

La perspectiva de la democracia

Escudriñar cuál es la perspectiva de la democracia no es sencillo y seguramente tiene una alta dosis de incertidumbre generada por las preocupaciones del momento. Pero el ejercicio puede resultar interesante si se pondera aquello que tiende a fortalecerla y aquello que tiende a erosionarla en el aprecio de las personas.

Introducción

Si bien las elecciones no son sinónimo de democracia, lo cierto es que sin ellas resulta imposible hablar de democracia. Resulta obligatorio inyectar al análisis de las elecciones la dimensión política. Suena obvio, pero pareciera que de pronto se olvida lo fundamental: los ciudadanos que acuden a las urnas y votan.

En las elecciones de gobernador entre 2015 y 2017, en el 62% de los casos hubo alternancia y en el 38, continuidad. El malestar con los gobiernos puede estar explicando ese fenómeno. La participación no fue mala. No existe un abandono de las urnas, por el contrario, legiones de ciudadanos se presentan a la cita y ejercen un derecho fundamental. El mecanismo electoral está funcionando, pero nadie en su sano juicio puede negar que se reproduce en un ambiente de profundo malestar.

Nuestra germinal democracia está sometida a profundas convulsiones en comparación con la relativa quietud que acompañó al antiguo régimen heredero de la Revolución Mexicana. Visto en retrospectiva, resulta vistosa la estabilidad del régimen de la post revolución. Durante varias y dilatadas décadas destacó en el contexto de América Latina, donde golpes de Estado, intentos por edificar o consolidar democracias y revueltas de diferente tipo, inyectaban altas dosis de incertidumbre e inestabilidad.

¿Cuáles fueron los nutrientes de ese consenso (si se quiere pasivo) con los gobiernos que se decían herederos de la lucha armada? Algunas ideas y respuestas: i) una asentada legitimidad de la llamada ideología de la Revolución Mexicana. Si bien se trató de un ideario vaporoso que cobijó muy distintas y en ocasiones contradictorias políticas, la Revolución (la que destruyó el viejo Estado liberal-oligárquico) mantuvo en buena parte del imaginario público no solo su carácter de empresa heroica sino capaz de edificar un país más justo; ii) la construcción de un sistema de mediaciones con las grandes organizaciones de masas que permitieron una negociación permanente -si se quiere asimétrica y también subordinada- de los intereses de los grupos representados. Para sus dirigentes, promociones políticas y para sus afiliados, mejoras paulatinas en sus condiciones de trabajo y de vida; iii) la construcción de instituciones públicas destinadas a atender algunas de las necesidades más sentidas de los trabajadores: desde el Seguro Social hasta el original Departamento de Asuntos Agrarios (solo como ejemplos), esas instituciones se dedicaron a procesar y resolver reclamos diversos; iv) pero sobre todo, un crecimiento económico sostenido y alto que, aunque nunca distribuyó sus frutos de manera equitativa, fue capaz de forjar un horizonte en el cual los hijos vivirían mejor que sus padres. Y esa esperanza en buena medida se cumplía; v) y si a ello se agrega el contexto latinoamericano aludido al inicio, México aparecía como una sociedad más habitable que sus similares y conexas.

Nuestra naciente democracia modificó la fuente de la legitimidad. A través de elecciones, las diferentes ofertas tienen que ganar la adhesión de los ciudadanos. La legitimidad derivada de la Revolución resulta tan remota que no significa nada para la inmensa mayoría de los ciudadanos; el contexto internacional se modificó y el consenso prodemocrático es hegemónico; las organizaciones de los trabajadores, desgastadas por años de subordinación y antidemocracia, difícilmente gravitan en la

escena pública y son los sectores medios – dispersos y diversos- los que pesan más en los circuitos de deliberación pública; muchas de las instituciones siguen funcionando y atendiendo necesidades de diferente tipo, pero se encuentran desgastadas y al ser sectoriales (no universales) dejan sin cobijo a millones de excluidos.

Sin embargo, la nueva legitimidad se ve también erosionada sobre todo por la corrupción (antes, no suficientemente exhibida), el estremecimiento que produce la violencia expansiva y la falta de crecimiento. El proceso democratizador ha sido acompañado de un crecimiento económico insuficiente, incapaz de crear los empleos formales necesarios, fomentando la informalidad y, lo más devastador, construyendo un horizonte en el cual, en infinidad de familias, los hijos están destinados a vivir peor que sus padres. Lo cual genera un malestar más que explicable: justo. Si esos déficits no se atienden, el aprecio por el nuevo régimen seguirá desgastándose. Máxime que una sociedad cruzada por desigualdades sociales oceánicas, como la mexicana, difícilmente puede edificar eso que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) llama cohesión social.

Lo que la fortalece

México se encuentra en un hartazgo extendido con la vida política, un malestar en la democracia que, como lo alertaba el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) desde 2004, se está convirtiendo en un malestar con la democracia, una fragmentación partidista (que al parecer se mitigará con coaliciones electorales varias) que se incrementará con la irrupción de los candidatos independientes y con una legislación electoral cada vez más barroca en la que palpita la extraña ilusión de que todas las variables que concurren en unos comicios, pueden ser controladas como si se estuviese en un laboratorio de química.

El desencanto, sin embargo, puede ser explotado sin ton ni son y se corre el riesgo de no distinguir lo que se debe conservar, defender y reformar de aquello que hay que desterrar. Se escuchan disparos y fuegos artificiales contra toda institución pública, casi por inercia, porque resulta fácil y está bien visto.

Quizá por ello, es necesario subrayar dos adquisiciones recientes que han permitido mejorar y hacer más civilizada la vida política, que además presidirán los comicios del año 2018. Pasan desapercibidas quizá por obvias, pero no son menores: i) no existe fuerza política, corriente académica, grupo de poder o medio de difusión significativo que no acepte que la única fórmula legítima para arribar a los cargos de gobierno y legislativos es la vía electoral y ii) nadie ganará todo ni perderá todo. Se tendrá congresos plurales, ayuntamientos gobernados por distintas expresiones políticas, gobernadores de dulce, chile y manteca, ello sumado a un senado multicolor.

