





ENRIQUE GRAUE WIECHERS
Rector

LEONARDO LOMELÍ VANEGAS
Secretario General

ALBERTO VITAL DÍAZ
Coordinador de Humanidades

MALENA MIJARES
*Directora General de Divulgación
de las Humanidades*

DIEGO GARCÍA DEL GÁLLEGO
*Coordinador
del Programa Editorial*

Encuentros2050

MARÍA ALEJANDRA ORDÓÑEZ CRUICKSHANK
Jefa de redacción y Editora responsable

JONATHAN LÓPEZ ROMO
Responsable del sitio web encuentros2050.wordpress.com

NÚMERO 23, NOVIEMBRE DE 2018

ROGELIO RANGEL
Diseño gráfico

PABLO RULFO
Coordinador de ilustradores

*Alumnos de servicio social
de la Facultad de Artes y Diseño*

ISADORA SOTO
Ilustraciones Elecciones

ALAN NARVÁEZ
Ilustraciones Transición

OMAR FELIPE
Ilustraciones Gobierno

ENCUENTROS2050

\$30.00

Encuentros2050, Año 2, Número 23 (Noviembre 2018) es una publicación mensual, editada por la Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad Universitaria, Delegación Coyoacán, Ciudad de México, C.P. 04510, a través de la Coordinación de Humanidades, Presidente Carranza 162, Col. Villa Coyoacán, Delegación Coyoacán, Ciudad de México, C.P. 04000, teléfono: 5554-5579 y 5554-8513 ext. 128. correo electrónico: revistaencuentros2050@gmail.com, Editor responsable: María Alejandra Ordóñez Cruickshank. Certificado de Reserva de Derechos al uso Exclusivo No. 04-2017-021412463800-102, otorgado por el Instituto Nacional del Derecho de Autor, Certificado de Licitud de Título y Contenido No. 16972, otorgado por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación, impresa por Litográfica Ingramex, S.A. de C.V., Centeno 195, Col. Granjas Esmeralda, C.P. 09819, Delegación Iztapalapa, Ciudad de México, este número se terminó de imprimir el día 28 de octubre de 2018, con un tiraje de 2000 ejemplares, impresión tipo offset, con papel bond de 120 gramos para los interiores y cartulina sulfatada de 250 gramos para los forros. El contenido de los artículos es responsabilidad de los autores y no refleja el punto de vista de la UNAM. Se autoriza la reproducción de los artículos (no así de las imágenes) con la condición de citar la fuente y de que se respeten los derechos de autor. Distribuida por la Coordinación de Humanidades, Presidente Carranza 162, Col. Villa Coyoacán, Delegación Coyoacán, Ciudad de México, C.P. 04000.

El pasado primero de julio fuimos testigos de una de las elecciones presidenciales más importantes de los últimos 20 años de la historia de México. No sólo se eligió al próximo presidente de la república, sino también se votó por candidatos a gobernadores, alcaldes, concejales, regidores, juntas municipales, sindicaturas, senadores y diputados locales y federales. • Como resultado de estas elecciones y con el 53% de los votos, Andrés Manuel López Obrador será el primer presidente en 24 años que tendrá un Congreso de la Unión con mayoría absoluta. Así, presenciamos el ascenso al poder de un partido considerado típicamente de izquierda y de la caída estrepitosa del partido que durante 70 años continuos y un sexenio más estuvo al frente del país. • Las ilusiones y temores, tanto de derecha como de izquierda, hacen de la transición una de las más vigiladas y discutidas en las últimas elecciones del país. Por este motivo la revista *Encuentros2050* dedica su vigésimo tercer número a los temas: Elecciones, Transición y Gobierno. • ¿Acaso podemos decir que México está pasando realmente por una transición?, ¿podemos considerar que el triunfo de Andrés Manuel responde a la polarización de los gobiernos a nivel mundial?, ¿cuáles son los retos que tendrá que enfrentar el nuevo gobierno? Éstas son algunas de las preguntas que encontrarán respuesta en la presente entrega. MARÍA ORDÓÑEZ CRUICKSHANK



S U M A R

ELECCIONES

8

LA DEMOCRACIA MEXICANA
Y LAS ELECCIONES DE 2018
LORENZO CÓRDOVA VIANELLO

El artículo analiza los factores que contribuyeron al proceso de transición democrática en nuestro país desde una perspectiva histórica y contemporánea.

11

EL GOBIERNO DE LÓPEZ
OBRADOR Y SUS BASES
ELECTORALES Y SOCIALES
CARLOS ELIZONDO MAYER SERRA

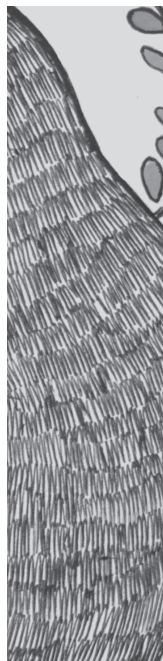
Vivimos tiempos en los que candidatos de extrema izquierda y derecha están ganando terreno a nivel mundial. Sin embargo, el triunfo de AMLO en nuestro país no puede encasillarse.

13

ELECCIONES:
EMPODERAMIENTO
CIUDADANO Y FORTALEZA
INSTITUCIONAL

J. JESÚS OROZCO HENRÍQUEZ

Por tercera ocasión en los últimos dieciocho años, México ha tenido alternancia política por vía electoral. Si bien esto demuestra el empoderamiento del electorado, aún hay muchos retos por delante.



TRANSICIÓN

18

TIEMPO, ECONOMÍA Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

GIRO MURAYAMA

Aunque la democracia en México ha dado pasos importantes, la desconfianza en nuestro sistema político subsiste. Esto se debe en gran medida a que los supuestos buenos resultados económicos de las últimas décadas no han podido resolver la desigualdad.

21

RETOS PARA FORTALECER NUESTRA VIDA DEMOCRÁTICA

JACQUELINE PESCHARD

A pesar de haber forjado durante 20 años reformas constitucionales a fin de contar con mayores espacios de participación ciudadana y nuevos actores políticos, siguen vivas las demandas de nuevas transformaciones electorales.

24

TRANSICIÓN Y CAMBIO

JAIME HUGO TALANCIÓN ESCOBEDO

Cada transición gubernamental tiene sus propias características, el proceso no tiene reglas. ¿Cuándo podemos entonces afirmar que un país está pasando por una transición?

I

O



GOBIERNO

30

EL EJERCICIO DE GOBIERNO EN MÉXICO

RODRIGO BRITO MELGAREJO

Brito realiza un recorrido de la forma de ejercer el gobierno en México en los últimos 50 años, para finalmente plantear los posibles escenarios que podrían manifestarse a partir de los resultados electorales de 2018.

33

MÉXICO 2050: EL FUTURO SE CONSTRUYE

ANDRÉS ALBO MÁRQUEZ

Estamos ante una de las encrucijadas más importantes de nuestra historia, donde se plantean dos escenarios posibles: uno de deterioro y otro de avance. El artículo se centra en el segundo.

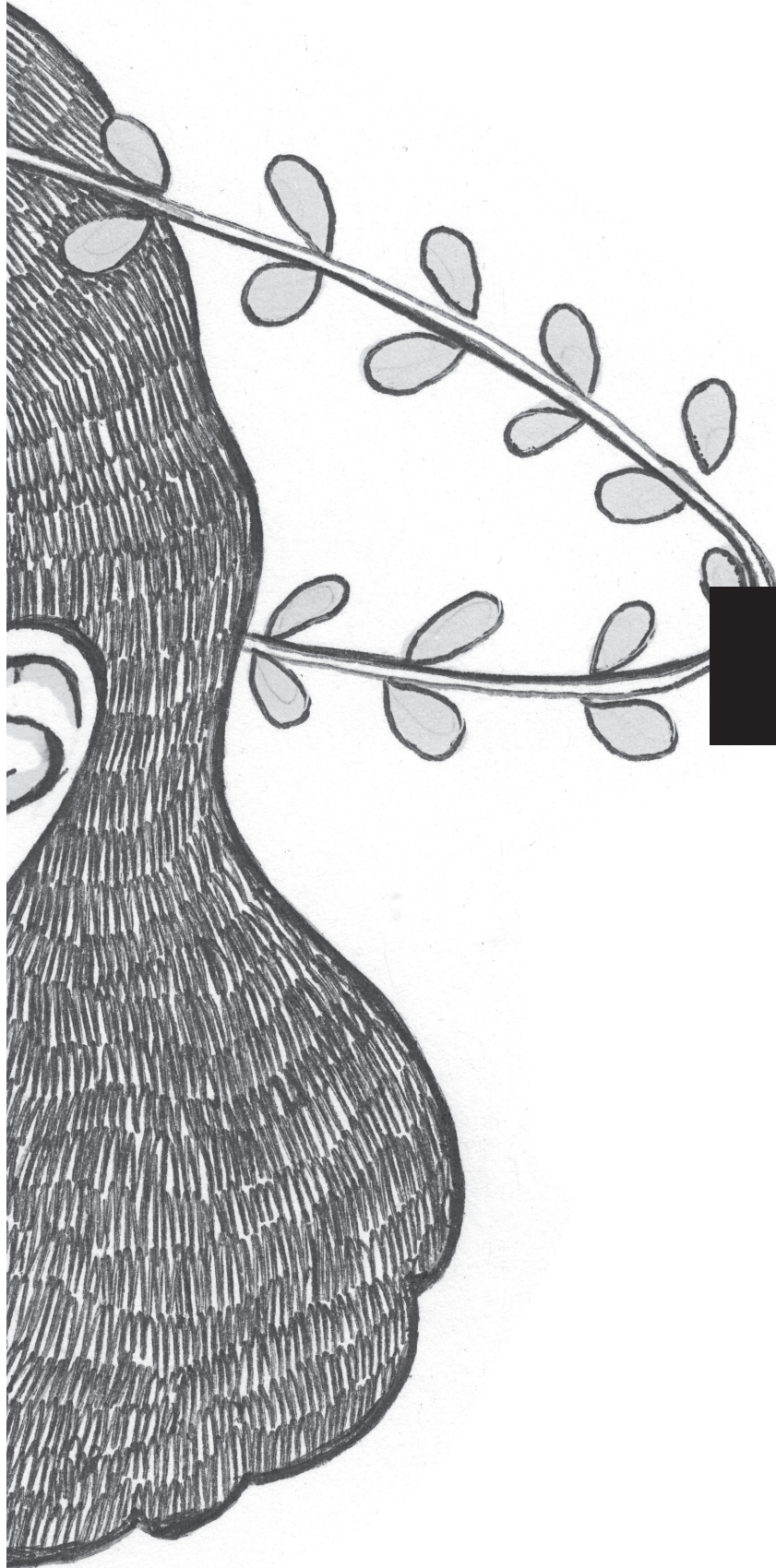
36

DESAFÍOS DEL GOBIERNO EN MÉXICO, 2018

MAURICIO MERINO Y JAIME HERNÁNDEZ COLORADO

Las reformas constitucionales y legales en materia de transparencia realizadas en el presente siglo se han convertido en uno de los mayores desafíos de gestión. ¿Qué medidas deberá adoptar el nuevo gobierno?





ELECCIONES

LA DEMOCRACIA MEXICANA Y LAS ELECCIONES DE 2018

LORENZO CÓRDOVA VIANELLO



La de México ha sido reconocida internacionalmente como una experiencia exitosa de transición a la democracia. Para ello fue necesario que, mediante un proceso desarrollado a lo largo de cuatro décadas, se reconfigurara el andamiaje institucional para poder erradicar la percepción de que las elecciones eran fraudulentas y que, al cabo, la sociedad y los actores políticos reconocieran la autenticidad de la competencia democrática como mecanismo único y legítimo para acceder al poder político a través de las urnas.

Desde mi perspectiva, tanto el que los contendientes estuvieran a la altura del reto, como la reconocida independencia de las autoridades electorales para organizar las elecciones y el respeto del sufragio en 2018, son factores que contribuyeron decididamente a la consolidación de ese proceso de transición democrática en nuestro país. Para explicar esta interpretación, en este texto bosquejaré

tres aspectos que buscan sostener lo anterior: 1) cuáles fueron las principales transformaciones políticas generadas por la vía electoral de 1990 a 2014; 2) cuáles fueron las contribuciones del proceso electoral de 2018 en materia de inclusión y paridad de género, y 3) cuáles son algunos de los efectos más relevantes de la forma en que se emitió el voto el 1º de julio.

Principales logros de la democracia mexicana de 1990 a 2014

Transformar el México autoritario en un país con instituciones democráticas fue uno de los mayores logros de nuestra sociedad a finales del siglo XX. La crisis electoral que provocó el retraso en la difusión de los resultados electorales en 1988, derivó en la mayor crisis del sistema político mexicano después de la que generaron los movimientos estudiantiles y sindicales de los años 60 y 70. Los cuestionamientos que se hacían a la opacidad con las que se organizaban las elecciones terminaron por acentuar la falta de credibilidad en el entramado electoral que se había desarrollado en la época del sistema de partido hegemónico.

Fue tan amplio el cuestionamiento social a esa elección que se detonó un profundo proceso de replanteamiento del andamiaje constitucional y legal sobre el que transcurría la competencia por el poder político en las urnas. Así fue como los consensos legislativos que sustentaron las reformas electorales de 1989 y 1990 dieron lugar a una nueva normatividad y a la creación del otrora IFE que se convertiría en la institución emblemática de la democracia mexicana.

Para eliminar la percepción de que las elecciones en México eran fraudulentas, fue necesario empezar, prácticamente desde cero, el diseño del sistema electoral de nuestro país. De ahí que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) haya sido desde su primera versión una legislación muy detallada y puntual. Era indispensable que la sociedad y los actores políticos tuvieran claridad de las reglas y los procedimientos con los que las autoridades organizaban las elecciones y, con ello, acotar la discrecionalidad y la falta de sensibilidad con las que éstas actuaban. La fórmula que se encontró para ello fue detallar con lujo descriptivo, las tareas que se deberían llevar a cabo en cada etapa del proceso electoral; quiénes podrían intervenir en ellas y qué documentos y materiales se podrían

utilizar. Todo con la finalidad de transparentar las decisiones y eliminar los espacios a la arbitrariedad que tanto daño le habían causado al sistema electoral antes de que se creara el IFE.

