, mucho menos informada y, sobre todo, en un entorno mucho más simple. El gobierno era un ente

todopoderoso y las redes de relaciones dentro de la sociedad giraban, con la mayor frecuencia, alrededor de la familia, la escuela y diversas organizaciones privadas. No es difícil explicar cómo, en ese contexto, todo parecía funcionar con normalidad: orden, crecimiento económico y relativamente poco conflicto político.

Todo ha cambiado desde entonces, tanto afuera como adentro. Por una parte, la economía, tanto la nuestra como la del mundo, ha experimentado una revolución: las fuentes y motores de crecimiento nada tienen que ver con las de antaño y la complejidad es infinitamente mayor. Por otro lado, en la medida en que creció la sociedad y que ésta logró algún margen de apertura política, el país comenzó a descentralizarse. Esa descentralización tuvo el enorme beneficio de dispersar el poder y las fuentes de decisión, pero fue tan caótico y desorganizado que no vino acompañado de la construcción de instituciones sólidas y funcionales. Finalmente, mientras nosotros pasábamos crisis económicas y experimentábamos con la descentralización política (y, clave, de las entidades de seguridad), el contexto internacional cambiaba radicalmente. El coctel acabó siendo terrible para el país porque nos asedió un fenómeno criminal sin estructuras de gobierno capaces de contenerlo: nuestro sistema de gobierno era (es) del siglo XIX, pero las mafias criminales son del XXI. Paye así lo entendía.

Las crisis –políticas, financieras, de seguridad- acabaron con cualquier vestigio de confianza de la población en sus autoridades. Un hindú resumía a su país en una forma que es enteramente aplicable a nuestro contexto: la India, decía, crece de noche, cuando la burocracia duerme. Dos estudiosos, Acemoglu y Robinson,¹¹ diferencian entre instituciones

incluyentes y extractivas para ilustrar el punto: ahí donde existen pesos y contrapesos (límites a la acción abusiva del gobierno), el crecimiento de la economía es posible; en contraste, en instancias donde no existen límites efectivos (judiciales o legislativos) y donde los derechos no son iguales para todos los jugadores (y perviven la impunidad, el nepotismo y el abuso del poder), el potencial de crecimiento es por demás limitado. Lo normal, históricamente, dicen, son las instituciones extractivas donde, agrego yo, proliferan las mafias.

No es necesario ver muy lejos en nuestro país para determinar el tipo de instituciones que tenemos. Michoacán, Chiapas, varios

La lección es clara: si queremos cambiar la realidad tenemos que construir instituciones incluyentes, es decir, transparentes como fundamento básico de gobierno.

ex gobernadores y todo tipo de actores y decisiones son ejemplos sobrados de la naturaleza de nuestra realidad. La lección es clara: si queremos cambiar la realidad tenemos que construir instituciones incluyentes, es decir, transparentes como fundamento básico de gobierno.

Douglas North, premio Nobel de economía, escribió que se requieren reglas formales (leyes), pero que estas son insuficientes: igual de importantes son las restricciones informales (normas de comportamiento, decencia, códigos de conducta) y, sobre todo, la efectividad de los mecanismos que hacen cumplir las leyes y las normas sociales.¹² Cuando el gobierno es débil, parcial y disfuncional, su capacidad para cumplir su parte es mínima, en tanto que la capacidad y la disposición de la sociedad de hacer la

suya (oprobio público, expulsión de instituciones privadas, etc.) es limitada toda vez que no existe un espíritu comunitario.

Un ex director de Pemex contaba la anécdota que resume nuestro desafío: un día le preguntó al presidente de una de las petroleras más grandes del mundo cómo lidiaban con la corrupción en sus empresas, la presunción siendo que el fenómeno es ubicuo en la industria. El petrolero le respondió que se trata de un fenómeno excepcional porque cuando hay un caso, la empresa de inmediato hace una denuncia ante la autoridad competente (o sea, el elemento disuasivo es enorme), pero sobre todo porque la propia sociedad lo penaliza brutalmente: cuando se da un caso, la familia es expulsada del club social a que pertenece y los niños son aislados por los otros en la escuela. Es decir, el costo de una infracción es tan grande que muy pocos se atreven a cometerla. En Pemex, concluía el funcionario, cuando se “inhabilita” a un infractor, al mes retorna, hecho un héroe, como representante de algún proveedor o contratista.

Construir un régimen de legalidad y confianza tiene enormes costos, pero los beneficios son inmensos. El principal de los beneficios es evidente: se institucionalizan los procesos de solución de conflictos, lo que se traduce en paz social y el comienzo de la construcción de un sistema permanente de seguridad. Los costos son esencialmente personales: el presidente, y los titulares del ejecutivo a otros niveles de gobierno, ceden poderes personales. La contraparte es que adquieren una legitimidad, y el potencial de trascender que, como ilustra la historia reciente, sería imposible de lograr de otra manera.

Centralizar vs. sociedad civil

“De nada sirve la perfección de los medios mientras prevalezca la confusión de objetivos”.

- Albert Einstein

La disyuntiva es muy clara: centralizar y concentrar el poder o construir una nueva era política. Se trata de visiones excluyentes, pero no cabe la menor duda que un gobierno que es exitoso en concentrar el poder puede utilizar esa fortaleza como instrumento para llevar a cabo un ambicioso proceso de cambio político. Pero la disyuntiva no desaparece: centralizar el poder es distinto, es contradictorio con el desarrollo de una sociedad civil.



No me queda duda alguna que la estrategia de centralización del poder tiene una dinámica que, al menos en parte, responde al desorden que ha caracterizado a la sociedad mexicana en las últimas décadas. Sin embargo, el punto medular es que la centralización del poder no es lo opuesto a la anarquía o el desorden. La alternativa a la anarquía y el desorden es una sociedad civil fuerte que le da solidez al sistema político, pero su desarrollo requiere de instituciones y éstas si son antagónicas a la concentración de poder. Ese es el verdadero dilema de la política mexicana en la actualidad.

Visto desde una perspectiva de largo plazo, en las dos épocas exitosas que ha tenido el país, la primera durante el porfiriato y la segunda durante la era del desarrollo estabilizador, el común denominador fue la centralización del poder. Díaz centralizó el poder, combatió a los cacicazgos regionales y terminó con décadas de inestabilidad, levantamientos y revoluciones y le dio al país unos años de paz para prosperar. La era priista del desarrollo estabilizador pacificó al país, mantuvo la estabilidad y logró un equilibrio conducente al crecimiento de la economía.

Convertir a México en un país moderno implica meter a toda la población en orden y eso entraña la terminación de privilegios, prebendas y beneficios particulares, incluyendo los de la propia presidencia.

El problema es que ambos periodos se colapsaron por sus propias contradicciones y limitaciones.

Crear que el camino hacia el futuro reside

en la reconcentración del poder por la vía de un gobierno fuerte desarrollista como los de la era del desarrollo estabilizador o por vía la de la represión y manipulación a través de los órganos

de seguridad tipo Putin, ignora la naturaleza de la economía en esta era y la dinámica de la sociedad. Con la posible excepción de China, que es una nación distinta a prácticamente todas las demás tanto por su cultura e historia como por el tamaño de su población, no es posible dejar de observar que el colapso de los regímenes duros en los últimos años se debe a los obstáculos que la concentración del poder entraña para el desarrollo económico. Igual de evidente es la prosperidad de las sociedades abiertas. El grado de democracia que alcance México dependerá de un sinnúmero de factores, pero la característica de las naciones exitosas, incluida, así sea de manera incipiente, China, es la fortaleza de sus instituciones.

La reconcentración del poder no es salida porque es adversa al crecimiento de las empresas, a la generación de riqueza y al desarrollo de la creatividad de las personas, que es donde yace el desarrollo futuro. La salida sólo puede ser una: el desarrollo de instituciones que le confieran certidumbre a la ciudadanía y a los empresarios e inversionistas. La criminalidad ha crecido porque no existen instituciones fuertes -policías, poder judicial, gobiernos locales- con capacidad de acción y que sirvan de modelo y autoridad creíble ante el ciudadano incrédulo. En otras palabras, el problema de México no es la criminalidad y la violencia, sino de ausencia de Estado, ausencia de instituciones gubernamentales competentes capaces de mantener el orden, imponer reglas y ganarse el respeto de la ciudadanía. Lograr eso requerirá una decisión consciente de, primero, construir capacidad de Estado y, segundo, que el gobierno mismo, el presidente, acepte someterse a las instituciones resultantes.

Ahí reside el dilema para el país: convertir a México en un país moderno implica meter a toda la población en orden y eso

entraña la terminación de privilegios, prebendas y beneficios particulares, incluyendo los de la propia presidencia. Meter al país en orden implicaría reformar todos los ámbitos de la vida nacional. En la medida en que el orden institucional rige la vida del país en general, se torna inaceptable la existencia de desviaciones, sean estas en la forma de plantones o monopolios, actos terroristas o abusos de poder, criminalidad o violencia. Una sociedad institucionalizada penaliza los comportamientos anómalos que hoy en el país son de naturaleza cotidiana. En un contexto de orden institucional nadie sigue como estaba antes. La disyuntiva es mucho más profunda de lo aparente. Aterrizar el deseo –o el discurso- por mejorar, hacer de México un país más amable y exitoso y lograr una sustancial mejoría en los niveles de vida, va inexorablemente de la mano de la disciplina, el orden y la igualdad ante la ley. Aterrizarlo implicaría que lo acepten los poderes fácticos, los ricos, los políticos y demás beneficiarios de privilegios: desde los franeleros hasta el presidente. Para bien o para mal, sólo el presidente puede emprender un camino en esa dirección: sólo el presidente tiene el poder para hacerlo y la institucionalización y el orden son imposibles sin que el propio presidente esté dispuesto en sí mismo a someterse al reino de la ley.

¿ES SUFICIENTE UN GOBIERNO EFICAZ?

Al inicio del gobierno del presidente Peña estuvo de moda la noción de que ésta era la gran oportunidad de México, el llamado “momento mexicano”, y que todo lo que hacía falta para consagrarlo en realidad era un gobierno eficaz. Como planteamiento era poderoso y fue convincente para una proporción suficiente del electorado para asegurar su triunfo. Sin embargo, la experiencia cotidiana desde el inicio de la administración confirma lo que la población conoce de manera

instintiva: aunque la eficacia gubernamental es necesaria, de hecho una condición sine qua non, la eficacia, como la centralización del poder, es tan solo un medio, no un objetivo y, por lo tanto, insuficiente para lograr avanzar el desarrollo del país. El éxito en el desarrollo no tiene que ver con el potencial del país, por grande que éste sea, sino con su desempeño, y éste depende de algo más que de un gobierno eficaz. Se requieren instituciones fuertes, un gobierno competente (que no es lo mismo que eficaz) y, sobre todo, de un Estado de derecho consolidado.

En la actualidad, dos años después del inicio de esta administración, el país exhibe una enorme propensión al caos, realidad que contrasta con la propuesta gubernamental de orden, eficacia y estabilidad. Millones de mexicanos se adaptan a las circunstancias porque no tienen alternativa, pero sus oportunidades de desarrollo son limitadas por la inexistencia de referentes institucionales estables. Contario a lo propuesto por el gobierno, la economía, y cada uno de los ciudadanos, funciona menos por la existencia de reglas del juego conocidas y confiables que por la lógica tradicional que impera en el país: la lógica sexenal. Esa racionalidad permite que el país funcione pero impide que se desarrolle: la razón es que sólo un horizonte de largo plazo en la inversión, el ahorro y el desarrollo permite el tipo de transformación que el presidente ha prometido.

Un gobierno eficaz es indispensable para el funcionamiento de un país, pero siempre y cuando esa eficacia no se identifique con arbitrariedad y la diferencia radica en la existencia de instituciones que limitan el poder presidencial. Es claro que en el país pervive un sinnúmero de abusos, vividores, desorden y criminales; circunstancia que exige un gobierno fuerte, capaz de establecer orden, limitar esos excesos y crear un entorno propenso al

desarrollo. Pero ese gobierno eficaz tiene que existir y operar en un contexto institucional que lo acote y evite su propio potencial de excederse.