Hasta bien entrados los años ochenta, el mundo de la representación seguía siendo monocolor. Una sola fuerza política –con excepciones de poca monta- habitaba ese mundo. Hoy es un universo en el que convive y compite la diversidad política. No obstante, lo que está suele opacarse porque la Presidencia solo será para uno y nuestra cultura “presidencialista” suele no ver el bosque sino solamente, ese árbol (que sobra decir sigue siendo el más relevante). El pluralismo equilibrado que se reproduce desterró hace un buen rato la noción de partido hegemónico y lo más seguro es que mientras unos ganen la presidencia, otros triunfarán en algunas gubernaturas y unos terceros, en otras. Habrá congresos sin mayoría absoluta y otros donde esa mayoría será de distintos colores, para no hablar del mapa de la representación en las alcaldías. Eso debería contemplarse como una buena noticia, no solo porque se deja atrás a los “nacidos para ganar y los condenados a perder”, sino porque genera contrapesos institucionales y podría incluso servir como amortiguador de la contienda presidencial.

Lo que se encontrará en juego es un nuevo reparto del poder político, que por supuesto no se encuentra única y exclusivamente en la presidencia. Las condiciones de la competencia se han equilibrado como nunca en la historia del país. Primero se abrió la puerta para que las corrientes político-ideológicas a las que se mantenía segregadas del mundo electoral pudieran ingresar, al tiempo que se inyectaba un cierto pluralismo a la Cámara de Diputados (1977), luego se edificaron las instituciones que debían garantizar imparcialidad y certeza en las elecciones (1989-1990) y al final se tomaron medidas para construir condiciones de la competencia equitativas (1996). Los legisladores utilizaron dos palancas poderosas: dinero público suficiente para los partidos y acceso a los medios de comunicación de manera equilibrada. Con ello, el marco electoral fue reformado de principio a fin. Los contendientes aparecieron en la escena como maquinarias poderosas capaces de disputarse entre sí: por ello, los fenómenos de alternancia, los congresos equilibrados, la coexistencia de gobernadores con presidentes municipales de distintos partidos.

Ese piso robusto de equidad, sin embargo, puede ser erosionado –no destruido– por conductas ilícitas.

- Desvío de recursos. Si un funcionario público deriva recursos para las campañas, debe ser sancionado. No hay excusa ni pretexto. Los recursos humanos, materiales y financieros que tiene bajo su administración deben ser utilizados para los fines que persigue la institución y cualquier desvío constituye un delito. No se ha inventado mejor método para atajar esos ilícitos que la cárcel y la recuperación de los recursos mal utilizados. No se trata solo de un asunto electoral. Todos los días se conoce de ese tipo de ilícitos que deben ser perseguidos por las procuradurías y si se trata de la materia electoral, por la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) y en su

vertiente administrativa, por el Instituto Nacional Electoral (INE).

- Compra y coacción. El caldo de cultivo de esa práctica es la profunda desigualdad que modela al país. Las necesidades apremiantes de muchas personas pueden construir relaciones asimétricas en las que por algunas dádivas se intercambien votos. No obstante, existen poderosos mecanismos para nulificar la compra: el votante ejerce su derecho en soledad, se vota en un espacio circunscrito por una mampara que solo permite el ingreso de una persona a la vez, de tal suerte que se pueden recibir los “obsequios” y luego votar en libertad. Lo cierto es que una vez que los votos son depositados, nadie puede distinguir entre sufragios auténticos y comprados. Por ello, es menester atajar y sancionar ese ilícito antes o durante la jornada electoral. Pero mientras México siga siendo un país marcado por oceánicas desigualdades, donde millones vivan con carencias materiales extremas, el campo estará sembrado para que los candidatos –de todos los colores– intenten ganarse la voluntad de muchos con supuestos regalos.
- La legislación electoral mexicana no solo estableció una base de equidad, quiso además construir un techo. Los contendientes no pueden gastar más allá de una cantidad establecida. A partir del año 2014, sobrepasar el límite de gasto, si la diferencia entre el primero y el segundo lugar es menor del 5 %, es causal de nulidad de la elección. El legislador quería mandar una señal fuerte: si se traspasa el tope, la elección no es válida. Así, si durante el proceso de fiscalización se demuestra que eso sucedió, la elección debe anularse. Sin embargo, esa

causal puede activarse para impugnar simplemente porque no se obtuvo el resultado esperado. La fiscalización de todas las campañas (federales y locales) debe ser desahogada por el INE en un tiempo perentorio. El problema mayor es que el punto de partida está en los informes que presentan los propios partidos (no puede ser de otra manera) y que, si los candidatos o los partidos manejan recursos por vías paralelas privadas, el rastreo de los mismos no es tarea sencilla. Suele olvidarse que antes de la última reforma, el sistema descentralizado dejaba en manos de los institutos locales esa tarea.

Nuestra germinal democracia es precaria porque está edificada en terrenos movedizos: una sociedad escindida por oceánicas desigualdades. Ojalá esa fuera también la preocupación de muchos demócratas. A pesar de todo, el poder de atracción de las elecciones sigue gravitando. Fuerzas y grupos que antes le daban la espalda, han anunciado que ahora participarán.

Así, el Congreso Nacional Indígena (CNI) y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) postulará a una mujer indígena para la presidencia de la República. Se trata de una iniciativa que ofrecerá visibilidad pública a la situación y las reivindicaciones de las comunidades indígenas, que pondrá en el centro de la atención una agenda opacada y que puede multiplicar el peso político del mundo indígena. Si mal no se entiende, ahora y a diferencia de la "otra campaña" (2006) que básicamente fue solo testimonial, intentarán que su candidata sea registrada como tal y aparezca en las boletas. No deja de ser relevante que el CNI y el EZLN intenten explotar de manera legítima las posibilidades que abre el llamado orden institucional. Es una ruta compleja, tortuosa, pero quizá más productiva que la del auto aislamiento.