De 1990 a 2014 la actividad institucional del IFE y las elecciones transformaron la fisonomía política de nuestro país. Millones de mujeres y hombres en este lapso se comprometieron con las tareas electorales, que van desde el registro de electores en el padrón electoral y su ubicación específica e irrepetible en una sección de la geografía electoral, hasta la emisión del sufragio y el escrutinio y cómputo de los votos. En este lapso las elecciones libres y competidas poco a poco fueron adquiriendo carta de naturalización en México, tanto como momento para la recreación del pluralismo como el espacio privilegiado para la expresión de las demandas sociales vinculadas al ejercicio de los poderes públicos.

Fue tal el éxito institucional del trabajo del IFE a lo largo de dos décadas que el propósito de la reforma constitucional y legal de 2014 fue la reproducción de las reglas, procedimientos y criterios del modelo electoral en las elecciones locales. Esta interpretación llevó a la transformación del IFE en una autoridad electoral nacional, el Instituto Nacional Electoral (INE), con más atribuciones que nunca; pero ahora con funciones de rectoría para garantizar la estandarización de los comicios locales, así como la equidad y la imparcialidad en la competencia democrática por los poderes públicos en las entidades federativas.

Poco a poco, elección tras elección, reforma tras reforma, las reglas del juego democrático fueron consolidando un sistema de partidos plural y competitivo, se fortaleció la división de poderes, y la alternancia como posibilidad real en manos de los electores se ha manifestado en todos los tipos de elección y en prácticamente todos los ámbitos geoelectorales del país. Por ejemplo, la alternancia que se ha experimentado en 21 (63.6%) de las 33 elecciones de gobernador celebradas de 2015 a 2018 permite afirmar que la alternancia en el poder ejecutivo se ha consolidado como un componente natural de la realidad del México democrático de nuestros días. Dicho de otra manera, los fenómenos típicos de una democracia se han convertido en partes del paisaje político del México de la transición.

Contribuciones de las elecciones de 2018 a la inclusión y a la paridad de género

Probablemente la mayor contribución de las elecciones de 2018, las más grandes de nuestra historia, a la consolidación de nuestro sistema democrático haya sido la decisión del Consejo General del INE de garantizar la paridad de género en las candidaturas determinadas por la Constitución, a través de la adopción de una serie de acciones afirmativas.

Debido a la reforma electoral de 2014 que modificó el sistema de cuotas por un sistema paritario con fundamento constitucional, las campañas electorales realizadas desde 2015 han reflejado una participación nunca antes vista de las mujeres en las tareas proselitistas. Desde entonces, la paridad en las candidaturas ha sido una herramienta no sólo para incorporar a más

mujeres en cargos de representación, sino que ha servido para visibilizar su interés y talento para desarrollarse en la esfera pública. El cambio más notable de estas disposiciones se observó con mucha nitidez en la integración de la LXIV legislatura que entró en funciones el 1° de septiembre de 2018: del total de curules en la Cámara de Diputados 48.2% son mujeres y 51.8% hombres, mientras que en el Senado 49.21% son mujeres y 50.79% hombres. Nunca habíamos tenido tantas legisladoras en México como las que tenemos en la actual legislatura.

Por sí mismo este porcentaje de mujeres legisladoras es un dato que nos acercaba en el ámbito del poder legislativo a la democracia paritaria que queremos alcanzar y que ha motivado al INE a seguir construyendo mecanismos adicionales que contribuyan a traducir el mandato constitucional de paridad en la competencia, hacia paridad en la representación.

Los criterios aprobados por el INE el 8 de noviembre de 2017 establecieron que la postulación de candidaturas al Senado y la Cámara de Diputados deberían observar lo siguiente:

- 1) Para el senado, una de las dos fórmulas de mayoría relativa de cada entidad deberá estar encabezada por mujeres, en la lista de 32 candidaturas de RP, la primera fórmula tendrá que estar encabezada por mujeres y, además, en la mitad de dichas postulaciones se deberán aplicar el principio de paridad;
- 2) Para la Cámara de Diputados, además de cumplir el principio de paridad en las 300 candidaturas de mayoría relativa, al menos dos de las cinco listas de RP tendrán que estar encabezadas por mujeres y, en el 40% (12) de los 28 distritos indígenas deberán incluir a candidatas y candidatos que se auto-reconozcan indígenas, conforme la redistribución aprobada en 2017 por el INE.

Con dichos criterios no sólo se impulsó el cumplimiento del principio constitucional de paridad en todas las candidaturas, sino que se establecieron medidas para fortalecer la participación de las mujeres en el Congreso a través del principio de representación proporcional (RP). Estos criterios fueron ratificados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y ese tribunal, además, potenció la determinación del INE al incrementar a 13 el número de candidaturas indígenas que deberán ser postuladas por los partidos políticos o coaliciones en los distritos considerados indígenas.

El voto en 2018 y la transición democrática

Las elecciones de 2018 además de haber sido las más grandes de nuestra historia y de haber representado el mayor desafío técnico y logístico que hayan experimentado las autoridades electorales de nuestro país, también representaron el entorno en el que se consolidó el entramado electoral diseñado para garantizar la universalización del sufragio, el derecho a la información y el ejercicio del voto libre.

Por el tamaño de la elección y la cantidad de cargos públicos en disputa, por las contribuciones a la paridad y a la inclusión de las personas indígenas en los órganos legislativos, y por la apropiación de las y los ciudadanos de los comicios, las elecciones del 1° de julio pueden ser consideradas como históricas.

Estas elecciones demostraron que el voto se ha consolidado como herramienta de los ciudadanos para incidir en el cambio político y permitieron constatar que, para la consolidación de un sistema democrático, es necesario el fortalecimiento de las instituciones electorales, así como contribuir a garantizar condiciones para que la sociedad se informe y ejerza el sufragio en libertad. De hecho, uno de los resultados más relevantes de las elecciones del 1° de julio fue la tercera alternancia en la Presidencia de la República. En efecto, de cuatro elecciones presidenciales organizadas desde que la autoridad electoral es autónoma, en tres de ellas, las y los votantes optaron por cambiar al partido en el poder.

En síntesis, la fiesta cívica que vivimos 1° de julio de 2018 seguramente será considerada como una jornada histórica. Y lo será al menos porque nunca en nuestro país se habían movilitado tantos ciudadanos por la causa de la democracia (más de 56 millones salieron de sus casas para acudir a las urnas, 63.42% del total); porque vivimos un extraordinario clima de civilidad política gracias a la aceptación de la derrota de los tres candidatos a la Presidencia que no fueron favorecidos por la voluntad ciudadana en las urnas; por la responsabilidad política del candidato que obtuvo la mayor votación, de esperar los resultados de los conteos rápidos emitidos por el INE; porque en materia de género la Sexagésima Cuarta Legislatura será la más paritaria e incluyente de nuestra historia, y porque por primera vez desde 1997, esto es desde que la autoridad electoral es autónoma e independiente, los votantes decidieron formar gobiernos unificados en los que el partido del titular del ejecutivo también sea el partido con mayoría de curules en el poder legislativo.

Los resultados anteriores ratifican que las elecciones de 2018 no sólo cumplieron con su función de ser un ancla de estabilidad política y la mejor plataforma para la gobernabilidad del país, sino que nos permitieron constatar que el largo proceso de transición a la democracia podría estar llegando, finalmente, al otro lado del puente. •

Lorenzo Córdova Vianello es investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Actualmente se desempeña como Consejero Presidente del Instituto Nacional Electoral.

EL GOBIERNO DE LÓPEZ OBRADOR

y sus bases electorales y sociales

CARLOS ELIZONDO MAYER SERRA



Los recientes triunfos electorales encabezados por políticos disruptivos, como Donald Trump y su discurso nativista, proteccionista y unilateralista, o la llegada de un gobierno antisistema en Italia, con una coalición de extrema derecha y de extrema izquierda contraria a la inmigración, con promesas de reducción de impuestos, aumento de pensiones, ingreso mínimo universal y muy crítico de la Unión Europea, por citar sólo dos casos, es un fenómeno que se presta a todo tipo de interpretaciones generales. Lo fácil es poner a todos estos movimientos bajo el saco del populismo.

Es un saco poco útil. Cada caso es el resultado de una coalición electoral que, para entenderla, lo mejor es ir a la historia del propio país. Sí, la crisis financiera de hace 10 años ayuda a explicar la victoria de Trump, pero si la candidata demócrata opositora no hubiera sido la desprestigiada Hillary Clinton quizás no habría ganado. La crisis del 2008 no permite entender por qué en Francia ganó Macron con su discurso pro europeo y promercado y no así la candidata de ultraderecha, Marine Le Pen.

Para muchos, AMLO, el último ejemplo de un político que gana una elección despedazando a los

partidos políticos tradicionales, es un populista más. Sin embargo, en poco se parece a Trump, Erdogan en Turquía o Viktor Orbán en Hungría, por citar tres casos. No es la crisis del 2008 lo que explica el triunfo de AMLO en nuestro país, sino el hartazgo de la ciudadanía con la desbordada corrupción de la clase política, en particular del gobierno saliente de Enrique Peña Nieto, la impunidad casi total de este sexenio, y la creciente inseguridad.

Estos políticos disruptivos comparten un estilo de discurso directo con la gente, capaz de decir lo contrario a lo que los gobiernos de corte tecnocrático han venido afirmando. Sin embargo, AMLO no tiene un discurso nacionalista y proteccionista como Trump. El eje de su campaña fue la crítica a la llamada mafia del poder y la oposición permanente a las reformas estructurales de los últimos 30 años. Pero eso sí, con enorme pragmatismo: apoya al TLCAN, no enarboló argumentos proteccionistas en la campaña, no quiere pelearse con Trump, desde su triunfo ha dado discursos conciliadores con los empresarios con quien fuera tan críticos por formar parte de la mafia del poder.

AMLO cambió. No es el del 2006, con una base social estrecha, concentrada en la Ciudad de México y en los estados al sur de ésta, con un discurso económico más cercano al de la izquierda latinoamericana de la época más crítica del TLCAN. Su voto entonces era más parecido al del votante de Trump, de las zonas menos desarrolladas del país y contra el de las zonas más modernas.

En el 2018 AMLO obtuvo el triunfo en todos los estados del país, salvo Guanajuato. Ganó en todos los segmentos socioeconómicos y en casi todas las regiones del país. No es como en el caso de Trump, una revuelta de un sector social más pobre y rural contra las élites de las ciudades más prosperas, en particular de ambas costas. Trump perdió incluso la mayoría de las ciudades grandes de un estado como Texas. En el caso de AMLO es una oleada electoral generalizada en contra de la corrupta clase política.

El modelo de AMLO no es ni el de Chávez, Trump o Erdogan. Su modelo es el PRI de los 60s, o quizás más claramente el de los años setenta. Por eso está incorporando a todos quienes deseen ser parte del nuevo partido hegemónico. Su visión es la de un Estado más intervencionista, pero preocupado por la disciplina fiscal. Deseoso de producir todo el maíz que consumimos, pero sin hablar de cerrar las

fronteras a los productos agropecuarios de otros países. Es muy pronto para saber cómo se van a resolver estas tensiones, pero su lógica redistributiva es muy popular: quitarle a la dispendiosa y desprestigiada clase política para aumentar las pensiones de los adultos mayores y financiar un sistema de becas para el trabajo para jóvenes hoy desempleados y fuera de las aulas. AMLO tiene una amplia base social y si la desea mantener tendrá que moverse con cuidado entre las demandas muchas veces contradictorias de ese votante tan heterogéneo.

Las señales hasta ahora son las de un gobierno que empezará con grandes pulsiones centralizadoras (super delegados estatales, un presidente rodeado de un equipo que no lo suele contradecir, un Congreso a su disposición) junto con señales de poca coordinación y baja capacidad para ejecutar, dada la falta de rigor en muchas de sus propuestas (sigue defendiendo la opción de un aeropuerto en Santa Lucía, cuando todos los estudios técnicos confirman que no es posible resolver bien el tráfico aéreo simultáneo con el actual aeropuerto) y un desorden administrativo que resultará de la salida de personal clave por la reducción salarial de los niveles altos y medios altos de la burocracia y la poco viable propuesta de descentralización administrativa. La historia de México es la de gobiernos incapaces de cumplir lo mínimo. No hay en su agenda nada que avizore algo distinto.

Además, veremos seguramente un incremento en ciertas demandas sociales, entre las primeras sin duda estarán las de un aumento salarial de los sindicatos de trabajadores del sector público empezando por el de los de la UNAM, a fines de octubre. Estas demandas son la que fácilmente pueden desbordar el objetivo de balance fiscal.

Es en el caso de que su gobierno no logre cumplir sus promesas, por la falta de recursos fiscales, por la complejidad de algunas de sus propuestas, por la carencia de capacidades administrativas, donde veremos quién es verdaderamente AMLO. Su reacción esperada es la del candidato radical y bronco, pero ahora es gobierno y representa una base social y electoral muy amplia.

Su gobierno, además, deberá equilibrar presiones de sus grupos más radicales y leales, junto con un abanico de políticos que van de ex panistas como German Martínez y Gabriela Cuevas, a controvertidos priistas del pasado como Napoleón Gómez Urrutia y Manuel Bartlett, hasta activistas sociales como Nestora Salgado. El PRI supo hacerlo durante muchos años, incorporando cada vez más actores, hasta que se les terminó el dinero y junto con la congestión de medidas en un Estado poco competente llevó a la crisis fiscal de 1982. Esperemos que hayan aprendido realmente esa lección.