HAY MÁS HISTORIA, PERO MENOS EXITOSA DE LO APARENTE

En la actualidad, México no puede confundirse con una democracia. A pesar de que se han venido adoptando algunas de las formas de la democracia, sobre todo en el plano electoral, subsiste un sinnúmero de prácticas políticas que se acercan más a esquemas autoritarios y oligárquicos que a los democráticos. Esto no niega diversos avances en el frente político, pero si debe ponerlos en perspectiva. En todo caso, para poder lograr un sistema político democrático, el país primero tendría que consolidar sus estructuras de gobierno, construir una capacidad gubernamental de actuar y mantener el orden dentro de un esquema institucional.

A lo largo de las últimas décadas, el país pasó de una era autoritaria a una de desorden, pero no por ello simple o lineal. De hecho, la complejidad de los procesos de cambio político ha sido enorme y, aunque eso pudiera ser inevitable, ha adolecido de conducción. De alguna forma, el país optó por transformar su sistema político hacia una estructura democrática, pero nunca construyó las estructuras, instituciones y procedimientos necesarios para que ésta pudiera ser exitosa. El resultado ha sido que todas las estructuras políticas han experimentado algún grado de convulsión. El paso de un sistema en el que existían mecanismos verticales de control hacia uno en el que el ciudadano es el principio y fin de los procesos de decisión, entraña no sólo la conformación de un sistema electoral

transparente y creíble, sino también de toda una gama de instituciones que lo hagan viable. Sin embargo, todo eso se dejó al azar y el resultado ha sido el desorden imperante que se evidencia en la forma de actuar de la prensa, en la descomposición del sistema judicial, en la descentralización presupuestal y, en general, en la ausencia de claridad de futuro para el gobierno o para el país en general. En contraste con un sistema político autoritario, una democracia exige, para funcionar, una gran riqueza institucional y el desarrollo de ésta depende tanto de la ciudadanía como del gobierno y los órganos de Estado (sobre todo el legislativo), pero el hecho es que en México no se ha avanzado mucho más allá del ámbito electoral y eso se ha debido, en no poca medida, a la ausencia de liderazgo por un lado y a la indisposición de sucesivos presidentes a someterse al reino de la ley.

Al inicio de los noventa, Ralf Dahrendorf, el afamado profesor germano-británico, escribió una larga carta en forma de libro en la que trataba la complejidad política que enfrentaban los países de Europa oriental. Liberadas del yugo soviético, las “nuevas” naciones confrontaban la necesidad de construir instituciones que les permitiera gobernarse, adoptar estrategias de desarrollo económico y desarrollar medios para adaptarse al mundo al que se incorporarían. Todas ellas optaron, al menos nominalmente, por sistemas democráticos de gobierno y pronto comenzaron a encontrar las dificultades inherentes al desarrollo de mecanismos de pesos y contrapesos, el enorme reto que implica crear y desarrollar medios de comunicación honestos, analíticos y críticos que sirvieran a la ciudadanía más que a sí mismos y, sobre todo, la necesidad de construir un orden legal que definiera derechos y obligaciones, procedimientos y medios para el desarrollo político, económico y social.

Luego de observar lo intrincado de los procesos de cambio que caracterizaban a esos países, la conclusión de Dahrendorf resultó premonitrice: “se requieren seis meses para instrumentar la democracia electoral, seis años para construir los pininos de una economía de mercado y sesenta años para construir una sociedad civil sobre la que se ancle y consolide la democracia”. El tiempo para lograrlo, continuaba Dahrendorf, depende de diversos factores, pero uno que es condición sine qua non es la existencia de un liderazgo capaz de encauzarlo.¹³ Individuos como Adolfo Suárez y Felipe González en España ilustran fehacientemente este diagnóstico.

Es imposible saltarse etapas en temas tan fundamentales como es el de la maduración política de una sociedad. Pero ciertamente es posible dar pasos certeros que, poco a poco, vayan sedimentando la consolidación de instituciones que son la esencia de la democracia. El ejercicio constitucional emprendido en 2013 muestra que, contrario a lo que se observaba en los años previos, el acuerdo político si es posible en el país; sin embargo, más allá de los cambios legales, la transformación del país depende de la funcionalidad de las instituciones. Como ejemplo concreto, todavía está por verse si las entidades regulatorias de nueva creación van a satisfacer el mandato que las reformas constitucionales les encargaron, circunstancia por demás incierta por la misma razón: porque la independencia de las mismas no es probable en virtud de la dominancia no institucional del poder ejecutivo.

Si bien las fuentes del cambio político que ha experimentado la sociedad mexicana a lo largo de las últimas décadas han sido múltiples –desde el cambio demográfico hasta las crisis económicas, pasando por la erosión de la legitimidad del PRI y

el crecimiento de otras fuerzas políticas- el paso más importante hacia la democracia no se dio en abstracto. La presión de la sociedad forzó a los gobiernos de entonces a ir liberalizando distintas partes de las estructuras políticas, con frecuencia a regañadientes. Las sucesivas reformas electorales ilustran el proceso de gradual apertura que, sin embargo, nunca llegó a ser total y siempre

dependió de la venia del presidente en turno. Es decir, aunque nadie puede disminuir la importancia de las

La presión de la sociedad forzó a los gobiernos de entonces a ir liberalizando distintas partes de las estructuras políticas, con frecuencia a regañadientes.

presiones que experimentaba el viejo sistema para liberalizar la política mexicana, el consenso electoral no surgió en el aire, sino de una negociación política con un gobierno dispuesto a avanzar en la materia, con frecuencia a regañadientes y contraviniendo las preferencias de los miembros de su propio partido.

La disyuntiva ahora es si perseverar en el camino de la apertura, pero con conducción efectiva o si centralizar el poder como objetivo en sí mismo. La reciente reforma político-electoral es un buen ejemplo de lo que ocurre cuando el contenido de una iniciativa responde más a las demandas de una de las partes que a un diseño avanzado de transformación política. Lo paradójico de esa reforma es que no avanza en ninguno de los terrenos que son clave para la transformación del país como serían: la construcción de nuevas reglas de interacción entre partidos, poderes públicos y medios de comunicación, así como la creación de mecanismos efectivos de rendición de cuentas.

La democracia mexicana ha llegado a un punto de parálisis. La

diversidad del país es enorme y creciente y los intereses que se expresan a lo largo y ancho del territorio son extraordinariamente contrastantes. Nada ejemplifica lo anterior de mejor manera que las campañas y disputas –algunas de ellas verdaderas batallas campales- que en la actualidad existen al interior de los propios partidos políticos. Esa parálisis permitió convertir al Pacto en un instrumento idóneo para el avance de una agenda legislativa pero no es, no puede ser, una respuesta permanente.

La característica central del viejo sistema político era la disciplina. Esta permitía la articulación de consensos, en ocasiones más voluntarios que en otras, sobre la agenda pública. A pesar del éxito logrado en materia constitucional, es improbable que ese tipo de acuerdos entre partidos políticos sea sostenible en el mediano plazo. Inevitablemente, la lógica electoral dominará la siguiente etapa, factor que llevará a la polarización partidista, al menos en el terreno de las campañas y elecciones. Pasado ese momento, al menos uno de los dos partidos grandes de oposición (el PAN) tendrá liderazgo nuevo y eso imprimirá un tono distinto a la relación con el gobierno.

La pregunta para entonces será si sigue una relación entre partidos que se salta al poder legislativo, que depende de entendidos no transparentes y que implica importantes transferencias de dinero del gobierno hacia esos liderazgos. Mucho más útil resultaría apuntalar esas interacciones y negociaciones en estructuras institucionales que partan del principio del reino de la ley.

¿El momento Suárez?

Un hombre joven atrapó a un pájaro pequeño y lo escondió detrás de su espalda. Luego preguntó: “Maestro, ¿el pájaro que tengo en mis manos está vivo o muerto?” El niño pensó que ésta era la gran oportunidad para jugarle un truco al viejo. Si el maestro contestaba “muerto”, lo dejaría volar; si el maestro contestaba “vivo”, simplemente le torcería el cuello. El maestro respondió: “La respuesta está en tus manos”.

- Proverbio chino

Una sociedad madura, institucionalizada y funcional –el sine qua non del crecimiento económico y la convivencia pacífica- sólo puede existir cuando se han construido pesos y contrapesos efectivos, es decir instituciones que efectivamente

norman y limitan la actividad gubernamental. Los problemas que hoy enfrenta la política mexicana, y que inexorablemente confronta al gobierno, se derivan de esa ausencia fundamental.



En su campaña, el presidente ofreció algo que los mexicanos añoran: un gobierno eficaz. Esa oferta respondía a una de las mayores carencias de las últimas décadas: ha habido gobiernos de distintas características y signos, pero con muy poca capacidad de ejecución, es decir, poco eficaces. La eficacia es crucial y, ya en funciones, el gobierno ha demostrado sobrada capacidad en este rubro. Sin embargo, toda esa eficacia corre el riesgo de acabar siendo irrelevante si no se consolida en la forma de instituciones que le den permanencia.

Visto desde la óptica del presidente, la construcción de contrapesos efectivos –instituciones- constituye restricciones innecesarias a su capacidad de acción. Más que un contrapeso, el Pacto por México fue una idea genial que permitió avanzar una agenda de reforma sin reducir o mermar las facultades presidenciales. Sin embargo, es imposible no reconocer que la

Construir contrapesos no debe verse como una concesión a la sociedad o a los partidos.

misma facilidad con que se aprobaron las reformas constitucionales puede eventualmente

llevar a que éstas se desmantelen. Lo único que podría dificultar semejante reversión sería la adopción de contrapesos efectivos, es decir, una cesión de poder y facultades del presidente en aras de la permanencia y trascendencia.

La ironía del momento político es que los gobiernos panistas, devotos históricamente a la construcción institucional, fueron incapaces de avanzar una agenda de esta naturaleza, pero ahora un presidente priista que goza de cabal legitimidad democrática tiene la oportunidad de lograrlo. Construir contrapesos no debe verse como una concesión a la sociedad o a los partidos.

Todo gobierno enfrenta las vicisitudes de diversos grupos de poder que intentan limitar su marco de acción, algo inevitable en una sociedad caracterizada por diversidad y dispersión (política, geográfica, económica). A pesar de la fortaleza del gobierno, cada uno de esos poderes ha comenzado a mostrar su capacidad de presionar e influir en la conformación de las políticas públicas. Algunos avanzarán su agenda, otros no. Pero de lo que no hay duda es que sólo un entramado institucional generalizado permitiría construir un sistema de gobierno susceptible de efectivamente reorganizar –el presidente dice transformar- a la realidad nacional. Tarde o temprano, el presidente se percatará de un hecho fundamental: a todo mundo le conviene la existencia de contrapesos. Muchos de sus predecesores así lo entendieron, aunque casi siempre después de su mandato, cuando ya no tenían capacidad alguna de lograrlo.

En su esencia, una sociedad con contrapesos implica que nadie puede imponer su voluntad sobre los demás: el presidente no la puede imponer, las televisoras no la pueden imponer, los sindicatos y sus líderes no la pueden imponer, los empresarios no la pueden imponer, los partidos políticos no la pueden imponer. En suma, nadie, desde el gobierno hasta el más modesto de los ciudadanos -incluyendo a los (con frecuencia brutales) poderes fácticos- puede imponer su voluntad. La existencia de contrapesos implica que la sociedad se institucionaliza, circunstancia que limita a todos por igual.

Aunque ha habido avances fundamentales en materia de legislación, todavía está por verse que de hecho cambie la realidad. Lo mismo en lo que se confiere a poderes extraordinarios al presidente, que también existen fuera del ámbito gubernamental. Diversos actores sociales gozan de una enorme capacidad de manipular la realidad para su beneficio

y ésta no va a disminuir hasta que todos sean limitados por contrapesos efectivos.

El gran reto de la sociedad mexicana es la institucionalización y eso no es otra cosa que el desarrollo de pesos y contrapesos. Cuando existe un sistema efectivo de pesos y contrapesos, cada uno de los actores y poderes de la sociedad sabe a qué atenerse y, más importante, acaba por reconocer que sólo el conjunto puede lograr el progreso. El sistema gana cuando todos ganan, no cuando uno puede imponer sus términos a los demás. Suena a cuento de hadas, pero esa es la esencia de la democracia: sólo funciona cuando existen instituciones sólidas que le dan funcionalidad.