La iniciativa eventualmente podría ser incluso más fructífera, si se animaran a acompañar a la abanderada presidencial

con otras candidaturas, como a gobiernos estatales, municipales, a las Cámaras del Congreso Federal y los congresos locales. Porque en algunas regiones del país posiblemente podrían obtener resultados nada despreciables que les permitieran estar al frente de gobiernos o en los circuitos legislativos tanto locales como nacionales.

Algo similar puede decirse de la multiplicación de candidatos independientes. Se trata de una vía que intentará ser explotada por ciudadanos que hasta ahora no encontraban forma para convertirse en candidatos y para políticos partidistas que no fueron arrojados por sus respectivas agrupaciones. Por motivos diversos, el imán electoral sigue atrayendo voluntades: no hay fuerza política medianamente significativa que no afirme que la única vía legítima para llegar a los gobiernos y los congresos es la electoral.

Lo que la debilita

No existe un solo nutriente del malestar, pero los siguientes resultan ineludibles.

Corrupción. Quizá no exista un disolvente más poderoso de la confianza en las instituciones que la corrupción. Cuando se desvían recursos para beneficio personal, se demandan moches para autorizar una obra o realizar una compra, cuando se utiliza la infraestructura material y humana para fines diferentes a los programados, además de cometerse delitos claramente tipificados, se inyecta una dosis importante de incredulidad en los organismos públicos.

Cierto, la corrupción no se encuentra solo en las instituciones estatales. En el ámbito privado y social, se puede documentar infinidad de casos y en muchas ocasiones, la corrupción estatal está anudada a la de grandes o medianas empresas. Pero el efecto corrosivo de la corrupción en las entidades públicas, sumada a la impunidad, genera un malestar y una irritación que erosionan un

valor fundamental: la confianza. Si no se le combate, solo se robustece el cinismo y la desvergüenza.

El proceso democratizador que vivió el país hace más visible esa peste. Los partidos se denuncian unos a otros; el acceso a la información pública –antes manejada como si fuera privada- permite la detección de anomalías de diverso tipo y magnitud; los medios, antes atados a la dinámica oficial (con sus siempre meritorias excepciones), ejercen su facultad de indagar y denunciar raterías sin fin; y grupos de la sociedad civil, atentos y preocupados, ponen el dedo en llagas purulentas. Esa mayor visibilidad va acompañada de una menor tolerancia social hacia la corrupción y qué bueno que así sea.

La exposición de pillerías desata en sí misma una especie de sanción pública moral. Quienes son exhibidos sufren una merma en su prestigio, credibilidad y confianza. Si bien, en algunos casos, los llamados juicios mediáticos pueden resultar injustos y el inculpaado tiene escasos medios para defenderse (de ahí la importancia de fortalecer el derecho de réplica), lo cierto es que la publicidad de los actos de corrupción resulta un eslabón pertinente si se quiere revertir esa penosa situación. La utilización política de los casos es otra palanca eficiente. Los fenómenos de corrupción son manejados como una poderosa arma de descalificación del adversario cuando el partido A acusa al partido B o cuando el candidato X demanda castigo para el candidato Z por sus malos manejos.

Pero ni la exhibición pública de la corrupción ni su utilización como arcabuz político son suficientes. Se requiere y reclama –con justicia- que los culpables sean sancionados tanto por la vía administrativa como por la penal y que se intenten recuperar para el erario los bienes y dineros mal habidos. Ese contexto de exigencia, construido a fuerza de casos que quedaron impunes y de la documentación de desvíos multimillonarios de recursos, fue el que activó la iniciativa para crear un Sistema Nacional Anticorrupción (SNA).

Demagogia e identidades cada vez más débiles

- El primer y quizá más relevante recurso de la política es la palabra. El instrumento con el cual el político entra en contacto con su auditorio, la fórmula para generar empatía y en los mejores casos, para develar los problemas, analizarlos, ofrecer soluciones. El discurso tiene usos múltiples, pero resulta insustituible en una actividad en la cual hay que buscar el apoyo de los ciudadanos que eventualmente pueden otorgar el triunfo o la más desconsoladora derrota.

Por ello mismo, para Platón –nos explica Valentina Pazé en “La demagogia, ayer y hoy” (2016)-, demagogia y democracia eran una y la misma cosa. No una posible degeneración de la segunda, sino su cara natural. Dado que los representantes requieren ganar el aprecio de los representados, “tienen que adivinar los gustos y los deseos de las masas”. No conviene contradecirlas, por el contrario, hay que darles por su lado. El orador “lo único que enseña es precisamente las opiniones de la masa misma, que son expresadas cuando se reúnen colectivamente, y es esto lo que llaman saber”. Se trata de explotar el mínimo común denominador del auditorio, de simplificar, de acuñar frases pegajosas y fórmulas que resulten apetitosas para los medios. Cualquier razonamiento medianamente complejo difícilmente impactará al respetable. Si se quiere ser aclamado es necesario “descender” al nivel de los más. Se quiere pensar, no obstante, que la política –la buena- puede servir para develar los problemas, discutirlos y eventualmente forjar soluciones. Ese es el sentido profundo de la política democrática y quizá se puede recuperar.

- Las grandes construcciones ideológicas están en desuso. En el pasado forjaron historias y leyendas, identidades, ofrecieron sentido a la política, una narración del pasado y un porvenir por edificar. Comunistas, socialdemócratas, liberales, demócratacristianos, conservadores, fraguaron casas distintas y en su interacción y lucha, modelaron la política y brindaron un sentido de pertenencia a sus seguidores. Hoy son referentes lejanos y ajenos para la mayoría.