Sería lamentable una repetición de una crisis como ésta. En palabras de Carlos Marx en el prólogo de su libro *El dieciocho Brumario de Luis Bonaparte*: “Hegel dice en alguna parte que todos los grandes hechos y personajes de la historia universal aparecen, como si dijéramos, dos veces. Pero se olvidó de agregar: una vez como tragedia y la otra como farsa”. •

Carlos Elizondo Mayer Serra es profesor de la Escuela de Gobierno del Tecnológico de Monterrey, Campus Santa Fe.

ELECCIONES:

empoderamiento ciudadano
y fortaleza institucional

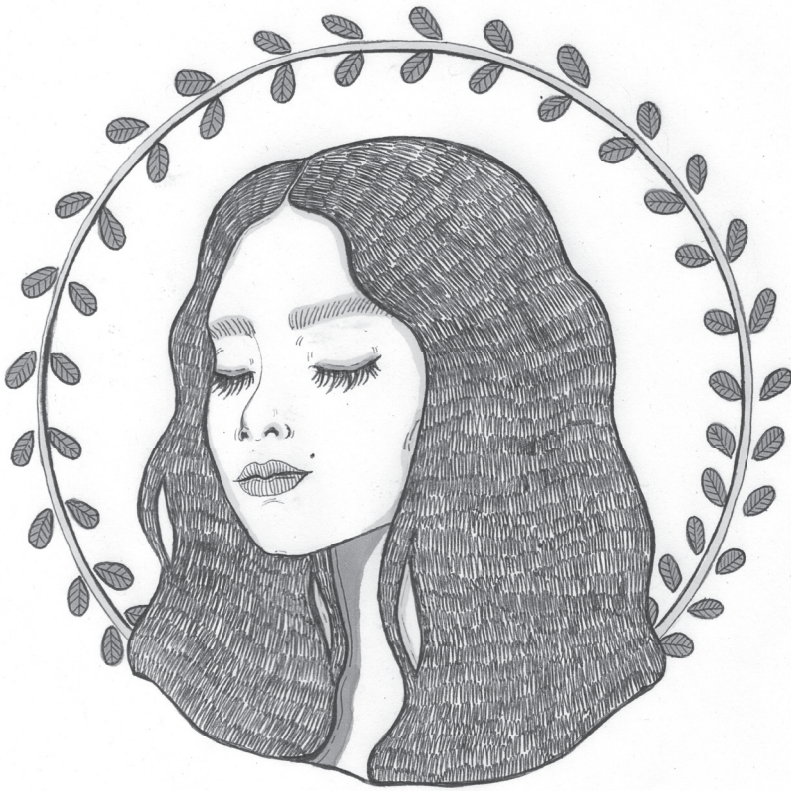
J. JESÚS OROZCO HENRÍQUEZ

Las elecciones son la vía para que la ciudadanía, a través de la técnica del voto en las democracias representativas, decida quiénes conformarán sus órganos representativos y de gobierno y/o, en aquellas que también prevén procedimientos de democracia semi-directa, tome algunas decisiones de gobierno (por ejemplo, mediante plebiscito o referéndum).

Cuando las elecciones son —razonablemente— libres y auténticas, en donde diversas fuerzas políticas que compiten tienen posibilidades efectivas de acceder al poder, también son fuente de legitimidad democrática para la que resulte ganadora. Incluso, como sostiene Karl Popper, la característica primordial de una democracia es la posibilidad real de cambiar a sus gobernantes sin derramamiento de sangre.

Con los resultados de la elección presidencial de julio en México, por tercera ocasión en el presente siglo tuvo lugar la alternancia política, en tanto que el electorado optó por elegir como presidente de la República al candidato de un partido político distinto al de quien en ese momento le gobernaba. Cabe destacar que cuando hablamos de la tercera ocasión en el presente siglo (2000, 2012 y 2018), en realidad, se trata de la tercera vez en que hay alternancia política por la vía electoral en nuestra historia constitucional.





En efecto, si bien México tienen el récord de América Latina en cuanto a la celebración de quince elecciones presidenciales consecutivas respetando el calendario sexenal (a partir de 1934) —ya que ningún otro país latinoamericano iguala esa marca—, también lo es que con motivo de las mismas —muchas de ellas caracterizadas por el entonces régimen de partido hegemónico (PNR, PRM o PRI), particularmente las previas a la última década del siglo XX— no hubo alternancia política.

La primera vez en nuestra historia constitucional que hubo alternancia política por la vía electoral fue en el año 2000. Así, fuera de los recurrentes golpes de Estado y cuartelazos que caracterizaron nuestra accidentada vida institucional en el siglo XIX, tan sólo en tres ocasiones un presidente electo popularmente le entregó el poder a otro presidente de elección popular, pero todos ellos pertenecientes a su mismo partido: José Joaquín Herrera a Mariano Arista en 1851, Porfirio Díaz a su compadre Manuel González

en 1880 y, de regreso entre ambos, en 1884; por lo que se refiere al siglo XX, adicionalmente a los referidos quince casos, sólo una vez más hubo transmisión relativamente pacífica (recuérdese la rebelión delahuertista del poder por la vía electoral: de Obregón a Calles en 1924).

El que por tercera vez en los dieciocho años recientes haya habido alternancia política partidista en nuestro país, con variaciones ideológicas entre derecha, centro e izquierda (según una interpretación sobre-simplificada), empodera al electorado mexicano y genera conciencia en la ciudadanía de que tiene todo el poder para cambiar a sus gobernantes, de manera pacífica y por la vía electoral, cuando lo considera conveniente. El empoderamiento de la ciudadanía y la consiguiente conciencia de las elecciones como la única vía legítima para acceder al poder político, sin duda, son una buena noticia para nuestra joven democracia.

Asimismo, la institucionalidad electoral demostró nuevamente su fortaleza y capacidad profesional y técnica para organizar las elecciones y procesar los resultados, con independencia e imparcialidad, a fin de instaurar e identificar como ganadora a la fuerza política que haya obtenido el mayor número de votos, cualquiera que sea su ideología, y hacer respetar la voluntad popular. La solidez de nuestras instituciones electorales, tanto del Instituto Nacional Electoral (INE) como de los organismos públicos locales electorales, así como de las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y los tribunales electorales de las entidades federativas, sin duda, es otra buena noticia.

Reconocimiento especial merecen más de 900,000 ciudadanas y ciudadanos que se desempeñaron como funcionarios/os de casilla e hicieron posible el ejercicio del voto del electorado, así como su escrutinio y cómputo en la casilla, contribuyendo a la confiabilidad del resultado. Asimismo, más de 56,000,000 de electores acudieron a las urnas, lo cual equivale a una participación de más del 63% de la lista nominal. La instalación de 156,795 casillas (99.99% de las previstas) y que tan sólo 15 no se hayan instalado, refleja igualmente una eficiencia del INE y un compromiso cívico del electorado dignos de encomio.

El reconocimiento de los resultados por quienes no obtuvieron el triunfo la misma noche de la jornada electoral refleja también madurez, cultura política y espíritu democrático. Con independencia del legítimo derecho de impugnar

aquellos resultados electorales que generen dudas o hayan adolecido de irregularidades relevantes o determinantes, sería deseable que dicho reconocimiento por las y los contendientes se vuelva una constante en nuestros comicios, para desterrar la práctica de impugnar, sin mayor perspectiva jurídica, la reversión del resultado como una mera forma de administrar la derrota.

Tras cuarenta años de recurrentes reformas para regular adecuadamente las instituciones y los procedimientos que garanticen la celebración de elecciones libres y auténticas, ciertamente, cabría revisar y ponderar aún una mejor regulación, por ejemplo, del financiamiento público de los partidos políticos (reduciendo el monto sin afectar la pluralidad y competitividad del sistema de partidos); el acceso a los medios de comunicación a través de promocionales; mayor número y flexibilidad de los debates entre candidatos/as; el funcionamiento de los organismos públicos locales electorales; la casilla única; las candidaturas independientes (incluyendo los criterios de la Sala Superior del TEPJF para tener por acreditadas las firmas de apoyo respectivas) o los plazos para que las salas regionales resuelvan impugnaciones sobre exceso de gastos de campaña. Sin embargo, pareciera que, en su caso, el alcance de una nueva reforma electoral no requeriría ser de gran calado e, incluso, ponderar cierta des-regulación en diversos ámbitos (piénsese, *v. gr.*, el exceso que implica establecer a nivel constitucional la duración de los promocionales electorales en radio y televisión). Al respecto, téngase presente que, como afirma Ortega y Gasset, “La salud de las democracias [...] depende de un mísero detalle técnico: el procedimiento electoral. Todo lo demás es secundario”.

Teniendo en cuenta la invitación a abordar, junto a prestigiadas y admiradas plumas que me acompañan, no sólo el tema de las elecciones sino su relación con otros dos que se analizan en este número de *Encuentros2050*, permítaseme una breve reflexión sobre gobierno y transición desde la perspectiva de aquéllas.

Sin paralelo con algún otro país en el mundo, será una transición de largos cinco meses para que inicie el gobierno del presidente elegido el 1º de julio. Se le ha llamado interregno, pues aun cuando formalmente sí se cuenta en este lapso con un presidente en ejercicio, en los hechos se aprecian ámbitos de una injustificada ausencia de gobierno (de manera lastimosa, en la procuración de justicia). A partir de 2024, según la reforma constitucional de

2014, el plazo se reducirá a tres meses, el cual para muchos sigue siendo un plazo muy largo, pero atiende también al tiempo requerido para que la Sala Superior resuelva eventuales impugnaciones y califique la elección presidencial.

Si bien la celebración de elecciones libres y auténticas es fuente de legitimidad democrática para el gobierno resultante, es claro que la democracia no se reduce a las reglas y los procedimientos electorales para acceder al poder sino que, además de esa dimensión formal, también debe dar cuenta de una dimensión sustancial en todo Estado constitucional (Ferrajoli *dixit*) y, en tal sentido, exige garantizar los derechos humanos, tanto los civiles y políticos como los económicos, sociales, culturales y ambientales. De ahí que suela distinguirse entre una legitimidad democrática de origen, según la calidad del procedimiento electoral respectivo, y una legitimidad democrática de ejercicio, en la medida en que se garanticen todos los derechos humanos de todas y todos.

Aun cuando los gobiernos elegidos de un tiempo para acá en México han contado con una razonable legitimidad de origen, se aprecia una insuficiente legitimidad de ejercicio si se atiende a su desempeño. Ciertamente, son muchos y graves los problemas que nos aquejan, como la lacerante desigualdad que mantiene en la pobreza y pobreza extrema a la mayoría de la población, con un efecto desproporcionado en mujeres e indígenas, así como la debilidad del Estado de derecho, que se traduce, entre muchos males, en altos grados de violencia, inseguridad, corrupción e impunidad.

De ahí que se tenga la expectativa de que el gobierno electo, con una amplia legitimidad democrática de origen, se aboque a atender con diligencia y eficacia tales desafíos para asegurar su legitimidad de ejercicio, poniendo en el centro el respeto y la garantía efectiva de los derechos humanos de todas y todos. Al efecto, se deberá observar el principio democrático de la mayoría con el debido respeto y tutela de los derechos de las minorías a participar e influir en la elaboración, discusión, aprobación, aplicación y control de las decisiones de gobierno a fin de hacer efectivos los principios y valores de un auténtico Estado constitucional democrático de derecho. •

J. Jesús Orozco Henríquez es investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas y miembro de la Junta de Gobierno de la UNAM.





TRANSICIÓN



De forma veloz han transcurrido prácticamente ya las dos primeras décadas del siglo XXI mexicano, pero bien vistas las cosas, en temas clave de la vida nacional (y por ello me refiero a asuntos que afectan directamente la calidad de vida de la mayoría de la población) el tiempo no ha pasado, o ha transcurrido sin modificar para bien las condiciones adversas con las que, en medio de inquietudes pero también con una buena dosis de esperanza, se levantó el telón del nuevo milenio. Desde ese punto de vista, hemos perdido, desperdiciado el tiempo de este siglo todavía joven para conseguir una nación más próspera, más pacífica y menos injusta. Hay, eso sí, activos relevantes, que nunca llegan a ser conquistas definitivas y, por ello, el enfrentar los desafíos pendientes no puede, o no debe, hacerse a costa de desandar el camino en temas en

que sí se ha avanzado: la sustitución del partido hegemónico por un sistema plural de partidos, el dejar atrás el hiperpresidencialismo con poderes metaconstitucionales (Carpizo, *dixit*) para practicar la real división de poderes y empezar a conocer no sin problemas lo que es tener un federalismo no sólo en el papel.

México vivió la alternancia en el 2000 por primera vez en setenta años en la presidencia de la República, y lo hizo además de forma pacífica e institucional. A los gobiernos del PRI les seguía, así, uno emergido de Acción Nacional, con lo cual el centro derecha alcanzaba el poder. Con ese cambio, México obtenía ante ojos de propios y extraños sus credenciales democráticas —si bien, como han señalado rigurosos analistas de la transición,¹ las condiciones que hicieron posible la alternancia estaban listas desde la reforma electoral de 1996. Es decir: la alternancia no nos volvió

¹ Véase Becerra, Salazar y Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México* (México: Ediciones Cal y Arena, 2000).

democráticos, sino que la preexistencia de normas e instituciones democráticas hicieron posible la alternancia una vez que el sufragio así lo dictó. Ese vuelco político despertó, como era de esperar, múltiples expectativas.

El desempeño del primer gobierno de la alternancia no logró satisfacer las promesas que ofertó en pos del respaldo popular, pues en la siguiente elección presidencial el candidato del Partido Acción Nacional apenas ganó por el 0.56 por ciento de los votos frente a la coalición de izquierda Por el Bien de Todos, en lo que representa la elección más competida de la historia.