Cuando existe un equilibrio, las partes se convierten en engranes de una gran maquinaria que hace funcionar a la sociedad. Ese equilibrio no resulta de una imposición desde el poder central,

Cuando existe un equilibrio, las partes se convierten en engranes de una gran maquinaria que hace funcionar a la sociedad. Ese equilibrio no resulta de una imposición desde el poder central, sino que es producto de una negociación por medio de la cual todos acaban construyendo el mejor arreglo posible.

sino que es producto de una negociación por medio de la cual todos acaban construyendo el mejor arreglo posible. Lamentablemente, a pesar de que hubo momentos (sobre todo con Fox) en que pudo haberse

construido un arreglo de esta naturaleza, éste nunca se concretó. Ahora ese arreglo se torna no sólo crucial, sino necesario. Necesario para que el gobierno pueda ser tanto eficaz como exitoso. La historia vista en retrospectiva demuestra que ningún presidente puede dar por hecho que lo será.

El gran reto de institucionalizar al país consiste en construir pesos y contrapesos que, respetando los derechos de las partes, sean acotados de tal suerte que ninguna pueda abusar de las demás. Es decir, se requiere una negociación política que arroje el mejor arreglo posible donde todos quepan, pero con derechos y poder acotados. Lograrlo implica que el presidente esté dispuesto a acotar su propio poder: esa es la piedra de toque. Se requiere, en términos metafóricos, la claridad y entereza de un estadista como lo fue en su momento Adolfo Suárez en España.

Un arreglo de esa naturaleza no implica conculcación de derechos ni imposición pero sí negociaciones, cesiones e intercambios: eso que el presidente comenzó a construir con el Pacto. Implica una implacable y despiadada dedicación a la construcción institucional, donde el objetivo es un arreglo político que le dé funcionalidad al sistema de gobierno. Se trata de eso que no hemos tenido desde los ochenta, década en que se colapsó el viejo y para entonces agotado pacto callista-priista.

La institucionalidad puede o no plasmarse en leyes, pero su esencia reside en la construcción de acuerdos políticos que conduzcan hacia la transformación del sistema gobierno, a la legitimación de la presidencia y de los ganadores en procesos electorales y, como contraparte, a la legitimidad de la oposición y a la creación de un régimen efectivo de rendición de cuentas. Aunque indispensables, reformas estructurales como las emprendidas en 2013 sólo fructificarán cuando existan instituciones que las hagan factibles en la realidad.

¿POR QUÉ SUÁREZ?

Adolfo Suárez no parecía la persona idónea para encabezar el primer gobierno español luego de la muerte de Francisco Franco. Cuando el rey lo nombra primer ministro, muchos objetaron

porque se trataba de un representante del partido falangista. Sin embargo, la grandeza de Suárez reside en que en lugar de intentar preservar el orden existente, optó por transformar al sistema político español dándole viabilidad de largo plazo. Suárez pudo haber encabezado un gobierno dedicado a administrar el statu quo pero, en lugar de ello, se dedicó a uno de los más ambiciosos procesos de construcción institucional de la historia.

Suárez convocó a todas las fuerzas políticas y económicas del momento. Aunque había una agenda formal para la reunión, su trascendencia fue el hecho de convocar y darle su lugar a toda la sociedad española, independientemente de filiaciones partidistas o ideológicas. El objetivo era cimentar el comienzo de la institucionalidad.

Los llamados pactos de La Moncloa no acordaron “el qué”. El tema en la agenda en aquel momento era relativo a precios y salarios, asuntos cruciales pero de menor trascendencia política. La trascendencia de aquella reunión en particular tuvo que ver precisamente con lo que en México no hemos logrado: acuerdos de procedimiento, construcción institucional.

En un contexto complejo luego de la muerte del dictador, Adolfo Suárez enfrentaba severos problemas económicos. Aunque Franco había dejado una estructura de sucesión de su preferencia, España vivía una enorme efervescencia y expectación política. El resto de Europa avanzaba en su proyecto unificador y España languidecía. En teoría, Adolfo Suárez pudo haber intentado navegar el momento económico y salir adelante con los instrumentos que tenía a su alcance. Sin embargo, su genialidad y grandeza política residió en el hecho de que optó por convocar a todas las fuerzas políticas para unificar al país y establecer un

acuerdo sobre los procedimientos que servirían para conducir el futuro de su nación.

Más allá de los temas específicos que se acordaron en aquél día en 1977 (muchos económicos), los dos temas trascendentes fueron, primero, el hecho de que ahí estaban presentes todas las fuerzas políticas y económicas relevantes, desde la extrema izquierda hasta la extrema derecha, los empresarios y los sindicatos. Luego de décadas de exclusión, la presencia de todas esas fuerzas, comenzando por figuras icónicas venidas del exilio como Dolores Ibárruri La Pasionaria y Santiago Carrillo, cambió el contexto nacional. La presencia hablaba por sí misma.

Segundo, de haber pretendido Suárez imponer su visión del mundo, todo el entramado que condujo a esa reunión se habría venido al suelo. Suárez propuso la adopción de un conjunto de temas específicos relativos al momento español (y que fueron aprobados por Las Cortes en los días sucesivos). Pero la clave de los Pactos fue la aceptación implícita de la legalidad franquista mientras se redactaba y adoptaba una nueva constitución. Es decir, se acordó el procedimiento por medio del cual la España heredera del franquismo transitaría hacia una democracia plena. Nadie acordó el contenido de la nueva constitución ni la forma en que se administrarían las empresas del Estado o la forma de concesionar los medios. Esos asuntos serían decisión de un futuro gobierno. Los acuerdos fueron sobre cómo se decidiría y no sobre qué se decidiría. Esa fue la clave de su éxito.

¿SERÁ ÉSTE EL MOMENTO DE ENRIQUE PEÑA NIETO?



Institucionalizar

“La esencia de una constitución efectiva es que esté construida sobre la base de la desconfianza, no de la fe”.

- W.H. Hutt's *"Fragile Constitutions"*

El problema hoy no es, en esencia, distinto al que enfrentó Calles en su momento. El país depende de personas cuyos intereses y objetivos no son (ni pueden ser) los del país. Lo que se requiere es un marco institucional que permita que florezca la capacidad y habilidad de todos los individuos en todos los ámbitos de la vida: empresas,

campo, política, profesiones y demás. Es posible que el logro de esa institucionalidad requiera, al estilo de la España de Adolfo Suárez, un arreglo entre todas las fuerzas y grupos políticos para que se definan los temas del poder y de los dineros, permitiendo con ello que el resto de la sociedad se pueda desarrollar.



También es posible que un acto de autoridad a través del cual el propio presidente se somete a los lineamientos institucionales (que no pueden ser otros que los de la ley) permita comenzar un proceso de esta naturaleza y magnitud. A final de cuentas, el asunto no es de iniciativas de ley o políticas públicas que nadie respeta, sino de la esencia del poder: cómo se va a legitimar e institucionalizar el sistema de gobierno para que pueda ser efectivo en el largo plazo. Cómo, en otras palabras, se pueden hacer permanentes las modificaciones constitucionales llevadas a cabo en 2013.

Quizá él no lo vea de esta manera, pero el dilema que de facto enfrenta el presidente Peña Nieto no es distinto al que en su momento confrontó Carlos Salinas: cómo lograr la credibilidad de sus reformas y conferirle certidumbre a quienes debían hacerlas suyas, en aquel caso los inversionistas del exterior. El presidente Peña Nieto ha logrado la aprobación de reformas de gran trascendencia, pero no hay garantía que estas fructifiquen en la vida real. Su éxito, y su permanencia, van a depender en buena medida de la forma en que se logre institucionalizar el poder en el país, comenzando por el poder de la propia presidencia de la República.

EL PROBLEMA INSTITUCIONAL

El discurso político siempre enfatiza las instituciones de la República. Sin embargo, la verdadera naturaleza del sistema político era su autoritarismo. Al mismo tiempo, la genialidad del sistema político de antaño residía en haber logrado una amplia legitimidad, lo que abonaba a la lealtad que los políticos le profesaban al presidente en turno. La derrota del PRI en 2000 reveló que el país había vivido bajo un sistema de rasgos

autoritarios que imponía el control, pero que nunca consolidó un sistema institucional que administrara el poder y acotara a los gobernantes.

Los años de gobiernos del PAN no alteraron lo fundamental del viejo sistema priista, excepto en un sentido clave, aunque no intencional: la separación del PRI de la presidencia. Desde luego, muchas formas dejaron de ser funcionales, cuando no francamente disfuncionales; sin embargo, la estructura que esos gobiernos heredaron dejó de ser operativa no (sólo) porque fuesen incompetentes, sino porque el “divorcio” del PRI y la presidencia entrañó una migración del poder político hacia los gobernadores, los partidos y lo que hoy llamamos “poderes fácticos”.

La realidad política cambió no por la alternancia de partidos en la presidencia, sino por la profunda transformación que experimentaron las relaciones de

La realidad política cambió no por la alternancia de partidos en la presidencia, sino por la profunda transformación que experimentaron las relaciones de poder en la sociedad.

poder en la sociedad. Aunque ahora el presidente Peña Nieto ha intentado re-centralizar el poder, parece evidente que, por más que ha habido algunos avances, muchos de ellos positivos y necesarios en esta materia, la noción de que se puede recrear el viejo sistema en su integridad en nada se diferencia de aquellos que intentan meter al “genio” de regreso a su lámpara mítica.

En retrospectiva, la gran sorpresa de la elección de 2000 fue que una de las “verdades” retóricas más importantes y ubicuas del

sistema priista emanado del callismo resultó ser falsa: México nunca fue un país de instituciones. Resulta que era un sistema autoritario que empleaba la disciplina para mantener el control y lo hacía con diligencia y cuidado, de tal forma que la represión era empleada sólo excepcionalmente: el sistema logró una amplia legitimidad por muchas décadas y eso llevó a que los distintos actores, y la población en general, aceptaran la disciplina no por la amenaza de un castigo como ocurría en las dictaduras, sino por un cálculo racional pero implícito. En cierta forma, como lo acusó Vargas Llosa con tanta claridad, la “dictadura perfecta” tenía su atractivo porque disfrazaba muy bien su naturaleza real y lo hacía con plena legitimidad. Más que la democracia y sus complicaciones, el verdadero descubrimiento de la alternancia fue que el país no tiene instituciones consolidadas y quizá de ahí emanen muchos de sus retos actuales.

¿Importa esto? Muchos de quienes más activamente promovieron el cambio democrático afirman que se trata de un proceso inevitable de cambio y transformación y que lo excepcional es una transición pactada en la que las otrora instituciones autoritarias se transforman en democráticas: que lo típico es que la situación sea compleja y exija que los actores políticos tarde o temprano acaben reconociendo que sólo colaborando y llegando a establecer acuerdos y puentes será posible la consolidación democrática. Del otro lado del espectro, sobre todo del lado priista y entre los ex priistas del PRD, la conclusión es mucho más taciturna: para ellos el experimento democrático resultó fallido y debe corregirse el rumbo.

Reflexionando sobre los avatares de nuestra realidad, Susan Kaufman Purcell y John FH Purcell¹⁴ analizaron al sistema político mexicano y llegaron a una serie de conclusiones que

son útiles para explicarnos el origen de nuestra realidad y, con suerte, darnos luz sobre lo que hay que cambiar. Algunas de sus apreciaciones en aquel insigne artículo son:

-“El Estado mexicano es un malabarismo permanente porque se fundamenta en una negociación continua entre los grupos gobernantes y los intereses que representan a un amplio espectro de tendencias ideológicas y bases sociales”.

-“El Estado mexicano es excepcional... en cuanto a que nunca ha evolucionado de su origen transaccional hacia una entidad institucionalizada”.