Los programas también brillan por su ausencia. A lo más se anuncian buenas intenciones que suelen ser compartidas por todos: "más y mejor educación; salud pronta y expedita; justicia universal; combate a la corrupción", por ejemplo. No son suficientes para diferenciar a los adversarios porque lo que repiten son metas compartidas y no rutas para llegar a ellas.

El recurso, entonces, para lograr crecer en las preferencias del público –se cree– es la descalificación del adversario. Puesto que las ideas parecen no conmovir a (casi) nadie, lo óptimo, se piensa, es sacar los trapitos al sol del enemigo. "El nuevo tipo de política, basada no en los principios sino en los individuos y su popularidad, está configurada por el escándalo [...] Lo fundamental se volvió destruir la legitimidad de los contrincantes. El escándalo (sexual, de corrupción, etc.) es el mecanismo más eficaz porque permite arruinar la reputación del individuo de golpe", según Luciano Concheiro (2016).

- Bajo el supuesto de que se encuentran en un juego de suma cero, los partidos creen que la descalificación del contrario redundará en su propio beneficio. Lo que gana uno lo pierde el otro, piensan y se regocijan. No les cabe en la cabeza que están bajo

un formato en el que todos pierden a los ojos del público. Los "ganadores" recogen despojos.

Total, demagogia, escándalos y descalificaciones mutuas arman una bonita espiral destructiva.

Desigualdad, carencia de crecimiento económico. Los retos del México de hoy son de una profundidad tal que solo asumiéndolos y procesándolos en conjunto –a través de la buena política, que supone la deliberación pública– se podrá intentar salirles al paso.

Dígase lo que se diga, se ha avanzado en términos democráticos. Las elecciones competidas, el equilibrio de poderes constitucionales, el ejercicio de las libertades, los fenómenos de alternancia están ahí y bastaría recordar lo que sucedía en México hace 40 o 30 años para constatarlo. Pero ese mismo proceso, al desmontar el orden autoritario, cuya cúspide la constituía el presidente de la República, amplió los márgenes de libertad de muchos actores (gobernadores, grandes empresarios, iglesias, medios de comunicación, etc.) y generó huecos, así como, nuevos espacios de los que se han apropiado (de manera legítima o ilegítima) diferentes fuerzas sociales e incluso bandas delincuenciales, lo que multiplica los grados de complejidad de la gestión gubernamental. Los avances en términos de libertades, coexistencia del pluralismo, autonomía de los poderes y demás, es necesario apuntalarlos. Pero no será posible si no se abre el campo de visión y el país se avoca a reformar aquello que está debilitando el aprecio por los instrumentos que hacen posible la democracia.

Lo que se encuentra a flor de piel es la corrupción sin sanción (ya referida) y la espiral de violencia que ha trastocado y trastoca la vida de millones. Nada lastima más la convivencia social que la espiral de violencia que va dejando una cauda de muertos, desaparecidos, torturados, familias quebradas y ansias de venganza. Para frenar

la violencia, se requiere combatir a las bandas criminales sin que las instituciones del Estado vulneren y violen los derechos humanos.

Pero en una capa más profunda, sin la misma visibilidad pública, se encuentra el caldo de cultivo que alimenta las patologías sociales y que no es otro que el de una sociedad escindida. El centro de la política debería ser un horizonte que paulatinamente fuera diluyendo las abismales desigualdades que cruzan al país, sacando de la pobreza a los millones de mexicanos que por ese solo hecho no pueden ejercer a plenitud sus derechos. Para ello, se requiere una política económica que más allá de preocuparse por la estabilidad financiera y la inflación, ponga en el centro lo que tensa y escinde al país: la oceánica desigualdad. “De no ser así – dice Rolando Cordera- la legitimidad que la democracia le confiere al Estado tenderá a ser corroída por demandas sociales crecientes, pero sin concierto” (Cordera, 2017). Porque un país polarizado socialmente no es terreno fértil para la reproducción de relaciones democráticas. Hay que construir –sí, construir, porque no será un fruto inercial del tiempo- lo que la CEPAL llama cohesión social, un sentido de pertenencia a una comunidad nacional que solo se logra si los frutos del esfuerzo colectivo se distribuyen de manera equilibrada.

Quizá la salida del laberinto requiera generar un horizonte y ese debe ser el del crecimiento económico con redistribución equitativa, junto con el combate a la corrupción y la búsqueda de seguridad para todos en un marco de respeto irrestricto a los derechos humanos.

Oteando el futuro

¿Liberalismo o populismo? Esa fue la pregunta que presidió los trabajos de la 80 Convención Bancaria de la Asociación de Bancos de México (ABM), en 2017. No solo se trata de una opción maniquea sino impermeable a lo que sucede en el país (y en buena parte de América Latina).

El liberalismo –que por supuesto no es uno sino muchos- ha intentado a lo largo de la historia preservar un área de autonomía de los ciudadanos en relación con las instituciones estatales y al mismo tiempo ha buscado que los poderes públicos se encuentren regulados, fragmentados, vigilados y que sus decisiones puedan ser recurridas ante el Poder Judicial que debe ser autónomo. La pulsión que pone en acto al liberalismo es el temor a un poder estatal invasivo que coarte las libertades individuales y/o que, concentrado, se convierta en arbitrario, incontestado, absoluto.

Buena parte de lo construido en México, en los últimos años en materia política, se ha realizado bajo el influjo positivo de esa corriente en convergencia con otras. La reivindicación del voto libre, secreto y respetado, la creación de instituciones estatales autónomas, el fortalecimiento de la división de poderes, la judicialización de no pocos diferendos políticos, han tenido la impronta del liberalismo y en buena hora. Por supuesto, las nuevas realidades no pueden explicarse solamente por el impacto de las ideas, lo que en el fondo cambió, fue la correlación de fuerzas en el Estado y en la sociedad. El equilibrio de poderes, la necesidad de activar a la Corte para resolver conflictos entre los mismos, los fenómenos de coexistencia de representantes de diversos partidos en el espacio estatal son el resultado del tránsito de un sistema de partido casi único (como lo bautizó un ex presidente) a un sistema de partidos más o menos equilibrado. Pero la preocupación por regular, dividir y fiscalizar a los poderes públicos sin duda tiene una fuente en el pensamiento liberal-democrático.