El segundo gobierno consecutivo de Acción Nacional (2006-2012) se caracterizó por la continuidad en la política económica y en los magros resultados sociales que se venían obteniendo desde los años ochenta, pero agregó un problema que hasta 2007 presentaba signos favorables: la expansión de la criminalidad y la violencia. De ahí que el sexenio de Felipe Calderón terminara con la segunda alternancia en la presidencia de la república, con el regreso del PRI y habiendo obtenido el PAN el tercer lugar en la elección: el voto de castigo se expresó con nitidez.

Sin embargo, la vuelta a Palacio Nacional del partido que había “sabido gobernar” no significó una reconducción del país hacia una senda de menos violencia, mayor institucionalidad y mejor desempeño económico. 2017, el año previo a la elección presidencial, fue el más violento de la historia reciente, con 31,174 víctimas mortales de la violencia intencional y una tasa de 25 homicidios por cada 100 mil habitantes. A ello hay que sumar los escándalos de corrupción que marcaron el sexenio, junto con hechos abominables como la desaparición de 43 estudiantes de la escuela Normal rural de Ayotzincapa en 2014, que terminaron por cuestionar profundamente la capacidad del otrora partido hegemónico para

gobernar al país en las nuevas circunstancias. El resultado electoral de 2018 —que colocó de nuevo al candidato del partido en el gobierno en tercer lugar y permitió al ganador, Andrés Manuel López Obrador, de la coalición Juntos Haremos Historia, hacerse por primera vez desde que las elecciones son competidas con más del 50 por ciento (53 para ser precisos) de los sufragios— evidencia hasta dónde la sed de un profundo cambio marcó al electorado. Se llegó, así, a la tercera alternancia presidencial en lo que va del siglo XXI.

México, entonces, cuenta con un sistema electoral que ha permitido la renovación pacífica del poder y la expresión del voto de castigo. A pesar de la profunda desigualdad social y de las amplias carencias materiales de decenas de millones de ciudadanos, no ha sido la coacción al sufragio o la compra del mismo lo que marca los procesos electorales, sino el voto libre. Sin él, las alternancias serían inviábiles, imposibles. Ello confirma que mientras toda pobreza es indignante, no todo pobre es indigno ni ve en su sufragio una mercancía sino un derecho. Cuando la gente está convencida de la necesidad de un cambio, cuando la reprobación social mayoritaria marca a un gobierno o a un partido, si el ejercicio del sufragio se respeta, la alternancia es imparable.

Lo anterior vale también para las elecciones locales y municipales. Baste decir que tan sólo entre 2015 y 2018, de 33 elecciones a gubernaturas que se celebraron, en 21 ganó un partido o coalición de oposición, es decir, que hay un índice de alternancia del 63.63 por ciento. También hay una elevada alternancia en las elecciones municipales: en 2018, de 1 601 ayuntamientos que se renovaron, en 970 (61%) hubo cambio de partido en el gobierno.

Las elecciones en nuestro país están sirviendo para su propósito fundamental en toda democracia: permitir la renovación periódica y pacífica de los puestos de gobierno y de representación popular.

¿Por qué entonces, si las elecciones sirven para lo que fueron concebidas, hay tan poco aprecio por la democracia en México? Porque el aprecio por la democracia no se reduce al desempeño electoral de cada nación. Así sea de forma telegráfica conviene recordar que el Latinobarómetro 2017 nos alerta de que mientras en América Latina el grado de satisfacción con la democracia es bajo (30 por ciento), en México lo es peor (18 por ciento) y que nuestro país está en el último lugar de la región en la idea de que, a pesar de sus dificultades, la democracia es la mejor forma de gobierno, pues esa opinión la comparte el 70 por ciento de los latinoamericanos (84 por ciento en el caso de Uruguay) y sólo el 54 por ciento de los mexicanos. Pero ello a su vez no puede disociarse de la evaluación que se hace de la situación económica: mientras que en América Latina el 25 por ciento considera que su país progresa en términos económicos, sólo el 15 por ciento comparte ese punto de vista en México. Al inquirir a la gente sobre si la situación económica actual del país es peor o mejor que el año previo, en América Latina el 42 por ciento opina que peor y el 24 por ciento que mejor, con una diferencia negativa de 18 puntos porcentuales; mientras que en México el 56 por ciento considera que la situación económica empeora y sólo 15 por ciento que mejora, lo que arroja una

diferencia negativa de 41 puntos porcentuales. Para decirlo en una nuez: los malos resultados económicos minan el aprecio a la democracia.

En lo que va del siglo XXI la política formal y el desempeño económico no se han acompañado generando sinergias positivas. Si bien ocurren una y otra vez fenómenos que sólo pueden suceder en democracia —como las alternancias, la existencia de “gobiernos divididos” o de ejecutivos sin mayoría en el legislativo que permiten la expresión plena de la división de poderes y confirman el estatus democrático del sistema político nacional—, también han sido años marcados por el pobre desempeño económico y saldos negativos en materia de bienestar social.

Baste señalar que, con base en datos del INEGI, la estimación de la tasa media de crecimiento anual de la economía mexicana es de 1.9 por ciento entre 2000 y 2017. Pero si se considera a la población, el crecimiento per cápita al año es del 0.62 por ciento. En suma, desde el punto de vista del bienestar social, es una economía prácticamente estancada.

Por su parte, la población en situación de pobreza en el año 2000 representó el 54 por ciento del total y en 2016 —última medición oficial disponible— el 51 por ciento, pero como el número total de habitantes pasó de 98.8 millones de personas a 122.7 millones en ese periodo, los mexicanos en pobreza aumentaron de 53.3 millones a 62.5 millones, esto es, durante la democracia el país ha sumado, al menos, 9.2 millones de pobres adicionales.

Tras dos décadas de contar un sistema plural de partidos políticos y de que la alternancia en los distintos órdenes de gobierno ha cobrado carta de naturalidad, las condiciones de existencia de la mayoría de la población no han mejorado de manera significativa. La democracia y sus principales beneficiarios —los gobernantes

y representantes electos por el sufragio efectivo— no han sido capaces de contestar con resultados tangibles a la confianza de las urnas. Ello ha dado lugar no sólo al bienvenido y aleccionador voto de castigo, sino a una severa erosión de la confianza social en la democracia misma y sus instituciones fundamentales.

Ha cambiado la superestructura política de México, permitiendo la expresión formal de la pluralidad política real. Como señaló con oportunidad el filósofo Carlos Pereyra,² la democracia siempre y necesariamente ha de ser: política, formal, representativa y pluralista, lo que hemos conseguido. Pero las condiciones estructurales sobre las que transcurre la vida de millones de mexicanos no se han modificado. Las expectativas que despertó la democratización no se han colmado y, por el contrario, se deteriora la confianza en partidos, congresos y políticos mientras se acumulan y suman nuevos y graves problemas, en especial los de la inseguridad y el hartazgo ante la corrupción, a los que históricamente hemos padecido: desigualdad y pobreza.

Hacerse cargo de la cuestión social en la democracia es condición para la reproducción del Estado democrático mismo. Y conviene recordar que no ha habido experiencias de inclusión social significativas que prescindan de una economía dinámica, generadora de empleo formal y redistributiva a través de la política fiscal: que mejore los ingresos del sector público y aumente la inversión y el gasto.

La gobernabilidad democrática pasa por ampliar la base de legitimidad del sistema democrático en su conjunto. Ganar tiempo para la democracia implica que la democracia ofrezca resultados tangibles y mejores expectativas a las generaciones que tocan las puertas de un mercado de trabajo donde sigue predominando la informalidad (60 por

² Carlos Pereyra, *Sobre la democracia* (México: Ediciones Cal y Arena, 1991).

ciento del empleo es informal) y la precariedad laboral. Ha de acelerarse el ritmo de crecimiento económico, priorizarse para ello la inversión pública —que a su vez atrae a la privada— y ponerse énfasis en la creación de empleo formal bien remunerado. No hay atajos ni programas sociales reinventados que puedan sustituir al empleo de calidad como la única vía duradera para aumentar el ingreso familiar y, con ello, la cohesión social.

A la vez, es oportuno hacerse cargo de que el pluralismo político de la sociedad mexicana es un activo irrenunciable para el presente y el porvenir. Por ello, son irrenunciables también las elecciones genuinas, que permitan a las minorías volverse mayorías, a las mayorías dejar de serlo, que den pie a la existencia de contrapesos al poder. No será desandando los avances democráticos como se alcanzará una democracia de mejores resultados sociales.

El reloj avanza, se esfuma el bono demográfico sin que la economía crezca al ritmo que reclama la dinámica poblacional. Mientras la política se dinamiza, la economía sigue estancada. La mala economía le come el tiempo a la democracia.

El tiempo corre en contra de nuestra democracia pero no hay atajos: crecer y redistribuir los frutos de ese crecimiento. Sólo la ignorancia de la historia económica y política del capitalismo puede generar la ilusión de que, sin superar las asignaturas del pobre desenvolvimiento económico y de la fragilidad fiscal, una democracia puede implantar sus raíces en el tejido social. El tiempo apremia. •

Ciro Murayama es profesor definitivo de tiempo completo de la Facultad de Economía de la UNAM (con licencia para desempeñarse como Consejero Electoral del Instituto Nacional Electoral).

RETOS PARA FORTALECER NUESTRA VIDA DEMOCRÁTICA

JACQUELINE PESCHARD



I Nuestra obsesión por las reformas electorales

En México, vivimos una transición a la democracia larga, pero pacífica, que estuvo focalizada en la construcción de un sistema electoral que cumpliera con los más altos estándares internacionales de libertad, competencia y pluralidad como requisito para garantizar el derecho de los ciudadanos a elegir a sus gobernantes y representantes. Apostamos durante veinte años a forjar reformas constitucionales y legales para lograrlo, es decir, para generar cambios en nuestras instituciones políticas con miras a ampliar los espacios de participación ciudadana, pero también la presencia de nuevos actores políticos, desde partidos, hasta organizaciones de la sociedad civil, por vía de las elecciones.

Entre 1977 y 1997, la secuencia de reformas electorales fue modificando la administración de los comicios para que

la certeza en el desarrollo de los mismos fuera la clave y sólo hubiera incertidumbre ahí donde debía haberla, esto es, en los resultados. Desde la primera reforma electoral de 1977, que permitió el registro de nuevos partidos políticos y su incorporación a la Cámara de Diputados a través de la representación proporcional, hasta la de 1996 que dotó de autonomía constitucional al IFE, se establecieron reglas equitativas de financiamiento y de acceso a los medios de comunicación para los partidos y se transformó el Tribunal Electoral en órgano del poder judicial y última instancia para resolver los litigios electorales de todos los niveles de gobierno. Así cambió nuestro sistema electoral, pero también lo hizo el sistema de partidos.

En los 20 años de transición, pasamos de tener un sistema electoral no competitivo, con un sistema de partido hegemónico, a edificar un sistema competitivo con un pluralismo moderado, expresado en la presencia de tres principales partidos políticos, el PRI, el PAN y el PRD que ocupaban los espacios ideológicos clásicos de derecha, centro e izquierda,



sin posiciones extremas o polares. La prueba de que nuestra transición había sido exitosa y que la competencia se había instalado fue que, en 1997, el partido hegemónico perdió la mayoría en la Cámara de Diputados y que en 2000 hubo alternancia partidaria en la Presidencia de la República.

A partir de entonces, la competencia política llegó para quedarse y las alternancias en los gobiernos se han generalizado, de suerte que hemos tenido tres en la Presidencia de la República y en 28 de las 32 entidades federativas ya se han experimentado cambios de partidos en las gubernaturas y sólo en cuatro estados —Coahuila, Campeche, Hidalgo y Estado de México— el PRI se ha mantenido en el poder,

aunque las diferencias en votos respecto del segundo lugar son cada vez más estrechas y, por ende, más competitivas.

Desde una perspectiva racional, la implantación de la competitividad debía habernos convencido de que ya estaba saldado el expediente de las reformas electorales, pero no ha sido así y alcanzo a identificar dos razones que explican este fenómeno: 1) los perdedores no reconocen que su derrota se debió a que fueron incapaces de atraer el voto ciudadano, atribuyéndola siempre a una insuficiencia de candados legales para impedir el fraude, o a una mala operación de las autoridades electorales y 2) las reformas siempre se piensan desde la derrota, calculando posibles cambios para ponerle diques al partido

en el poder, sin privilegiar una visión de más largo aliento que tenga en el centro las necesidades de un sistema electoral que garantice la competencia, pero también la estabilidad. Por ello, aún en democracia y ya con competitividad y pluralidad, han seguido vivas las demandas de nuevas reformas electorales, como en 2007/08, en 2014 y muy probablemente tendremos otra después de 2018.

De hecho, los resultados de las elecciones de 2018 que dieron un triunfo arrollador a Andrés Manuel López Obrador, un líder personalista, respaldado por un partido emergente como Morena, implicaron el desplazamiento de la triada (PRI, PAN, PRD) que había ocupado el centro de nuestro sistema político. La nueva composición de fuerzas políticas con un partido dominante nacional y regionalmente y un conjunto de partidos dispersos en el flanco de la oposición, pondrá sobre la mesa no sólo la conveniencia de una nueva reforma electoral, sino la necesidad de diseñar nuevas formas de interlocución política para que nuestro régimen político no tenga una regresión autoritaria.

II El reto de gobernar en democracia

Muchas fueron las expectativas que la opinión pública depositó en la transición a la democracia, en buena medida porque veníamos de una época prolongada de dominio de un solo partido que había permitido una gobernabilidad controlada o, autoritaria, erigida sobre un consenso pasivo. Carecíamos de espacios democráticos, pero había continuidad institucional y paz social, sobre lo cual se daba la conformidad social con el estado de cosas. El control del Presidente de la República sobre el Congreso de la Unión y sobre los gobiernos de las entidades federativas, gracias a las redes clientelares y corporativas del aparato del PRI, junto a la

ausencia de contrapesos tanto institucionales como de parte de sectores sociales (por ejemplo: la prensa, u organizaciones de la sociedad civil), hacía que la agenda del gobierno pudiera desplegarse prácticamente sin problemas.