-“El sistema se mantiene funcionando no por instituciones, sino por una rígida disciplina que impide que las élites se salgan de límites impuestos por acuerdos implícitos. Por ello, no es un conjunto de estructuras institucionales... sino un conjunto complejo de estrategias y tácticas bien establecidas, ritualmente consolidadas, que hacen posible el funcionamiento político, burocrático y la interacción privada a través del sistema”.

-“La estabilidad política reside principalmente... en la interacción de dos principios de actuación política: la disciplina y la negociación”.

-“Las entidades del sistema que reciben la mayor atención –el partido dominante, la presidencia y la burocracia- son meramente marcos formales convenientes dentro de los cuales se lleva a cabo la interacción política, que es fundamental para la sobrevivencia del heterogéneo sistema político”.

-En consecuencia, “México es menos institucionalizado de lo que podría parecer... es posible el conflicto descontrolado y colapso político en un momento de crisis”.

El pasado no se puede cambiar, pero sí se puede aprender de él. Venimos de una era autoritaria y no de una era de instituciones. Esa diferencia explica en buena medida la complejidad que entrañan los procesos de decisión en la actualidad y su frecuente parálisis. También invita a pensar que sólo la interacción entre líderes clarividentes y visionarios podría hacer posible la construcción de acuerdos y, eventualmente, de instituciones susceptibles de darle dirección y estabilidad al sistema y, con ello, viabilidad al desarrollo económico. En otras palabras: no existen instituciones funcionales y la extraordinaria capacidad de negociación y operación política que ha mostrado el presidente Peña Nieto es clave para conducir los destinos del país, pero no es sustituto de instituciones que le den continuidad de largo plazo.

INSTITUCIONES ¿PARA QUÉ?

Institucionalizar implica limitar a la autoridad, es decir, establecer reglas que acoten y preestablezcan los límites de su acción. La discrecionalidad es indispensable, pero para que el actuar gubernamental no sea arbitrario tiene que estar acotado por reglas conocidas por todos de antemano.

Según Samuel Huntington, ¹⁵ quien fuera profesor de la Universidad de Harvard, la relevancia de una institución yace en dos principios elementales: el primero es capacidad administrativa. El segundo es confiabilidad y predictibilidad. Lo segundo es imposible sin lo primero. Su análisis del desarrollo político, su libro seminal, establecía que la esencia del desarrollo no reside en la democracia per se, sino en la existencia de un sistema de gobierno que funciona, que mantiene el orden y que hace posible el desarrollo económico. En su visión, un

sistema de gobierno funcional es uno que construye y desarrolla instituciones capaces de administrar y, con ello, crear certidumbre y predictibilidad. En este sentido, las instituciones se tornan en medios a través de los cuales los integrantes de una sociedad interactúan y resuelven sus diferendos, todo ello hecho efectivo con la capacidad coercitiva del Estado.

El viejo sistema priista creó una extraordinaria capacidad para administrar y gobernar una sociedad relativamente simple. Lo hacía no por medio de instituciones, sino a través de una estructura de intercambios de lealtades. Era, como decía Susan Kaufman Purcell, un sistema transaccional no institucionalizado. El fracaso y colapso gradual de ese sistema a partir de 1968 se debió a su incapacidad para construir instituciones que suplantaran a los arreglos personales y a la decisión unipersonal del presidente.

Por más que se han construido instituciones electorales, aprobado una monumental reforma judicial y hecho intentos honestos por enfrentar nuestros problemas, el país no cuenta con la capacidad para dirimir disputas, mantener el orden y fundamentar su capacidad de desarrollo. En la medida en que la lealtad sigue siendo a personas y no a instituciones, no existe confiabilidad alguna. Se podrán aprobar reformas energéticas y de otro tipo, pero el país no avanzará mientras no cuente con un sistema de gobierno confiable que dependa no de la habilidad de una persona, sino de la fortaleza de sus instituciones. Puesto en otros términos, todas esas reformas en algo o en mucho contribuyen al desarrollo del país, pero ninguna ha logrado, ni siquiera ha avanzado hacia, la institucionalización de la política mexicana.

EL ESTADO DE DERECHO

La gran carencia del sistema político mexicano es, paradójicamente, su falta de institucionalidad. En el fondo, la debilidad institucional (o su ausencia) y la discontinuidad que caracteriza a la política mexicana (la reinvencción sexenal de la rueda) revelan la inexistencia de Estado de derecho.

A los mexicanos nos encanta hablar del Estado de derecho, aunque todos sabemos que vivimos en un estado de indefinición -y, frecuentemente, indefensión- jurídica. Nos referimos a la interminable colección de leyes y reglamentos con que contamos, y que nunca atendemos, excepto cuando algún funcionario opta por la arbitrariedad en pleno.

A los mexicanos nos encanta hablar del Estado de derecho, aunque todos sabemos que vivimos en un estado de indefinición -y, frecuentemente, indefensión- jurídica. Nos referimos a la interminable colección de leyes

y reglamentos con que contamos, y que nunca atendemos, excepto cuando algún funcionario opta por la arbitrariedad en pleno. Las leyes y reglamentos están ahí no para proteger a la población sino para acosarla, mediatizarla e impedir que se transforme en una ciudadanía pujante, vigorosa y exitosa. La excepcional capacidad de operación política del presidente Peña y su propio éxito en navegar las aguas de la política mexicana constituye una oportunidad excepcional para sentar los cimientos de un Estado de derecho en pleno.

La primera pregunta que uno tiene que hacerse cuando habla del Estado de derecho es la de su definición: ¿qué es el Estado de derecho? La definición que más frecuentemente se

relaciona con el cumplimiento de las leyes. Algunos abogados y muchos funcionarios afirman que si se satisfacen las formas y si el gobierno se apega a la legalidad, vivimos en un Estado de derecho. Desafortunadamente, porque se trata, a final de cuentas de una relación de poder, las cosas no son tan sencillas.

Distintos gobiernos en las últimas décadas se han apegado, en términos formales, a la letra de la ley al emprender cualquier acción. En realidad, muy pocas veces se dio en el país una situación extraordinariamente anómala, como la que se presentó con la expropiación bancaria, en la que el gobierno justificó su arbitrariedad jurídica después de haber cometido el acto. De hecho, si en algo se distinguieron los gobiernos priistas de antaño, la mayoría encabezados por abogados en aquella época, fue por su devoción al cuidado de las formas. El problema es que las formas no son una condición suficiente para que exista un Estado de derecho. En la medida en que un gobierno pueda cambiar las leyes o las reglas del juego sin que medie un proceso público y abierto de discusión y debate dentro de un contexto donde existen pesos y contrapesos reales y efectivos, el Estado de derecho es inexistente.

Un ejemplo dice más que mil palabras: mientras que en México los cambios constitucionales han sido, históricamente, un deporte sexenal (incluyendo, paradójicamente, durante los quince años a partir de 1997 en que el PRI perdió la mayoría del Congreso), en otros países el proceso de enmienda constitucional es extraordinariamente difícil. En Dinamarca, por ejemplo, una enmienda constitucional requiere, primero, la aprobación del parlamento, posteriormente una elección parlamentaria y luego el voto del nuevo parlamento. Pero, además de todo lo anterior, requiere del apoyo de por lo menos el 40% de la población en un referéndum entre toda la población en condiciones de votar.

Es decir, se trata de un proceso engorroso, tardado e incierto, diseñado precisamente para que cualquier cambio constitucional que se realice sea producto del consenso popular y no de la imposición gubernamental o burocrática. Ahí no se aprueban leyes al vapor. El contraste con los cambios constitucionales emprendidos en 2013 habla por sí mismo.

La vigencia de un Estado de derecho se fundamenta en tres características esenciales: a) la garantía política y jurídica de los derechos individuales y de propiedad; b) la existencia de un poder judicial eficiente que disminuya los costos de transacción y que limite en forma efectiva el comportamiento predatorio de las autoridades, especialmente las burocráticas; y c) la existencia de un ambiente de seguridad jurídica consistente en que los ciudadanos puedan planear la realización de sus propios objetivos en un contexto de reglas conocidas y con la certeza de que las autoridades no usarán el poder coercible en su contra y en forma arbitraria.

Estos componentes del Estado de derecho son centrales para la convivencia humana, para el desarrollo económico y para la paz social. En un Estado de derecho, las autoridades no pueden afectar la esfera de derechos del individuo sin que dicha facultad esté descrita en las leyes (principio de legalidad), y estas últimas escritas sin referencia a personas, lugares o tiempos específicos. A su vez el afectado debe contar con la posibilidad de defenderse y ser escuchado (garantía de audiencia o principio del debido proceso legal).

En esencia, según Friedrich Hayek, el Estado de derecho implica “que el gobierno en todas sus acciones se encuentra sujeto a reglas fijas conocidas de antemano -reglas que hacen posible prever con suficiente certeza la forma como la autoridad usará

sus poderes coercibles en determinadas circunstancias”.¹⁶ El énfasis en la legalidad, sin embargo, no es sinónimo de Estado de derecho. Esto es, a pesar de que todas las acciones del gobierno estén autorizadas por la ley, esto no implica que con ello se preserve el Estado de derecho. En las economías centralmente planificadas no existía un Estado de derecho a pesar de que la ley se llegara a respetar. Ello se debía a que la legislación facultaba de poderes arbitrarios y discrecionales a las autoridades dejando en sus manos la decisión de aplicar o no la ley al caso concreto, haciendo referencia a lo que se consideraba “justo” o conforme a “el bien público”. Cuando la legislación se plantea de esta manera, se mina el principio de igualdad formal ante la ley y posibilita al gobierno a otorgar privilegios legales en favor de sus grupos de apoyo.

Si uno analiza nuestra estructura legal, es curioso observar que sus características principales son análogas a las de los antiguos regímenes comunistas. Ahí era común encontrar leyes y reglamentos escritos en términos discrecionales y que hacían referencia a lo que en el momento el gobierno consideraba como el bien común. En México, las facultades discrecionales vuelven impredecible el actuar del gobierno no sólo porque son ambiguas y manipulables, sino también porque resulta sumamente difícil limitar los excesos y abusos inherentes a este tipo de actos de gobierno, con todo y que ha habido mejoría con el desarrollo de algunas fuentes de autonomía en el poder judicial.

Lo anterior indica que tenemos tres problemas distintos. El primero es que buena parte de nuestras leyes, la estructura jurídica misma, privilegia la discrecionalidad de la autoridad. Esto le confiere enormes facultades al gobierno y daña el entorno dentro del cual los ciudadanos -desde los consumidores hasta los

votantes, los ahorradores y los inversionistas- tienen que tomar sus decisiones. En la medida en que se perciba que la autoridad actuará en forma caprichosa y, peor, que la ley le confiere esa facultad, el ciudadano va a responder en consecuencia. En la práctica, esto implica que el ciudadano seguirá haciendo como que cumple la ley (en todos los ámbitos), seguirá tomando sólo los menores riesgos de inversión y ahorro y seguirá percibiendo a las autoridades como ilegítimas. Por lo anterior, antes de contemplar una nueva arquitectura constitucional, la tarea gubernamental y legislativa, por ardua e inmensa que pudiese parecer, no puede ser otra que la de comenzar a re-concebir la estructura y contenido de nuestras leyes, ya sea promulgando nuevas o enmendando las anteriores.

El segundo problema que resulta de la ausencia de un Estado de derecho se refiere a los parches que se han adoptado en los últimos años para conferir garantías a la ciudadanía de que sus derechos serán respetados. En algunos ámbitos, sobre todo en el comercial y de inversión, los últimos gobiernos dieron pasos importantes para atender esta carencia. El mejor ejemplo de esto, que ya se mencionaba antes, es el del TLC norteamericano, que incorpora diversos mecanismos para brindar la certidumbre jurídica e incluso confiere garantías de compensación en caso de expropiación. Lo irónico es que, por virtud del TLC, los inversionistas del exterior que se amparen en esas cláusulas obtienen garantías y un marco de seguridad jurídica del que no gozan los mexicanos. De esta forma, nos encontramos con que existen distintos niveles de certidumbre jurídica, dependiendo de la nacionalidad del inversionista en este caso. Lo imperativo sería ampliar esas garantías a la población en su conjunto y no sólo en el ámbito económico, sino en todos los que involucra la vida nacional.