En contraste, el populismo –que también asume muchas expresiones- no tiene demasiado aprecio por las construcciones liberal-democráticas. Asumiendo que el pueblo es uno, tiende a construir una representación personalísima del mismo. Ese pueblo sin fisuras, concebido como un bloque monolítico, no requiere de un complejo sistema de mediaciones para expresarse. Por el contrario, el pueblo y su liderazgo son una y la misma

cosa y el laberinto democrático suele ser contemplado como una barrera innecesaria para la manifestación de las aspiraciones populares. Al líder populista le atrae y alimenta la relación directa con el pueblo. Le gusta la plaza no el Congreso. Tiende a despreciar o minusvalorar las Cámaras donde se expresa el pluralismo, no soporta que se le contradiga o impugne ante el Poder Judicial, las instituciones que le hacen contrapeso son vistas como enemigas.

Pero el populismo –por lo menos en América Latina- suele poner en el centro de sus preocupaciones las carencias populares, las desigualdades sociales, las necesidades no atendidas de amplísimas capas de la población. De ahí su éxito y de ahí su poder de atracción. No se trata solamente de una retórica y una práctica que flote en el aire, sino de una política que genera empatía entre millones de personas que se sienten –y con razón- excluidas, maltratadas, olvidadas.

Lo malo y limitado de la pregunta ¿liberalismo o populismo?, que presidió la Convención Bancaria de 2017, es que parece que solo existen respuestas excluyentes. Ese problema de diagnóstico, lo que construye es un callejón con dos salidas falsas, aunque sería mejor decir, dos salidas insatisfactorias. México requiere apuntalar, fortalecer y ampliar muchos de los logros que han edificado una germinal democracia. Pero si a esa agenda no se le agrega la llamada cuestión social, mucho de lo alcanzado se puede reblandecer (de hecho, eso ya está sucediendo).

Es decir, a la agenda liberal-democrática es necesario sumar una agenda socialdemócrata que, junto a la división de poderes, el Estado de derecho, las libertades individuales y otros rasgos de la democracia, aparezcan con fuerza y en el centro de las políticas los temas del empleo, los salarios, la cobertura universal de salud, la vivienda y por ahí, una agenda que no solo amplíe y fortalezca las libertades, sino que construya un mínimo de cohesión social.

Ahora se dirá lo mismo como si se tratara de una obra de teatro.

Primer acto. La ola democrática

Una conflictividad creciente en los años 60 mostró que la diversidad política e ideológica del país, no cabía ni quería hacerlo bajo el manto de un solo partido, una sola ideología, una sola voz. Las últimas décadas del siglo pasado fueron las de un potente reclamo democrático que se expresó en movilizaciones, huelgas de hambre, apremios en materia electoral, creación de agrupaciones civiles que demandaban el respeto al voto, robustecimiento de los nuevos y viejos partidos, elecciones cada vez más competidas y seis reformas electorales sucesivas que acabaron por desmontar el añejo régimen monopartidista y abrieron paso a un sistema plural de partidos, más o menos equilibrado, altamente competitivo y que cristalizó en congresos plurales, fenómenos de alternancia, coexistencia de la diversidad en las instituciones representativas.

La democracia se entendía como un fin en sí mismo que permitiría la convivencia y la competencia tanto institucional como pacífica de la diversidad política y como un medio para lograr que muchos de los rezagos y las contrahechuras de nuestra vida tanto política como social fueran atendidos. No fue casual, entonces, que partidos de diferente orientación y organizaciones sociales diversas, académicos y periodistas, individuos y funcionarios estatales, contribuyeran a desmontar la fórmula autoritaria de gobierno para abrirle paso a una germinal democracia. Bastaría comparar el mapa de la representación política de los años 80 y el actual para constatar que el primer acto encontró una desembocadura digna de ser apreciada.

Segundo acto. La ola liberal

La colonización de las instituciones estatales por la pluralidad política tendió a equilibrar a los poderes públicos. Partidos competitivos y sus triunfos electorales hicieron que el presidente de la República estuviese obligado a convivir con un Congreso en el que

él y su partido no tienen mayoría, sucediendo algo similar en los estados. Los crecientes márgenes de libertad de los medios –acicates y beneficiarios del proceso democratizador– han servido para vigilar de mejor manera el ejercicio del poder. Junto a ello, se desató un potente reclamo por acotar, vigilar, denunciar y corregir, el funcionamiento de las instituciones públicas. La discrecionalidad, la opacidad y la corrupción, han puesto en acto un extendido clamor cuyos logros van desde reformas normativas (ejemplos: la ley de acceso a la información pública o la creación de un sistema nacional anticorrupción), hasta la emergencia y fortalecimiento de organizaciones civiles que denuncian los excesos del poder, reclaman la vigencia de sus derechos u ofrecen visibilidad a los reiterados actos de corrupción.

Es una ola que lleva varios lustros, cuyos objetivos no se han cumplido del todo, por lo cual continúa y tiene por objeto terminar con los poderes públicos caprichosos, abusivos y en algunos casos viciados. Se trata de un movimiento que intenta y logra expandir las libertades individuales, que desea protegerlas de la acción impertinente del Estado y que busca que las instituciones se comporten conforme a derecho. No obstante, quizá como una derivación no deseada (¿o sí?), al colocar en el centro de visión a las instituciones públicas, se ha aceitado un resorte elemental que de manera inercial y reduccionista ve en éstas el manantial de todos los males. Un filtro incapaz de calibrar la profundidad de los problemas y las dificultades reales para su solución, que se regodea con una cantaleta simple y pegajosa que más o menos dice así: todo es culpa de políticos tontos, ineficientes y corruptos (que los hay en abundancia).