Con el fin de la hegemonía del PRI, catapultado por la mecánica electoral, pasamos de gobiernos de mayoría con un margen importante de manobra para impulsar sus agendas y políticas públicas específicas, a gobiernos divididos, en los que el partido del Presidente, al no contar con mayoría en el Congreso, se veía obligado a tejer alianzas con otras fuerzas políticas para diseñar y sustentar sus diferentes proyectos gubernamentales. El escenario político cambió y la pluralidad de intereses y actores políticamente relevantes demandó la construcción de una nueva gobernabilidad que ya no fuera dictada desde la cúspide, sino desde diferentes núcleos de interlocución.

La pluralidad de protagonistas se manifestó en el Congreso de la Unión que asumió las competencias que le confiere la Constitución, es decir, se convirtió en un poder que sirviera de contrapeso al ejecutivo, vigilando el adecuado ejercicio del presupuesto y, en principio, el diseño apropiado y deliberado de las políticas públicas orientadas a resolver los distintos problemas económicos y sociales. Por su parte, el poder judicial ganó en independencia para cumplir su función de resguardar la constitucionalidad de las reformas legales y las competencias de los poderes, así como para fortalecer el ejercicio de los diferentes derechos. Los poderes en los estados dejaron de estar subordinados al poder central, dando pie a un mosaico de nuevos actores políticos con demandas e intereses diferenciados.

La democratización no solamente impulsó a nuevos actores institucionales con peso político y capacidad

de incidir en la agenda pública, sino que también surgieron actores sociales como los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil en sus distintas modalidades. El gran reto para el Estado mexicano ha sido cómo articular esta diversidad en una interlocución eficaz, capaz de darle dirección adecuada a las acciones gubernamentales, además de dotarlas de bases de legitimidad democrática.

III A manera de reflexión de cierre

El gran problema de nuestro todavía frágil sistema democrático es que si bien se ha avanzado en aprobar diferentes legislaciones para elevar los niveles de exigencia sobre la gestión gubernamental para restarle arbitrariedad y discrecionalidad —me refiero a las leyes de transparencia y de mejor fiscalización del ejercicio presupuestal, e incluso de combate a la corrupción— no se ha logrado atacar los grandes problemas sociales y económicos que son los que más duelen a la población.

Los gobiernos de diferente signo político-ideológico no han podido reducir de manera significativa los niveles de pobreza y mucho menos los de desigualdad y, a pesar de las reformas en materia de impartición de justicia, ésta sigue siendo una asignatura pendiente en nuestro país. A lo anterior hay que sumar como problemas no resueltos que gravitan alrededor de la falta de oportunidades económicas y sociales, la creciente inseguridad y violencia que nos aqueja y que día con día nos enfrentan a situaciones más sangrientas y crueles que han ido erosionando nuestro tejido social de convivencia y la posibilidad de edificar un entramado de expectativas sociales en positivo.

No es casual que nuestra sociedad desconfíe cada vez más de nuestros políticos, pero también de nuestras instituciones

y que crezcan los niveles de insatisfacción con la democracia. De acuerdo con los datos de 2016 de Latinobarómetro, que año con año mide las percepciones de la gente respecto de sus instituciones políticas en la región de América Latina, la satisfacción de los mexicanos con la democracia sólo es de 19%, muy por debajo del promedio general de la región, que tampoco es bueno pues es también reprobatorio (de 38%).

Si la falta de confianza en las instituciones públicas es un dato aislado o poco frecuente, puede ser una palanca que anime a la sociedad a inconformarse con el estado de cosas, impulsando la participación en los asuntos de la colectividad. Pero, si la desconfianza se convierte en una constante de la escena pública, como parece ser nuestro caso, la consecuencia es que más bien aleja a la población de la participación en los asuntos de interés público, la aísla y la deja a su propia suerte, alimentando el enojo y la frustración que son insumos útiles para justificar no sólo la protesta social, sino incluso el recurso a la violencia.

No hay gobierno democrático sin procesos electorales que los ciudadanos reconozcan como libres, justos y confiables. Llevamos dos décadas de elecciones democráticas, es tiempo de remontar el expediente de las contiendas para el acceso al poder, para poner todas nuestras energías e inteligencia colectiva al servicio de construir gobiernos responsables que respondan a las necesidades urgentes de la población. •

Jacqueline Peschard es miembro titular del Seminario de Cultura Mexicana y de la Academia Mexicana de Ciencias, así como Coordinadora del Seminario Universitario de Transparencia (SUT) de la UNAM.



Cuando hablamos de transición nos referimos generalmente a un proceso de democratización, lo que implica esencialmente una alteración política. Según Aristóteles, es una de las formas del cambio de la categoría de la cualidad: entiéndase por cualidad no solamente la esencia de una sustancia, expresada en la diferencia específica, sino la que una sustancia o realidad recibe o padece. La alteración es para el estagirita, la adquisición o la pérdida de cualidades accidentales;¹ este significado de “cambio cualitativo” ha quedado en el uso filosófico de la palabra en cuestión, aun cuando no se ha atenido a la limitación aristotélica que excluía la alteración de las cualidades esenciales.

Se podría decir con Hegel, que la alteración es la acción y efecto de un alterarse,

por lo cual un ser en sí se transforma en su ser en otro. Esta particular significación de la alteración indica que, aún concebida como transformación radical de un ser, el resultado de la alteración no anula jamás lo que había antes de alterarse. En otros términos, la alteración puede entenderse como el devenir, en el sentido de un cambio en la realidad.²

Se llega a ese momento, porque el sistema político muestra durante un tiempo determinado, debilidad, flaqueza y agotamiento, generadores de una crisis; ésta puede propiciar, según el talante tanto del grupo en el poder como del opositor, una revolución o un cambio de sistema o de gobierno. Ambos causan una alteración del sistema.

Entonces, la crisis es un proceso de ruptura en el funcionamiento de un sistema, un cambio cualitativo en sentido positivo o negativo, una vuelta sorpresiva y a veces hasta violenta y no esperada en el modelo normal, según

¹ Nicola Abbagnano, *Diccionario de Filosofía* (México: Fondo de Cultura Económica, 1996).

² José Ferrater Mora, *Diccionario de Filosofía* (Barcelona: Editorial Ariel, 2004).

el cual se desarrollan las interacciones en el interior del sistema.

Si bien se afirma que la característica esencial de una crisis se puede encontrar en la polarización y radicalidad de las alternativas que se ofrecen, también lo es que para analizar la profundidad de una crisis es necesario tener claridad sobre los desequilibrios y cuarteaduras que manifiesta el sistema, pero los factores que intervienen en la construcción de la solución la hacen siempre incierta. La crisis consiste para Antonio Gramsci en el hecho de que lo viejo no muere y lo nuevo no puede nacer.

En efecto, las crisis han acompañado a la historia. Cuando el Imperio romano se derrumbó, se pulverizó el poder y dilatadamente se reconstruyó en lo que después de mil años de Edad Media se conocería como Estado-nación.

Allí donde Napoleón las había destronado, se restauraron las monarquías gracias al Congreso de Viena, con sus burguesías ambiciosas y un liberalismo incontrolable, provocador de revoluciones. Esto dio paso finalmente a una intervención del Estado en la economía, para regresar después de cien años a un neoliberalismo globalizador a cambio de la disolución del Estado.

De alguna manera, las revoluciones, o han pasado de moda, o se encuentran en la acumulación de energía. Ahora, las crisis que llevan a un cambio de sistema se les ha denominado transición, generalmente a la democracia, aunque no necesariamente.

La transición, consiste en ese lapso entre un cambio de sistema a otro. Un cambio de régimen a otro. Todo sistema político está sujeto a transformaciones y cambios que pudiesen incidir en alguna de estas hipótesis. Seguramente no hay modelo único que explique cómo debe desarrollarse el proceso. Lo constatable es que ha habido transiciones más o menos exitosas. En las exitosas la estrategia

utilizada, la conducta de los actores políticos y las condiciones de cada país puede servirnos de guía en el análisis o discusión de cualquier cambio de régimen.

Cada transición tiene sus muy propias características, el proceso no tiene reglas. Se podrá hablar de diversos factores: religiosos, financieros, políticos, sociales, sindicales, culturales, internacionales, etc., en una combinación interminable. La suave y tersa "revolución de los claveles" portuguesa; el paso de la estructura franquista a la democracia española y el cambio de la dictadura griega a su democracia, pueden ser los ejemplos más representativos del concepto de transición.

Pero también las hay, de las que van de la democracia a un régimen totalitario a través de una paulatina limitación de la libertad y la concentración de poder, o vía golpe o auto golpe de Estado; casos muy conocidos y ejemplificativos son la Alemania de Hitler o la Italia de Mussolini en la preguerra. No debemos pasar por alto el caso peculiar de la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas y el "bloque soviético", y que todas ellas tuvieron una dramática caída-transición identificada emblemáticamente en "La caída del muro de Berlín". Las modalidades de transición fueron múltiples y complejas, merced a los fenómenos políticos, religiosos, culturales que cada estado o región presentaba.

Existen otros casos recientes donde, el poder ejecutivo disuelve el congreso, acota el poder judicial, convoca al Congreso Constituyente y redacta una Constitución a modo, con poderes extraordinarios y reelección presidencial. Entre otros, traemos los casos de Perú con Alberto Fujimori y el de Venezuela de Hugo Chávez. No podemos olvidar al sucesor de éste, Nicolás Maduro, que, con el pretexto de hacerle algunas reformas a la Constitución de Venezuela, disuelve el congreso, convoca a congreso constituyente y éste, sin hacer reforma alguna, asume facultades de órgano constituido.

Pero entonces, ¿cuándo se puede afirmar que hay transición? Debemos decir que los tipos de gobierno o regímenes cuentan con elementos esenciales sin los cuales no podrían denominarse. Se habla de las modalidades de la monarquía, ya sea absoluta, parlamentaria, electiva o hereditaria; también se habla de la república democrática o aristocrática las cuales necesariamente han de sufrir un cambio sustancial en los elementos característicos y no en los accidentales causados por los poderes ejecutivo o legislativo, es decir, un cambio en la dirección estatal que llevará a la transformación del gobierno, mismo que formará, en términos de Morlino,³ un anclaje para la transición política.

Deberemos entonces, estar atentos a los elementos esenciales susceptibles de sufrir. Durante mucho tiempo la clasificación de los gobiernos en monarquía y república tuvo gran importancia. Sin embargo, en la actualidad tal distinción ha perdido casi su valor, debido a que la monarquía se ha ido transformando poco a poco en una curiosidad histórica, ocupando su lugar en la mayoría de los regímenes políticos la forma republicana, hasta el momento grado final del proceso de democratización del poder.

Debemos tomar en cuenta que la monarquía es una forma de gobierno donde el jefe de Estado se enmarca de manera dinástica en una persona, que ejerce el cargo durante toda su vida y se halla revestido de una posición mayestática mientras que, en la república, el jefe de Estado ejerce una magistratura ejecutiva, temporal, responsable y predominantemente coordinadora de los órganos públicos.⁴

3 Confrontar Leonardo Morlino, *Como cambian los regímenes Políticos* (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985).

4 Confrontar Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado* (México: Porrúa-UNAM, 2002).



Desde que Aristóteles estableció su clasificación de gobiernos, quedó claro que cuando una persona gobierna se llama monarquía y su degradación sería la tiranía; si varios gobiernan es una aristocracia, pudiendo derivar en oligarquía, pero si el gobierno es de todos es una democracia y su perversión sería la demagogia.

Platón, por su parte, afirmaba que “hay como dos regímenes madres, de los cuales puede decirse acertadamente que nacen todos los demás; y a uno de ellos debemos llamarle monarquía y al otro democracia.”⁵

5 Platón, *Las leyes* (Madrid: Alianza editorial, 2014).

El historiador Polibio al analizar los mecanismos de la constitución romana decía “el gobierno de la República romana estaba repartido en tres cuerpos, y que el poder estaba tan balanceado y bien distribuido que ninguno, aunque sea romano, podrá decir con certeza si el gobierno es aristocrático, democrático o monárquico. Y con razón; pues si atendemos a la potestad de los Cónsules, se dirá que es monárquico; si a la autoridad del Senado, parecerá aristocrático, y si al poder del pueblo se juzgará que es estado popular”.⁶

6 Polibio, *Las historias*. Tomado de Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado* (México: Porrúa-UNAM, 2002), 400.

Siglos después Montesquieu clasificaba los gobiernos por una naturaleza y un principio determinado. Por naturaleza del gobierno entendía la persona o grupo que ostenta el poder soberano; por principio el sentimiento que debe animar a los que están sometidos a una forma de gobierno.

Los gobiernos, clasificados por su naturaleza se dividen en tres grupos. La república es la forma de gobierno en que todo el pueblo, o ciertas elites ostentan el poder soberano; en la monarquía un príncipe gobierna de acuerdo a leyes establecidas; en los despotismos, en cambio, es el gobierno de una sola persona que se rige por su voluntad o albedrío. Por su parte los principios de estos gobiernos son diversos; la virtud es el

principio de la república; el honor de la monarquía; el miedo del despotismo.⁷

En cada Estado hay tres clases de poderes. El poder legislativo, el poder ejecutivo y el poder judicial, afirma Montesquieu que cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en la misma persona o en el mismo cuerpo, no hay libertad; falta la confianza porque puede temerse que el monarca o el senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente.⁸

Los tres poderes a los que se refiere Montesquieu son los que representan el poder del Estado. Los hay técnicos que sería el poder judicial y los hay eminentemente políticos que son el ejecutivo y el legislativo. Luego entonces la denominación de la forma de gobierno la determina fundamentalmente la relación que guardan entre sí estos dos órganos de poder.