Finalmente, el tercer grupo de problemas tiene que ver con el profundo cambio que entrañaría la adopción de un Estado de derecho. Abusar de la retórica de la legalidad es fácil y todos los políticos lo hacen en forma cotidiana. Sin embargo, comenzar a vivir en un mundo de legalidad en el que los ciudadanos se convierten en la razón de ser del gobierno y donde sus derechos tengan primacía sobre la actividad gubernamental entraña mucho más que una decisión política. Un presidente, un gobernador o un alcalde pueden estar verdaderamente comprometidos con el Estado de derecho y creer que sus acciones se enmarcan en ese ámbito por el hecho de que actúan de una determinada manera. La verdad es casi la opuesta: un gobernante o funcionario no puede optar por actuar dentro o fuera del Estado de derecho porque en la medida en que tengan la prerrogativa de hacerlo o no, niegan de entrada la existencia de Estado de derecho. Por ello, no cabe la menor duda de que a ningún político danés, por seguir el ejemplo anterior, se le ocurriría afirmar que actuará dentro de la ley o que protegerá la soberanía del país. El hecho de que no pueda actuar fuera de la ley y de que la soberanía no esté a su alcance prueba que en su país el Estado de derecho tiene vigencia plena.

Los mexicanos hemos visto avanzar diversos aspectos y componentes de lo que algún día podría acabar siendo un Estado de derecho, pero éste no se consolidará sino hasta que el presidente, el actual o uno posterior, lo haga suyo y opte por auto-acotarse. La legalidad y el Estado de derecho no se pueden lograr por arte de magia; más bien, su consolidación será resultado de un claro liderazgo que, comenzando por el ejemplo personal, establezca las bases políticas que den sustento a un nuevo orden institucional.

ALGUNAS IMPLICACIONES

Hace algunos años, en España, hubo un caso aleccionador. Resulta que los narcos recibían la droga en altamar, la bajaban a lanchas súper veloces para hacerla llegar a tierra para su distribución en el mercado. Aunque la situación era conocida por la policía, la droga fluía sin mayores estragos porque, en contraste con los criminales, la policía no tenía capacidad de interceptarlos. La situación cambió cuando se le dio un presupuesto suficiente para que los narcos pudiesen ser perseguidos y detenidos. En un caso específico que se volvió paradigmático, la policía logró detener a una lancha. Sin embargo, para cuando los oficiales la abordaron, la droga había desaparecido en el mar. Aunque había fotografías del cargamento, la droga ya no se encontraba en la embarcación. El fiscal presentó su argumentación ante el juez pero la falta de pruebas resultó contundente: en su decisión, el juez afirmó que no tenía la menor duda del contenido de la carga en la lancha pero que, desde la perspectiva de la ley, la falta de evidencia pesaba más. Los narcos quedaron en libertad no porque fueran inocentes, sino porque el juez privilegió el Estado de derecho. En todos los países en que existe Estado de derecho, los jueces privilegian los derechos de los individuos (igual víctimas que culpables), así sea por meros tecnicismos, aun cuando la culpabilidad sea evidente porque en el momento en que dejen de ser respetados los procedimientos, el Estado de derecho deja de existir.

El Estado de derecho es el principio de que la autoridad tiene la legítima atribución de actuar estrictamente de acuerdo a las leyes que están escritas, son conocidas por todos y se adoptan y hacen cumplir de acuerdo a procedimientos establecidos. El principio tiene por objetivo salvaguardar a la población –víctimas

o inculpados- de actos arbitrarios por parte del gobierno. Ese es el principio que afirman y hacen cumplir jueces como el español antes mencionado. No son meros tecnicismos: se trata de la esencia de la legalidad. Un mal proceder gubernamental se paga en la forma de un fracaso judicial.

Hacer valer el Estado de derecho implica un compromiso con un orden social, político y legal distinto. Entraña, por principio, una disposición a aceptar la ley como norma y mecanismo de interacción entre las personas y entre éstas y el gobierno, cualquiera que sea el asunto. Implica que el gobierno (incluyendo policía y ministerios públicos) tiene que ser escrupuloso en su actuar. Si uno piensa en todos los temas en que la sociedad interactúa con el gobierno (como impuestos, regulaciones, asesinatos, robos, permisos, manifestaciones), imponer el Estado de derecho implicaría un cambio radical en nuestra realidad social y política. El número de instancias en que la población o las autoridades violamos la ley es impresionante.



¿Qué es lo que hace que la gente cumpla la ley?

“De poco sirve a la gente que las leyes se escriban por representantes producto de su propia decisión si las leyes son tan voluminosas que no pueden ser leídas, o tan incoherentes que no se pueden entender”.

- James Madison

“Cuando visito un país”, escribió Montesquieu, “me preocupa menos conocer cuáles son sus leyes que saber si se aplican”. El Estado de derecho es un fenómeno complejo que no permite definiciones fáciles. Algunos presidentes afirman que respetan el Estado de derecho porque cumplen la ley, jamás reparando en que el problema es que hace un mes cambiaron la ley

a su antojo. En un famoso caso de la Suprema Corte de EUA sobre pornografía, el juez Potter Stewart afirmó que “sé lo que es cuando la veo”. Algo similar se podría decir del Estado de derecho: cuando la ciudadanía vive tranquila porque sabe que nadie puede abusar gratuitamente de ella, existe el Estado de derecho.



El Estado de derecho tiene dos caras. Por una parte la capacidad de la autoridad para manipular la ley a su antojo, lo que viola la esencia del principio elemental de legalidad que consiste en que las leyes deben ser públicas, conocidas por todos y aplicadas de manera justa. Cuando un gobernante enfrenta limitaciones efectivas a su marco de acción, el país vive en un Estado de derecho.

Pero hay otra dimensión que no es pequeña y esa es la del cumplimiento de la ley por parte de los ciudadanos: qué hace que un ciudadano cumpla la ley. Este también es un asunto clave, quizá implícito, en lo relativo a seguridad, policías y legalidad.

Según el estudio de Tom R. Tyler,¹⁷ la gente cumple la ley cuando la considera legítima y no porque tema un castigo. La conclusión de Tyler, que realizó un extenso análisis fundamentado en encuestas, estadísticas y entrevistas, es que es mucho más importante, y rentable, para un sistema legal que la población lo respete a que se sienta amenazada por la probabilidad de ser castigada. Su aseveración principal es que a la gente le importa mucho más la legitimidad de la autoridad que los instrumentos con que trata de hacer cumplir la ley, argumento que contrasta dramáticamente con mucho de lo que se utiliza en el país en el combate a la criminalidad o a la evasión fiscal, por citar dos casos obvios. De ser válida la conclusión de Tyler, la interrogante crucial es cómo lograr esa legitimidad.

Desde la perspectiva de la autoridad responsable de que se cumpla la ley –y aquí Tyler supone una condición de estabilidad que no es típica de México- lo crucial es menos la vigilancia por parte de policías u otros cuerpos estatales que el comportamiento de las personas en su vida cotidiana. Una cosa es lo que dice la letra de la ley o reglamento y otra es el comportamiento de los

individuos. El objetivo teórico es que no exista diferencia alguna entre ambos principios: norma y comportamiento. La pregunta es cómo se logra eso o qué es lo que lo hace posible.

Según Tyler, mucho de la legitimidad que inspira y genera un sistema legal se deriva de la interacción entre la población y la autoridad, especialmente con aquellos directamente vinculados con el proceso legal-judicial, como son los policías, jueces y ministerios públicos. Su estudio muestra que de esas experiencias la gente generaliza hacia el conjunto del sistema político. Si su conclusión fuera igualmente aplicable a México, las implicaciones serían monumentales: tomando como base a las policías del país como modelo sobre el cual evaluar a todo el resto del gobierno, de ahí al presidente, el resultado sería catastrófico, o sea, como es.

Según el estudio, la interacción con la autoridad le confiere una enorme fuente de información al individuo. Las inferencias que de ahí deriva con frecuencia se tornan permanentes y en eso su percepción respecto a las motivaciones del funcionario es crucial. Si esa persona es percibida como imparcial, dedicada a su trabajo y justa en su actuar, el ciudadano la percibe como autoridad legítima. En caso contrario, la percibe como interesada, incompetente o injusta y de ahí lleva a calificar al conjunto del sistema político-judicial. Igualmente importante es la percepción de que se hace justicia, especialmente en el caso de juicios, aprehensiones y decisiones en materia de casos criminales.

Desde esta perspectiva -llevando el análisis de Tyler a México-, no es casualidad que la población repruebe decisiones como la de extraditar a Florence Cassez o que se libere de la cárcel a un algún personaje muy visible. Esas situaciones son sintomáticas de las conclusiones a las que el autor llega en su estudio sobre Chicago: si la población no cree que se hace justicia, percibe a

los políticos como corruptos y ve a los policías como dedicados a sus propios intereses o incompetentes en el cumplimiento de su responsabilidad, su conclusión respecto a la legitimidad del conjunto del sistema judicial es devastadora y se refleja en esos

...existe una correlación entre la percepción de legitimidad que la gente tiene respecto a la autoridad y el cumplimiento de la ley. Si la legitimidad es alta, la gente cumple; si la legitimidad es baja, la gente no se siente obligada por la ley y sólo la cumple cuando percibe que el riesgo de no hacerlo es demasiado elevado.

casos paradigmáticos.

No costaría mucho extrapolar de ahí a todo el sistema político.

La implicación central del estudio de Tyler es que existe una correlación entre la percepción de legitimidad que la gente tiene respecto a la autoridad y el cumplimiento de la

ley. Si la legitimidad es alta, la gente cumple; si la legitimidad es baja, la gente no se siente obligada por la ley y sólo la cumple cuando percibe que el riesgo de no hacerlo es demasiado elevado. Puesto en otros términos, la legitimidad es crucial para el funcionamiento de una sociedad y constituye un factor estratégico clave para un gobierno que pretende avanzar el cumplimiento de la ley, en cualquiera de sus ámbitos.

Asuntos como la apertura energética y la credibilidad del gobierno van de la mano y la plataforma de la que comienzan no es encomiable. La conclusión trascendente de este estudio es que sólo un sistema político percibido como legítimo puede lograr que la población se apegue a las reglas del juego y cumpla la ley, contribuyendo con ello al progreso y estabilidad de una sociedad. Todo acaba dependiendo de esa percepción de legitimidad.

La consecuencia de este estudio es que la clave del cumplimiento de la ley yace en la legitimidad que la población percibe en la autoridad, por lo que habría que analizar las causas de la ilegitimidad imperante. Las encuestas recientes sugieren que las causas no son esotéricas: la población desconfía de la autoridad y no le concede beneplácito alguno esencialmente por el mal desempeño de la economía y por la percepción de corrupción a que están asociados quienes ostentan los puestos públicos. En un sentido más profundo, la sociedad mexicana padece de un sistema de gobierno que tiende a preservar la inequidad y la desigualdad, haciendo eco a esa famosa afirmación de GK Chesterton en el sentido de que “los pobres algunas veces reclaman por ser mal gobernados en tanto que los ricos siempre objetan ser gobernados del todo”.

En este contexto cabe preguntarse qué es lo que puede hacer el presidente para que la población se apegue a las reglas y cumpla con la ley.

La respuesta no es muy difícil, al menos en términos conceptuales: el día en que la población perciba que desde el presidente hacia abajo se cumple la ley y se persigue la ilegalidad y la corrupción, su legitimidad se elevaría y con ello se comenzaría a acreditar la necesidad de cumplir la ley. Al final del día, la clave no reside en perseguir a la población

...el día en que la población perciba que desde el presidente hacia abajo se cumple la ley y se persigue la ilegalidad y la corrupción, su legitimidad se elevaría y con ello se comenzaría a acreditar la necesidad de cumplir la ley.

por su falta de cumplimiento, sino en que el presidente sea el primero en apegarse a la ley y en ser acotado por ésta.

Casos paradigmáticos como el de las lanchas españolas sugieren que la población comienza a apreciar la existencia de un régimen de legalidad cuando éste es parejo para todos. Por algún lado hay que comenzar.

Legalidad y economía

“La ilegalidad es peligrosa y complicada. Requiere paciencia, sagacidad, viveza y un espíritu siempre alerta”.