Tercer acto. La ola social. Por escribir

Los logros en código liberal-democrático están a la vista y los faltantes también. Pero el tercer acto ni siquiera ha empezado. Para ello, se debe activar a las instituciones públicas. La pobreza inamovible, la desigualdad social

que escinde al país, la exclusión en el ejercicio de los derechos, los salarios mínimos pírricos, son temas que reclaman de políticas para revertirlos si es que se quiere, como lo ha planteado la CEPAL, construir un mínimo de cohesión social. Si no se hace, lo poco o mucho de lo edificado en los dos primeros actos, puede reblandecerse.

*Autor principal:
José Woldenberg*



Eje VI.

Reformas
institucionales para
el desarrollo inclusivo



Eje I.
Distribución del
ingreso

La perspectiva de la democracia

Fortalecer las relaciones y las prácticas democráticas con políticas de cohesión social para el ejercicio efectivo de los derechos, la igualdad, la reducción acelerada de la pobreza y la mejora de los ingresos de la población, activando las instituciones públicas y los acuerdos sociales.

Eje II.
La pobreza en
el marco de los
derechos humanos

Reformas político – institucionales que faciliten la dopción de acuerdos colectivos estables para el desarrollo, las eficacia de las relaciones Ejecutivo – Legislativo, la aplicación de pactos sociales basados en el bienestar, la seguridad humana y la sustentabilidad.

Eje III.
Crecimiento
inclusivo y
sostenido

Sistema nacional anticorrupción

La apuesta por la intervención ciudadana

Información actualizada, completa y de calidad, como piezas clave de la plataforma digital nacional.

Contar con información sobre seguimiento a la contabilidad gubernamental, así como mecanismos de vigilancia financiera y de inteligencia del Gobierno Federal.

Coordinación entre todas las instancias que forman el órgano rector del Sistema Nacional Anticorrupción.

Eje IV.
Desarrollo
territorial y
sustentabilidad

Desafíos principales de un sistema en construcción

Procesos de selección de los integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción bajo rigurosas reglas de un servicio profesional de carrera.

Consolidar órganos internos de control y de auditoría, así como jueces y magistrados independientes.

Mecanismos de control ciudadano para fomentar la rendición de cuentas.

Construcción institucional coordinada con agrupaciones civiles, académicas, empresariales y las autoridades.

Proyectos estratégicos que ataquen a la corrupción e impunidad.

Eje V.
Política y geopolítica
en las relaciones
globales de México

Gobierno Abierto

Consolidar los cuatro principios que conforman un gobierno abierto: transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas e innovación y tecnología en la gestión pública.

Profundizar el diálogo e interacción del gobierno con los ciudadanos aprovechando las tecnologías de la información.

Mayor interacción entre gobiernos y sociedad con una mejor calidad de la información pública, reducción en costos de transacción política, acceso efectivo a la información sobre el desarrollo.

Eje VI. Reformas
institucionales para el
desarrollo inclusivo

Planeación y gestión pública

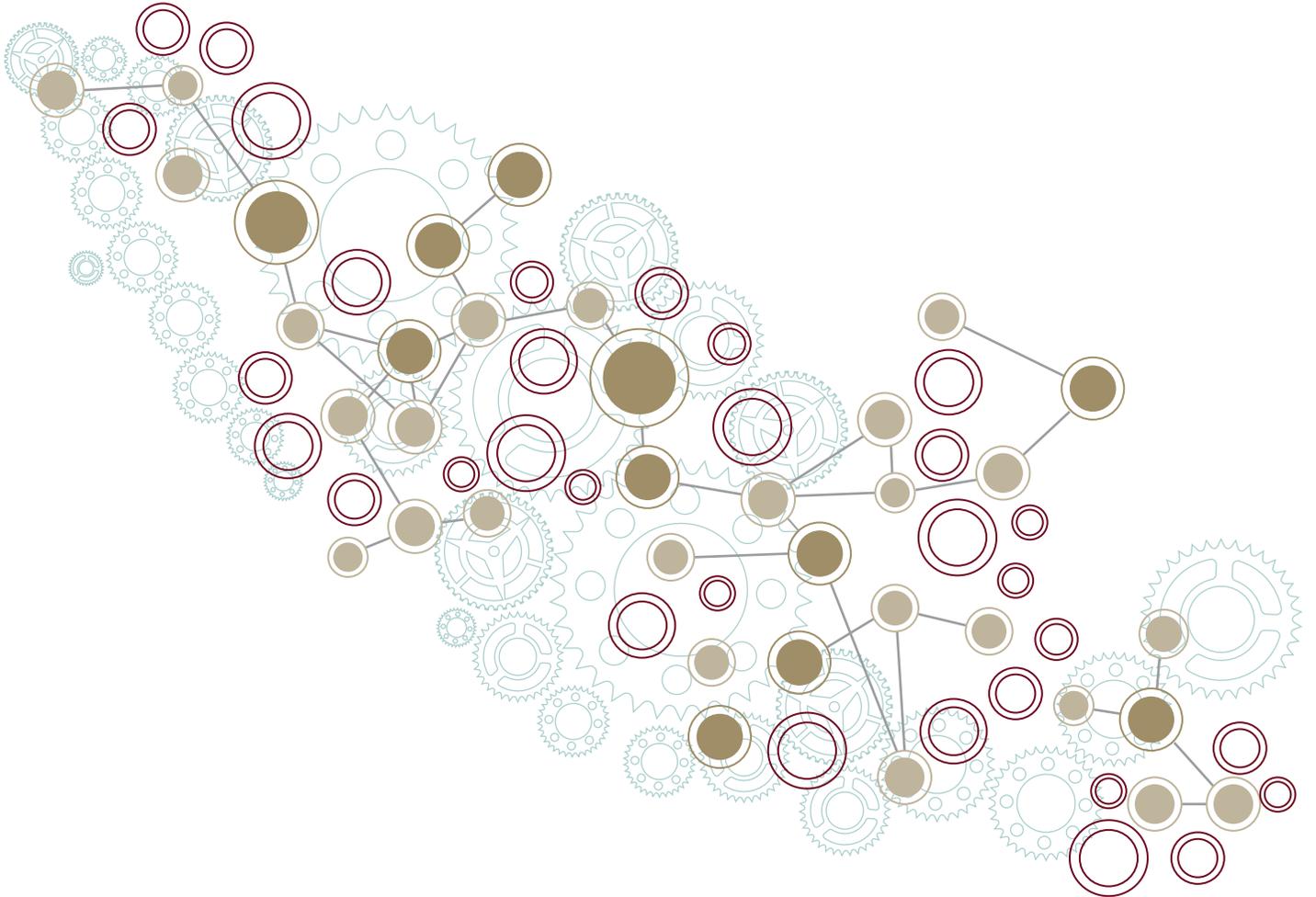
Alinear las prioridades del desarrollo con la planeación a través de un consejo nacional económico, social y ambiental.