Siguiendo a Manuel García-Pelayo,⁹ el poder ejecutivo y legislativo, son los únicos quienes gozan de características esenciales manifestadas por su participación delicada y trascendente en:

- a) La dirección política del Estado.
- b) La formación de la voluntad estatal.
- c) La dirección del poder supremo del Estado.
- d) Las funciones de dirección y estructura política.

El cambio del sistema es una transformación profunda cuyos componentes cualitativos implican un sistema distinto del precedente. Pueden darse en torno a una transición de diversa índole, pero lo que debe necesariamente alterarse, para que pueda hablarse de transición, son

7 Jaime Hugo Talancón Escobedo, "Del espíritu de las leyes al espíritu de observar la ley", en *Estudios Jurídicos en homenaje a Jorge Christian Bernal Moreno* (México: Porrúa, 2011), 487-488.

8 Confrontar Montesquieu, *Del espíritu de las leyes* (México: Porrúa, 2003).

9 Confrontar Manuel García-Pelayo, "El status" del tribunal Constitucional," *Revista española de derecho constitucional* vol. 1, núm. 1 (enero-abril 1981): 22.

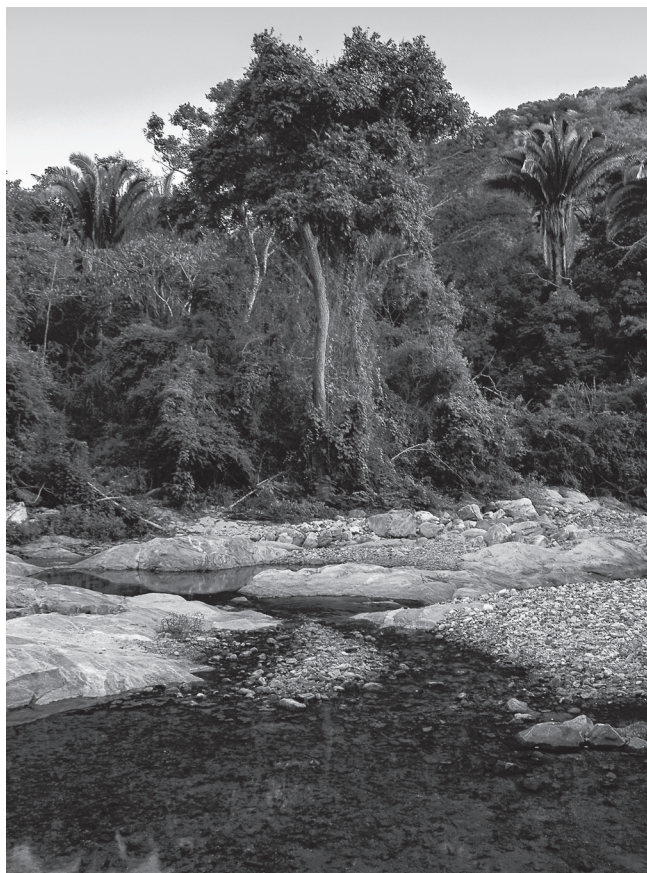
los cambios en las facultades, atribuciones, competencias y responsabilidades de los poderes legislativo y ejecutivo. La manera en que se diseñen los nuevos órganos y su relación, podrá incidir eventualmente en la forma de Estado. Por tanto "los aspectos políticos que se negocian preferentemente son: el tipo de régimen presidencial o parlamentario, unitario o federal, el sistema electoral y los derechos de oposición política".¹⁰ Una transición que afecte todo ello puede desembocar en una nueva constitución política que redefina nuevas reglas de juego.

No debemos confundir la transición con la alternancia; en nuestra nación se ha

10 Jaime F. Cárdenas Gracia, *Transición Política y Reforma Constitucional* (México: Instituto de investigaciones Jurídicas-UNAM, 1994), 28.

dado una serie de importantes y destacadas transformaciones, pero no podríamos afirmar que hemos tenido una transición. Sin embargo, hemos tenido alternancia en el gobierno sin tener transición. México —afirmó Saramago— no vive una transición, está en una confusión. •

Jaime Hugo Talancón Escobedo es doctor por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México y profesor de tiempo completo de la misma. Actualmente se desempeña como Director General Jurídico en Materia de Delitos Electorales de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.





GOBIERNO



EL EJERCICIO DE GOBIERNO EN MÉXICO

RODRIGO BRITO MELGAREJO

En los últimos cincuenta años la forma de ejercer el gobierno en México experimentó diversos avances de carácter democrático que, aunque insuficientes para reconfigurar nuestro sistema político, no pueden soslayarse. Sin embargo, los resultados de las últimas elecciones, al plantear escenarios tan diversos como contradictorios respecto de la forma en que podría conducirse el gobierno, hacen necesario un replanteamiento prospectivo que permita imaginar las pautas a seguir en los próximos años si se pretende que el proceso de transición a la democracia iniciado en el país, no se vea truncado.

Durante los años finales de la década de los sesenta, la forma en que operaba el gobierno se caracterizó por la concentración del poder en manos del Presidente de la República que, acompañado por un partido oficial que cooptaba la integración de los órganos de representación política, contaba con facultades de una amplitud excepcional que en muchas ocasiones desembocaban en prácticas de control, dominación y represión. Los abusos



que fueron fruto de estas prácticas, hicieron que la percepción sobre el sistema político mexicano cambiara en la segunda mitad del siglo xx. A partir de 1970, se dejó de pensar en nuestro modelo político como la instrumentación de un régimen que, a través de vías institucionales, brindaba estabilidad a un país que había enfrentado, después de la Revolución, procesos complicados de renovación de los órganos de gobierno.

Si desde 1929, una vez que se fundó el Partido Nacional Revolucionario, la concentración del poder se explicaba e incluso se justificaba por ser la vía que, en la práctica, había logrado que se superara la falta de unidad que reinaba en el país y, además, porque de esta manera terminaron las conjuras y conspiraciones que habían encontrado eco en el Congreso, entre las fuerzas armadas e incluso en el clero durante muchos años, el enfoque que predominó en la década de los 70 fue menos complaciente. Los errores en el ejercicio del poder público hicieron que se empezara a cuestionar la forma en que el gobierno actuaba, así como la precaria realidad política y económica que imperaba en el país. El sistema político empezó a definirse entonces, sin cortapisas, como autoritario, a partir de una serie de elementos que condicionaban la manera en que se gobernaba en el país. La concentración del poder, la disciplina profesada al ejecutivo por parte de un grupo político lo suficientemente cerrado como para evitar la apertura de espacios de expresión y participación en el poder público, el corporativismo que privaba en la sociedad, así como un sistema electoral que podía calificarse de muchas maneras, pero nunca como competitivo, hicieron que la relación del gobierno con la sociedad se fuera erosionando.

Empezó a generarse así un ánimo colectivo por dejar atrás un gobierno en el que tanto las decisiones como las instituciones convergían en la figura del Presidente de la República y en el partido oficial. La idea de un poder legislativo en el que, como señalara González Casanova, la oposición se eliminaba para la supervivencia del ejecutivo y para que privara su voluntad, comenzó a causar escozor en diversos sectores de la sociedad. Atrás debían quedar aquellos años en que el legislativo seguía de manera puntual la ruta señalada por el presidente,¹ para empezar a abrir paso a un sendero en que la meta fuera un sistema más democrático.

1 Basta recordar, en este sentido, que en 1935, 1937 y 1941 el cien por ciento de los proyectos de ley enviados por el ejecutivo fueron aprobados por unanimidad. Pablo González Casanova, *La democracia en México* (México: Era, 1997), 31.

El abuso de un poder (legal y extralegalmente) excesivo, generó fracturas que empezaron a hacer insostenibles las prácticas derivadas de la concentración de facultades. Con el paso del tiempo, la actuación de la presidencia se vio cada vez más cuestionada y rebasada; el partido oficial empezó a tener dificultades para mantener la disciplina interna y para seguir funcionando como intermediario político; la burocracia empezó a escindirse y las organizaciones corporativas presentaron mayor disidencia; los empresarios se mostraron, cada vez en mayor medida, insatisfechos; los gobernadores presionaron cada vez por mayor autonomía; las iglesias empujaron por más presencia; los partidos políticos buscaron mayores espacios, y las elecciones fueron cada vez más cuestionadas.² Si se atiende a este último punto, algo que sin duda puede pensarse, es que no es casualidad que después del triunfo de José López Portillo como único candidato registrado para la presidencia en 1976, se publicara una de las más importantes reformas en materia político-electoral en el país.

Aunque para muchos la reforma constitucional de 1977, impulsada por Jesús Reyes Heróles, fue simplemente una forma de dar cauces institucionales al descontento social para que el Partido Revolucionario Institucional pudiera, bajo una máscara democrática, mantenerse algunos años más en el poder, algo que no puede negarse es que con estos cambios constitucionales comenzaría el proceso de transición democrática en el país para dejar atrás el esquema de partido hegemónico que durante décadas había privado. Si bien desde 1963 se generaron mecanismos para abrir las puertas del Congreso a la oposición a través de los “diputados de partido”,³ a finales de los setenta ese rumbo adquirió nuevos bríos con la asignación de nuevas prerrogativas a los partidos políticos y la modificación de la integración de la Cámara de Diputados a la que se sumaban diputados de representación proporcional, con la finalidad de que las fuerzas minoritarias tuvieran una mayor presencia al interior del órgano legislativo. Al dar paso a la conformación de un Congreso más plural se pretendía trascender aquella etapa en la historia de nuestro país en la cual la división de poderes no era más que un mero reparto de tareas definido por el poder ejecutivo, para que esta manera de ejercer el poder se convirtiera en una forma de generar verdaderos contrapesos con el fin de limitar la acción del ejecutivo y evitar sus abusos. Esa apertura tomó su tiempo, pero empezó a ganar fuerza con los resultados de las elecciones federales de 1988, en las que el candidato del partido oficial recibió el menor número de votos en la historia de esa fuerza política y la oposición ganó el 48 por ciento de la Cámara de Diputados. En 1997 esa tendencia se reafirmaría

2 Confrontar Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer, *A la sombra de la Revolución Mexicana*, (México: Cal y Arena, 1989), *passim*.

3 El 22 de junio de 1963 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma al artículo 54 constitucional con la que se estableció que todo partido político nacional, al obtener el dos y medio por ciento de la votación total en el país en la elección respectiva, tendría derecho a que se acreditaran, de sus candidatos, a cinco diputados, y a uno más, hasta veinte como máximo, por cada medio por ciento más de los votos emitidos.

cuando el PRI, al ganar sólo 239 escaños de los 500 disponibles en la Cámara Baja, perdió la mayoría absoluta en ese órgano legislativo, con lo que dejaría de ser “la correa de transmisión de las decisiones del presidente”, para entrar en el “campo de juego de la negociación política en temas clave”.⁴ Finalmente, la alternancia en la titularidad en el Poder Ejecutivo se dio en el año 2000, con el triunfo del Vicente Fox.

Las fuerzas políticas en el gobierno, a partir de esos momentos, tuvieron que cambiar su forma de ejercer el poder. Dado que el Ejecutivo ya no contaba con la legitimación que en su momento le otorgaba contar con la mayoría absoluta de los votos emitidos en la elección y el Congreso se convertía en un órgano cada vez más plural, se buscó redefinir el diseño institucional en el que se movían las estructuras políticas en el país. En México se habían alcanzado niveles inéditos de dispersión del poder que exigían realizar cambios normativos para mantener un equilibrio constante entre los diversos órganos de gobierno y con la finalidad de establecer una relación de poderes separados, pero con responsabilidades compartidas. De hecho, estos argumentos fueron los que se plantearon al hacer patente la necesidad de realizar cambios constitucionales que permitieran establecer controles políticos a través de los cuales se incentivara la negociación y la toma de decisiones por consenso para propiciar arreglos institucionales que maximizaran la capacidad de ejercer el poder público y de satisfacer de manera efectiva las legítimas demandas de la sociedad.⁵ La disipación del poder y la pluralidad en la integración de los órganos de gobierno se plantearon como los escenarios a los que se debía hacer frente en los años por venir y se pensó en ellos como un destino que parecía ineludible.

4 Estas expresiones se emplearon en la edición de El País del 8 de julio de 1997.

5 Así se establece en el Dictamen de las Comisiones Unidas del Senado que abordó las iniciativas con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversos Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia Política-Electoral. Publicado en la Gaceta del Senado de la República el 3 de diciembre de 2013.

Para que esa pluralidad favoreciera los acuerdos propios de un sistema democrático y no provocara la parálisis del gobierno, en el año 2014 se establecieron en la Constitución distintos mecanismos de cooperación y control. La posibilidad de formar gobiernos de coalición y la participación del poder legislativo en la ratificación de los nombramientos de algunos Secretarios de Estado (una facultad que originalmente correspondía sólo al ejecutivo) son sólo una muestra del panorama que, quizá perdiendo de vista los efectos que podía tener la particular dinámica política y social que se estaba viviendo en el país, se esperaba. La prueba del ácido para estas reformas tendría lugar en el 2018, año en que entrarían en vigor. El marcado pluralismo político se planteaba como el contexto que pondría a prueba estos cambios constitucionales. Sin embargo, los resultados electorales de ese año demostraron que estas reformas podrían convertirse en elementos meramente simbólicos que sólo recubrirían e intentarían sancionar una realidad muy distinta a la proyectada. Lo anterior, porque los escenarios que se plantean a partir de los resultados electorales de 2018 pueden ocupar dos extremos muy distintos.