- Gabriela, clavo y canela, Jorge Amado

El cumplimiento de la ley y el clima de legalidad son dos elementos clave de la estabilidad política de cualquier país. Lo paradójico, pero a la vez absolutamente lógico y racional, es que ninguno existe sin el otro. Como sugiere la argumentación de Tyler, el cumplimiento de la ley tiene un fundamento mucho más poderoso en la convicción del ciudadano

respecto a la legitimidad del gobernante que en el temor a ser castigado por no cumplirla. Lo opuesto también es cierto: esa legitimidad se logra sólo cuando el desempeño del gobierno es benigno, cuando existe un entorno de tranquilidad y seguridad y cuando el gobierno tiene límites efectivos a su capacidad de abusar de la población.



Es en este contexto que es impactante el contraste entre el discurso de los políticos y la realidad en las calles alrededor del mundo que uno puede observar en las pantallas de televisión: como si se tratara de dos mundos contradictorios, que se ignoran mutuamente. Mucho de eso hay en México y en el provincianismo de su política, pero no me refiero a México o exclusivamente a México. La gran revelación de la película *The Square*, es que hoy ya nadie goza del monopolio de la información. La interrogante relevante para nosotros es si las reformas recientes empatan con ese cambio en la realidad.

La película, un documental sobre la rebelión estudiantil en la Plaza Tahrir, es un perfil de seis activistas desde el inicio de las manifestaciones hasta que el ejército retoma el poder luego de tumbar al presidente electo. Es un poderoso testimonio de una movilización social espontánea, aunque quizá animada por años de contención y represión política. Pero el mensaje más trascendente de la película no reside en las manifestaciones mismas, sino en la narrativa de la movilización.

Cuando comenzó y se propaló la llamada “Primavera Árabe”, muchos observadores apuntaron que los medios de comunicación, las redes sociales y otros instrumentos de la era de la globalización habían hecho posible el fenómeno. Algunos historiadores, menos pasionales, demostraron cómo las revoluciones europeas del siglo XIX habían seguido un patrón similar: el ejemplo había tardado más en cundir, pero había tenido el mismo impacto. La tecnología apresuró los tiempos, pero no cambió la dinámica. Lo que la tecnología sí logró fue terminar con el monopolio de la verdad.

Como dice uno de los protagonistas de la película, antes la historia la escribían los ganadores, ahora cada quien cuenta la suya. Los políticos ya no son los poseedores de la verdad y sus afirmaciones son inmediatamente cuestionadas, frecuentemente con datos e información implacable. Los medios de comunicación tradicionales ahora compiten con blogueros y, de hecho, con cualquier persona que trae un teléfono con cámara en la bolsa. Ya no existe una sola verdad ni una sola perspectiva. Las implicaciones políticas de este hecho son extraordinarias.

Para comenzar, nadie controla los eventos y la capacidad de manipularlos disminuye drásticamente. No es inconcebible que, de haber tenido lugar una o dos décadas antes, el intento de desafuero (2005) hubiera sido exitoso, pero hoy sería imposible porque nadie controla todos los procesos, incluido el gobierno.

Como dice Aníbal Romero, la política no se define en el plano de las buenas intenciones, sino en el de los resultados “y con frecuencia los acontecimientos toman un curso distinto y hasta contradictorio con relación a lo que se pretendía”.¹⁸ Esto se magnifica dramáticamente con la multiplicidad de fuentes contradictorias de información y la explosión de las expectativas, todo lo cual altera de manera fundamental la actividad gubernamental.

El mundo de antes era el paraíso de los políticos controladores y la población tenía pocos recursos a su alcance. Los reyes y los señores feudales (cualquiera que fuese su título) dominaban gracias a su capacidad para controlar los insumos básicos. Aunque con excepciones, esa capacidad de control y manipulación se mantuvo inalterada hasta hace apenas

unos lustros. Hoy, como dice David Konzevik, las expectativas crecen 5% por cada 1% que crece el ingreso, es decir, crecen exponencialmente y no es necesario para una persona más que ver la televisión para saber que quiere lo que ahí vio y que lo quiere ahorita. Gobernar en este contexto exige una forma muy distinta de entender al mundo y de actuar.

En el México de las muchas reformas, la pregunta es si éstas empatan la realidad de hoy. En ocasiones me parece que en lugar de intentar colocar al país adelante de la curva, lo que en realidad se está haciendo es legislar la revolución industrial de principios del siglo XIX.

Hay varias cosas que parecen muy claras: primero, ya no es posible engañar a la ciudadanía ni intercambiarle oro por espejitos

...ya no es posible engañar a la ciudadanía ni intercambiarle oro por espejitos relumbrantes; segundo, la población va años adelante de los políticos en cuanto a sus deseos y expectativas...

relumbrantes;
segundo, la población va años adelante de los políticos en cuanto a sus deseos y expectativas y no hay manera de satisfacerlas y ciertamente no con

los instrumentos hoy disponibles; y tercero, dado que el gobierno no puede controlar los flujos de información o las expectativas (y sería ridículo que lo intentara), su función debería concentrarse en darle a las personas los instrumentos y las capacidades para que puedan ser exitosas por sí mismas.

Esta lista no pretende ser exhaustiva, pero sus implicaciones en el terreno de las reformas son evidentes: éstas tienen que

concentrarse en liberar la capacidad productiva de la población (laboral); darle instrumentos para que pueda valerse en un mundo tan complejo y competido (educación, salud); darle acceso a la información (telecomunicaciones); y crear condiciones para que sus derechos estén protegidos (política y seguridad). La diferencia es el enfoque, el “para qué”.

Quedan dos dudas: primera, aunque los recursos energéticos potenciales son evidentemente enormes y ameritan una explotación intensa, racional y exitosa, ¿por qué concentrarse en eso, siglo XIX, en lugar del siglo XXI? Otra duda: ¿en qué medida las reformas que han sido aprobadas y cuya segunda etapa está en proceso se apegan a la lógica de avanzar lo urgente para el futuro?

En una de sus películas, Cantinflas dijo que lo más interesante en la vida es ser simultáneo y sucesivo, al mismo tiempo. Así es como nuestro gobierno debería estar pensando: construir un Estado de derecho comenzando por hacerlo suyo en todas y cada una de sus acciones y decisiones.



Hacia el futuro

“Un ejército victorioso gana primero y entabla batalla después; un ejército derrotado lucha primero e intenta obtener la victoria después”.

~Sun Tzu, *The Art of War*

En su ensayo sobre la crisis de la educación, publicado en 1954, Hannah Arendt critica la filosofía que coloca al niño en el centro del sistema educativo.¹⁹ Su argumento es que un sistema educativo permisivo genera un daño irreparable porque conduce al desarrollo de una niñez berrinchuda, demandante e irrespetuosa donde los padres ceden su función de

educadores en aras de convertirse en amigos de sus hijos lo cual, afirma, ha producido generaciones de adultos que nunca llegan a serlo. El ensayo obliga a meditar sobre la radicalización de la juventud mexicana y lo que eso augura para el desarrollo de un sistema político, que por fuerza debe ser participativo y a la vez funcional.

El tema no es novedoso. Alexis de Tocqueville escribió a mediados del siglo XIX que una de las deficiencias de la democracia reside en que erosiona las estructuras de autoridad hasta que desaparecen los soportes que la hacen funcionar, conduciendo a la “tiranía de las mayorías”.²⁰ Más que preocuparme por el reino de las mayorías, mi reflexión es sobre la forma en que ha evolucionado nuestra inmadura democracia, abriendo espacios de protesta y radicalización, sin que existan mecanismos efectivos de participación.

En las democracias maduras la queja es que la política se ha fragmentado o balcanizado por el protagonismo de grupos de interés particular, cada vez más estrechos en su mira. A los ambientalistas no les importa el crecimiento, las mujeres privilegian la igualdad, los pobres quieren cada vez más subsidios, nadie quiere competir con importaciones, los migrantes asustan a las poblaciones nativas. Intereses estrechos conllevan acciones sectarias. No hay como observar la naturaleza de los asuntos que consumen a los parlamentos europeos o al legislativo estadounidense para concluir que con frecuencia dominan las visiones más obtusas y cerradas.

En contraste con esas naciones, donde el problema es “demasiada” participación, o la forma que ésta ha cobrado, en México el asunto es mucho más de inmadurez democrática que de exceso. En los países desarrollados, la participación se da a través de mecanismos perfectamente establecidos y reconocidos como legítimos. El resultado del proceso puede ser insatisfactorio para los participantes (como ilustra el voto reciente en materia migratoria en Suiza o la incapacidad estadounidense para legislar en materia presupuestaria), pero no se disputan los mecanismos o las instituciones responsables. En nuestro caso, un parte

muy sustancial de la población repudia los mecanismos y no le confiere legitimidad al proceso político. El problema en nuestro país es de esencia.

Arendt considera que hay una profunda contradicción en el corazón de las democracias consolidadas, que se resume en que no pueden renunciar a la autoridad o a la tradición pero, al mismo tiempo, vivimos en una sociedad -y yo agregaría, medio siglo después, en una era- en la cual tanto la tradición como la autoridad se erosionan de manera imparable.

Las democracias maduras enfrentan problemas de proceso: cómo tomar decisiones en una era de fragmentación política. Nosotros enfrentamos el desafío de cómo organizarnos para ser capaces de construir esa sociedad consolidada y desarrollada. Lo fácil sería decir que me encantaría tener los problemas de los suizos o los suecos, donde sus decisiones son, en términos relativos, de carácter marginal. Nuestros problemas comienzan con el hecho de que al menos la tercera parte de la población le niega legitimidad al gobierno y al conjunto de instituciones que integran al Estado.

Esta circunstancia genera dudas sobre la viabilidad del sistema político y del modelo democrático que, con dificultades, ha ido cobrando forma. El Pacto fue un mecanismo genial porque permitió compartir culpas o, al menos, disminuir costos entre los tres partidos grandes, pero no resolvió la esencia de nuestros dilemas, que se refleja, por ejemplo, en la manipulación flagrante de la constitución el año pasado. No objeto las reformas, pero el procedimiento es al menos dudoso porque implica que la meta-constitucionalidad es más barata que la constitucionalidad, que la compra de votos hace expedita la formalidad.

El problema es que eso no mejora la capacidad de gobernar, no fortalece la legitimidad de la autoridad y no garantiza resultados en el plano económico, de seguridad o propiamente político. El Pacto acaba siendo un mecanismo mediáticamente útil, pero de enorme costo para el desarrollo del país. Peor, ni siquiera atiende, ya no hablemos de resolver, el problema de esa enorme masa de mexicanos que se siente ajena a las instituciones, que las reprueba y que no está dispuesta a jugar en un proceso democrático a menos de tener certeza de triunfo. El fenómeno López Obrador no es de una persona sino, más bien, se trata de la personificación del fenómeno de desafío a la autoridad, de rechazo a las instituciones y de propensión permanente al radicalismo.

En el fondo, el problema reside en la ausencia de mecanismos de participación que permitan consolidar a la política y la blinden, dando espacios a todos y legitimidad al conjunto. El país requiere soluciones del siglo XXI, no malas adaptaciones de una era ya superada. En su libro *La Venganza de la Geografía*, Robert Kaplan dice, refiriéndose a Putin, que un estadista visionario vería que la forma de salir del hoyo es construyendo una sociedad fuerte y participativa porque ese es el único medio a través del cual se hacen imposibles los excesos. No es una mala lección para México.

¿CÓMO CAMBIAR ESTO?

Hay tres caminos para avanzar una agenda de legalidad: imposición, negociación y liderazgo.

El primer camino implica literalmente una cruzada en la que el objetivo es lograr que tanto gobierno como sociedad asuman el

Estado de derecho porque los costos de la alternativa se tornan inaceptables. Este es el camino que han seguido gobiernos dictatoriales que, literalmente empleando su capacidad de imposición, poco a poco fueron logrando que la sociedad se sumara. La precondition para que pudiera funcionar es, desde luego, que el gobierno da el ejemplo, circunstancia que, en el México de hoy, suena improbable: si el gobierno ni siquiera puede mantener la seguridad, está difícil que sea muy convincente en cualquier otro ámbito.