Sistema de planeación que permita alinear la definición de prioridades estratégicas del desarrollo con la presupuestación, el seguimiento de acciones públicas, la evaluación autónoma y el sistema anticorrupción.

Referencias

- AGA. (2011). *Plan de Acción México*. Disponible en: <http://gobabierto.mx/wp-content/uploads/2014/08/Plan-de-Acci%C3%B3n-original.pdf>
- AGA. (2014). *Plan de Acción 2013-2015. Una nueva relación entre sociedad y gobierno*. Disponible en: <http://pa2015.mx/>
- AGA. (2016). *Plan de Acción 2016-2018. Tercer Plan de Acción en México en la Alianza para el Gobierno Abierto*. Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/docs/Plan-de-Accion-2016-2018.pdf>
- Casar, M. (2015). *México: Anatomía de la Corrupción*. México: CIDE, IMCO. Disponible en: https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/2015_Libro_completo_Anatomia_corrupcion.pdf
- Comisión de selección SNA. (2017). *Libro blanco. Informe del proceso de designación del comité de participación ciudadana del sistema nacional anticorrupción*. Disponible en: http://comisionsna.mx/wp-content/uploads/2017/06/Libro_blanco3.pdf
- Concheiro, L. (2016). *Contra el tiempo. Filosofía práctica del instante*. Barcelona: Anagrama.
- Cordera, R. (mayo, 2017). *Otra vuelta de tuerca. Voz y voto*, 291(17).
- DOF. (5 de febrero de 1917). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf
- INEGI. (2017). *Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH)*. [Archivo de datos]. Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/temas/ticshogares/>
- Le Clercq, J. & Rodríguez, G. (Coords.) (2017). *Dimensiones de la impunidad global. Índice Global de Impunidad 2017 (IGI-2017)*. México: UDLAP-CESIJ. Disponible en: <http://www.udlap.mx/cesij/files/IGI-2017.pdf>
- México Digital. (2015). *Declaración Conjunta de Gobierno Abierto para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* [Comunicado en un Blog]. Disponible en: <https://www.gob.mx/mexicodigital/articulos/declaracion-conjunta-de-gobierno-abierto-para-la-implementacion-de-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible>
- Pazé, V. (enero-abril, 2016). La demagogia, ayer y hoy. *Andamios*, 13(30), 113-132. Disponible en: <https://andamios.uacm.edu.mx/index.php/andamios/article/view/5/5>
- Valadés, D. (2017). Reformar el régimen de gobierno. En P. Salazar, F. Ibarra & I. Flores (Coords.), *¿Cómo combatir la corrupción?* (pp. 3-14). México: UNAM - Instituto de Investigaciones Jurídicas. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4315/27.pdf>

Informe del Desarrollo en México



Propuestas estratégicas para el desarrollo 2019 - 2024



Propuestas estratégicas para el desarrollo 2019-2024 / Rolando Cordera Campos, Enrique Provencio Durazo (coordinadores).
páginas. 280 (Colección informe del desarrollo en México).

ISBN de la colección: 978-607-02-9557-7

ISBN de la obra: 978-607-30-0477-0

1. Desarrollo económico -- México -- Siglo XXI. 2. México -- Política económica -- Siglo XXI.
3. México -- Condiciones económicas -- Siglo XXI. I. Cordera, Rolando, editor. II. Provencio Durazo, Enrique, editor. III. Serie.

Primera edición: 11 de abril de 2018

D.R. © 2018 Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria, Delegación Coyoacán, c.p. 04510,
Ciudad de México.

Coordinación de Humanidades
www.humanidades.unam.mx

ISBN de la colección: 978-607-02-9557-7
ISBN de la obra: 978-607-30-0477-0

Programa Universitario de Estudios del Desarrollo
Planta baja del antiguo edificio Unidad de Posgrado,
costado sur de la Torre II Humanidades, campus central
de Ciudad Universitaria, Ciudad de México, Coyoacán,
04510
www.pued.unam.mx

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Nacional Autónoma de México
Prohibida la reproducción parcial o total por cualquier medio, sin autorización escrita del titular de
los derechos patrimoniales.
Impreso y hecho en México.