El primero es que, después de un arduo camino hacia la democracia, el nuevo titular del poder ejecutivo, al contar con la legitimidad que le otorga haber obtenido el 53.2 por ciento de la votación total y verse acompañado por un Congreso en que las fuerzas políticas que lo apoyaron representan mayorías absolutas, pueda ejercer su gobierno sin tener que enfrentar aquellos obstáculos que, en el pasado, detuvieron la acción efectiva en ámbitos que se consideraban necesarios por quienes detentaban el poder político. De esta manera, podrían tomarse las decisiones necesarias para que nuestro sistema pudiera consolidarse como democrático y llevarlas a cabo en beneficio de los ciudadanos. En el otro extremo está la posibilidad de una regresión al autoritarismo ante la ausencia de controles efectivos que pudiera generarse por la concentración del poder en manos del titular del ejecutivo y de las fuerzas políticas que encabeza representadas en el Congreso. Entre esos dos extremos, sin embargo, existe una gran escala de grises en la que, probablemente, se determine la forma en que se ejercerá el gobierno en los próximos años. Lo que no deben olvidar quienes tendrán a su cargo esta responsabilidad es que la democracia sólo puede existir ahí donde el ejercicio del poder es moderado y existen controles efectivos para evitar los abusos del poder. La historia ha demostrado que el juego de pesos y contrapesos es un mecanismo fundamental para hacer posible el disfrute de las libertades y, por tanto, no puede pasarse por alto el binomio democracia-libertad, que debe exigirse como el único escenario posible en los próximos años, so pena de volver a un pasado en el que estuvieron presentes muchas prácticas que nadie quiere revivir. •

Rodrigo Brito Melgarejo es licenciado en Derecho por la UNAM y doctor en Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales por la Universidad de Pisa. Actualmente se desempeña como profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM.

MÉXICO 2050:

el futuro se construye

ANDRÉS ALBO MÁRQUEZ



Una de las razones por la cual los humanos no podemos predecir el futuro es porque éste no está predeterminado. Los acontecimientos de mañana no están, como sucede en un cuento o una novela, escritos y a la espera de que avancemos en las páginas del libro en turno para conocerlos. El futuro, por el contrario, se construye. Lo que nos sucederá mañana depende en gran medida de nuestras decisiones y acciones de ayer y hoy. Esto aplica también al destino de un país: el futuro de los países también se construye, y el futuro del nuestro se encuentra tal vez en una de las encrucijadas más importantes de su historia, al menos la más relevante de lo que va del siglo con consecuencias en las próximas décadas. Podemos anticipar al menos dos escenarios posibles: uno inercial de deterioro, que nos puede llevar al estancamiento y a mayor polarización; y otro de avance, aunque no exento de problemas, hacia un desarrollo sostenible y de mayor justicia y equidad. Hablemos del segundo.

El contexto, en el cual hablamos del futuro de México, está marcado por tres dinámicas diferentes pero simultáneas. La primera,

de carácter nacional, en la que los mexicanos nos hemos dado un espacio para reflexionar sobre lo que queremos como país, dando lugar a la posibilidad de replantear muchas cosas y de terminar con inercias del pasado. Sin embargo, debemos de reconocer que el entorno social, derivado de la última contienda electoral o, mejor dicho, que se evidenció en ésta, es de polarización que, de no resolverse, significará estancamiento por no decir pérdida de rumbo. La segunda es regional y consiste en la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Proceso que ha probado no ser una negociación típica, en la que cada parte tiene la prerrogativa de proponer y defender racionalmente lo que consideran ser lo mejor para sus intereses. La postura de los Estados Unidos dejó muy claro desde el inicio que no aceptaría una postura distinta a la suya. La relevancia de este proceso radica en que pone en cuestionamiento una realidad de colaboración regional que, hasta hace poco, dábamos por hecho en razón de los beneficios conjuntos que produjo el acuerdo y que con el tiempo se convirtieron en costumbre; pero el cambio de interlocutores nos obligó a buscar otras alternativas e imaginar realidades distintas, reacomodando las expectativas de beneficios mutuos. La última es internacional o global y está marcada por compromisos que como país hemos adquirido para dar respuesta a obstáculos que, hasta hoy, han impedido un desarrollo integral e incluyente.

Si revisamos objetivamente la manera en la que convergen estas dinámicas, nos daremos cuenta de que estamos en un momento privilegiado. Por un lado, nunca antes habíamos tenido tanta claridad y consenso sobre los principales retos de nuestro país; por el otro, no habíamos estado dispuestos a concretizar metas y a trabajar en el largo plazo. En otras palabras, tenemos información más que suficiente para elaborar un diagnóstico que nos permita tener claridad sobre cuál es nuestro punto de partida, así como un acuerdo sobre cuál es nuestra meta. Esto es relevante porque saber de dónde partes y saber a dónde quieres llegar, hace que el camino se vuelva más claro.

Para explicarme elaboro sobre dos acontecimientos internacionales en los que México participó en los últimos años. Uno de ellos ocurrió el 27 de septiembre del 2015, cuando México, junto a otros 192 países, aceptó y firmó la Agenda 2030 del Desarrollo Sostenible y, como parte de ésta, se comprometió con los 17 Objetivos

de Desarrollo Sostenible, comúnmente conocidos por sus siglas “ODS”. Si quisiéramos describir estos objetivos de manera muy sucinta, diríamos que son marco de acción sobre los grandes *qués* de un desarrollo integral e incluyente. Se trata de descripciones sobre el estado ideal de:

- Las **necesidades básicas** de todos los seres humanos —erradicación de la pobreza, acceso a salud, nutrición y servicios como agua y energía limpia.
- Los **requisitos de un medio ambiente sano** —combate al cambio climático y ecosistemas acuáticos y terrestres resilientes.
- Lo **necesario para el empoderamiento humano** —igualdad de género, educación de calidad universal y garantías para una verdadera equidad.

En resumen, los ODS son una *agenda universal* para la acción de todos —gobiernos, empresas, sociedad civil, academia—, pero también una guía o, si ilustra mejor, una brújula que nos orienta en los esfuerzos de construcción del México del futuro, ayudándonos a identificar prioridades en las diferentes dimensiones que los comprenden. Razón por la que hoy podemos encontrar y consultar distintos esfuerzos en este sentido. Me permito citar dos:

- 1) La Coordinación de Estrategia Nacional de la Presidencia de la República y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) colaboraron en la creación del Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (SIODS), una herramienta que permite dar seguimiento al avance del país en cada uno de los diecisiete objetivos.
- 2) La Comisión de Estudios del Sector Privado para el Desarrollo Sostenible (CESPEDES) en colaboración con el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) desarrolló 97 indicadores que permiten hacer un diagnóstico de cómo se encuentra México hoy, así como proyecciones, bajo dos escenarios, uno realista y otro optimista, sobre si alcanzaremos los objetivos al 2030.

La información disponible en éstos y otros ejercicios similares confirma lo que intuitivamente anticipamos, que nuestro país concentra retos en tres frentes:

- 1) La erradicación de la pobreza.
- 2) El empoderamiento de las personas y la promoción de una verdadera igualdad.
- 3) La transformación hacia el uso sostenible de los recursos.

El primero representa un desafío considerable ya que, de acuerdo con la CONEVAL, 43.6% de la población en México vive en una situación de pobreza. Este desafío es también una oportunidad única para transformar las condiciones de vida de esas personas y recuperar el potencial que como país tenemos. El segundo nos habla de cumplir una de las promesas más relevantes de los ODS: lograr un desarrollo integral e incluyente. En México, la desigualdad de género tiene consecuencias sociales y económicas negativas y onerosas. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), hay una brecha salarial de 5.1% entre hombres y mujeres. El fortalecimiento de las instituciones y el acceso

universal a una educación de calidad son también piezas clave en la promesa de la igualdad y de un México seguro para todos. Finalmente, en el tercer frente, cabe mencionar el reto que representa el asegurar el acceso a agua potable para todos y con respecto a los esfuerzos para mitigar los efectos negativos del cambio climático, me tomaré la libertad de citar el segundo acontecimiento internacional del que México también formó parte: el Acuerdo de París.

En 2015 en París, México se comprometió de manera voluntaria a reducir en 22% sus emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) al 2030, mismo acuerdo que fue ratificado por el senado mexicano. Nuestro país es la décimo segunda economía del mundo, y representan aproximadamente 1.7% de las emisiones globales. Como país emergente, la economía seguirá creciendo, y con ella las emisiones de GEI. Si revisamos la generación de GEI por sector económico, encontramos que los tres sectores más importantes por su contribución a la meta son 1) generación de electricidad que contribuye con 30%, 2) transporte, al que corresponde 23%, y 3) uso y cambio de uso de suelo, principalmente relacionado con reforestación, que suma 22%. De ahí la importancia de focalizar los esfuerzos principalmente en ellos.

En materia de energía, es necesario acelerar y consolidar la Reforma Energética, permitiendo la inversión privada en el sector. Es indispensable también que los proyectos eólicos y solares que participaron en las subastas del mercado eléctrico de largo plazo se completen en tiempo, para alcanzar la meta de 35% de generación de energía limpia (renovables, nuclear y una fracción de cogeneración eficiente) establecida en la Ley de Transición Energética. Si pensamos en la industria del transporte, debemos partir de que hoy el principal medio de transporte de bienes y personas es el carretero, justificando la necesidad de un plan nacional con visión de largo plazo que incluya la modernización de flotas públicas y privadas y el desarrollo de sistemas e infraestructura para nuevas fuentes de energía alternativas para transporte. Con respecto al uso de suelo, México requiere mejor planeación con el objetivo de proteger sus bosques, selvas y manglares, así como de incrementar la productividad en el campo y hacer un uso eficiente del agua.

El documento elaborado por el Consejo Coordinador Empresarial, “México, Mejor Futuro”, asume que en cualquier escenario que el país emprenda, el Estado de derecho

debe ser una condición de mejora y de plena aplicación en todos los ámbitos. La relevancia del adecuado funcionamiento de este *eje transversal* es lo que nos dará viabilidad como país. No puedo estar más de acuerdo, nunca será suficiente insistir en la urgencia de actuar en este tema, díganlo si no las rupturas del Estado de derecho que leemos cotidianamente en la prensa.

Si bien hemos resaltado la importancia de contar con un diagnóstico y con metas definidas, no debemos minimizar la necesidad de establecer dos condiciones necesarias para el buen diseño de una ruta de mejora. Por un lado, mecanismos que sirvan de espacios de acuerdo entre actores de diferentes sectores; por el otro, indicadores concretos, es decir, mediciones verificables del avance de los distintos aspectos establecidos como prioridades. En este sentido, me gustaría destacar algunos avances significativos, tales como la creación del Registro Nacional de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero, el diálogo entre sector público y privado para la creación del mercado de carbono, cuya prueba piloto se realizará el próximo año, el compromiso adquirido por el sector privado junto con organizaciones de la sociedad civil para crear la Alianza Mexicana para la Biodiversidad y Negocios (AMEBIN) y, no podemos olvidar, la instalación del Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Comisión Ejecutiva para el Cumplimiento de la Agenda 2030. El reto ahora consiste en asegurar que estos mecanismos cumplan con su fin de asegurar una agenda de largo plazo basada en mediciones que nos permitan reconocer los avances y tener muy claras nuestras prioridades y áreas de oportunidad.

Estamos sin duda ante una oportunidad histórica de generar una dinámica de mejora —llámese como se desee: progreso o desarrollo— sostenible para México. La coyuntura en la que se encuentra nuestro país es un llamado positivo a la acción que permite fomentar la participación e involucramiento directo de diversos sectores de la sociedad con acciones relevantes para alcanzar las metas. Acciones que definitivamente tendrán un impacto multiplicador si fomentamos un diálogo multisectorial y de largo plazo, una sinergia positiva por la adopción de un rol más amplio e integrado en la agenda de desarrollo que impacte positivamente en términos económicos, sociales y ambientales, en otras palabras, propiciando un desarrollo integral e incluyente que se traduzca en una mejora importante en la calidad de vida de todos nosotros. Sabemos dónde estamos y sabemos a dónde queremos llegar. Podemos dimensionar el camino que tenemos por recorrer como país. Como mencioné al inicio de este artículo, existe también otro escenario que no comentamos, pero que se puede potenciar si no actuamos. Éste se alimenta de la polarización o desacuerdo político y social, de negociaciones insuficientes e impuestas y pérdida de brújula en la consecución de compromisos globales. El futuro se construye hoy y lo construimos todos: gobierno, iniciativa privada y sociedad civil. Ése el cambio de paradigma. Esto es lo que hace a este momento tan particular en la historia de México. •

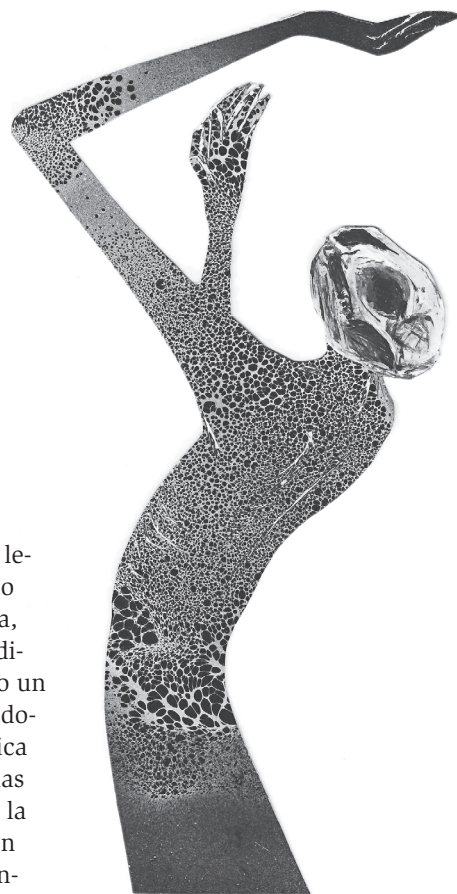
Andrés Albo Márquez es Presidente de la Comisión de Estudios del Sector Privado para el Desarrollo Sostenible y Director de Compromiso Social Citibanamex

DESAFÍOS DEL GOBIERNO EN MÉXICO, 2018

MAURICIO MERINO Y
JAIME HERNÁNDEZ COLORADO

1 Reformas y niveles de gobierno

Las reformas constitucionales y legales realizadas durante el siglo XXI en materia de transparencia, combate a la corrupción y rendición de cuentas han construido un modelo diferente al que había dominado la administración pública mexicana por décadas. Pensadas para el control democrático de la autoridad, se han convertido en el mayor desafío de gestión que haya enfrentado el ejercicio de la autoridad administrativa del país. Pero de otro lado, la incompreensión sobre el contenido de esas reformas así como la falta de capacidades institucionales para llevarlas a cabo, sumadas a las prácticas de captura política de los puestos y presupuestos por parte del régimen de partidos, se han levantado como sus enemigos fundamentales.