La negociación de un gran pacto es un camino alternativo que a muchos nos atrae porque los casos que sirven de ejemplo son tan llamativos, especialmente, pero no exclusivamente, el español. La noción de un pacto que involucra a todos los grupos, sectores y partidos relevantes del país tiene un gran atractivo porque permite imaginar un futuro de civilidad que es parte integral de una nación caracterizada por el Estado de derecho. El problema de este camino es que es poco probable que un gobierno que ha concebido su mandato como por encima de la sociedad y al margen de muchos de sus sectores clave acepte involucrar a todos aquellos que, hasta cierto punto, ha alienado. Además, una negociación de esa naturaleza supondría que la suma de los involucrados representaría a la sociedad, algo dudoso en el mejor de los casos. Con todo, por eso mismo podría ser tan interesante.

Finalmente, el tercer camino, el del liderazgo, es probablemente el que mejor empata con las habilidades, historial y objetivos del presidente Enrique Peña. Encabezar un proceso transformativo intencionado con el ejemplo propio tendría un impacto desmedido en la sociedad mexicana porque mostraría la convicción que ha estado ausente en el país literalmente desde la conquista. Un

ejercicio honesto de liderazgo que se fundamenta en la legalidad obligaría al conjunto de la sociedad a sumarse menos por un miedo a sanciones potenciales que por la fuerza del ejemplo.

Podría parecer ingenuo, pero, como decía Aníbal Romero en la

cita anterior, lo que

importa es el resultado.

Esa es la medida

relevante.

Un ejercicio honesto de liderazgo que se fundamenta en la legalidad obligaría al conjunto de la sociedad a sumarse menos por un miedo a sanciones potenciales que por la fuerza del ejemplo.

Liderazgo

“Un líder verdadero sigue la música aun cuando no le guste la tonada”.

- Anónimo

El gran déficit político de México en el último medio siglo ha sido de liderazgo. No ha habido claridad de rumbo ni ambición de transformación: ha habido administración, pero no la consolidación de una plataforma susceptible de conducir al país hacia un mejor futuro. Esa ausencia

no sólo nos ha impedido asir oportunidades o convertir las circunstancias en una oportunidad, sino que ha provocado una retracción de la sociedad en su conjunto: cada quien protegiendo lo suyo y nadie desarrollando proyectos hacia adelante. La noción de desarrollo desapareció del mapa.



El último gran ejercicio de liderazgo fue al final de los ochenta y tuvo un éxito notable en obligar a la sociedad a comenzar a pensar en grande, entendiendo al país como parte del mundo y no como un ente aislado. Ese gobierno modificó estructuras y redefinió el desarrollo para el país, arrojando un enorme potencial de crecimiento. Desafortunadamente, tanto las contradicciones personales del líder como la crisis de 1995 y su pobre conducción política deslegitimaron mucho del proyecto liberalizador, sembraron las semillas del proyecto político-económico de López Obrador y desacreditaron la idea misma de construir un país moderno del que toda la sociedad mexicana pudiera ser parte.

El país requiere un nuevo ejercicio de liderazgo, un momento transformador que revitalice las oportunidades de desarrollo, entusiasme a la población y conduzca a un cambio de paradigmas. Un proyecto de esa magnitud sólo lo puede lograr un presidente que goza de legitimidad democrática, ha logrado la aprobación de diversas reformas por demás significativas y que ha reconfigurado a la presidencia de la República como el corazón de la política nacional. Es decir, sólo un presidente fuerte puede lograr semejante transformación.

Los mexicanos tenemos una relación de amor y odio con los

Los mexicanos tenemos una relación de amor y odio con los liderazgos fuertes en la presidencia porque la experiencia no ha sido benigna en ese frente...

liderazgos fuertes en la presidencia porque la experiencia no ha sido benigna en ese frente: una larga historia de imposiciones

creó enormes resistencias a cualquier cambio, el desempeño de líderes descarriados acabó conduciendo a enormes crisis

financieras y los excesos de poder conllevaron a decisiones erradas con graves consecuencias económicas de largo plazo. Sin embargo, en todos esos casos el problema no fue de liderazgo fuerte, sino de total ausencia de contrapesos.

Aunque ha habido alguna construcción institucional en las últimas décadas, la piedra de toque, la clave para cualquier transformación, reside en la propia presidencia de la República. Es ahí donde comienzan y terminan las oportunidades. Sólo una presidencia que hace suyo un proyecto transformador y desarrolla la visión que lo haga posible sería susceptible de encabezarlo. Sólo un presidente dispuesto a acotar su propio poder podría lograr la construcción de contrapesos que son la clave para que todo el resto del proyecto que el gobierno ha avanzado pueda ser exitoso.

A pesar de las malas experiencias, paradójicamente, el país está ávido, y necesitado, de un líder a la vez fuerte y efectivo, pero acotado, capaz de entender el contexto en el que opera. Es decir, con buen juicio. Isaiah Berlin definió el buen juicio de un político como “la capacidad para integrar una vasta amalgama de información traslapada, fugaz, multicolor y cambiante”.²¹

A pesar de las reformas que ha encabezado, el país que gobierna Enrique Peña Nieto está atorado, cada una de sus partes enfrascada en su propio laberinto. Las reformas han acreditado la capacidad operativa del presidente, pero están lejos de transformar al país. Es esa contradicción la que yace detrás de la disputa que se ha dominado los debates parlamentarios en torno a las reformas secundarias. En ausencia de un liderazgo fuerte que predique con el ejemplo, el panorama seguirá dominado por fuerzas refractarias a cualquier cambio cuando no reaccionarias, en el sentido literal más no ideológico del término. Ante un futuro

inexistente o poco claro, lo natural es refugiarse en lo conocido: el pasado. El presidente ha prometido una transformación, pero se ha limitado a reformas cuya viabilidad en la práctica todavía está por verse en buena medida porque todas dependen de que se consolide un Estado de legalidad, hoy ausente.

Por más que se ha cambiado la letra de la ley, todo mundo sabe que los viejos arreglos siguen existiendo: de hecho, son los que hicieron posibles esos cambios. Incluso si las reformas avanzaran como proponen sus objetivos, persiste un sinnúmero de espacios que no están atendidos y que son clave para porciones enormes de la población, como la vieja economía, las prácticas burocráticas y la corrupción.

Todo en la actualidad conduce a proteger y sostener el statu quo y aunque algunas de las reformas podrían alterarlo, su lógica política es mucho más trascendente que su contenido económico, limitando su potencial transformador. En este contexto, se sigue penalizando el éxito y el costo del error, o de un fracaso, es inconmensurable.

Otra manera de decir todo esto es que el país cuenta con enormes capacidades listas para transformarlo, que las reservas de liderazgo son vastas y que, a diferencia de Europa o los Estados Unidos (EUA), nuestra situación estructural (económica) es mucho más sólida y promisoria y más con las reformas que han sido aprobadas y que, con un liderazgo ejemplar, podrían lograr su cometido, por más que urjan diversas reformas y ajustes. El país está listo para dar la vuelta pero nadie se atreve a dar el gran paso. Ese es el déficit de liderazgo.

El statu quo acaba siendo conveniente para todos, pero bueno sólo para los intereses más encumbrados: políticos, económicos,

burocráticos, sociales y sindicales. Esta paradoja sólo se puede resolver con la presencia de dos circunstancias simultáneas: por un lado, un liderazgo efectivo; por el otro, un liderazgo ilustrado que comprenda la dinámica que caracteriza al mundo y capaz de gobernar con el ejemplo: acotándose a la ley.

El México de hace algunas décadas permitía y favorecía el ejercicio casi unipersonal del poder. Hoy las circunstancias tanto nacionales como internacionales hacen mucho más difícil, si no es que imposible, semejante escenario y, en el fondo, quizá ahí resida la paradoja de un gobierno que avanza exitosamente una agenda pero no logra una popularidad equivalente. Una característica medular del país de hoy –y de la economía global– es la descentralización del poder y de la actividad productiva. Los controles centrales ya no son funcionales y, en muchísimos casos, posibles. Lo que el país requiere es una claridad de dirección para el desarrollo, lo que implica, paradójicamente, hacer posible la multiplicación de los liderazgos sectoriales y funcionales, todos ellos igual que acotados que el propio presidente.

El presidente Peña ha logrado romper la inercia que paralizaba al país. Ahora tiene que lograr que el movimiento que ha provocado se convierta en una ola de desarrollo. El argumento de este texto es que eso sólo será posible y exitoso en la medida en que el presidente acepte que sólo acotando su propio poder podrá lograr la transformación que propuso.

Benjamin Disraeli, uno de los grandes gobernantes de Inglaterra en el siglo XIX, decía que “las circunstancias están más allá del control del hombre, pero su manera de conducirse está en sus manos”.²² La oportunidad es inmensa y la complejidad del momento la hace tanto más grande.



¿Qué utopía?

“El león no sabe protegerse de las trampas ni el zorro protegerse de los lobos. Hay, pues, que ser zorro para conocer las trampas y león para espantar a los lobos”.

- Niccolò Machiavelli

Este texto inicia con la observación que he tenido en diversas partes del país y que se resume en una línea: la población no cree que el país esté cambiando. Otros irían un paso más lejos: muchos, quizá una mayoría, piensa que el país no puede cambiar ni mejorar. Esto choca con el planteamiento optimista del gobierno del presidente Peña Nieto y con la evidencia más trascendente: por

veinte años el mantra fue que la solución a los problemas del país residía en la aprobación de un conjunto de reformas estructurales y que eso sólo, por sí mismo, lo transformaría. Desde 1994, ningún presidente ha tenido la capacidad y habilidad para avanzar esta tesis como lo ha logrado el actual. Y, sin embargo, la decepción y la incredulidad dominan el panorama.

La gran pregunta es si el problema es meramente de comunicación y percepción o si se trata de un asunto más profundo, de carácter estructural. El argumento que he avanzado en estas páginas es insistente en que se trata de un fenómeno estructural, que no puede ser corregido con una mejor comunicación. Lo que es más, ni siquiera puede ser corregido con la implementación del ambicioso programa de reformas que el presidente ha emprendido. Por supuesto que esas reformas son necesarias, pero no son suficientes. Se requiere convencer a la población de que su seguridad, en el sentido más amplio, quedará resuelta y conferirle certidumbre de estabilidad con miras al largo plazo. La población tiene que sentir que el camino hacia adelante es mejor porque existen anclas creíbles que lo sustentan. Nada menos que eso lo podría lograr.

La propuesta del libro es muy simple, tanto que parece utópica y por eso el título: que el presidente haga suyo el Estado de derecho y decida no violar sus principios elementales en aras de ser expedito. Es decir, romper con toda la tradición política, presidencial y legal mexicana que, históricamente, le ha permitido a los gobernantes adaptar las leyes a sus necesidades y conveniencia, imponer su voluntad sobre los poderes judicial y legislativo, controlar a los gobernadores y, en una palabra, disfrutar un enorme poder así sea temporal. Sin embargo, como encontraron prácticamente todos los presidentes anteriores luego de su mandato, ese poder acaba siendo, a final de cuentas, efímero. La propuesta es institucionalizar el poder político por medio de la asunción del Estado de derecho por parte del presidente de la República.

Muchos se preguntarán ¿qué estará fumando el autor de esta propuesta? Desde el título del libro, entiendo el planteamiento

como atrevido y hasta audaz, pero no por eso dejo de verlo como deseable y, sobre todo, como indispensable. El país requiere cambios profundos, pero estos no lograrán materializarse hasta que exista un basamento sólido de confiabilidad que hoy lamentablemente está ausente. Las reformas legales son necesarias pero no lo son todo: para que funcionen, como con una computadora, se requiere el equipo físico, el hardware, pero también el programa que las haga funcionar, el software. En el mundo de la globalización, donde el control centralizado ya no es posible, ese software se llama Estado de derecho. No hay alternativa.