Créditos y reconocimientos

Coordinadores

Rolando Cordera*
Enrique Provencio*

Autores

Rolando Cordera*
Mario Luis Fuentes*
Enrique Provencio*
Alejandro Mohar - Centro GEO.
Alberto Carramiñana - Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica.
Armando Sánchez - Instituto de Investigaciones Económicas.
Cassio Luiselli*
Ciro Murayama - Facultad de Economía de la UNAM.
Curtis Huffman - Programa de Becas Posdoctorales en la UNAM, becario*
Delfino Vargas*
Enrique Del Val - Dirección General de Planeación de la UNAM.
Fernando Cortés*
Francisco Javier Alejo - UNAM.
Iliana Yaschine*
Israel Banegas*
Jacqueline Peschard - Seminario Universitario de Transparencia.
Jesuswaldo Martínez - Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
Jorge Eduardo Navarrete*
José Casar*
José Woldenberg - Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

Juan Carlos Moreno-Brid - Facultad de Economía de la UNAM.
Julia Carabias - Facultad de Ciencias de la UNAM.
Manuel Aguilera*
Margarita Flores - UNAM.
Maritza Rosales - Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
Mauricio de María y Campos - Centro de Estudios Económicos del COLMEX.
Norma Samaniego - Grupo Nuevo Curso del Desarrollo de la UNAM.
Olac Fuentes - UNAM.
Ramón Carlos Torres*
Ricardo Becerra - Instituto de Estudios para la Transición Democrática.
Ricardo Regules*
Rodolfo Ramírez - Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
Sergio Carrera - Centro de Investigación e Innovación en Tecnologías de la Información y Comunicación.

Colaboradores

Alejandro Burgos*
Cristina Hernández*
Omar Escalante*
Servando Valdés*

Diseño, edición, formación y corrección

Nayatzin Garrido*

*Programa Universitario de Estudios del Desarrollo

Becarios

Carlos Amaya
Claudia Herrera
Erika Cruz
Jocelyn Sánchez
Juan de Dios De la Rosa
Maleni Águila
Rodrigo García

(UAM-X), Rocío Enríquez (ITESO), Rodrigo Flores (ITESO), Luis Huesca (CIAD), Silvia López (COLEF), Miguel López (Observatorio de Salarios IBERO), Gerardo Ordóñez (COLEF), José Manuel Rangel (IIS-UANL), Miguel Reyes (Observatorio de Salarios IBERO), Héctor Rubio (Acción Ciudadana Frente a la Pobreza) y Nancy Villanueva (CEDEI), cuyos comentarios escritos fueron considerados por los autores de este volumen. La responsabilidad final por los contenidos corresponde a los autores de los textos.

Agradecimientos especiales a

Armando Sánchez Vargas, por las contribuciones con la aplicación de su modelo macroeconómico prospectivo. Los escenarios inerciales a 2024-2030 y otros ejercicios permitieron fundamentar diversas consideraciones clave de este Informe.

Francisco Gómez, por su atenta lectura y revisión de contenidos.

Enrique del Val, Director General de Planeación – UNAM.

Carlo Panico, por la lectura minuciosa y sugerencia a los textos iniciales de diversas colaboraciones.

A David Ibarra y Carlos Tello Macías, por sus aportaciones en el seminario realizado el 29 y 30 de agosto de 2017, en la Unidad Dr. Ignacio Chávez de la UNAM.

La Red Mexicana de Investigación en Política Social (REMIPSO), que discutió los textos preliminares en su XVII Seminario de Política Social, realizado en Guadalajara, Jal., los días 9 y 10 de noviembre de 2017 en el CUCSH de la Universidad de Guadalajara. Se agradece en particular a Israel Banegas, coordinador de REMIPSO, y a Enrique Valencia, anfitrión del XVII Seminario de Política Social. Se reconocen los comentarios específicos de los siguientes integrantes de REMIPSO: Jorge Arzate (FCPyS-UAEM), Miguel Bazdresch (ITESO), Joaquín Bracamontes (CIAD), Miguel Calderón (Observatorio de Salarios IBERO), Manuel Canto



Contenido

Presentación	12
--------------------	----

EJE I. DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

La desigualdad en el ingreso, un flagelo persistente	18
Redistribución, desigualdad y pobreza: ¿Qué podemos esperar de una nueva política de redistribución del ingreso?	27
Distribución funcional del ingreso	35

EJE II. LA POBREZA EN EL MARCO DE LOS DERECHOS HUMANOS

El Desarrollo centrado en los Derechos Humanos	51
Políticas para la reducción de la pobreza monetaria	60
Propuestas estratégicas en alimentación	67
Una nueva política hacia la educación obligatoria	76
Decisiones estratégicas para la reforma de la seguridad social	82
Salud: equidad y desarrollo	94
La perspectiva demográfica	103

EJE III. CRECIMIENTO INCLUSIVO Y SOSTENIDO

El reto macroeconómico: un crecimiento elevado, incluyente y sostenido	122
La trayectoria de bajo crecimiento de la economía mexicana al 2024	128
Reforma hacendaria: para aprovechar el espacio fiscal y mejorar la gestión del gasto público	130
Decisiones de política pública para elevar la calidad del empleo	139
Recuperación gradual y sostenida de los salarios, partiendo del Salario Mínimo	155
Una nueva estrategia nacional para el desarrollo de la industria y los servicios de alto valor agregado y de la innovación para competir en la globalización	161
Ciencia, tecnología e innovación en las propuestas estratégicas para el desarrollo	166
Política digital, conectividad e información	173
Nueva ruralidad en México: territorios, instituciones y estrategias para incrementar la producción	182

EJE IV. DESARROLLO TERRITORIAL Y SUSTENTABILIDAD

Servicios ecosistémicos y desarrollo sustentable	200
Cambio climático y transición energética	207
Estrategia territorial y urbana	218
Una política nacional de alta intensidad para el desarrollo regional	231

EJE V. POLÍTICA Y GEOPOLÍTICA EN LAS RELACIONES GLOBALES DE MÉXICO

Entorno global e inserción internacional: Un decenio sin relieve y una perspectiva no auspiciosa	239
Política y geopolítica en las relaciones globales de México, con énfasis en Centroamérica y el Caribe	248

EJE VI. REFORMAS INSTITUCIONALES PARA EL DESARROLLO INCLUSIVO

La perspectiva de la democracia	264
Sistema nacional anticorrupción. Balance y desafíos	273
Gobierno Abierto	281
Planeación y gestión pública	285