Nunca fueron fraseadas como una reforma administrativa y, sin embargo, están llamadas a modificar radicalmente las rutinas de los gobiernos. Si se mira con cuidado, se verá que esas reformas exigen:

- i) documentar cada una de las decisiones tomadas por las oficinas que encarnan los poderes públicos;
- ii) llevar un registro pormenorizado y comparable del ejercicio del gasto,
- iii) dejar constancia ordenada de todos los documentos que prueban la forma en que se ejercieron las facultades otorgadas, se tomaron las decisiones y se utilizó el dinero asignado;
- iv) publicar de manera accesible, por medios electrónicos amigables, toda esa información;
- v) someterse a la revisión de los procedimientos seguidos para tomar decisiones, tanto por oficinas de control interno como por medios de auditoría externa;
- vi) someterse a la revisión de procesos administrativos completos, con conclusiones vinculantes;
- vii) organizar un sistema de inteligencia institucional para corregir procesos administrativos proclives a la corrupción, derivado de los resultados del control interior, de la auditoría externa y de los procedimientos de sanción administrativa o penal que, en su caso, se hayan llevado a cabo;
- viii) poner en operación un nuevo derecho disciplinario, tanto en materia de responsabilidades administrativas como de tipificación de delitos;
- ix) entrelazar la información y las decisiones tomadas por las instituciones encargadas de garantizar el derecho a saber y por las instituciones responsables de aplicar el nuevo derecho disciplinario; y
- x) poner a disposición del público toda la información articulada por ese sistema, a través de comités de participación ciudadana.

En otro lugar hemos sugerido que ese conjunto de modificaciones propone una revolución kantiana: una mudanza de fondo a todas las administraciones públicas del país —incluyendo las municipales—, a partir de imperativos categóricos de transparencia y honestidad. Esta denominación no es ligera, si se toma en cuenta que en México no hay archivos públicos consolidados ni rutinas basadas en la propiedad pública de los documentos que se producen

en los gobiernos; que no hay prácticas de contabilidad gubernamental arraigadas en la gran mayoría de las administraciones; que no hay una cultura de información pública ni, mucho menos, en formatos electrónicos accesibles; que el derecho disciplinario ha sido laxo cuando no, de plano, dominado por intereses políticos; que no hay prácticas institucionales que obliguen a compartir información entre oficinas que realizan tareas afines, ni obligación de extraer inteligencia institucional de ese esfuerzo de coordinación; que no hay espacios para que los ciudadanos puedan participar directa y activamente en los procesos de control democrático de la autoridad, entre un largo etcétera.

Por el contrario, las administraciones públicas del país han sido vistas tradicionalmente como espacios políticos más o menos opacos y discrecionales, donde prevalece la captura de los puestos y los presupuestos que se ponen al servicio de los partidos políticos y de las personas que ganan las elecciones. En México, los servicios profesionales de carrera son excepción a la regla generalizada de la distribución de los nombramientos por cercanía personal y lealtad política, mientras que los presupuestos son asignados por las prioridades establecidas en los programas políticos que consiguen la mayoría de los votos —o, peor aún, por los líderes vencedores de los procesos electorales—, así como mediante la negociación de esas prioridades en las cámaras legislativas. La idea dominante es que puestos y presupuestos han de ponerse al servicio de los programas políticos. Y si ha de juzgarse la actuación de quienes gobiernan, ha de ser acaso a través de sus resultados, mediante la sanción de los votos. Pero como sabemos de sobra, en este modelo de rendición de cuentas exclusivamente basado en la competencia político electoral, esa sanción no sólo suele llegar demasiado tarde sino que ha generado un círculo vicioso entre el ejercicio opaco y discrecional de recursos y atribuciones, y las prácticas clientelares de los partidos políticos. La revolución kantiana que se ha gestado a través de las reformas constitucionales y legales de los últimos lustros busca atajar esos vicios.

El nuevo paradigma administrativo atañe además a todos los órdenes de gobierno. La modernización administrativa ha dejado de ser opcional para convertirse en exigencia legal, de cara al cumplimiento de las nuevas o renovadas obligaciones. Y de aquí el mayor desafío de esta nueva etapa de la concepción del gobierno en México, pues el proceso de adaptación a ese nuevo conjunto de reglas enfrenta obstáculos formidables, arraigados a un tiempo en las viejas rutinas burocráticas y políticas, y en la vigencia de la cultura que aplaude la captura de nombramientos, decisiones y gastos a nombre de una promesa de cambio futuro.

Con todo, las reformas constitucionales y legales en materia de transparencia y combate a la corrupción son conglomerados normativos entrelazados desde su concepción inicial, ya vigentes. Para combatir este nuevo paradigma gubernativo de México, tendría que venir una contrarreforma capaz de ofrecer una alternativa mejor, modificando la Constitución y un largo listado de leyes generales de contabilidad gubernamental, de archivos, de transparencia, de responsabilidades administrativas, de combate a la corrupción y de fiscalización, entre otras, que han producido, a su vez, un amplio conjunto de nuevas instituciones garantes

de los nuevos derechos y de nuevas —aunque todavía incipientes— prácticas administrativas.

La reforma constitucional en materia de transparencia y acceso a la información pública es la etapa más reciente del proceso de ajustes institucionales y normativos en la materia que inició más de una década atrás. La reforma, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 2014, reformó varios puntos del artículo 6º y de los artículos 73, 76, 89, 105, 108, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución. Adicionalmente, dicha reforma se ha traducido en modificaciones legales importantes, que han articulado la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, una nueva Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y nuevas leyes en la materia en las entidades federativas. El contenido sustantivo de esta normatividad se ha enfocado en el fortalecimiento del derecho de acceso a la información pública, consolidación del Sistema Nacional de Transparencia, nuevas facultades al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI), así como a sus homólogos estatales.

En el mismo sentido, la publicación reciente de la Ley General de Archivos ha abierto nuevos mecanismos de homologación de criterios técnicos para la gestión de los archivos públicos en el país, pero también para la administración de los recursos humanos y materiales involucrados en el funcionamiento de los archivos de los tres órdenes de gobierno en México. El avance considerable que ha significado la publicación de esta legislación, en junio de 2018, apenas está traducándose en cambios legales en las entidades federativas del país, pero terminará obligando a las administraciones de todos los niveles de gobierno a cambiar sus prácticas y, de nuevo, a modificar el paradigma con el que desarrollan las funciones gubernativas.

La reforma constitucional en materia de combate a la corrupción modificó varias disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En concreto, los artículos 22, 28, 41, 73, 74, 76, 79, 104, 108, 109, 113, 114, 116, 122. La reforma implicó un conjunto de modificaciones reglamentarias que abarcaron varias leyes: (1) la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, (2) la Ley General de Responsabilidades Administrativas, (3) la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, (4) la Ley de Fiscalización

y Rendición de Cuentas de la Federación (y modificaciones al artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal y al 70 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental), (5) reformas y adiciones al Código Penal Federal, en materia de combate a la corrupción, (6) reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en materia de control interno, y, (7) reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Este conjunto de elementos normativos establecieron el Sistema Nacional Anticorrupción —y homólogos estatales, de acuerdo a las legislaciones locales—, ampliaron las facultades de fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación —y de sus homólogos estatales—, desarrollaron con mayor precisión el marco regulatorio de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, al tiempo que articularon nuevos tipos penales relacionados con la corrupción, establecieron un nuevo esquema de justicia administrativa e impusieron la corresponsabilidad y coordinación entre poderes públicos como herramienta esencial del combate a la corrupción.

Los cambios a los que se hace referencia, por tanto, exigen que las administraciones públicas mexicanas respondan con nuevas formas de ejercer el gobierno. A todas luces, es imposible pretender que las obligaciones nuevas o fortalecidas se puedan cumplir siguiendo las viejas rutinas administrativas o reproduciendo los vicios de la gestión que todavía persisten y siguen dañando la eficiencia, la eficacia y la economía de los gobiernos mexicanos, además de su transparencia y su honradez. De ahí la obligación de identificar nuevos cursos de acción que se conviertan en rutinas para el cumplimiento permanente de ese nuevo entramado institucional, más allá de los resultados electorales.

El régimen democrático no sólo descansa en las normas que permiten la distribución del poder a través de la voluntad popular expresada en el voto. Para serlo a cabalidad, exige también el ejercicio democrático de la autoridad. No todo se juega en el reparto de los puestos públicos en disputa, pues la democracia es mucho más que la aritmética de los resultados electorales. Las administraciones públicas no son aparatos puestos al servicio de los partidos que compiten en los comicios, sino los vehículos que la sociedad se ha dado para garantizar el ejercicio pleno de sus derechos. De aquí que la revolución kantiana reclame, con toda razón, que todas sus decisiones estén ancladas siempre e invariablemente



al control democrático de los ciudadanos. Gane quien gane en las elecciones, los programas y las decisiones públicas no deben volverse a ocultar jamás al escrutinio de la soberanía popular.

2 Retos principales derivados de las reformas

Sin embargo, los mayores peligros que amenazan a esta revolución son la ignorancia y la negligencia: que las administraciones no logren o se resistan de plano a responder, por falta de capacidades, por falta de conocimiento o por falta de voluntad, a los retos que las están desafiando y que terminen siendo omisas en el cumplimiento de sus deberes legales hasta el punto de hundir esos cambios en el fracaso de la gestión pública en su conjunto. No es la falta de claridad sino la resistencia a los cambios lo que puede dar al traste con esa mudanza. De aquí la enorme importancia de inyectarle la mayor pedagogía pública posible, de llamar a los líderes políticos del país a sumarse a esos cambios y de convocar a la sociedad a hacerlos suyos de manera cotidiana.

Sin duda, los mayores obstáculos están en los gobiernos locales, donde las capacidades y los resultados han sido menores que en el ámbito federal. Pero también es posible que sea en esos ámbitos donde se registren los mayores éxitos en la implementación de este nuevo paradigma, en la medida en que sus dimensiones administrativas y políticas son mucho más acotadas. La mudanza es ya obligatoria para todos los órdenes de gobierno, pero no debe desdeñarse que en los gobiernos de los estados y en algunos municipios podrá prosperar mucho más rápido que en la órbita federal, tomando en cuenta la diversidad y la flexibilidad de las administraciones locales.

En el ámbito de mejora de la gestión, para responder a los desafíos que hemos mencionado, es posible que sea en los gobiernos de los estados y de los municipios donde se introduzcan las mejores prácticas en los distintos rubros de este nuevo paradigma de control democrático de la autoridad, a saber: archivos, gestión de la información pública, contabilidad, asignación y gestión presupuestal, compras y obras públicas, monitoreo y evaluación de políticas y procesos, y fiscalización. Esa nueva forma de ejercer el gobierno podría encontrar campo fértil en la medida en que el desafío sea más cercano a la participación y la vigilancia de los ciudadanos y a la generación de rutinas que establezcan a

la rendición de cuentas como el elemento transversal de los procesos más cercanos a la sociedad. Por lo demás, como sabemos, uno de los elementos de mayor relevancia para el cambio administrativo es la creación de rutinas. Y éstas, en general, son más fáciles de modificar en función del tamaño de los gobiernos.

La contraparte de la captura de puestos y presupuestos es, sin embargo, la falta de profesionalización de las administraciones públicas y, quizás, el enemigo más poderoso de la revolución kantiana que está en marcha. Tras el diseño de las normas, las instituciones y los procedimientos que pavimentan esa mudanza, ha de venir el compromiso de preparar a los servidores públicos con las cualidades profesionales suficientes para hacer funcionar la maquinaria administrativa tal como lo establecen las leyes, los reglamentos y los manuales. La garantía definitiva del buen desempeño de un gobierno democrático a carta cabal es la calidad profesional (ética, democrática y comprometida) de quienes lo integran. He aquí el muro más alto que esta revolución debe derribar pues, como afirmó Karl Deutsch a mediados del siglo xx, ningún sistema es mejor que los seres humanos que lo conforman.

3 Conclusiones mínimas

La preocupación central de los tres órdenes de gobierno en México, este año que inicia el mandato de buen número de ellos, debería ser la de estar a la altura de este conjunto de obligaciones, modificando el modo de hacer el gobierno: de tomar decisiones públicas y de implementarlas, introduciendo mecanismos permanentes —rutinarios— de transparencia, rendición de cuentas, combate a la corrupción y vigilancia ciudadana. Hasta hace pocos meses, la mejora de la gestión seguía estando en el espacio de la voluntad de los funcionarios electos. Ahora, debido a las reformas constitucionales y legales ya señaladas, han dejado de ser opcionales. La introducción de buenas prácticas de rendición de cuentas, transparencia y combate a la corrupción son obligatorias y constituyen la segunda estación de nuestro largo proceso de transición democrática. La revolución kantiana ya está diseñada y plasmada en la Carta política superior del país y en las leyes que regulan a las administraciones públicas. Comprenderlo y divulgarlo es una tarea imperativa, para que esa revolución no fracase en los pantanos de la ignorancia, la codicia, la ambición o la negligencia. •

Mauricio Merino es profesor-investigador en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Jaime Hernández Colorado es coordinador ejecutivo del Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas del CIDE.