Para que las reformas surtan efecto, es indispensable que haya confiabilidad en su funcionamiento, certeza en la permanencia de los cambios, claridad respecto a las reglas del juego y confianza en que los problemas que la población vive a diario -como inseguridad, desempleo, los avatares de la informalidad y ausencia de oportunidades de desarrollo- van a ser atendidos y resueltos. Sin embargo, la población no confía en el gobierno, vive aterrada por la situación de seguridad y no ve un panorama promisorio hacia el futuro. Los inversionistas del exterior, en los cuales el gobierno ha hecho una extraordinaria apuesta, sobre todo en materia energética, van a responder sólo en la medida en que exista la fortaleza institucional que les permita compromisos de inversión de largo aliento. Nada de eso va a ocurrir a menos que se constituyan instituciones idóneas. Construir instituciones idóneas implica crear condiciones para la transformación que el país requiere y que la población viene demandando desde hace décadas. En el mundo de hoy, sólo un esquema de reglas confiables podría lograr ese objetivo. Por eso, el planteamiento no es el de acotar las facultades del presidente por el hecho de hacerlo, sino el de establecer al Estado de derecho como la forma

de interactuar entre los mexicanos, comenzando por el ejemplo del propio gobierno.

El país ya ha estado en una tesitura similar. En los años ochenta, se llevaron a cabo ambiciosas reformas, todas ellas orientadas a atraer inversión privada, tanto nacional como extranjera pero, como se argumentó en un capítulo previo, esa inversión no se concretó. Los inversionistas habían vivido por décadas de crisis, malos manejos, corrupción y expropiaciones y, no obstante lo positivo de las reformas que recientemente se habían adoptado, la memoria de abuso y exceso los mantenía reticentes. Así nació la idea de procurar un mecanismo externo que confiriera garantías a la inversión, mecanismo que acabó siendo el TLC norteamericano. La clave de ese tratado, y esa es la razón por la que es relevante en este momento, reside en que el gobierno mexicano cedió la facultad de violar la ley –sus propias reglas- en materia de inversión. Ese es el concepto que yace en el corazón de esta propuesta: que el gobierno, comenzando por el propio

...el Estado de derecho no es otra cosa que el que existan reglas claras y codificadas en ley, que todo mundo las conozca de antemano, que el gobierno las haga cumplir de manera imparcial y que el poder judicial tenga las facultades reales para modificar las decisiones y acciones del poder ejecutivo cuando así lo exija la ley.

presidente, acepte acotar sus poderes a los que la ley manda y no a los que las facultades reales, lo que antes se denominaba como poderes meta-constitucionales, le permiten.

En su esencia, el Estado de derecho no es otra cosa que el que existan reglas claras y codificadas en ley, que todo mundo las conozca de antemano, que el gobierno las haga cumplir de

manera imparcial y que el poder judicial tenga las facultades reales para modificar las decisiones y acciones del poder ejecutivo cuando así lo exija la ley. Es decir, el Estado de derecho implica la transferencia de poderes de personas (el presidente, los gobernadores, los presidentes municipales y el conjunto de la burocracia) a un conjunto de reglas que todo mundo acata y que todo mundo conoce de antemano.

Lo utópico de la propuesta es evidente: en su acepción más primitiva, quien detenta el poder no lo cede. En este sentido, proponer que el presidente ceda el poder que ha acumulado parecería no sólo una contradicción, sino sobre todo un absurdo. La noción de nunca ceder poder se deriva de una máxima de Maquiavelo que todo político que se respeta entiende en lo más profundo de su ser: el poder ni se cede ni se comparte. Lo que aquí se propone no es ceder el poder del presidente, sino que el presidente actúe estrictamente dentro del mandato que la ley le confiere y que obligue a todos los demás a comportarse bajo esa norma. El presidente lo haría no por bonhomía, sino por la convicción de que eso fortalecería su proyecto y haría permanentes y trascendentes sus reformas.

Si el presidente quiere trascender, no hay asunto u objetivo más relevante e importante que el de institucionalizar al país. Ninguna sociedad puede progresar en el mundo moderno sin reglas que se cumplan y se hagan cumplir. Es por esta razón, que decidí emplear el ejemplo del TLC norteamericano como cartabón: ahí el gobierno mexicano aceptó limitar su capacidad de acción a cambio de la certidumbre que exigían los inversionistas para arriesgar su capital en el país. Ahora es la sociedad mexicana la que demanda una certidumbre igual para poder vivir, prosperar, desarrollarse y estar segura. El hecho de que la población no

crea ni confíe en el presidente y su gobierno es señal clara de la urgencia de actuar de manera decidida y convincente.

El aterrizaje de una utopía así consistiría, esencialmente, en la aceptación de un cambio radical en la forma de funcionar del sistema político. El primer gran cambio sería de carácter cultural: dejar de vivir bajo el mandato de una persona para vivir bajo el yugo de la ley. De aceptar este reto, el presidente tendría que dedicarse a disciplinar a los políticos, encabezar un vasto proceso de cambio, no sólo en las prácticas sino, sobre todo, en la forma de entender la política cotidiana. Acotar su propio poder sería sólo el principio. Es decir, sería un gran ejercicio de liderazgo.

El segundo cambio consistiría en modificar la forma en que se conciben las leyes en el país, un ingente desafío. En México, las leyes tienen un carácter aspiracional más que normativo: leyes con contenido muy estricto que son inaplicables en la práctica, le otorgan enorme latitud a quien es responsable de su aplicación y no constituyen un marco de referencia que la población o quién es responsable de su administración vean como definitivo. Esto contrasta con el sistema norteamericano en el que la ley no se ve como proyecto, sino como norma y la aplicación es muy estricta. En la práctica, esta realidad les confiere enorme flexibilidad al político y a los funcionarios, pero limita la capacidad de conferir certidumbre y credibilidad a la población. Los países serios tienen sistemas legales que no entrañan flexibilidad en la ley, aun cuando los jueces pueden tenerla en el momento de su aplicación, justo al revés de lo que tenemos en México.

El tercer gran cambio residiría en la adopción de reglas claras y transparentes: se acabaría incluso con la noción misma de “reglas no escritas” para adoptar reglas, tanto en las normas sociales como en la legislación, que serían claras y diseñadas

para que cada quien sea responsable de sus propias acciones. De particular importancia sería crear las estructuras institucionales conducentes a que los gobernadores y presidentes municipales avancen hacia esta misma lógica, es decir, sentar las bases de un federalismo real, con todo lo que eso implica en materia hacendaria. En una palabra, la misión sería construir un país moderno para el siglo XXI, abandonando con ello todas las estructuras, cultura y reglas que caracterizaron al viejo sistema, diseñado para otra realidad hace casi cien años.

Finalmente, el cuarto gran cambio consistiría en crear un sistema de pesos y contrapesos reales, no como se ha hecho hasta ahora donde el ejecutivo siempre se reserva poderes para impedir que florezca y fructifique la estructura de contrapesos que nos caracteriza en la formalidad, más no en la realidad política. Esto implicaría concebir a las entidades regulatorias y a su novedosa “autonomía constitucional” como fuentes de contrapeso y estabilidad del sistema y no como instrumentos del ejecutivo. De la misma forma, se buscaría obligar a los partidos de oposición a funcionar bajo un esquema de reglas nuevas, donde su función es la de contrapesos efectivos y socios coyunturales, no de comparsas fundamentadas en acuerdos opacos.

El país se encuentra en un momento crucial de su desarrollo. El momento lo han creado las reformas que el presidente Peña Nieto ha impulsado y en las que ha apostado el éxito de su mandato. Existen dos riesgos que podrían impedir ese éxito: el primero, que el desencanto actual, en mucho generado por la aparente incapacidad de lograr e implementar reformas que efectivamente modifiquen la realidad cotidiana para bien, se torne permanente. Ese desencanto comienza a asemejarse al de 1994 y 2000, ambos momentos culminantes y detonadores

de crisis posteriores. De particular importancia en esta materia será la implementación de las reformas en materia de telecomunicaciones y energía, las de mayor calado en el establo de cambios que se emprendieron. El peligro de desilusión es real y no debe menospreciarse.

El segundo riesgo es que todo el esfuerzo y habilidad con que se han avanzado los proyectos gubernamentales fracase en su etapa crucial, la de consolidación, menos por el contenido de las reformas (el primer riesgo) que por la ausencia de mecanismos de certidumbre, generadores de confianza. Es ahí donde entra esta propuesta de transformación institucional. Es, desde mi punto de vista, la única oportunidad que tendrá el presidente de trascender: logrando un cambio fundamental en el país. Nada más fundamental que sentar las bases del futuro, a la altura de los requerimientos del siglo XXI. Sin un marco institucional fuerte, un Estado de derecho integral, la viabilidad del proyecto presidencial es incierta y del desarrollo del país imposible.

Joyce Appleby afirma que “no puede haber desarrollo, ni capitalismo exitoso, sin una cultura que lo empate y no puede haber cultura de capitalismo hasta que las formas de la sociedad tradicional hayan sido desafiadas y vencidas”.²³ Ese es el reto: un país moderno. El Estado de derecho yace en su esencia.

NOTAS

1. "WJP Rule of Law Index 2014," The World Justice Project. 2014, http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/files/wjp_rule_of_law_index_2014_report.pdf
2. Przeworski, Adam, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America* (New York: Cambridge University Press, 1991), p. 74.
3. Carothers, Thomas, "The End of the Transition Paradigm," *Journal of Democracy*, Vol 13, no. 1 (2002): 5-21.
4. Zakaria, Fareed, *The future of freedom : illiberal democracy at home and abroad* (New York: W.W. Norton & Co., 2003).
5. Dahrendorf, Ralf, *En busca de un nuevo orden : una política de la libertad para el siglo XXI* (Barcelona: Paidós, 2005).
6. Levy, Santiago, *Good Intentions, Bad Outcomes, Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico* (Washington, DC: Brookings Institution Press, 2008).
7. Bolio, Eduardo et al., "A Tale of Two Mexicos: Growth and Prosperity in a Two-speed Economy." McKinsey Global Institute, Marzo 2014. http://www.mckinsey.com/insights/americas/a_tale_of_two_mexicos.
8. Reyna, José Luis, "Del IFE ciudadano al IFE partidista." *Milenio*, Julio 18, 2011.
9. Tocqueville, *Democracy in America Volumes 1 & 2 and Recollections of Alexis De Tocqueville* (Garsington, UK: Benediction Classics, 2013), p. 760.

10. Fukuyama, Francis, *The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution*, (New York: Farrar, Straus and Giroux, 2011).
11. Acemoglu, Daron and James Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty* (New York: Crown Business, 2013).
12. North, Douglass C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge (New York: Cambridge University Press, 1990).
13. Dahrendorf, Ralf, *Reflections on the Revolution in Europe* (New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers, 1990).
14. Kaufman Purcell, Susan and John F. H. Purcell, "State and Society in Mexico: Must a Stable Polity Be Institutionalized?" *World Politics*, Vol. 32, No. 2 (1980): 194-227.
15. Huntington, Samuel, *Political Order in Changing Societies* (New Haven, CT: Yale University Press, 1969).
16. Hayek, F. A., and Bruce Caldwell, *The Road to Serfdom* (Chicago: University Of Chicago Press, 1944), p. 72.
17. Tyler, Tom R., *Why People Obey the Law* (Princeton, N.J: Princeton University Press, 2006).
18. Romero, Aníbal, "Europa: ¿Qué pasó y qué puede ocurrir?". *Analítica.com*, 2 Diciembre, 2011, <http://www.analitica.com/va/internacionales/opinion/3248946.asp>
19. Arendt, Hannah, "The Crisis in Education," *Institute of Ideas*. com, 1954, http://www.instituteofideas.com/documents/PGF_Arendt_Education.pdf

20. Tocqueville, *Democracy in America Volumes 1 & 2 and Recollections of Alexis De Tocqueville* (Garsington, UK: Benediction Classics, 2013).
21. Berlin, Isaiah, "On Political Judgment," *The New York Review of Books*, October 1996, <http://www.nybooks.com/articles/archives/1996/oct/03/on-political-judgment/>
22. "Benjamin Disraeli Quotes", ThinkExist.com. http://thinkexist.com/quotation/circumstances_are_beyond_human_control-but_our/322610.html
23. Appleby, Joyce, *The Relentless Revolution: A History of Capitalism* (New York: W. W. Norton & Company, 2011), p. 119.

